

Trampusch, Christine

Working Paper

Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik

MPIfG Discussion Paper, No. 03/1

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Trampusch, Christine (2003) : Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, MPIfG Discussion Paper, No. 03/1, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43742>

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.

**Ein Bündnis für die
nachhaltige Finanzierung
der Sozialversicherungssysteme:
Interessenvermittlung in der
bundesdeutschen Arbeitsmarkt-
und Rentenpolitik**

Christine Trampusch

03 / 1

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Paulstraße 3
50676 Köln
Germany

Telephone 0221 / 27 67 -0
Fax 0221 / 27 67 -555
E-Mail info@mpi-fg-koeln.mpg.de
Website www.mpi-fg-koeln.mpg.de

MPIfG Discussion Paper 03 / 1
ISSN 0944-2073
Februar 2003

Abstract

After examining the historical development of shifting expenditure burdens between the Federal Public Employment Service, the pension insurance funds and the federal budget for the years from 1964 to 2000 in Germany, the paper shows that any structural reform based only on one branch of social insurance merely exacerbates the crisis in the social insurance system overall instead of counteracting it. Shifting the burden was used not only to relieve the federal budget of cyclical social expenditures through stabilization and consolidation, but since the end of the 1970s was also implemented as a way to shunt expenditures between the budgets of pension insurances and the Federal Public Employment Service. In the 1990s, there was an increasing tendency to consolidate the social insurance budgets at the expense of the federal budget (reconsolidation policy). The practice of shunting expenditures occurs irrespective of the political hue of the federal government and has survived changes in interest mediation between the state and the social partners. Confronting the fiscal coordination of pension and labor market policy with conceptual approaches used in policy analysis and the mesocorporatist discussion, the author concludes that empirical policy research – when it draws on these approaches – cannot explain the inherent efficiency of shifting the expenditure burden with regard to the interests of the state, labor, and management.

Zusammenfassung

Aus einer Betrachtung des historischen Entwicklungsweges der Verschiebepolitik zwischen der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, der Bundesanstalt für Arbeit und dem Bundeshaushalt für den Zeitraum von 1964 bis 2000 schlussfolgert der Beitrag, dass jegliche Strukturreform, die sich nur auf einen Sozialversicherungszweig bezieht, die Krise des Sozialversicherungssystems noch mehr verschärft, anstatt ihr entgegenzuwirken. Die Verschiebepolitik sollte nicht nur als Stabilisierungs- und Konsolidierungspolitik den Bundeshaushalt von konjunkturabhängigen Sozialausgaben entlasten, sondern wurde seit Ende der siebziger Jahre auch als Politik der Belastungsverschiebungen zwischen den Haushalten der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführt. In den neunziger Jahren hat sich der Trend verstärkt, die Sozialversicherungshaushalte zu Lasten des Bundeshaushaltes zu konsolidieren (Rekonsolidierungspolitik). Der Verschiebepolitik ist unabhängig von der parteipolitischen Färbung der Bundesregierung und hat Veränderungen in der Interessenvermittlung zwischen Staat und Sozialpartnern überdauert. Aus einer Konfrontation der in der Verschiebepolitik betriebenen fiskalischen Koordinierung zwischen der Renten- und der Arbeitsmarktpolitik mit den konzeptionellen Überlegungen der Policy-Analyse und meso-korporatistischen Diskussion wird behauptet, dass die empirische Politikforschung, wenn sie auf diese Ansätze Bezug nimmt, die genetische Leistungsfähigkeit des Verschiebepolitikbetriebes für die Interessen von Staat und Sozialpartnern nicht erklären kann.

Trampusch: Interessenvermittlung in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik	3
---	---

Inhalt

Einleitung	5
1 Politik im segmentierten Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik	9
2 Die Verschiebepolitik zwischen 1964 und 2000	18
3 Fallbeispiele der Belastungsverschiebungspolitik	31
3.1 Wie Rentenpolitik durch den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit finanziert wird	33
3.2 Wie Arbeitsmarktpolitik durch den Haushalt der Rentenversicherung finanziert wird	38
4 Interessenvermittlung in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik	40
5 Fazit	46
Literaturverzeichnis	47
Dokumentenverzeichnis	52
Anhang	55

Einleitung

Sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der öffentlichen Diskussion ist mittlerweile allgemein akzeptiert, dass die Zukunft der deutschen Sozialpolitik davon abhängt, die Sozialversicherungszweige strukturell zu reformieren. Ohne Zweifel ist die Lage ernst. Konjunktur- und Arbeitsmarktkrise setzen der Sozialversicherung aufgrund ihr entgehender Beitragseinnahmen schwer zu. Der Bundesregierung läuft der Anstieg der Sozialbeiträge seit geraumer Zeit aus dem Ruder. Mit den Vorschaltgesetzen vom November 2002 wurde der Gesamtsozialversicherungsbeitrag auf 42 Prozent angehoben, wenn man für Januar 2003 einen durchschnittlichen Beitragssatz für die gesetzliche Krankenversicherung von 14,3 Prozent unterstellt. Die Rürup-Kommission soll nun Vorschläge entwickeln, wie Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung zukunftsfest gemacht, ihre Finanzierungsgrundlagen gesichert und die Lohnnebenkosten gesenkt werden können. Nach dem Bündnis für Arbeit von 1998 und der Hartz-Kommission vom Frühjahr 2002 richtet die rot-grüne Regierung in der Sozialpolitik ein drittes die Sozialpartner einbindendes Gremium ein, um Reformen vorzubereiten und ein koordiniertes Verhalten von Staat und Interessengruppen zur Senkung der Lohnnebenkosten herbeizuführen.

Aus einer Betrachtung sozialpolitischer Gesetzgebung der letzten vier Jahrzehnte wird im Folgenden jedoch dargelegt, dass die Sicherung der Zukunftsfähigkeit des bundesdeutschen Sozialversicherungssystems weniger ständig neuer Verhandlungsgremien bedarf, sondern eines Umschwungs der Ausrichtung der sozialpolitischen und fiskalpolitischen Interessenkoordinierung zwischen Staat und Verbänden. Die aktuelle Krise der Finanzierungsgrundlagen der Sozialversicherung ist eng damit verwoben, welche Interessen und Strategien der Bund und die Sozialpartner in den letzten Jahrzehnten in der Sozialpolitik verfolgt haben und dass sich dabei ein Zusammenwirken von Staat und Sozialpartnern herausgebildet hat, das die sozialpolitischen Politikbereiche untereinander sowie mit der Haushaltspolitik des Bundes konzertiert.

Auch die Wissenschaft lebt von Vermittlungsprozessen. Bei der Schärfung der Argumentation dieses Papiers (ich hoffe, dass es nicht nur mir so vorkommt) waren eine Reihe von Kolleginnen und Kollegen hilfreich, die niemals müde wurden, mir durch ausführliche Gespräche zu helfen, die komplexe Verkettung zwischen den Sozialhaushalten und die zwischen Staat und Verbänden besser zu verstehen. Zu danken ist meinen beiden Gutachtern Britta Rehder und Raymund Werle sowie Philip Manow und Wolfgang Streeck, deren ausdauernde und kritische Kommentierung sehr lehrreich war. Bei der Zusammenstellung der Daten und unzähliger Bundestagsdrucksachen waren Saskia Freye, Alexander Nauen und Christian Loschelder hilfreich. Das Papier ist im Rahmen des MPIfG-Projektes „Was können wir vom Bündnis für Arbeit in Deutschland lernen?“ entstanden.

Die Krise der Sozialversicherung ist eine Krise der politischen Ökonomie dieses Landes. Indem der Bund im Verschiebepark das Interesse verfolgt, durch die Verlagerung von konjunkturabhängigen Ausgaben Haushaltsstabilitäten zu sichern, gewährleistet er die Finanzierung von Versicherungsleistungen, die die Sozialpartner zur Bewältigung von ökonomischen Strukturkrisen nutzen können. Der desolate Zustand des bundesdeutschen Sozialversicherungssystems lässt sich zum großen Teil darauf zurückführen, dass in den vergangenen Jahrzehnten die Sozialversicherungshaushalte und der Haushalt des Bundes durch Aufgaben- und Kostenverlagerungen voneinander abhängig gemacht wurden (Verschiebeparkpolitik). Seit Mitte der sechziger Jahre hat die sozialpolitische Gesetzgebung auch dem Ziel gedient, die Stabilität des Bundeshaushaltes und der Sozialversicherungshaushalte durch Verlagerungen von konjunkturabhängigen Ausgabenblöcken zu sichern und die Funktionsfähigkeit und Finanzierungsgrundlagen der einzelnen Sozialversicherungszweige durch Ressourcen und Finanzspritzen der jeweilig anderen Sozialversicherungszweige (seit den neunziger Jahren auch zunehmend durch Mittel des Bundes) zu bewahren. Die Leistungsfähigkeit des Sozialversicherungssystems (zum Beispiel sichere Renten) wurde durch kurzfristige fiskalpolitische, aber die Sozialversicherungszweige in eine wechselseitige Abhängigkeit bringende Interventionen erhalten, so dass heute jede Strukturreform, die sich nur auf einen Sozialversicherungszweig bezieht – also einen Tunnelblick einnimmt und die Interdependenzen aus den Augen verliert – die Krise des Sozialversicherungssystems noch mehr verschärft, anstatt ihr entgegenzuwirken. Bemerkenswert ist jedoch nicht nur, dass die Haushalte fiskalisch von einander abhängig sind, sondern auch warum und wie es dazu kam. Die Politik des Verschiebeparkes beruht auf einem konflikt- und kostenentlastenden Interessenskonsens zwischen Bund und Sozialpartnern und hat Strukturveränderungen in der Staat-Verbände-Beziehung und in den Verfahren sozialpolitischer Entscheidungsfindung (Interessenvermittlung) überdauert.

Der Verschiebepark zwischen der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, der Bundesanstalt für Arbeit und dem Bundeshaushalt, dessen historischer Entwicklungsweg im Folgenden für den Zeitraum von 1964 bis 2000 anhand einer Analyse der erfolgten sozialpolitischen Rechtsänderungen expliziert wird, dient nicht nur dazu, die Haushalte gegenseitig zu konsolidieren. Er trägt darüber hinaus dazu bei, die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherung trotz grundlegender Strukturprobleme zu erhalten, um so ihre Leistungsfähigkeit für die Tarifpartner zu bewahren.¹ Belastungen und Finanzkrisen der Haushalte

1 Auf die Tarifpolitik und ihr Verhältnis zum Zusammenspiel von Haushalts- und Sozialpolitik kann in diesem Papier nicht systematisch eingegangen werden. Ausgehend von den Überlegungen dieses Papiers lässt sich jedoch behaupten, dass die Intensität, mit der die Tarifpartner in der Sozialpolitik über DGB und BDA Politikgestaltung auf der legislativen und exekutiven Ebene betreiben, Rückwirkungen darauf

werden ingenieus verschoben. Die Budgets sind durch zahlreiche und komplexe Finanzbeziehungen aneinander gekoppelt. Die Finanzierung der sozialen Leistungen im Alter hängt von den Finanzierungsgrundlagen der Bundesanstalt für Arbeit ab. Die Finanzierung der Krankenversicherung ist eng an die Ressourcen von Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit gekoppelt. Der Bundeshaushalt hängt von der Entwicklung der Sozialversicherungshaushalte ab. Während in den sechziger bis achtziger Jahren die Verschiebepolitik vorrangig dazu diente, den Bundeshaushalt zu Lasten der Sozialversicherung erst zu stabilisieren und dann zu konsolidieren (Stabilisierungs- und Konsolidierungspolitik) und Belastungen zwischen den Sozialversicherungen zu verschieben (Belastungsverschiebungspolitik), hat sich in den neunziger Jahren ein weiteres Moment dieser Politik verstärkt. Im Verschiebepolitik werden die Weichen heute auch so gestellt, die Sozialversicherung zu Lasten des Bundeshaushaltes zu konsolidieren (Re-Konsolidierungspolitik). Rein rechnerisch ist heute fast ein Drittel jeder Rente nicht mehr durch Beiträge, sondern durch Steuern und Staatsverschuldung finanziert (BT-Drks. 15/60: 72). Der Bundeshaushalt gerät in Abhängigkeit von der Entwicklung der Rentenfinanzen. Dabei haben sich die Interessenvermittlungsstrukturen, die diese Entscheidungen prozessieren, in den letzten Jahrzehnten verändert. Während in den siebziger und achtziger Jahren die Interessenvermittlung zwischen Staat und Verbänden vorrangig auf Parlamentebene, im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, stattfand, nahm dessen Bedeutung in der Politikformulierungskompetenz in den neunziger Jahren ab. Mit dem Anstieg des Finanzierungsanteils des Bundes an den Sozialausgaben, der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen im Sozialrecht zur Bundesregierung sowie im Zuge des Bedeutungszugewinns des Koalitionsmanagements und von ideologisch-programmatisch und machtpolitischen Veränderungen in den Parteien und Arbeitgeberverbänden hat die Exekutive für die Interessenvermittlung an Bedeutung gewonnen. Die Inhalte, die mit der Verschiebepolitik verfolgt werden, blieben von dieser Veränderung in den Strukturen jedoch relativ unberührt.

hat, was als Gestaltungs- und Handlungsfeld tarifpolitischer Strategien definiert wird. In der Tarifpolitik kann die Sozialpolitik als Aufgabenbereich in den Hintergrund treten, weil die Durchsetzung sozialpolitischer Interessen der Tarifpartner im politischen System vorzüglich eingebettet ist. Dies gilt allerdings nur in den Bereichen, für die der Staat auch eine Regelungskompetenz besitzt und in denen er seine Regelungskompetenz auch wahrnimmt. Ist Interessenvermittlung über Parlament und Regierung nicht möglich oder konterkariert der Staat das sozialpolitische Kalkül der Tarifpartner, so tritt die Tarifpolitik wieder in den Vordergrund, so zum Beispiel bei der Durchsetzung der Verkürzung der Wochenarbeitszeit oder beim Konflikt um die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Dazu wie die Tarifpartner sozialpolitische Leistungen für ihre tarifpolitischen Strategien instrumentalisieren vgl. Manow / Seils (2000), Streeck (2001), Trampusch (2002). Streeck (2001: 83) spricht davon, dass die Sozialpolitik als „Auffangbecken der Tarifpolitik“ dient.

Die Politik des Verschiebebahnhofes stellt die in der korporatistischen Diskussion und in der Policy-Analyse oftmals anzutreffende These einer mangelnden „institutionellen Koordination“ (Lehmbruch 2000: 98–99) der sozialpolitischen Politikbereiche in Frage. In der Analyse von sozialpolitischen Entscheidungsprozessen wurde in der politikwissenschaftlichen Literatur bisher viel Mühe darauf verwandt, Ursachen dafür offen zu legen, warum sich in der Renten-, der Arbeitsmarkt- und der Gesundheitspolitik jeweils eigenständige und verfestigte Interessenvermittlungsstrukturen mit eigenen Verhandlungslogiken herausgebildet haben. So wird in der korporatistischen Diskussion auf eine „institutionelle Segmentierung des deutschen Korporatismus“ (Lehmbruch 2000: 111) oder auf „autonome korporatistische Politiknetzwerke“ (Czada 2000: 9) verwiesen, das heißt herausgestellt, dass die essentiellen „Governance-Institutionen“ des deutschen Wohlfahrtsstaates weniger auf der Makro-Ebene als auf der Meso-Ebene zu suchen sind (Czada 2002: 203). Versuche einer die sozialpolitischen Politikbereiche übergreifenden Strukturreform werden in dieser Sichtweise durch die Widerstandsfähigkeit und das Durchsetzungspotenzial eines renten- oder arbeitsmarktpolitischen Netzwerkes blockiert.

Die Verschiebebahnhofpolitik deutet jedoch eher das Gegenteil an. Die fiskalische Koordinierung der sozialpolitischen Politikbereiche ist ein gängiges und seit Jahrzehnten praktiziertes Verfahren korporatistischer Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik. Die Sichtweise, dass die Verschiebebahnhofpolitik ein „Typus des Regierens“ und ein „Zugriff“ des Bundes auf die Sozialversicherungshaushalte darstellt, wie sie Nullmeier (1992, *passim*) vertritt, reduziert diese Politik auf fiskalpolitische Kalküle des Bundes. Sie behauptet implizit, dass der Bund gerade in jenen Politikbereichen, die historisch und aktuell als der Kernbereich korporatistischer Entscheidungsfindung und der Einflussnahme von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gelten, einseitig intervenieren konnte, um seine finanz- und haushaltspolitischen Bedürfnisse und Interessen durchzusetzen. Anhand der Belastungsverschiebungspolitik soll im Folgenden hingegen dargestellt werden, dass der Verschiebebahnhof nicht auf eine opportunistische, allein von der Haushaltslage des Bundes abhängige Interessenpolitik verkürzt werden darf, sondern dass er ebenso der Interessenvermittlung dient. Die Verschiebebahnhofpolitik ist Ergebnis einer die Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik übergreifenden und die Interessen von Staat und Sozialpartnern zur Übereinstimmung bringenden politischen Koordination.

Der Text gliedert sich in fünf Abschnitte. Zunächst werden empirische Studien über Entscheidungsprozesse in der Sozialpolitik mit der Literatur über den Verschiebebahnhof konfrontiert (Abschnitt 1). An diesen Abschnitt schließt sich eine Chronologie von sozialpolitischen Gesetzen an, die zwischen 1964 und 2000 zu Verschiebungen von Einnahme- und Ausgabebeziehungen zwischen dem Haus-

halt der Rentenversicherung, der Bundesanstalt für Arbeit und dem Bundeshaushalt geführt haben (Abschnitt 2). Der historische Entwicklungsweg der Verschiebepolitik wird nachgezeichnet. Es wird erläutert, wie die Stabilisierungspolitik Mitte der siebziger Jahre zur Konsolidierungspolitik wurde und wie sich zu Ende der siebziger Jahre die Belastungsverschiebungspolitik und Ende der achtziger Jahre die Re-Konsolidierungspolitik hinzugesellte. Darauf folgend wird anhand der Analyse von konkreten Entscheidungen die Politik der Belastungsverschiebungen zwischen der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit erläutert (Abschnitt 3). Im Anschluss daran wird die Veränderung in den Verfahren sozialpolitischer Entscheidungsprozesse und der Interessenvermittlung zwischen Staat und Sozialpartnern von den siebziger Jahren bis heute dargestellt (Abschnitt 4). Abschließend wird die Frage nach den Konsequenzen gestellt, die die politikwissenschaftliche Forschung sowie die Rürup-Kommission zur „Nachhaltigkeit der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ zu ziehen haben (Abschnitt 5).

1 Politik im segmentierten Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik

Die empirische Forschung über sozialpolitische Entscheidungen orientiert sich größtenteils an den konzeptionellen Überlegungen der Policy-Analyse und der meso-korporatistischen Diskussion. Die Policy-Analyse geht in der Analyse von sozialpolitischen Entscheidungen von nach Policy-Typen differenzierten Handlungszusammenhängen und Handlungsräumen aus, die sich durch je spezifische Konflikt- und Korporationsmuster auszeichnen. Problembearbeitung und Problemlösung werden als die Inhalte einer Policy definiert. Die Art des zu bearbeitenden Problems (in unserem Zusammenhang Arbeit(slosigkeit), Alter und Gesundheit) hat für die Interessen und Machtressourcen der Akteure wie für die Ausgestaltung der Relation von Staat und Verbänden eine konstituierende Bedeutung (vgl. hierzu allgemein Windhoff-Héritier 1987). Die meso-korporatistische Diskussion betont, dass sich „die staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen der institutionellen Koordination von Austauschbeziehungen ... auf spezifischen Politikfeldern oder um Klassen von Gütern oder Dienstleistungen, also in Wirtschaftssektoren“ (Czada 2002: 203) befinden.

Durch diese Orientierung sind die empirischen Studien jedoch mit dem Problem konfrontiert, dass gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge und die Sozialpartner (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) bei der Analyse und Erklärung von sozialpolitischen Entscheidungen in den Hintergrund treten. Erstens tragen sie Veränderungen in den Parteien, den Verbänden und den legislativen und exe-

kutiven Entscheidungsstrukturen nur unzureichend Rechnung (vgl. dazu auch Döhler/Manow 1997, *passim*). Zweitens schließen sie die Möglichkeit einer institutionellen Koordinierung der sozialpolitischen Politikbereiche tendenziell aus. Drittens können sie die genetische Leistungsfähigkeit der Verschiebepolitik für die Interessen von Staat *und* Sozialpartnern nicht erklären.

Mit Beginn der neuen Legislaturperiode erfuhr die Sozialpolitik reichlich institutionelle Veränderungen. Die Arbeitsmarktpolitik wurde mit der Gründung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit von den Bereichen Gesundheit, Rente und Pflege, die fortan vom Ministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung verwaltet werden, getrennt. Entsprechend der neuen Ressortenteilung wurden auch die Ausschüsse neu geordnet. Während die Arbeitsmarktpolitik dem Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit zugeteilt wurde, wurden die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung in dem neuen Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung zusammengeführt.

Aus dem Blickwinkel der Policy-Analyse und der meso-korporatistischen Diskussion erscheinen diese aktuellen Entwicklungen jedoch relativ unbedeutend. In dieser Literatur wird nämlich ein Entwicklungsweg der Entscheidungsstrukturen und Interessenkonstellationen in der bundesdeutschen Sozialpolitik festgestellt, der von Veränderungen der Ressortenteilung oder der Unterteilung der Ausschüsse des Bundestages unabhängig ist. Betont wird hier, dass sich die Sozialpolitik kleinräumig – nach dem Inhalt einer konkreten Policy (Arbeitsmarkt-, Renten- oder Gesundheitspolitik) oder rund um die Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherungen (Lehmbruch 2000) – strukturiert hat.²

Die Policy-Forschung machte in zahlreichen empirischen Studien über Entscheidungsprozesse, institutionelle Handlungsbedingungen und Akteursinteressen und -strategien in der Sozialpolitik deutlich, dass sich eine Differenzierung in ein rentenpolitisches, ein arbeitsmarktpolitisches und ein gesundheitspolitisches Teilsystem feststellen lässt. Die Renten-, die Arbeitsmarkt- und die Gesundheitspolitik werden mithin von jeweils eigenständigen und institutionell verfestigten Verhandlungsnetzwerken, Entscheidungsstrukturen und Akteurskonstellationen geprägt. Wichtige Entscheidungen werden weniger von Abgeordneten, Ressorts oder der Regierungskoalition, sondern von „sozialpolitischen Netzwerken“ (Winter 1997, *passim*) beziehungsweise „Politiknetzwerken der sozialen Sicherung“ (Lehmbruch 2000: 103), in „Politikfeldern“ (Pappi 1995 u.a., *passim*) oder im Rahmen „sektoraler Korporatismen“ (Czada 2000: 9) getroffen. Nullmeier/Rüb (1993:

2 Hervorzuheben ist hier, dass Gerhard Lehmbruch (1987) an anderer Stelle die Bedeutung von organisatorischen Veränderungen in Verwaltung und Ressorts für die Interessenvermittlung zwischen Staat und Verbänden durchaus betont, und zwar in seinen Analysen zur administrativen Interessenvermittlung.

301) sprechen von einer „Gemeinschaft der ‚Rentenmänner‘“. Neben den „Rentenexperten“ führen sie die Verselbstständigung des Teilsystems „Rentenpolitik“ auf die Selbstverwaltung der Rentenversicherungsträger und den VDR (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) zurück (vgl. hierzu Nullmeier/Rüb 1993: 293 – 351). Im VDR drücke sich „der Wille nach Autonomie und Autonomiesteigerung der Rentenversicherung gegenüber dem politischen System aus“ (Nullmeier/Rüb 1993: 322). Die Studien von Benzler/Heinelt (1991), König (1992), Pappi et al. (1995), Winter (1997) und Heinelt/Weck (1998) schälen die Eigentümlichkeit der Akteurskonstellationen und des Politikfeldnetzes in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik heraus. Döhler/Manow (1997: 28) stellen den „Prozeß zunehmender Sektoralisierung und eben Differenzierung“ der Gesundheitspolitik dar.³ Die klassischen Netzwerke in der Renten-, Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik ergänzt Winter (2001) neuerdings um ein „armutspolitisches Netzwerk“ in der Sozialhilfepolitik.

Sozialpolitiker werden in der wissenschaftlichen Diskussion so oftmals danach differenziert, ob sie Renten-, Gesundheits- oder Arbeitsmarktpolitiker sind. Viele empirische Studien zu sozialpolitischen Entscheidungsprozessen nehmen einen derart ausgeprägten „sektoralisierten Blick“ (Döhler/Manow 1997: 19) ein, dass die Sicht auf die Makro-Ebene des politischen Systems völlig verdunkelt wird. Der Einfluss exekutiver und legislativer politikfeldübergreifender Institutionen, wie Ressort, Fraktion, Ausschüsse, Kabinett, Kanzler oder informelle Verhandlungsstrukturen der Regierungsfractionen, auf die Entwicklung der sozialpolitischen Politikbereiche wird ausgeblendet (vgl. Döhler/Manow 1997: 19).

Kann ein guter Teil der politikwissenschaftlichen Forschung der neuen Ressort- und Ausschussstrukturierungen daher relativ gelassen entgegensehen, weil sie streng genommen nicht weiter zu den entscheidungsrelevanten institutionellen Rahmenbedingungen gezählt werden, so wird er die weitere aktuelle Entwicklung, die Einrichtung von neuen Verhandlungsgremien auf der Makro-Ebene (Bündnis für Arbeit, Hartz-Kommission, Rürup-Kommission) mit Problemen der institutionellen Koordination zwischen den sozialpolitischen Politikbereichen konfrontiert sehen.

3 Die Studie von Döhler/Manow (1997: 27) grenzt sich jedoch von vielen anderen Policy-Studien dadurch ab, dass sie die „Sektorgenese“ der Gesundheitspolitik vor dem Hintergrund der wechselseitigen Beeinflussung der Interessenkonstellationen mit dem Wandel von politikfeldübergreifenden Wandlungsprozessen im bundesdeutschen Regierungssystem interpretiert und erklärt. Nichtsdestotrotz gehen auch Döhler/Manow in dem Sinne von einer Differenzierung aus, als in ihrer Darstellung von Entscheidungsprozessen in der Gesundheitspolitik Entwicklungen in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik keinerlei Berücksichtigung finden.

Aus der Sicht der Policy-Forschung und meso-korporatistischen Diskussion weisen die arbeitsmarkt-, renten- und gesundheitspolitischen Verhandlungssysteme nicht nur gegenüber dem politischen System, sondern auch gegenüber den jeweilig anderen sozialpolitischen Teilsystemen einen gewissen Grad der Verselbstständigung⁴ auf. Besonders ausgeprägt ist er in der Rentenpolitik. So konstatieren Nullmeier / Rüb (1993):

Die Rentenpolitik ist von einem hochintegrierten institutionellen Netz geprägt, das nur in geringem Maße mit anderen Politikfeldern verbunden ist, auch wenn sich zu einer Vielfalt von Feldern Wirkungsbeziehungen aufbauen. Diese relative Autonomie kann auch als ausgeprägte *Politikfeldentkoppelung* von anderen Bereichen der Politik und der Sozialpolitik (zum Beispiel im Unterschied zu Querschnittspolitikern) bezeichnet werden.

(Nullmeier / Rüb 1993: 300; Hervorhebung durch Nullmeier / Rüb)

In der Rentenpolitik kann der Arbeitsmarktpolitiker allenfalls als latenter Akteur auftreten und sich punktuell einen Zugang zu dem spezialisierten rentenpolitischen Verhandlungssystem verschaffen. Sein Interesse unterscheidet sich jedoch so grundlegend von dem eines Rentenpolitikers, dass eine Koordinierung von Renten- und Arbeitsmarktpolitik in der Form einer institutionellen Koordination dieser beiden Politikbereiche Probleme bereitet.

Die These der Problematik einer institutionellen Koordination leitet sich daraus ab, dass der auf sektorale Interessenkonstellationen geschärfte Blick (Differenzierungsthese) es der empirischen Politikforschung schwer macht, politische Entscheidungen zu erklären, die auf der Wahrnehmung von übergreifenden Problemzusammenhängen und simultanen Problemverarbeitungen beruhen. Im Hinblick auf die Koordinierung der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik kann die Policy-Forschung allenfalls eine negative Koordination dieser beiden Politikbereiche analysieren. Renten- und Arbeitsmarktpolitiker verfolgen partikuläre Interessen und versuchen ihren Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich (die Renten- beziehungsweise Arbeitsmarktpolitik) gegenüber dem jeweilig anderen und vor allem auch gegenüber dem Bund zu verteidigen. Bei Entscheidungen, die die Rentenversicherung betreffen, treten Arbeitsmarktpolitiker allenfalls als Veto-Akteure auf. Weil sich die Akteure in der Problemlösung auf die Renten- oder Arbeitsmarktpolitik beschränken, werden Entscheidungsvarianten verhindert, welche die Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik als einen Problemzusammenhang betrachten (positive Koordination).⁵

4 Mit Renate Mayntz (1988: 36) kann Verselbstständigung dabei als „die Fähigkeit zur Abwehr von externen Interventionen, zur Neutralisierung von Umwelteinflüssen“ definiert werden, „so dass es anderen Teilsystemen nicht mehr gelingt, ihre Interessen, sei es als Betroffene oder als Abnehmer von Systemleistungen, geltend zu machen“.

5 Zu den Begriffen der positiven und negativen Koordination vgl. Scharpf (1972).

Auf die Frage, warum sich in der Sozialpolitik Verhandlungssysteme herausgebildet haben, die sich auf die Arbeitsmarkt-, die Renten- oder die Gesundheitspolitik spezialisieren, wird zum einen das Prinzip jeweils eigener Selbstverwaltungsgremien (Parität, Lehmbruch 1996: 746) genannt und zum anderen der mit dem Selbstverwaltungsprinzip korrespondierende Grundsatz jeweils autonomer, also vom Bundeshaushalt getrennter Sozialhaushalte (vgl. Schmidt 1999: 13; Lehmbruch 2000: 103). Die Komplexität des Sozialversicherungsrechts – die Rentenformel oder den Dschungel an Fördermaßnahmen im Rahmen des Arbeitsförderungsrechts (SGB III) kennen und verstehen nur wenige Experten – fördert die Parzellierung zusätzlich. Willensbildung und Gesetzgebung sind abhängig vom Wissen der Policy-Experten und deren Wissensressourcen. Hinsichtlich des VDR sprechen Nullmeier / Rüb (1993: 320) von einer „Wissensdominanz aufgrund übertragender kognitiver Ressourcen“. Hinzu kommt, dass auch der Aufbau und die Wirkungsweise der bundesdeutschen Ministerialbürokratie, das heißt die geringe Steuerungskraft des Bundeskanzlers gegenüber den Ministerien (Schatz 1973: 15), die interne Differenzierung der Ministerien nach Abteilungen und Referaten sowie die „relative Autonomie“ der Referate im „Policy-Making“ (Mayntz / Scharpf 1975: 71) einen policyspezifischen Zugang der Akteure bewirken. Bei der Formulierung von Gesetzesinitiativen sind die Referate federführend, weshalb sich rund um Abteilungen und Referate relativ stabile Verflechtungen zwischen Bürokratie und Verbänden entwickelt haben (vgl. hierzu Schatz 1973; Mayntz / Scharpf 1975). Es wird somit behauptet, dass sich in den Parteien⁶ sowie in den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden⁷ die Interessen an der Sozialpolitik nach „sektoralen Problemlösungsorientierungen“ (Döhler / Manow 1997: 171) differenzieren.

Während die Bedeutung der Selbstverwaltung, der eigenen Finanzwirtschaften und der Expertokratie für sachliche (konstitutionelle) Entscheidungen in der Arbeitsmarkt-, Renten- oder Gesundheitspolitik zum Teil stark überspitzt betont wird, geht die empirische Politikforschung im Hinblick auf die Verschiebepolitik davon aus, dass die gesellschaftlichen Interessenträger mit der Verschiebepolitik im positiven Sinne nichts weiter zu tun haben. Wird der Einfluss der Sozialversicherungsträger, der Selbstverwaltungen und der Policy-Experten bei der Ausweitung der sozialpolitischen Leistungen als pro-aktiv beschrieben, so kehrt sich das Bild, wenn es um die Finanzierung dieser Leistungen geht, in sein Gegenteil um. Wenn die empirische Forschung zu sozialpolitischen Entscheidungsprozessen den Verschiebepolitik in ihre Analysen integrierte, was sie sowieso nur am Rande tat, so interessierte sie sich allenfalls dafür, Konflikte zwischen dem Bundesfinanzministerium und der Sozialpolitik aus dem Kampf der Budgets abzuleiten, Interventionen des Bundes auf die Sozialhaus-

6 Vgl. hierzu Döhler / Manow (1997) für die Gesundheitspolitik.

7 Vgl. hierzu Winter (1997) für die Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik.

halte anzuprangern (so Nullmeier 1992), den Verschiebebahnhof als Ursache des Ausbleibens einer beschäftigungsorientierten Finanz- und Sozialpolitik des Bundes (Manow / Seils 2000) anzuführen oder das Auflaufen neuer sozialpolitischer Ziele am Prinzip der „Kostenneutralität“ zu beklagen (Rüb / Nullmeier 1991: 458).

Die Verschiebebahnhofpolitik wird als ein „Typus des Regierens“ (Nullmeier 1992: 174) qualifiziert, die allein von den konsolidierungspolitischen Motiven des Bundes bestimmt wird und auf welche die arbeitsmarkt-, renten- oder gesundheitspolitischen Akteure allenfalls reagieren, um ihren Zuständigkeits- und Aufgabenbereich zu retten. Im Hinblick auf die „Organisations- und Politikfeldentwicklung“ der einzelnen Sozialversicherungen (Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung) betont Nullmeier (1992: 148, 170) aufgrund der vielfältigen Finanzbeziehungen und stetigen „Zugriffspolitik“ des Bundes einen „fiskalischen Lobbyismus“, das heißt das Bestreben, Interventionsversuche von Akteuren außerhalb des rentenpolitischen, gesundheitspolitischen oder arbeitsmarktpolitischen Netzwerkes abzuwehren und das Eigeninteresse nach außen abzusichern (ähnlich Winter 1997: 379–380).

Der Literatur und Forschung über sozialpolitische Entscheidungsprozesse stehen somit die Studien über den Verschiebebahnhof (Schmähl 2001; Henke 2001; Manow / Seils 2000; Nullmeier 1992; Mackscheidt 1990; Rüb 1988; Mackscheidt et al. 1981), also über die vielfältigen Finanzbeziehungen zwischen den Sozialhaushalten und dem Bundeshaushalt, relativ unvermittelt gegenüber. Entweder nahm die Forschung die sozialpolitischen Gesetzgebungsprozesse und Maßnahmen in das Blickfeld und landete dann aufgrund der „sektorale[n] Selbstorganisation“ (Czada 1998: 37) bei umfangreichen Erläuterungen über die Eigendynamik der Gesundheits-, Renten- oder Arbeitsmarktpolitik, oder man analysierte die Finanzbeziehungen zwischen den Sozialhaushalten und fragte nicht weiter nach, welche sozialpolitische Entscheidungsprozesse und Interessenkoalitionen den Belastungsverschiebungen zugrunde lagen. Wenn die Finanzierungsströme in das Untersuchungsfeld aufgenommen wurden, dann nur, um Finanzkrisen der einzelnen Sozialversicherungshaushalte aus den Interventionen des Bundes abzuleiten, um das Agieren des Bundes in der Sozialpolitik auf das Interesse nach Haushaltskonsolidierung zu reduzieren (vgl. hierzu Rüb / Nullmeier 1991: 444–451) oder um zu verdeutlichen, dass die Sozialversicherungen ein plausibles Interesse besitzen, das eigene Budget gegenüber dem Bundesfinanzministerium zu schützen (vgl. zum Beispiel Nullmeier 1992, passim).

Wenn Rüb / Nullmeier (1991: 457) konstatieren, dass „[m]it dem VDR ... im Laufe der Zeit ein hoch spezialisierter und professionalisierter ‚konkurrierender Gesetzgeber‘ entstanden [sei], der dem BMAS in vielen Belangen gleichwertig geworden ist“, so mag das mit Blick auf die Rentenformel sicherlich gelten. Auch dass die Selbstverwaltungsträger ihren Haushalt gegenüber anderen verteidigen,

Eigeninteressen verfolgen und „unterschiedliche Kosten-Nutzen-Bilanzen“ (Schmidt 1999: 13) aufstellen, hat sich gerade wieder bei der Verabschiedung der Hartz-Reform und der „Notprogramme für Gesundheit und Rente“ gezeigt, als der Aufschrei der gesetzlichen Krankenkassen für einige Tage die Presse beherrschte.

Der Widerspruch im Argument, dass die gesellschaftlichen Interessenträger bei sachlichen Entscheidungen – analytisch gesprochen – eine unabhängige Variable sind, sie jedoch im Rahmen der Politik des Verschiebebahnhofes – und damit der Sicherung der Nachhaltigkeit der Finanzierung von sachlichen Entscheidungen – zu einer abhängigen Variablen eines die Sozialpolitik überragenden Bundesfinanzministeriums werden, scheint die empirische Politikforschung nicht weiter gestört zu haben. Dieser Widerspruch hat die empirische Politikforschung deswegen wenig gestört, weil sie diejenigen, die in den Selbstverwaltungs- und Sozialversicherungsträgern vertreten werden, nämlich die Sozialpartner, etwas aus den Augen verloren hat. Die empirische Forschung hat den Blick zu sehr auf den VDR und die Bundesanstalt für Arbeit gerichtet und deren Interesse implizit mit dem Interesse der Sozialpartner gleichgesetzt. So gesehen hätten die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gegen die Politik des Bundes, die Haushalte durch die von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gezahlten Sozialversicherungsbeiträgen gegenseitig zu konsolidieren oder Belastungen zwischen den Sozialversicherungszweigen zu verschieben, laut protestieren müssen.

In der Verschiebebahnhofpolitik wurden Ressourcen der Rentenversicherung oder der Bundesanstalt für Arbeit situationsbezogen und in Reaktion auf eine konkrete Finanz- oder Strukturkrise eines Sozialversicherungszweiges für die Finanzierung von renten- oder arbeitsmarktpolitischen Leistungen verwendet. Dass diejenigen, die Leistungen der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit zur Bewältigung bei ökonomischen Strukturkrisen einsetzen (zum Beispiel Frühverrentung; vgl. hierzu Trampusch 2002), nämlich die Sozialpartner, gegen eine solche Sicherung der Finanzierungsgrundlagen Sturm laufen, ist wenig plausibel. Die Verschiebebahnhofpolitik wurde seit der Rentenfinanzkrise von 1976/1977 auch als Belastungsverschiebungspolitik betrieben. Diese Belastungsverschiebungen finden zum einen durch Änderungen im Recht der Sozialversicherung der Leistungsempfänger statt und werden zum anderen durch Beitragssatztausch-Operationen, das heißt durch simultane und sich gegenseitig ausgleichende Anhebungen und Senkungen in den Beitragssätzen zur Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit herbeigeführt. Der Verschiebebahnhof ermöglicht, dass sich die Renten- und Arbeitslosenversicherung zu einem erheblichen Anteil gegenseitig finanzieren. So trägt die aufgrund der Rentenkrise 1976/1977 eingeführte Verpflichtung der Bundesanstalt für Arbeit, für ihre Leistungsbezieher Versicherungsbeiträge an die Rentenversicherung zu zahlen, erheblich zur Stabilität der Rentenversicherungsbeiträge bei. Noch heute gehen allein 22,8

Prozent der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitslosen- und Teilarbeitslosengeld an die Rentenversicherung (vgl. Tabelle 4, Anhang). Umgekehrt finanzierte die Rentenversicherung nach einer Beitragssatztausch-Operation im Jahr 1992 mit über 12 Mrd. DM die Arbeitsmarktpolitik in den fünf neuen Ländern (vgl. Tabelle 9, Anhang). Eine genaue Betrachtung dieser konkreten Entscheidungen der Belastungsverschiebungspolitik anhand parlamentarischer Wortprotokollen zeigt auf, dass die Belastungsverschiebungen nicht das Ergebnis einseitiger Interventionen des Bundes in die Sozialhaushalte waren, sondern unter der Zustimmung (beziehungsweise mindestens der Mitwirkung) der Sozialpartner stattfanden (vgl. hierzu Abschnitt 3).

In der folgenden Darstellung der Verschiebepolitik beschränke ich mich auf Entscheidungsprozesse in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik und lasse die Gesundheitspolitik außen vor. Die Krankenversicherung ist in die vielfältigen Finanzbeziehungen ebenso einbezogen. Die Ressourcen der Krankenversicherung wurden gewissermaßen zum Schattenhaushalt der Arbeitsmarkt-, Renten- und Haushaltspolitik. Belastungen, die zum Beispiel in der Rentenversicherung durch den Rückzug des Bundes oder der Bundesanstalt für Arbeit entstanden, wurden und werden an die Krankenversicherung weitergereicht. So wurden zum Beispiel durch das Haushaltsbegleitgesetz von 1983 die Zahlungen der Rentenversicherung an die Krankenversicherung für die Krankenversicherung der Rentner einmalig um 1,2 Mrd. DM gekürzt, um so die Umstellung der Rentenversicherungszahlungen der Bundesanstalt für Arbeit vom Bruttoentgelt auf die Höhe der Leistungen gegen zu finanzieren. In einer aktuellen Studie über politische Entscheidungen zu Lasten der Krankenversicherung und zu Gunsten des Bundes und der anderen Zweige der Sozialversicherung gehen Beske / Drabinski / Michel (2002: 63) allein für den Zeitraum von 1995 bis 2003 von einer „plausiblen finanziellen Belastung der gesetzlichen Krankenversicherung“ von insgesamt 29,83 Mrd. Euro aus.⁸

Die Struktur der Einflussnahme ist in der gesetzlichen Krankenversicherung jedoch aus den folgenden Gründen eine andere. Erstens ist der Bund an der Finanzierung der Gesundheitspolitik nicht beteiligt. Zweitens haben die Tarif- und Sozialpartner an den Leistungen der Gesundheitspolitik ein anderes Interesse. Mit Zahnersatz und Hüftprothesen lassen sich Rationalisierungsprozesse in den Betrieben nicht bewältigen.⁹ Drittens werden die Beiträge zur gesetzlichen Kran-

8 Diese Belastung ging jedoch nicht nur mit Entlastungen des Bundes und der anderen Sozialversicherungsträger einher, sondern auch mit Entlastungen der Arbeitgeber und der privaten Haushalte.

9 Unter den Leistungen der Krankenversicherung ist für die Beschäftigten und Arbeitgeber im Kontext personalpolitischer Umstrukturierungen das Krankengeld von größtem Interesse. Dieses wird jedoch erst dann gewährt, wenn die Lohnfortzahlung

kenversicherung im Gegensatz zu denen zur gesetzlichen Rentenversicherung (bis 1992) und zur Bundesanstalt für Arbeit durch die Träger selbst und nicht durch Gesetz festgelegt. Die Beitragssätze der gesetzlichen Krankenversicherung sind dem Wirken der exekutiv und legislativ tätigen Sozial- und Haushaltspolitiker weniger zugänglich. Die Beitragsautonomie¹⁰ der Träger der Krankenversicherung bewirkt, dass die Sozial- und Haushaltspolitiker die Einnahme- und Ausgabesituation der Krankenversicherung in einem geringeren Ausmaß beeinflussen können. Sie können zwar Leistungen kürzen oder ausweiten, nicht jedoch zusätzliche Ressourcen durch eine Änderung der Beitragssätze heranschaffen oder sich durch Beitragssatztausch Spielraum für Beitragssatzerhöhungen oder -senkungen in den anderen Sozialversicherungsträgern erarbeiten.

In der Folge kann man der Gesundheitspolitik in der Tat eine gewisse „Parlamentsferne“ (Gössl 1991: 27) attestieren, das meint in unserem Zusammenhang die Organisierbarkeit, den Organisationsgrad und die Widerstandsfähigkeit eines allein auf den Bereich der Gesundheitspolitik bezogenen Verhandlungssystems. Trotzdem lässt sich auch hinsichtlich der Beitragssätze zur Krankenversicherung in den neunziger Jahren eine Stärkung exekutiver und legislativer Entscheidungskompetenzen feststellen. Nachdem die CDU/CSU/FDP-Koalition mit dem Beitragsentlastungsgesetz (BT-Drks. 13/4615) für das Jahr 1996 die Beitragsautonomie der Krankenkassen aufgehoben hatte, um den Anstieg des Rentenversicherungsbeitrages um 0,6 Prozentpunkte von 18,6 auf 19,2 Prozent durch einen angeordneten Beitragsstopp in der Krankenversicherung gegen zu finanzieren, hat die rot-grüne Regierung mit dem Beitragssicherungsgesetz (BT-Drks. 15/28) Ende 2002 einen weiteren Beitragssatztausch zwischen Renten- und Krankenversicherung umgesetzt.

des Arbeitgebers ausläuft. Ist der Arbeitnehmer aber zu lange krank, wird er in die von der Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit finanzierten Frührente „entlassen“. Alle anderen Leistungen der Krankenversicherung sichern zwar die Reproduktion der Beschäftigten, im Unterschied zu vielen Leistungen der Renten- und Arbeitslosenversicherung können die Leistungen der Krankenversicherung von den Arbeitsmarktpartnern jedoch eben nicht diskretionär für die betriebliche Rationalisierung eingesetzt werden.

- 10 Nicht die Beitragsautonomie als solche, sondern die parlamentsfreie Beitragsfestsetzung ist in unserem Zusammenhang der wichtige Punkt. Die Beitragsautonomie ist für die Krankenversicherungsträger aufgrund der Ausgabendynamik in der Gesundheitspolitik an sich jedoch auch nur eine relative Autonomie, vgl. hierzu Bogs (1973: 11).

2 Die Verschiebepolitik zwischen 1964 und 2000

In der Analyse renten- oder arbeitsmarktpolitischer Entscheidungsprozesse stehen in der Regel die „großen“ sachpolitischen und konstitutionellen Entscheidungen im Vordergrund. In der Rentenpolitik werden die Reformen von 1957 (Bruttoanpassung und Dynamisierung), von 1972 (flexible Altersgrenze), von 1989 (Nettoanpassung), von 1997 (demographischer Faktor) und von 2000 (private und betriebliche Altersvorsorge) hervorgehoben und in der Arbeitsmarktpolitik die Reformen von 1952 (Wiederherstellung der Selbstverwaltung), von 1969 (aktive Arbeitsmarktpolitik) und von 1996 (Dezentralisierung der Bundesanstalt für Arbeit). Betrachtet man die exorbitante Anzahl der Gesetzesänderungen in diesen beiden Politikbereichen – das AFG wurde zwischen 1969 und 1998 rund 130 Mal geändert (Feckler 1997: 16), das Rentenversicherungsrecht war allein zwischen Mai 1991 und Oktober 2001 von 83 Gesetzesänderungen betroffen (Lueg / Mydell 2002 et al.: I-XXV) – so kann man jedoch ebenso den Eindruck gewinnen, dass die Reformbewegung in diesen beiden Politikbereichen eher kontinuierlich und inkrementell als in großen Schüben verläuft.

Führt man sich die Gesetzesänderungen im Rentenversicherungs- und Arbeitsförderungsrecht zwischen 1964 und 2000 vor Augen, so findet man nahezu in jedem Jahr ein Gesetz, durch das die Finanzbeziehungen zwischen dem Haushalt der Rentenversicherung, dem der Bundesanstalt für Arbeit und dem des Bundes neu fixiert wurden. Infolgedessen kam es zu einer Verschiebung der Einnahmeverteilung und Ausgabenzuweisungen (vgl. hierzu auch die Tabellen 7, 8 und 9, Anhang). In den Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Haushalten der Sozialversicherung lassen sich dabei Zuschüsse, Erstattungen (von Ausgaben der Sozialversicherung) und Beiträge (zum Beispiel Beiträge des Bundes für Arbeitslosenhilfeempfänger)¹¹ unterscheiden, in den Finanzbeziehungen zwischen den Sozialversicherungen soll im Folgenden zwischen Erstattungen und Beiträgen differenziert werden.¹²

In einer vertieften Analyse lassen sich in der Verschiebepolitik, wie die folgende Tabelle 1 zeigt, Verschiebungen im engeren Sinne von solchen im weiteren Sinne unterscheiden. Als Verschiebungen im engeren Sinne können solche Änderungen der Einnahmeverteilung und der Ausgabenzuweisungen bezeichnet werden, die durch eine Veränderung der Finanzierungsströme, also die Änderung von (1) Zuschüssen, von (2) Beiträgen der Sozialversicherung der Leis-

11 Ausgenommen werden in der folgenden Betrachtung die Beiträge, die der Bund als Arbeitgeber für die Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst zahlt.

12 Nicht weiter erläutert wird im Folgenden der Finanzausgleich innerhalb der einzelnen Sozialversicherungsträger, vgl. hierzu Mackscheidt (1990: 148-152).

Tabelle 1 Beispiele für Verschiebungen im engeren und weiteren Sinne

Verschiebung	Beispiel
<i>Verschiebungen im engeren Sinne</i>	
Änderung von Zuschüssen	Änderung der Zuschüsse des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung
Änderung von Beiträgen der Sozialversicherung der Leistungsempfänger	Einführung/Änderung der Rentenversicherungsbeiträge für Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit
Änderung von Erstattungen	Einführung/Änderung der Erstattung der Bundesanstalt für Arbeit an die gesetzliche Rentenversicherung für arbeitsmarktbedingte Erwerbsminderungsrenten
<i>Verschiebungen im weiteren Sinne</i>	
Aufgabenverlagerung	Verlagerung der Finanzierung der Anschlussarbeitslosenhilfe (1967) und der Sprachförderung für Aussiedler (1989) vom Bundeshaushalt auf die Bundesanstalt für Arbeit; Übertragung der beruflichen Rehabilitation auf die Bundesanstalt für Arbeit (1977)
Änderung des Leistungsrechts	Eine verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer führt zu einer Entlastung des Bundes bei den Kosten der Arbeitslosenhilfe und zu einer Belastung des Haushaltes der Bundesanstalt für Arbeit aufgrund erhöhter Kosten für das Arbeitslosengeld.
Änderung von Beiträgen der Sozialversicherung von Beschäftigten	Eine Erhöhung des Beitrages der Beschäftigten an die Bundesanstalt für Arbeit entlastet den Bund in der steuerfinanzierten Defizithaftung zur Bundesanstalt für Arbeit; eine Erhöhung des Beitrages der Beschäftigten an die Bundesanstalt für Arbeit bei gleichzeitiger Senkung des Beitrages zur Rentenversicherung verwendet Ressourcen der Bundesanstalt für Arbeit für die Finanzierung der Renten.

tungsempfänger oder von (3) Erstattungen zustande kommen. Verschiebungen im weiteren Sinne ergeben sich dagegen aufgrund der Finanzverfassung des sozialen Sicherungssystems als Ganzes. Sie werden dadurch erzeugt, dass die Finanzierungsverantwortung für soziale Leistungen durch eine (1) Aufgabenverlagerung, durch eine (2) Änderung des Leistungsrechts oder durch eine (3) Änderung der Beiträge der Sozialversicherung von Beschäftigten umgestaltet wird.

Während der empirische Nachweis einer Verschiebung durch eine Änderung der Zuschüsse, der Beiträge der Sozialversicherung der Leistungsempfänger oder von Erstattungen sowie durch Aufgabenverlagerung und Änderung der Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten relativ einfach ist, weil derartige Verschiebungen in der Regel auch in den Begründungen zu den Gesetzentwürfen quantifiziert werden, gestaltet sich die Suche nach Gesetzesänderungen, die eine

Verschiebung durch eine bloße Änderung des Leistungsrechts zur Folge haben, um ein Vielfaches komplizierter. Verschiebungen dieser Art verlangen eine profunde Kenntnis des Finanzierungssystems und Leistungsrechts der sozialen Sicherung und wurden in der Forschung bisher auch eher nur am Rande thematisiert.¹³

Eine umfassende Erhebung der Verschiebungen ist nahezu unmöglich, wenn man beispielsweise bedenkt, dass allein der Bund an 28 der 30 Institutionen des Sozialbudgets mit 140 Positionen (das heißt Finanzbeziehungen) beteiligt ist (BT-Drks. 13/10142: 253). Klose/Schellschmidt (2001: 21) sprechen von einem „defizitären Forschungsstand“ hinsichtlich der „Vielzahl von Belastungsverschiebungen zwischen den einzelnen Sozialversicherungszweigen“. Auch der Sozialbericht der Bundesregierung, die ausführlichste öffentlich zugängliche Aufstellung der Finanzbeziehungen im Sozialbudget, geht davon aus, dass „[d]ie vollständige und detaillierte Interpretation und Beurteilung von Finanzierungsstrukturen und ihrer Entwicklung eine tiefgehende und komplexe Analyse auf der Grundlage von sehr fein gegliederten Datenmaterial unter Beachtung komplexer Zusammenhänge“ (BT-Drks. 13/10142: 253) erfordert.¹⁴

Die Tabellen 7, 8 und 9 (Anhang) über Verschiebungen zwischen der Bundesanstalt für Arbeit, der Rentenversicherung und dem Bundeshaushalt von 1964 bis 2000 können daher nicht mehr als einen ersten Überblick über die Veränderungen der Form der Finanzbeziehungen verschaffen.¹⁵ Trotz der Einschränkung

13 Zu nennen sind hier die Forschungsarbeiten des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB) über die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik (Bruche/Reissert 1985) oder Übersichtsaufsätze zur Entwicklung im Leistungsrecht. Die Quantifizierung derartiger Verschiebungen ist nahezu unmöglich.

14 Zahlen über das Ausmaß der Finanzierungsverflechtungen bieten die folgenden Quellen: der Materialband zum Sozialbudget, der Erstattungen und Zuschüsse erfasst, allerdings Sozialversicherungsbeiträge der Leistungsempfänger unter „Beiträge der Versicherten“ subsumiert und somit keine Aussage über das Volumen der Beiträge der Leistungsempfänger an die einzelnen Sozialversicherungsträger zulässt; die Haushaltspläne der Sozialversicherungsträger und des Bundes (hier insbesondere Einzelplan 11, 14 und 15); die Begründungen zu Gesetzentwürfen, insofern diese Angaben für die finanziellen Folgewirkungen von geplanten Rechtsänderungen machen; sekundäranalytische Auswertungen, wie zum Beispiel Beske/Drabinski/Michel (2002); Schmähl (2001); Rüb/Nullmeier (1991); Mackscheidt (1990); Hermann (1990); Wagner (1988), die zum großen Teil die Angaben aus den Gesetzentwürfen zusammenfassen.

15 Die Übersichten in den Tabellen 7, 8 und 9 (Anhang) wurden aus einer im Rahmen des MPIfG-Projektes „Was können wir vom Bündnis für Arbeit in Deutschland lernen?“ erstellten Datenbank von Gesetzesänderungen in den Finanzbeziehungen zwischen dem Bundeshaushalt, der gesetzlichen Rentenversicherung, der Bundesanstalt für Arbeit und der gesetzlichen Krankenversicherung entnommen. Diese Datenbank

hinsichtlich der Vollständigkeit der im Folgenden erfassten Verschiebungsfälle beinhalten die in den Tabellen 7, 8 und 9 (Anhang) aufgeführten Gesetze immerhin 100 Rechtsänderungen, durch die die Finanzbeziehungen zwischen dem Bundeshaushalt, der Bundesanstalt für Arbeit und der gesetzlichen Rentenversicherung so verändert wurden, dass mindestens zwei dieser Haushalte im Sinne einer Be- und einer Entlastung betroffen waren. Dabei wurden jedoch nur solche Rechtsänderungen aufgegriffen, die vom Gesetzgeber im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens quantifiziert wurden.¹⁶

Betrachtet man die Verschiebungen genauer, so lassen sich die Maßnahmen der Verschiebepolitik in eine Konsolidierungspolitik (bis 1976 Stabilisierungspolitik), in eine Belastungsverschiebungspolitik und in eine Re-Konsolidierungspolitik klassifizieren (vgl. Tabelle 2). Die Konsolidierungspolitik (bis 1976 Stabilisierungspolitik) besteht aus einer Entlastung des Bundes und einer Belastung der

ist im Aufbau begriffen und basiert auf einer Auswertung von Dokumentationen über Gesetzesänderungen, der Literatur über den Verschiebepolitik und sozialrechtlicher Gesetze zwischen 1949 und 2001. Für diesen Zeitraum (Jahr der Verkündung des Gesetzes) weist diese Datenbank insgesamt 178 Fälle von Verschiebungen zwischen den Sozialversicherungshaushalten und dem Bundeshaushalt oder zwischen den oben genannten drei Sozialversicherungshaushalten auf. Als Verschiebungsfälle wurden einzelne Maßnahmen definiert, bei denen durch Gesetzesänderungen Kosten zwischen zwei Haushalten verlagert wurden. Waren durch eine Rechtsänderung drei Haushalte in der Art betroffen, dass das Recht auch in den jeweiligen drei Sozialrechten geändert wurde, so wurden diese Verschiebungen als mehrere Fälle erfasst. Verschiebungsfälle mit mehr als zwei Haushalten sind in der Datenbank daher nur enthalten, wenn der dritte Haushalt durch die Verschiebung indirekt betroffen war, das heißt, seine Be- oder Entlastung eine Nebenwirkung einer bestimmten sozialrechtlichen Änderung war.

- 16 Für den Zeitraum von 1964 bis 2000 (Jahr der Verkündung des Gesetzes) weist die MPIfG-Datenbank insgesamt 131 Verschiebungsfälle zwischen den Haushalten des Bundes, der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit in der Gestalt auf, dass mindestens zwei dieser Haushalte im Sinne einer Be- und einer Entlastung betroffen waren. 100 Fälle davon wurden in die Tabelle 7, Tabelle 8 und Tabelle 9 (Anhang) aufgenommen. Kriterium für die Aufnahme eines Verschiebungsfalles war, dass es durch die Rechtsänderung zu einer Verschiebung zwischen dem Haushalt des Bundes, dem Haushalt der Bundesanstalt oder dem Haushalt der Rentenversicherung kam. Rechtsänderungen, die eine bestehende Regelung lediglich verlängerten, wurden in die Tabellen dieses Papiers nicht aufgenommen. Berücksichtigung fanden zudem für dieses Papier nur solche Rechtsänderungen, deren finanzielle Konsequenzen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens vom Gesetzgeber quantifiziert wurden. Verschiebungen, die als Nebenwirkung einer erfolgten Rechtsänderung gelten, wurden ebenso ausgeschlossen. Die Gesamtzahl der Zeilen in den Tabellen 7, 8 und 9 (Anhang) (83) entspricht jedoch nicht der Zahl der Verschiebungsfälle (100), weil aus Platzgründen zum Teil in einer Zeile mehrere Verschiebungen aufgenommen wurden.

Tabelle 2 Die historische Entwicklung der Verschiebepolitik
(Anzahl der Verschiebungen)

	Verschiebungs- politik	Verschie- bungen	Verschie- bungen	Verschie- bungen	Total
		1964–1976	1977–1989	1990–2000	
Entlastung Bund – Belastung Renten- versicherung	Konsolidie- rungspolitik	9	7	8	24
Entlastung Bund – Belastung BA	(bis 1976: Stabilisie- rungspolitik)	3	9	9	21
Entlastung Renten- versicherung – Belastung BA	Belastungs- verschie- bungspolitik	1	8	5	14
Entlastung BA – Belastung Renten- versicherung		0	6	6	12
Entlastung Renten- versicherung – Belastung Bund	Re-Konsoli- dierungs- politik	0	4	4	8
Entlastung BA – Belastung Bund		0	0	4	4
Total		13	34	36	83

Quelle: Tabellen 7, 8 und 9, Anhang.

Rentenversicherung oder der Bundesanstalt für Arbeit und wird während des gesamten Betrachtungszeitraums betrieben, die Belastungsverschiebungspolitik gleicht dagegen die Haushalte der Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit gegeneinander aus und tritt erst ab der Rentenfinanzkrise 1977 auf. Die Re-Konsolidierungspolitik entwickelt sich erst in den neunziger Jahren. Sie besteht aus Maßnahmen, die die Haushalte der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit zu Lasten des Haushaltes des Bundes entlasten.

1. Zwischen 1964 und 1976 dominiert in der Verschiebepolitik die Stabilisierungspolitik.¹⁷ In dieser Zeit sollte Verschiebepolitik zu einer konjunkturgerechten, verstetigenden und ausgeglichenen Haushaltswirtschaft des Bundes beitragen. Von Konsolidierung im Sinne von kurzfristiger und auf akute Finanzierungsprobleme nervös reagierender Politik kann für diese Zeit noch nicht gesprochen werden, weil die Bundesregierung damit rechnete, dass sich die Einnahmen in künftigen Jahren vermehren werden. Die Haushaltspolitik des

¹⁷ Ich danke Philip Manow für diesen Hinweis.

Bundes war noch nach vorne gerichtet. Es ging darum, sich einen Spielraum für eine „aktive, in die Zukunft gerichtete Politik“ (so die Begründung der Bundesregierung im Finanzplanungsgesetz von 1966, BT-Drks. V/1067: 12) zu bewahren. Die erwarteten Mehreinnahmen sollten nicht nur die Finanzierung von in der Vergangenheit eingegangenen Verpflichtungen ermöglichen, sondern auch die Finanzierung einer aktiven staatlichen Konjunkturpolitik.

Konstitutiv für diese – im Gegensatz zu späteren Verschiebungen – vergleichsweise triviale Spielart des Verschiebebahnhofes waren, neben den Haushaltsgesetzen 1964, 1965 und 1966 zur Kürzung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung, das Finanzänderungsgesetz von 1967 und das Finanzplanungsgesetz von 1966. Das Finanzänderungsgesetz kürzte nicht nur den Bundzuschuss zur Rentenversicherung, sondern vollzog und beschleunigte im Gegenzug die im Entwurf des 3. Rentenversicherungs-Änderungsgesetz diskutierte schrittweise Anhebung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung von 14 auf 17 (18) Prozent.¹⁸ „Diese Beitragserhöhungen“ wurden vom Bundesfinanzministerium „im Hinblick auf die zunehmende Belastung aus dem ungünstigen Bevölkerungsaufbau sowie des im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Ruhens der Bundeszuschüsse“ als „erforderlich“ gesehen (Bt-Drks. V/2149: 28, Nummer 14). Das Bundesfinanzministerium versuchte, den Beitrag des Bundes bei der Finanzierung des Sozialbudgets zu be- und den der Beitragszahler zu entgrenzen. Im Finanzplanungsgesetz wurde die Finanzierung der Anschlussarbeitslosenhilfe und der beruflichen Förderung vom Bund auf die Bundesanstalt für Arbeit übertragen (vgl. Tabelle 7, Anhang). Die Maßnahmen der Stabilisierungspolitik waren damit dieselben wie die während der Konsolidierungspolitik, nämlich die Kürzung von Zuschüssen, Aufgabenverlagerungen und die Anhebung der Sozialbeiträge für Beschäftigte (vgl. Tabelle 7, Anhang).

Das Finanzplanungsgesetz markiert den Auftakt der im Stabilitätsgesetz geforderten mittelfristigen Finanzplanung¹⁹, und damit den Beginn der Bemühungen

18 Das 3. Rentenversicherungs-Änderungsgesetz wurde erst am 2. Juli 1969 (zusammen mit dem 12. Rentenanpassungsgesetz) verabschiedet. Die Anhebung des Rentenbeitrages von 14 auf 17 Prozent wurde durch das Finanzänderungsgesetz (1968: 15 Prozent, 1969: 16 Prozent, 1970: 17 Prozent) beschlossen, das bereits im Januar 1968 in Kraft trat. Dem 3. Rentenversicherungs-Änderungsgesetz blieb so nur noch der letzte Schritt, nämlich die Anhebung auf 18 Prozent im Jahr 1973 übrig. Dabei war ursprünglich „nur“ die Anhebung auf 17 Prozent beabsichtigt, die Anhebung auf 18 Prozent wurde erst im Sommer 1969 und zwar durch den Ausschuss für Sozialpolitik in das Gesetz eingefügt (vgl. hierzu Roth 1989: 95, 99, 108).

19 Die Bedeutung der auf fünf Jahre angelegten mittelfristigen Finanzplanung für die längerfristige Gesamtplanung der Auf- und Ausgaben des Bundes wird in der Literatur wie auch von politischen Akteuren eher gering eingeschätzt. Dennoch darf man die Bedeutung der Einführung dieses Instruments nicht unterschätzen. So wird die

der darauf folgenden Bundesregierungen, die Stabilität des Bundeshaushalts – und damals auch noch die zukünftige Handlungsfähigkeit des Bundes – durch Verlagerung von Ausgabenblöcken in die Sozialversicherungsträger zu sichern. Aus der Begründung der Bundesregierung und des Haushaltsausschusses zu den Maßnahmen des Finanzplanungs- und des Finanzänderungsgesetzes lässt sich – überspitzt formuliert – schließen, dass die aktive Konjunkturpolitik der Großen Koalition durch Verschiebungsoperationen und damit letztendlich aus Sozialbeiträgen finanziert wurde:

Die Absicht der Bundesregierung, sich in verstärktem Umfang den Bemühungen der Zukunftsvorsorge zuzuwenden, lässt sich ... nur durch ein schrittweises Vorgehen verwirklichen. Umso mehr gebietet die Finanzlage des Bundes ein schnelles und entschlossenes Handeln, um zu verhindern, dass die vermehrten Einnahmen in den künftigen Jahren bereits durch das dynamische Anwachsen der großen Ausgabenblöcke voll aufgezehrt werden, und eine aktive, in die Zukunft gerichtete Politik unmöglich gemacht wird.

(BT-Drks. V/1067: 12; Begründung der Bundesregierung zum Finanzplanungsgesetz)

Der Schwerpunkt der vorgeschlagenen Maßnahmen liegt auf einer Verminderung der Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungsträger. Der durch diese Maßnahmen beeinträchtigte Haushaltsausgleich bei den Sozialversicherungsträgern soll durch einen verbesserten Belastungsausgleich zwischen den einzelnen Selbstverwaltungskörperschaften, Beitragserhöhungen, Ausweitung des Personenkreises der Versicherungspflichtigen und verschiedenen Leistungskorrekturen sichergestellt werden (Artikel 1 bis 3, 6).

(zu BT-Drks. V/2341: 1-2; Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Finanzänderungsgesetz vom 1.12.1967)

Die einfache Verschiebepolitik durch Zuschusskürzungen, Beitragssatzerhöhungen²⁰ und Aufgabenverlagerungen konnte der Bund allerdings nur so-

mittelfristige Finanzplanung von dem für Haushaltsfragen zuständigen BMF-Staatssekretär, Manfred Overhaus (1987: 89), als „nützliches Handwerkszeug“ bezeichnet, weil sie zu einer erheblichen Verbesserung der Informationslage geführt habe. Auch Horst (1995: 233) betont in seiner Analyse der Haushaltspolitik der Bundesrepublik von 1982 bis 1993 diesen Wert: „Anhand der Finanzplanung weiß der Finanzminister, ob ein Ressortvorhaben im geltenden Finanzplan abgesichert ist oder nicht. Folglich kann er bei regierungsinternen Budgetverhandlungen nicht hinter Licht geführt werden.“ Horst (1995: 233, 234) betont weiter, dass die Finanzplanung „[v]or dem Hintergrund der in den achtziger Jahren verfolgten Konsolidierungsstrategie“ die Position des BMF gestärkt habe. Neben dem Bundeskanzleramt sei das BMF das „einzige Ministerium, das über alles Wesentliche informiert“ sei, es sei dem Kanzleramt „sogar überlegen, weil es früher eingeschaltet wird und über eine weit bessere Personalausstattung“ verfüge.

20 Durch das Haushaltsstrukturgesetz 1975 stieg auch der Beitragssatz zur Bundesanstalt für Arbeit, und zwar von 2 auf 3 Prozent.

lange aufrechterhalten, als die Erhöhung der Beitragssätze zur Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit in den Regierungsfractionen Zustimmung fand. Die Finanzkrise der Rentenversicherung 1976/1977, die den Akteuren deutlich machte, dass die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung in Zukunft bei weitem nicht ausreichen würden, die Leistungen zu finanzieren, und bei der die FDP-Fraktion die Zustimmung zu einer weiteren Erhöhung des Rentenversicherungsbeitrages versagte, machte aus der Stabilisierungspolitik schließlich eine Konsolidierungspolitik. Nun wurde akuten Finanz- und Konjunkturkrisen begegnet, um die Handlungsfähigkeit des Bundes und die Leistungsfähigkeit des Sozialversicherungssystems im Haushaltsjahr (oder/ und Wahljahr) zu bewahren, indem konjunkturabhängige Ausgabenblöcke vom Bundeshaushalt in das Sozialversicherungssystem verlagert (Konsolidierungspolitik) und Belastungsverschiebungen zwischen den Sozialversicherungszweigen vorgenommen wurden.

2. In den Jahren zwischen 1977 und 1989 (vgl. Tabelle 8, Anhang) gesellte sich zur Kürzung von Zuschüssen, zu Aufgabenverlagerungen und zu den Veränderungen in den Sozialbeiträgen der Beschäftigten die Politik der Belastungsverschiebungen zwischen der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit hinzu. Diese Belastungsverschiebungen finden vorrangig (1) durch Änderungen in den Beiträgen der Sozialversicherung der Leistungsempfänger und (2) durch simultane Veränderungen in den Beitragssätzen zur Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit – Beitragssatztausch-Operationen – statt.²¹ Auch die Re-Konsolidierungspolitik, also die Verlagerung von konjunkturabhängigen Ausgaben der Sozialversicherung in den Bundeshaushalt setzte bereits in den achtziger Jahren ein. In dieser Zeit bezog sich diese Re-Konsolidierungspolitik allerdings „nur“ auf die Rentenversicherung. Die Bundesanstalt für Arbeit wurde in die Re-Konsolidierungspolitik erst in den neunziger Jahren, als die Defizithaftung des Bundes beträchtlich anstieg, einbezogen.

1976/1977 gingen die Sozial- und Haushaltspolitiker von einer kommenden massiven Finanzkrise der Rentenversicherung aufgrund der sinkenden Lohnsteigerungsraten und der steigenden Ausgaben der Rentenversicherung durch die Maßnahmen der Frühverrentung²² aus, die von den Sozialpartnern extensiv zur

21 Im Haushaltsgesetz von 1981 wurde eine dritte Form der Belastungsverschiebung zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und der Rentenversicherung durchgeführt, der Tausch von Zuschüssen. So finanzierte die durch das Haushaltsgesetz von 1981 beschlossene Kürzung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung um 3,5 Mrd. DM die Defizithaftung des Bundes bei der Bundesanstalt für Arbeit (vgl. hierzu BT-Drks. 9/265: 4; Ziffer 13 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung).

22 Durch die Rentenreformen von 1957 und 1972 waren eine Reihe von Möglichkeiten eingeführt worden, bereits vor Erreichen der Regelaltersgrenze von 65 Jahren eine Rente zu beziehen: (a) die Rente wegen Arbeitslosigkeit nach Vollendung des 60. Le-

Bewältigung von Rationalisierungsprozessen genutzt wurden. Überaus deutlich lassen sich die Bedenken der Sozial- und Haushaltspolitiker in den Wortprotokollen des Deutschen Bundestages und der Öffentlichen Anhörungen des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zum 20. Rentenanpassungsgesetz von 1977 nachlesen. Vor allem die BDA rechnete mit massiven finanziellen Konsequenzen aufgrund des Urteils des Bundessozialgerichts (BSG, 1976) zur Abgrenzung von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, das den Bezug einer Erwerbsunfähigkeitsrente erleichterte (vgl. zum Beispiel Dr. Doetsch (BDA) auf der 5. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 23.3.1977, Wortprotokoll, 5 / 45–47).

Weil die Rentenversicherung und die dynamisierte Bruttolohnanpassung im Nachkriegsdeutschland zum Kernstück des sozialen Friedens zwischen Wähler und Gewählten wie zwischen den Arbeitsmarktpartnern und ihren Mitgliedern wurden, war der drohende finanzielle Kollaps der Rentenversicherung nicht nur ein Problem der Rentenpolitik, sondern auch eines, das für die Regierungsfractionen und die Sozialpartner von besonderem Interesse war. Die Krise der Rentenversicherung wurde bei den Bundestagswahlen 1976 zum Wahlkampfthema. Da nun aber eine weitere Erhöhung des Beitrages in der Rentenversicherung am Widerstand der Wirtschaft und der FDP scheiterte (Roth 1989: 162–163), leitete die Krise der Rentenversicherung die Belastungsverschiebungspolitik ein: Maßnahmen, die durch eine Änderung der Sozialversicherung der Leistungsempfänger und durch Beitragssatztausch-Operationen zu Belastungsverschiebungen zwischen den Sozialhaushalten führten.

Die Finanzkrise der Rentenversicherung war damit aber nicht mehr nur ein rentenpolitisches Problem, sondern wurde zu einem Problem des Sozialversicherungssystems als Ganzes (neben der Bundesanstalt für Arbeit wurde auch die gesetzliche Krankenversicherung in die Finanzierung der Renten einbezogen). Der Rentenkrise wurde nicht durch eine Problemlösung begegnet, die sich allein auf die Rentenpolitik bezog. Die Problemlösung war vielmehr die beiden Politikbereiche – Renten- und Arbeitsmarktpolitik – übergreifend angelegt. Die Ressourcen der Bundesanstalt für Arbeit wurden zum Konjunkturpuffer der Rentenversicherung. In dem Moment, in dem eine weitere Erhöhung des Rentenversicherungsbeitrages auf politischen Widerstand stieß, wurden die Renten- und Arbeitsmarktpolitik fiskalpolitisch koordiniert.

bensjahres, (b) die vorzeitige Rente für Frauen nach Vollendung des 60. Lebensjahres, (c) die flexible Altersgrenze, das heißt die Rente nach Vollendung des 63. Lebensjahres und (d) die flexible Altersgrenze nach Vollendung des 62. Lebensjahres für Schwerbehinderte und Berufs- beziehungsweise Erwerbsunfähige. Die Belastung der Rentenversicherung durch diese Reformen bestand darin, dass die längere durchschnittliche Rentenlaufzeit für Rentner, die diese Renten in Anspruch nahmen, nicht durch versicherungsmathematische Abschläge ausgeglichen wurde (vgl. Mörschel 1978: 3).

Die Belastungsverschiebungen haben zu einem Phänomen beigetragen, das in der Diskussion über den Verschiebepark und auch in der Debatte über die Höhe der Sozialbeiträge bisher wenig Aufmerksamkeit erlangen konnte, nämlich das der relativen Stabilität des Gesamtsozialbeitrages zu Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit. Nachdem dieser 1976 bei 21,0 Prozent lag, kletterte er bis Anfang 1991 auf „nur“ 23,0 Prozent (vgl. hierzu Tabelle 6, Anhang), und dies unter den Rahmenbedingungen der Beschäftigungskrise der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre, der demographischen Herausforderungen für die Rentenversicherung, der stetigen Kosten- und Aufgabenverlagerungen vom Bund in die Sozialversicherungshaushalte und der Steuersenkungspolitik unter Bundesfinanzminister Gerhard Stoltenberg. Dass die Beitragssatztausch-Operationen dazu dienten, den Gesamtsozialbeitrag zur Bundesanstalt für Arbeit und zur Rentenversicherung relativ stabil zu halten, wird aus den in der folgenden Tabelle 3 aufgeführten Begründungen deutlich.

3. In der dritten Phase, dem Zeitraum von 1990 bis heute (Tabelle 9, Anhang), wurde die Verschiebeparkpolitik schließlich durch die Re-Konsolidierungspolitik ergänzt. Die Konsolidierungspolitik und Belastungsverschiebungspolitik setzt sich dabei fort. Diese Politik soll die Stabilität der Beitragssätze zur Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit sichern. Bezogen auf Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit sind die finanzwirksamen Maßnahmen dieser Politik die Anhebung von Zuschüssen und Erstattungen des Bundes an die Rentenversicherung sowie die Ausweitung der Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslosenhilfeempfänger. Im Hinblick auf die Bundesanstalt für Arbeit besteht die Re-Konsolidierungspolitik aus Erstattungen sowie einer Verschärfung des Anspruchs auf berufliche Weiterbildung und Änderungen in der Staffelung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer. Re-Konsolidierungspolitik besteht jedoch nicht nur aus Verschiebeparkpolitik. Zur Politik der Subventionierung der Sozialversicherungshaushalte durch den Bundeshaushalt zählen auch der 1999 eingeführte Zusätzliche Bundeszuschuss sowie die von der rot-grünen Regierung erhobene Ökosteuer, deren Aufkommen dazu verwendet wird, den Beitragssatz in der Rentenversicherung zu stabilisieren. Da diese beiden Maßnahmen jedoch durch eine Steuererhöhung (Mehrwertsteuer, Ökosteuer) finanziert wurden und nicht durch Umschichtungen in den Haushalten, zählen sie nicht zur Verschiebeparkpolitik im Verständnis dieses Papiers.

Die Anzahl und die Kontinuität der Verschiebungsmaßnahmen über mehrere Regierungskoalitionen hinweg deutet darauf hin, dass die Haushalte der Rentenversicherung, der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundes von Regierungskoalitionen mit den unterschiedlichsten Färbungen (1976–1982: SPD-FDP; 1982–1998: CDU/CSU-FDP; 1998–2002: SPD-Bündnis90/Die Grünen) sukzessive stärker miteinander verknüpft wurden. Von den im Anhang (Tabellen 7, 8 und 9, Anhang) aufgeführten 83 Maßnahmen, die zum Teil mehrere Verschiebungsfälle zu-

sammenfassen, sind, wie Tabelle 2 zeigt, 45 Maßnahmen der Konsolidierungspolitik (bis 1976 Stabilisierungspolitik), 12 der Re-Konsolidierungspolitik und 26 Maßnahmen der Belastungsverschiebungspolitik. Innerhalb der Gruppe der Belastungsverschiebungspolitik zeigen 54 Prozent (absolut: 14) der Maßnahmen auf, wie Rentenpolitik durch den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit und 46 Prozent (absolut: 12), wie Arbeitsmarktpolitik durch den Haushalt der Rentenversicherung finanziert werden kann. Durch das Hin- und Herschieben der Beitragssätze zur Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit gingen erhöhte Beitragseinnahmen des einen zu Lasten der Einnahmen eines anderen Sozialversicherungsträgers. Für den Bund hatten diese Belastungsverschiebungen den Vorteil, Liquiditätsengpässe der Sozialkassen voll und ganz auf die Beitragszahler abzuwälzen. Die Sozialhaushalte nahmen sich dagegen gegenseitig in die Pflicht, Defizite und Engpässe untereinander auszugleichen.

Tabelle 3 Beitragssatztauschpolitik zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und der Rentenversicherung zwischen 1949 und 2002

Jahr	Gesetz	Begründung	Beitragssätze vorher → nachher
1949	Sozialversicherungsanpassungsgesetz vom 27.6.1949	Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung, der seit Oktober 1930 unverändert 6,5 Prozent betragen hatte, wurde auf 4 Prozent herabgesetzt, um „Raum für eine Beitragssatzerhöhung der Rentenversicherung zu schaffen“ (Draeger u.a. 1961: 52), nämlich von 5,6 auf 10 Prozent.	Arbeitslosenversicherung: 6,5 → 4,0 Prozent Rentenversicherung: 5,6 → 10 Prozent
1954	Rentenmehrbeitragsgesetz vom 23.11.1954	Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung wurde „[w]ieder im Zusammenhang mit der Erhöhung der Rentenleistungen“ (Draeger u.a. 1961: 54) gesenkt, nämlich von 4 auf 3 Prozent.	Arbeitslosenversicherung: 4,0 → 3,0 Prozent Rentenversicherung: 10 → 11 Prozent
1957	Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten vom 23.2.1957	„Die Erhöhung des Beitragssatzes gegenüber dem bisherigen Recht hängt mit der gleichzeitigen Herabsetzung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um 1 v.H. zusammen ... Eine solche Erhöhung des Beitrages ist ... notwendig, um die Leistungen der Rentenversicherung auf die Dauer sicherzustellen“ (BT-Drks. II/2437: 83).	Arbeitslosenversicherung: 3,0 → 2,0 Prozent Rentenversicherung: 11 → 14 Prozent
1981	2. Haushaltsstrukturgesetz vom 29.12.1981/Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung (AFKG) vom 22.12.1981	„Die Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit werden um je 0,25 v.H. des beitragspflichtigen Arbeitsentgelts erhöht. Eine zusätzliche Belastung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer wird durch die gleichzeitige Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung vermieden“ (BT-Drks. 9/799: 34).	Rentenversicherung: 18,5 → 18,0 Prozent Bundesanstalt für Arbeit: 3,0 → 4,0 Prozent ^a

Fortsetzung Tabelle 3

Jahr	Gesetz	Begründung	Beitragsätze vorher → nachher
1982	Haushaltsbegleitgesetz 1983 (Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und zur Entlastung des Bundeshaushaltes) vom 20.12.1982	Im Gesetzentwurf zum Haushaltsbegleitgesetz wird die Verzögerung der Erhöhung des RV-Beitrages zugunsten der Erhöhung des BA-Beitragsatzes nicht angesprochen (vgl. BT-Drks. 9/2074: 113). Auf der Sitzung im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung antwortete die BDA auf die Frage nach der ordnungspolitischen Richtigkeit des Beitragsatztauses: „Ich möchte hier ganz deutlich sagen, dass wir das Problem der Lastenverschiebung schon seit Jahren kennen und dass wir es im Prinzip bedauern, dass dies noch fortgesetzt werden muss. Aber im Hinblick auf den eingeschlagenen wirtschafts- und sozialpolitischen Kurs, der ja in diesem ganzen Gesetzespaket steckt, gibt es, wie wir meinen, keine Alternative ... Aber zur Finanzierung unserer sozialen Sicherung ist dieses Maßnahmenpaket, wie wir meinen, notwendig“ (Schnabel, BDA, auf der 48. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 24.11.1982, Wortprotokoll, 28/20–18/21).	Rentenversicherung: 18,5 → 18,0 Prozent ^b (bis zum 1.9.1983) Bundesanstalt für Arbeit: 4,0 → 4,6 Prozent
1984	Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und der gesetzlichen Rentenversicherung vom 20.12.1984	„Die verbesserte Finanzlage der BA lässt es bereits früher als vorgesehen zu, den Beitragssatz um 0,2 Prozentpunkte zu senken. Da zum gleichen Zeitpunkt der Beitragssatz in der Rentenversicherung um 0,2 Prozentpunkte angehoben werden muss, wird durch die Beitragssatzsenkung nach dem Arbeitsförderungsgesetz sichergestellt, dass die Gesamtabgabenbelastung von Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht erhöht wird“ (BT-Drks. 10/2176: 6; Begründung der Bundesregierung zum Gesetzentwurf).	Bundesanstalt für Arbeit: 4,6 → 4,4 Prozent Rentenversicherung: 18,5 → 18,7 Prozent
1985	Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlagen in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 21.2.1985	„Die derzeitige Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit lässt es zu, für die Zeit vom 1. Juni 1985 bis zum 31. Dezember 1986 den Beitragssatz auf 4,1 vom Hundert (2x2,05) zu senken. Hierdurch wird die Beitragssatzanhebung in der gesetzlichen Rentenversicherung teilweise kompensiert“ (BT-Drks. 10/2889: 5; Begründung der Bundesregierung zum Gesetzentwurf).	Bundesanstalt für Arbeit: 4,4 → 4,1 Prozent Rentenversicherung: 18,7 → 19,2 Prozent (1.6.1985 bis 31.12.1986; ab 1.1.1987 wieder 18,7 Prozent)

Fortsetzung Tabelle 3

Jahr	Gesetz	Begründung	Beitragssätze vorher → nachher
1985	Siebentes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 20.12.1985	<p>Im Gesetzentwurf wird als Problem formuliert: „Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung ... Anpassung der Beitragssätze in der Rentenversicherung und nach dem Arbeitsförderungsgesetz ohne zusätzliche Belastung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer“ (BT-Drks. 10/2176: 1).</p> <p>Als Lösung wird im Gesetzentwurf formuliert: „Befristete Erhöhung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung der Arbeiter, Angestellten und in der knappschaftlichen Rentenversicherung um 0,2 Prozentpunkte bei gleichzeitiger unbefristeter Senkung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit in entsprechendem Umfang“ (BT-Drks. 10/2176: 1).</p>	<p>Bundesanstalt für Arbeit: 4,1 → 4,0 Prozent (1.1.1986 – 31.12.1986; ab 1.1.1987 wieder 4,3 Prozent)</p> <p>Rentenversicherung: 18,7 → 19,2 Prozent (1.6.1985 bis 31.12.1986; ab 1.1.1987 wieder 18,7 Prozent)</p>
1991	Gesetz zur Änderung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und bei der Bundesanstalt für Arbeit vom 28.3.1991	<p>„Die Anhebung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit unter gleichzeitiger Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um einen Prozentpunkt – auf einen Beitragssatz von 17,7 v.H. – ist sachgerecht, weil damit darauf verzichtet wird, Finanzmittel dort anzusparen, wo sie aktuell nicht benötigt werden, und gleichzeitig Mittel dort verfügbar gemacht werden, wo Defizite zu erwarten sind. Finanzpolitisch gibt es keinen Sinn, bei der Rentenversicherung Geld anzusparen, das diese auf dem Kapitalmarkt anlegt, und das dann der Bund auf dem gleichen Kapitalmarkt in Form von Krediten aufnimmt, um bei der Bundesanstalt für Arbeit auftretende Defizite finanzieren zu können“ (BR-Drks. 12/56: 5, Begründung der Bundesregierung zum Beitragssatztausch zwischen Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit 1991).</p>	<p>Rentenversicherung: 18,7 → 17,7 Prozent</p> <p>Bundesanstalt für Arbeit: 4,3 → 6,8 Prozent (ab 1.1.1992: 6,3 Prozent)</p>

- a Der Beitragssatz zur Rentenversicherung war mit dem 21. Rentenanpassungsgesetz zum 1.1.1981 auf 18,5 Prozent angehoben worden. Die Bundesregierung konnte seitdem durch Rechtsverordnung den Beitragssatz auf 18 Prozent senken, mit Zustimmung des Bundesrates und nach Maßgabe der Finanzlage der Rentenversicherung. Entgegen dem Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde der Beitragssatz zur BA nicht nur um 0,5, sondern um 1 Prozentpunkt angehoben.
- b Die Senkung des Rentenversicherungsbeitrages durch Rechtsverordnung der Bundesregierung war auf das Jahr 1982 befristet. Im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20.12.1982 wurde beschlossen, die erneute Anhebung auf 18,5 Prozent bis zum 1.9.1983 zu verzögern.

Quelle: Tabellen 7, 8 und 9, Anhang.

3 Fallbeispiele der Belastungsverschiebungspolitik

Die Frage, ob mit der jetzigen Absicht Lasten von der Rentenversicherung auf die Krankenversicherung abgewälzt werden, lässt sich meiner Meinung nach nicht beantworten, weil es keinen objektiven Maßstab gibt, nach dem entweder die Rentenversicherung oder die Krankenversicherung für die Lasten aus der Krankenversicherung der Rentner aufzukommen hat ... Für mich ist entscheidend, ob man im Bereich der Krankenversicherung der Rentner das Solidaritätsprinzip aufrechterhält ... Wenn das beachtet wird, ist die Frage, welcher Versicherungszweig für die Kosten aufzukommen hat, für uns einerlei.

(Gerd Muhr, stellvertretender Vorsitzende des DGB, Vorsitzender des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger und SPD-Mitglied, auf der 5. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung als DGB-Vertreter am 23.3.1977, Wortprotokoll, 5/75-5/76)

Im Folgenden soll nun anhand zwischen 1977 und 1991 verabschiedeter Gesetze die *Belastungsverschiebungspolitik* einer genaueren Analyse unterworfen werden.²³

- das 20. Rentenanpassungsgesetz von 1977, weil mit diesem Gesetz erstmalig die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit für die Lösung einer Liquiditätskrise der Rentenversicherung verwendet wurden;
- das 2. Haushaltsstrukturgesetz von 1981 (Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung)²⁴ und das Haushaltsbegleitgesetz 1983, weil auf der Grundlage dieser beiden Gesetze ein Beitragssatztausch zugunsten der Bundesanstalt für Arbeit vollzogen wurde, indem durch diese beiden Gesetze jeweils eine Anhebung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit mit einer Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung finanziert wurde;
- das Gesetz zur Änderung der Vorschriften in der Arbeitsförderung und der gesetzlichen Rentenversicherung von 1984 und das Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlagen in der gesetzlichen Rentenversicherung von 1985, weil diese beiden Gesetze den Beitragssatztausch in die entgegen gesetzte Richtung, also zugunsten der Rentenversicherung, fortsetzten, indem die Anhebung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung mit einer Senkung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit „finanziert“ wurde;

23 Ausgewertet wurden in diesem Zusammenhang die Gesetzentwürfe, die Stenographischen Protokolle der zweiten/ dritten Lesung der Gesetzesvorlagen im Deutschen Bundestag sowie die Wortprotokolle der Öffentlichen Anhörungen im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung. Eine Liste der für das folgende Kapitel verwendeten Dokumente des Bundestages findet sich im Dokumentenverzeichnis.

24 Die Beitragssatztausch-Operation (Anhebung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit und Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung) wurde mit dem Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung (AFKG) (BT-Drks. 9/799) umgesetzt.

- das Gesetz über die Änderung der Beitragssätze in der Bundesanstalt für Arbeit und in der gesetzlichen Rentenversicherung von 1991, weil mit diesem Gesetz im Rahmen des Vereinigungskonsenses die Ausweitung des Arbeitsförderungsrechts auf Ostdeutschland mit einem Beitragssatztausch zu Lasten der Rentenversicherung finanziert wurde.

In der Politik der Belastungsverchiebungen durch Beitragssatztausch und Änderungen in der Sozialversicherung der Leistungsempfänger haben sich immer wieder von Regierungswechseln unabhängige Mehrheitsallianzen mit unterschiedlichen Argumenten und Motiven gebildet. Während BDA, DGB, DAG, VDR, die Bundesanstalt für Arbeit und die Sozialpolitiker aus SPD und CDU/CSU immer geschlossen für Finanzausgleichsbeziehungen und Lastenverteilung durch möglichst hohe Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit an die Rentenversicherung eintraten („systemgerechter“), stimmte der Bund diesem nur solange zu, wie diese Zahlungen durch das eigene Beitragsaufkommen der Bundesanstalt, und nicht durch seine Defizithaftung finanziert wurden. Den Beitragssatztausch betrachteten die Gewerkschaften zwar skeptisch, weil sie durch diese Politik einen weiteren Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik und Rentenversicherung fürchteten und mehr Ressourcen des Bundes oder eine Ausweitung der Beitragszahler einklagten (zum Beispiel Arbeitsmarktabgabe), teilweise stimmten sie diesem jedoch auch zu. BDA und FDP standen der Politik des Beitragssatztausches vergleichsweise offen gegenüber, weil sich dieser unter ihrem Ziel der Stabilität des Gesamtsozialbeitrages betiteln ließ. Die FDP favorisierte zudem eine Beitragssatzanhebung in der Bundesanstalt gegenüber einer in der Rentenversicherung, weil die Rentenversicherung mit der Reform von 1972 für Selbstständige geöffnet worden war. Eine Anhebung des Beitragssatzes zur BA beschränkte sich auf die Arbeiter und Angestellten und traf damit die Kernklientel der FDP, den mittelständischen Selbstständigen, weit weniger, als wenn die Abgaben zur Rentenversicherung gestiegen wären.²⁵ Für den Bund wiederum stand die Konsolidierung des Bundeshaushaltes im Vordergrund, das heißt, es sollten Beitragssätze dort angehoben werden, wo ein Zuschussbedarf entstand, und dort gesenkt werden, wo Finanzmittel des Bundes aktuell nicht von Bedarf waren.

25 So versuchte die FDP bei den Beratungen zum Haushaltsbegleitgesetz 1983 zu erreichen, dass der Beitragssatz zur BA nicht nur auf 4,6, sondern auf 4,8 Prozent angehoben werden sollte, um dadurch ein Vorziehen der Beitragssatzanhebung in der Rentenversicherung zu vermeiden (vgl. Wortprotokoll zur 48. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 24. November 1982, Wortprotokoll, 48 / 21 und 48 / 53-48 / 54).

3.1 Wie Rentenpolitik durch den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit finanziert wird

Die Phasen zwischen den Rentenreformen von 1957, 1972 und 1989 werden in der Policy-Forschung über Rentenpolitik als relativ ereignislose Zeit qualifiziert.²⁶ Weil die Leistungen der Rentenversicherung bis Anfang der siebziger Jahre jedoch massiv ausgeweitet und die Renten dynamisiert und brutto angepasst wurden, wurde die Finanzentwicklung der Rentenversicherung, das Schicksal der Rentner und die Wiederwahl von Bundesregierungen jedoch eng mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verknüpft. Weil die Dynamisierung der Renten diese mit zeitlicher Verzögerung von der Einkommensentwicklung abhängig machte, verlangte die 57er-Reform von den Rentenpolitikern, wollten sie das System erhalten, die Konjunktur- und Lohnentwicklung zu beobachten. Die Abhängigkeit von lohnpolitischen und konjunkturellen Entwicklungen war für die Rentenpolitik weitaus höher als für die Arbeitsmarktpolitik, denn in der Arbeitsmarktpolitik werden die Leistungen nach den Nettolöhnen angepasst. Die Lohnbewegung spielte zu jener Zeit für die Bundesanstalt sowieso eine weitaus weniger wichtige Rolle als für die Rentenversicherung.²⁷ Als daher Mitte der siebziger Jahre die Lohnsteigerungsraten sanken und die Rentenausgaben aufgrund der verzögerten Anpassung schneller als die Löhne (Beitragseinnahmen) wuchsen (vgl. Adamy/Steffen 1990: 95–96), wurde dies der Rentenversicherung zum Verhängnis.

Vor dem Hintergrund der Unwägbarkeiten der ökonomischen und lohnpolitischen Entwicklungen, die beide durch staatliche Intervention – die Lohnpolitik insbesondere vor dem Hintergrund der Tarifautonomie – nur schwerlich beeinflussbar waren, mussten alle an sicheren Renten interessierten Akteure, also die Regierungsparteien, die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, nach Maßnahmen suchen, die der Abhängigkeit der Rentenversicherung von Lohn und Konjunktur gegensteuern. Andere Institutionen der sozialen Sicherung (Bundesanstalt für Arbeit und gesetzliche Krankenversicherung), deren Konjunktur- und

26 So resümieren Rüb/Nullmeier (1991: 441–442), dass nach der Verabschiedung der Rentenreform von 1957 „neue Gestaltungsschritte ... nicht in Angriff genommen [wurden] ... [und] die Reformenergien ... zunächst erschöpft“ waren.

27 Bezeichnend dafür, dass dies von den Akteuren damals auch so gesehen wurde, ist die folgende Aussage von Wilke (Bundesanstalt für Arbeit, Haushalt und Finanzen) in der Öffentlichen Anhörung zum 20. Rentenanpassungsgesetz: „Für die Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit und damit ihre Möglichkeiten, die vorgesehenen Beitragszahlungen an die Rentenversicherung zu leisten, hat eine Schwankung der Lohnsteigerungsrate ... nicht die Bedeutung ... “ (Wilke auf der 5. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 23.3.1977, Wortprotokoll, 5/31).

Lohnabhängigkeit weitaus geringer ausgeprägt war und die noch stabile Finanzverhältnisse aufwiesen, gerieten ins Blickfeld.²⁸

Nachdem die Konjunkturkrise 1966/1967 den Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der Rentenausgaben in Gang setzte, indem die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung stetig gekürzt wurden (vgl. Tabelle 7, Anhang), wurde mit dem 20. Rentenanpassungsgesetz von 1977 die Bundesanstalt für Arbeit zum ersten Mal in die Pflicht genommen, einen Beitrag zur Finanzierung der Rentenversicherung zu leisten.²⁹ Wie wichtig die Einführung von Beitragszahlungen der Bundesanstalt für Arbeit an die Rentenversicherung für diese war, wird daran deutlich, dass im Jahr 1977 rund 25 Prozent der Rentenausgaben der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellte auf Rententeile entfielen, für die die Versicherten in der Vergangenheit keine Beiträge gezahlt hatten (Mörschel 1978: 348). Die Rentenreform 1957 und 1972 hatten also Leistungen ausgeweitet, ohne zugleich deren nachhaltige Finanzierung gesichert zu haben.

Mit dem unter Bundesarbeitsminister Herbert Ehrenberg (1976–1982, SPD) umgesetzten 20. Rentenanpassungsgesetz wurde die Rentenanpassung zum ersten Mal Thema einer Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung³⁰ und beschlossen die Sozialpolitiker – auch zum ersten Mal –, Liquiditätsschwierigkeiten der Rentenversicherung nicht durch eine Erhöhung des Rentenversicherungsbeitrages, sondern durch Belastungsverschiebungen zwischen den Sozialversicherungshaushalten zu bewältigen. In der Begründung des Gesetzentwurfes zum 20. Rentenanpassungsgesetz hieß es auch, dass, [d]ie Rentenversi-

28 Die Bundesanstalt für Arbeit war damals – angesichts der relativ niedrigen Arbeitslosenzahlen – noch in der Lage, ohne eine Anhebung des Beitragssatzes einen Beitrag zur Konsolidierung der Rentenversicherung zu leisten, vgl. hierzu Wilke (Bundesanstalt für Arbeit, Haushalt und Finanzen) auf der 5. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 23.3.1977, Wortprotokoll, 5/31 und 5/87–88.

29 Auch die Krankenversicherung wurde in die Pflicht genommen. Das 20. Rentenanpassungsgesetz wurde in Verbindung mit dem Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz („Gesetz zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung und zur Strukturverbesserung in der gesetzlichen Krankenversicherung“ vom 30.6.1977, BT-Drks. 08/166) verabschiedet. Mit dem Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz wurde der Zuschuss der Rentenversicherung an die Krankenversicherung der Rentner (KVdR) auf 11 Prozent der Rente gekürzt. Zwischen 1977 und 1982 entlastete dies die Rentenversicherung (und belastete dies dementsprechend die Krankenversicherung aufgrund von Mindereinnahmen) um 32 Mrd. DM (Hermann 1990: 128). Während des Gesetzgebungsprozesses ging man davon aus, dass die Verlagerung in der Krankenversicherung eine Beitragssatzerhöhung um 1,2 bis 1,6 Prozentpunkte zur Folge hat (vgl. hierzu Franke, CDU/CSU, 26. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12.5.1977: 1846 (D)).

30 Vgl. hierzu die Auflistung in Schindler 1999, Band 2, 2129–2178, zu „Daten und Themen der Öffentlichen Anhörungen“ zwischen der 1. und 13. Wahlperiode.

cherung ... von der „konjunkturellen Entwicklung unabhängiger“ gemacht werden sollte und die „sozialen Risiken auf die Institutionen der sozialen Sicherung funktionsgerechter“ (BT-Drks. 8/337: 83) verteilt werden sollten. Der Vorschlag von Bundesarbeitsminister Ehrenberg (SPD) und Bundesfinanzminister Apel (SPD), der Finanzkrise durch eine Anhebung des Rentenversicherungsbeitrages zu begegnen, überstand die Koalitionsgespräche aufgrund des Widerstandes der FDP nicht (vgl. hierzu Roth 1989: 162–167). Als Beitrag für die „Konsolidierung der Rentenversicherung zwecks Sicherung des Leistungssystems einschließlich künftiger Rentenanpassungen“³¹ wurde die Bundesanstalt für Arbeit ab 1979 – im Konsens zwischen Regierung und Opposition³² – dazu verpflichtet, Rentenversicherungsbeiträge für ihre Leistungsempfänger zu zahlen (Umstellung von Ausfallzeiten auf Pflichtbeiträge)³³ sowie die vollständige Finanzierung und Durchführung der beruflichen Rehabilitation von der Rentenversicherung zu übernehmen. Eine zu jenem Zeitpunkt angesichts der guten Finanzlage der BA mögliche Senkung des BA-Beitragsatzes wurde so für die Sicherheit der Rente geopfert, und dies auch im Einvernehmen mit der Bundesanstalt für Arbeit.³⁴ Die Finanzabteilung der BA sah während der Diskussionen um dieses Gesetz übrigens Raum für eine Senkung des BA-Beitragsatzes von 3,0 auf 2,5 Prozent.³⁵

Das 20. Rentenanpassungsgesetz sollte dafür sorgen, dass konjunkturelle Schwankungen nicht auf die Rentenfinanzen durchschlugen: Die Bundesanstalt für Arbeit wurde zum Konjunkturpuffer der Rentenversicherung. Die Abhängigkeit der

31 So die Zielsetzung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung, vgl. BT-Drks. 8/165: 1.

32 Vgl. hierzu den Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, BT-Drks. 8/337: 83. Die damalige Opposition, die Fraktion der CDU/CSU, hatte im Ausschuss dabei sogar einen Entschließungsantrag vorgelegt, wonach die Beitragszahlungen der BA auch auf solche Arbeitslose ausgeweitet werden sollten, die nicht Leistungsempfänger der BA sind, vgl. hierzu den Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, BT-Drks. 8/337: 83.

33 Bis dahin wurden in der Rentenversicherung Zeiten der Arbeitslosigkeit als Ausfallzeiten berücksichtigt, das heißt, Arbeitslosigkeit (Leistungsbezug in der Bundesanstalt) wirkte leistungssteigernd bei der Berechnung der Rente, die Rentenversicherung hatte dafür jedoch keine Einnahmen erhalten.

34 So bezeichnete Wilke (Bundesanstalt für Arbeit, Haushalt und Finanzen) die „Einlassung“ der Bundesanstalt zum 20. Rentenanpassungsgesetz „positiv“ (Wilke auf der 5. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 23.3.1977, Wortprotokoll, 5/136).

35 Nachdem der Beitragssatz zur BA mit dem Haushaltsstrukturgesetz von 1975 von 2 auf 3 Prozent angehoben wurde, hatte die BA mit dem Haushaltsabschluss von 1976 ein Rücklagevermögen von rund 1,8 Mrd. DM und bis zum Jahr 1979 rechnete sie mit einem weiteren Anstieg der Rücklage auf bis zu 5 Mrd. DM (vgl. hierzu Wilke [Bundesanstalt für Arbeit, Haushalt und Finanzen] auf der 5. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 23.3.1977, Wortprotokoll, 5/139–140).

Rentenversicherung vom Arbeitsmarkt und der Konjunktur sollte durch die In-dienstnahme der anderen Sozialversicherungen gemindert werden.

Die Debatten im federführenden Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung – zu jenem Zeitpunkt hatte Hermann Rappe (SPD), zugleich Vorsitzender der Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik (IG CPK), den Vorsitz im Ausschuss inne – verdeutlichen, wie sehr die Sorge um die Rente diese für die Bundesanstalt (wie auch die gesetzliche Krankenversicherung) einschneidenden Entscheidungen dominierte. Die Bundesanstalt für Arbeit wie auch der VDR gaben in jenem Verfahren jeweils rein verwaltungs- und finanztechnische Stellungnahmen ab. Die politische Bewertung wurde voll und ganz den Sozialpolitikern von BDA und DGB anvertraut. Die Verbandsvertreter von BDA und DGB wiederum waren primär Rentenpolitiker³⁶, die Ausschussmitglieder zum überwiegenden Teil Mitglied einer Gewerkschaft oder eines Arbeitgeber- beziehungsweise Wirtschaftsverbandes (vgl. Tabelle 13, Anhang). Die Verlagerungsentscheidungen zur Bundesanstalt wurden in den entsprechenden Hearings des Ausschusses³⁷ nicht problematisiert, sondern eher allgemein begrüßt.³⁸

Die Wechselbezüglichkeit der Renten-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik, die das 20. Rentenanpassungsgesetz ausdrückt, bringt der FDP-Abgeordnete Schmidt (Kempten) in der 2. Lesung zu diesem Gesetz auf den Punkt:

Was tut es [das 20. RAG, TR] denn in seinen Schwerpunkten – die wir bejahen – ? Es grenzt wirklich systemgerecht die drei Säulen unserer Altersversorgung ab: Rentenversicherung, Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung. Einmal die Feststellung, dass die Bundesanstalt für Arbeit ab 1979 die Altersversorgungsbeiträge für die Arbeitslosen übernimmt und dadurch auch die konjunkturellen Einflüsse abmildert. Zum anderen begrüßen wir sehr ..., dass die Rentenversicherung in Zukunft nur noch den Durchschnittsbeitrag entsprechend dem Durchschnittsrisiko für die Rentner in der Krankenversicherung zu zahlen hat. (Schmidt, FDP, 26. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12.5.1977: 1867 [D])

36 So war zum Beispiel Gerd Muhr, der in der Ausschusssitzung als DGB-Vertreter auftrat, zu jener Zeit nicht nur stellvertretender Vorsitzender des DGB, sondern auch Vorsitzender des VDR. Der Sachverständige Fritz Schnabel (BDA) war von 1972 bis 1979 als Arbeitgebervertreter für die Rentenversicherung der Arbeiter Mitglied des Sozialbeirates, sprach jedoch in der Anhörung für die BDA. Der Sachverständige Alfred Schmidt (DGB) war von 1969 bis 1990 als Arbeitnehmervertreter für die Rentenversicherung der Arbeiter Mitglied des Sozialbeirates, sprach jedoch in der Anhörung für den DGB.

37 In drei Sitzungstagen wurden insgesamt 49 Institutionen mit 75 Sachverständigen gehört (BT-Drks. 8/337: 78).

38 Vgl. hierzu Wortprotokoll zur 5. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 23.3.1977, Protokoll Nr. 5.

Neben Belastungsverschiebungen durch die Rentenversicherungsbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit sind es Beitragssatztausch-Operationen zugunsten der Rentenversicherung, die es erlauben, Finanzkrisen der Rentenversicherung mit Hilfe der Ressourcen der Bundesanstalt zu bewältigen.

Konstitutiv für diese Art der Belastungsverschiebung waren dabei das Gesetz über die Änderung der Vorschriften in der Arbeitsförderung und der gesetzlichen Rentenversicherung von 1984 und das Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlagen in der gesetzlichen Rentenversicherung von 1985. Im Vergleich zu den Rentenversicherungsbeiträgen der Bundesanstalt sehen die Rentenpolitiker den Weg des Beitragssatztausches jedoch als zweitbeste Lösung an.³⁹ Erstens, weil sie Beitragssatzanhebungen in der Rentenversicherung – und das gilt gerade für die Gewerkschaften – prioritär für eine Verbesserung der sozialen Leistungen verwenden wollen und zweitens, weil man sich von den Rentenversicherungsbeiträgen der Bundesanstalt mehr „systemgerechtere“ Ressourcen erhoffte, als von einem bloßen Beitragssatztausch.⁴⁰ Beiträge der Bundesanstalt an die Rentenversicherung würden das Risiko der Arbeitslosigkeit auf die Bundesanstalt „verlagern“, wo es nach Meinung der Rentenpolitiker, nicht nur aus den Gewerkschaften, sondern auch bei den Arbeitgebern, auch „hingehört“ (so Schnabel, BDA, auf der 42. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 14.11.1984 42/16).

Beitragssenkungen in der Bundesanstalt für Arbeit zugunsten einer Anhebung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung fanden immer dann statt, wenn sich die Bundesanstalt in einer Überschusssituation befand (1984, 1985 und 1987). Statt Überschüsse der BA zur Senkung ihres Beitrages zu verwenden, wurden die Finanzen der Rentenversicherung gesichert. Denn die sinkenden Lohnsteigerungs- und Beschäftigungsraten zu Beginn der achtziger Jahre waren aufgrund der Fixierung der Rentenfinanzen auf die Einkommensentwicklung nach der 57er-Reform ein großes Problem für die Rentenfinanzen. Konnte die Rentenversicherung den ersten größeren Einbruch in den Lohnsteigerungsraten nach dem Zweiten Weltkrieg, die Tarifabschlüsse 1965 bis 1967, noch durch ihre Liquiditätsreserven auffangen, so war dies beim zweiten Einbruch, den der Jahre 1983 bis 1985, nicht mehr der Fall. Die Liquiditäts- und Vermögensreserven der Rentenversicherung waren durch die ständigen Kürzungen des Bundeszuschusses

39 Vgl. hierzu die Wortbeiträge von Biesenberger (CGB), Faupel (DGB), Ruppert (DAG), Dr. Kolb (VDR), Prof. Meinhold (Sozialbeirat) und Schnabel (BDA) auf der 42. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 14.11.1984 unter dem Vorsitz von Glombig (SPD), Protokoll Nr. 42.

40 Vgl. hierzu Faupel (DGB) auf der 42. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 14.11.1984 unter dem Vorsitz von Glombig (SPD), Protokoll Nr. 42/12-14.

zugunsten der Konsolidierung des Bundeshaushaltes aufgebraucht und konnten dementsprechend nicht mehr helfen, den Beitragsausfall auszugleichen. Eine Beitragssatzanhebung in der Rentenversicherung war daher unausweichlich; dass diese jedoch durch die Senkung des Beitrages zur Bundesanstalt finanziert wurde, ist Ausdruck dessen, dass der von der Policy-Forschung apostrophierte Tunnelblick der Rentenpolitiker aufgeben wurde, als es um die Finanzierung der Renten ging. So betonte Dieter-Julius Cronenberg (FDP) in der BT-Debatte zum Gesetz von 1984, dass „durch die beiden Maßnahmen“ Absenkung BA-Beitrag und Erhöhung RV-Beitrag die „Gesamtbelastung an Sozialversicherungsbeiträgen“ gleich bleibe und ein „beachtlicher Beitrag zur Liquiditätsverbesserung der Rentenversicherung“ erfolgt sei: „Insofern fällt es uns überhaupt nicht schwer, dem Gesetz zuzustimmen“ (Dieter-Julius Cronenberg, FDP, 108. Sitzung des Deutschen Bundestages am 6.12.1984: 8109 (D)).

3.2 Wie Arbeitsmarktpolitik durch den Haushalt der Rentenversicherung finanziert wird

Nachdem 1979 die Rentenversicherungsbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit eingeführt worden waren, setzte die Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation Anfang der achtziger Jahre der Verschiebung der Finanzkrise der Rentenversicherung in die Bundesanstalt Grenzen. Bereits mit dem Haushaltsbegleitgesetz von 1983 wurden die Rentenversicherungsbeiträge, die die Bundesanstalt der Rentenversicherung zu zahlen hatte, durch die Umstellung auf die Höhe der Leistungen als Bemessungsgrundlage wieder radikal gekürzt. Hintergrund dieser Maßnahme war, dass sich die Finanzsituation der BA dramatisch verschlechtert hatte und man für das Jahr 1984 mit einem Zuschussbedarf seitens des Bundes von 14 Mrd. DM rechnete.⁴¹ Die Verringerung der Beitragszahlung der Bundesanstalt an die Rentenversicherung wurde von der „Mehrheit der Mitglieder“ des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung wegen „der höhere[n] Zahl von Arbeitslosen“ als „unumgänglich“ (BT-Drks. 9/2290: 12-13) betrachtet.⁴²

41 Vgl. hierzu Stingl (Präsident der Bundesanstalt für Arbeit) auf der 48. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 24. November 1982, Wortprotokoll, 48/31-32.

42 Durch die Rücknahme der Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung gingen der Rentenversicherung in den folgenden Jahren pro Jahr 5 Mrd. DM verloren und erst mit der Rentenreform von 1989 wurde das System erneut umgestellt, indem die Rentenversicherungsbeiträge der BA-Leistungsempfänger wieder auf die Basis der Pflichtbeiträge (auf Basis von 80 Prozent des Bruttoentgelts) gestellt wurden (in Kraft ab Januar 1995). Auch diese Umwandlung, die unter dem mit der Rentenreform 1989 verfolgten Ziel einer mittel- und langfristigen Sicherung der Finanzierung der Renten stand, fand im einhelligen Konsens der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

Klarer als in dieser Rücknahme der Rentenversicherungsbeiträge der BA-Leistungsempfänger wird der Zugriff der Arbeitsmarktpolitiker auf die Ressourcen der Rentenversicherung jedoch in der Politik des Beitragssatztausches zugunsten der Bundesanstalt für Arbeit deutlich (vgl. Tabelle 3). Beitragssatzsenkungen in der Rentenversicherung zugunsten einer Anhebung in der Bundesanstalt für Arbeit fanden immer dann statt, wenn der Zuschussbedarf der Bundesanstalt wuchs (1981, 1982 und 1991). Auch für die Arbeitsmarktpolitiker war der Beitragssatztausch jedoch eine zweitbeste Lösung, weil insbesondere die Gewerkschaften (DAG und DGB) eine Umstellung des Finanzierungssystems in der aktiven Arbeitsmarktpolitik von Beiträgen auf Steuern gegenüber einem Beitragssatztausch bevorzugten. Lieber als die Finanzen der Rentenversicherung waren den Arbeitsmarktpolitikern die Ressourcen des Bundes.⁴³ Die Arbeitgeber dagegen „bedauerten“ zwar „das Problem der Lastenverschiebung“ durch Beitragssatztausch, sahen dazu im Hinblick auf das Erreichen des Konsolidierungsziels jedoch „keine Alternative“.⁴⁴

Zum Höhepunkt des Zugriffs der Arbeitsmarktpolitiker auf die Ressourcen der Rentenversicherung wurde der Beitragssatztausch des Jahres 1991, als die Anhebung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit von 4,3 auf 6,8 Prozent (ab 1.1.1992 auf 6,3 Prozent) durch eine Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um einen Prozentpunkt (von 18,7 auf 17,7 Prozent) gegen finanziert wurde, und sogar der Rentenpolitiker des VDR von der Indienstnahme der Rentenversicherung überzeugt war:

Ich glaube, man muss das Problem Rentenversicherungsbeitrag einerseits und Beitrag zur Bundesanstalt für Arbeit auseinanderhalten, obwohl hierbei ein gewisser zeitlicher Zusammenhang natürlich nicht zu übersehen ist. Das Problem bestand ja schon einmal im Sommer. Ich glaube, eine Maßnahme, die möglicherweise für den einen Bereich richtig ist, wird nicht dadurch falsch, dass man sie mit einer Maßnahme in einem anderen Bereich koppelt.

(Ruland, VDR, 3. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 12. Februar 1990, Wortprotokoll, 3 / 96-97)

Auch die Gewerkschaften, die bis dahin Beitragssatzverschiebungen mit dem Argument einer stärkeren Beteiligung des Bundes eher skeptisch gegenüberstanden,

(vgl. BT-Drks. 11 / 5530: 18) statt und wurde auch von BDA, DGB und der Bundesanstalt für Arbeit begrüßt, vgl. Wortprotokoll zur 83. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 19.4.1989, 83 / 7-83 / 8, sowie die Ausschussdrucksache Nr. 1102 (Stellungnahme BDA), Ausschussdrucksache Nr. 1110 (Stellungnahme BA) und Ausschussdrucksache Nr. 1099 (Stellungnahme DGB).

43 Vgl. hierzu insbesondere 48. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 24. November 1982, Wortprotokoll, 48.

44 So Schnabel (BDA) in der 48. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 24. November 1982, Wortprotokoll, 48 / 22.

zeigten sozialpolitische Gesamtverantwortung, wie es die folgende Einschätzung Rupperts (DAG) zum Beitragssatztausch während des Vereinigungskonsenses anzeigt:

Wenn wir wirklich keine Verschiebebahnhöfe wollen, sondern wir die einzelnen Versicherungen gemäß ihrer Aufgabe sachgerecht finanzieren wollen, dann müssen wir sagen, dass auf jeden Fall dann, wenn in der Rentenversicherung ein Überschuß vorhanden ist, der größer ist als die vorhandene Rücklage, Überlegungen anzustellen wären, inwieweit eine Beitragssatzsenkung angezeigt ist ... Es ist durchaus von Vorteil, wenn es möglich ist, den Beitragssatz in einer Versicherung zu senken und ihn in der anderen zu erhöhen, obwohl das sachlich nichts miteinander zu tun haben sollte, muß ich noch einmal betonen.
(Ruppert, DAG, 3. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 12. Februar 1990, Wortprotokoll, 3 / 91)

4 Interessenvermittlung in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik

Staat und Verbände treffen in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik bei der Artikulation und Aggregation der Interessen sowie in Momenten der institutionalisierten Konflikt- und Konsensregelung zusammen. Während die in diesem Beitrag angesprochenen Studien zur Verbandseite oftmals nahezu ausschließlich die Experten und Verwaltungsangestellten sowie die Vertreter der Sozialversicherungsträger und ihrer Dachorganisationen zählen, soll im Folgenden die Bedeutung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände hervorgehoben werden.

Die sich um die Selbstverwaltungsträger gruppierenden Renten- und Arbeitsförderungsrechtsspezialisten kennen zwar die komplexe Materie des bundesdeutschen Sozialrechts am besten. Sie können ausrechnen und abschätzen, inwieweit Beitragssätze angehoben werden müssen oder gesenkt werden können oder wie Finanzbeziehungen geändert werden, sodass bestehende Rechtsansprüche der Leistungsempfänger noch erfüllt werden können. Die Sozialpartner sind jedoch weniger daran interessiert, wie sich die Rentenformel im Konkreten zusammensetzt, sondern wie die Finanzierung der für die Tarifpartner nützlichen Leistungen der Sozialversicherung gewährleistet wird.

Die Änderung von Zuschüssen, Erstattungen und Aufgabenverlagerungen sowie die Anhebung und Senkung von Beitragssätzen zur Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit wie auch Veränderungen im Recht der Sozialversicherung der Leistungsempfänger sind Entscheidungen der legislativen und exekutiven Organe. Veränderungen im Leistungsrecht und Veränderungen von Erstattungen und Zuschüssen, wie auch die Anhebung der Beitragssätze in der Bun-

desanstalt und in der Rentenversicherung (bis 1992) werden im Bundestag beschlossen. Die Senkung der Beitragssätze unter dem im Gesetz festgelegten Wert kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates alleine durchsetzen. In den neunziger Jahren haben sich die exekutiven Entscheidungskompetenzen im Sozialrecht verstärkt. So wird der Rentenversicherungsbeitrag seit 1992 durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates festgesetzt und hat die Bundesregierung auch im Leistungs- und Haushaltsrecht der Arbeitsförderung erheblich an Entscheidungskompetenzen hinzugewonnen (vgl. hierzu Trampusch 2002: 24–30). Wollen die Sozialpartner ihr Kerninteresse in die Entscheidungsprozesse der Verschiebepolitik einbringen, nämlich ihr Interesse an der Sicherung der sozialen Leistungen und der Nachhaltigkeit ihrer Finanzierung, so liegt es auf der Hand, dass die Verbände legislative und exekutive Entscheidungsträger direkt ansprechen. Für die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ist daher der Kontakt mit Ministerien, Ministerialbürokratien und Regierungsfractionen von grundlegender und konstituierender Bedeutung.

Dabei stehen den Sozialpartnern die folgenden formellen oder informellen Möglichkeiten der Interessenvermittlung zur Verfügung:

1. Kontakte mit der Ministerialbürokratie bei der Formulierung der Referentenentwürfe (Intermediatzugang);
2. die Öffentlichen Anhörungen in den sozialpolitischen Ausschüssen;
3. die personelle Verflechtung der Bundestagsabgeordneten, Minister und Ministerialbeamten mit den organisierten Interessen;
4. die personelle Verflechtung zwischen den Verbänden und den Parteien und
5. die ideologisch-programmatische Nähe zwischen Parteifractionen und den Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbänden im parlamentarisch-institutionellen Rahmen.

Im Folgenden soll nun erläutert werden, wie und aufgrund welcher Ursachen sich diese Interessenvermittlungsgelegenheiten zwischen Bund, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf der legislativen und exekutiven Ebene in den letzten drei Jahrzehnten verändert haben. Die Politik der Belastungsverschiebungen blieb von diesen Veränderungen relativ unberührt.

Während in den siebziger und achtziger Jahren der Einfluss der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auf die Politik der Regierungsparteien (Regierungsfractionen) vorrangig durch die Mitglieder und Öffentlichen Anhörungen des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung gewährleistet wurde, sind die Interessenvermittlungsstrukturen in den neunziger Jahren weiter gestreut. Die Politik der sozialfiskalischen Belastungsverschiebungen hat sich trotz dieser Veränderung fortgesetzt. Im Unterschied zu den siebziger und achtziger Jahren

subventioniert der Bund jedoch in den neunziger Jahren vermehrt die Haushalte der Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit. Beitragssatzstabilität wird durch Steuern und Staatsverschuldung finanziert. Der Bundeshaushalt gerät dadurch in Abhängigkeit von den Beitragseinnahmen. Diese Entwicklung kann als Folge der Konsolidierungspolitik der siebziger und achtziger Jahre, das heißt der Entlastungspolitik zugunsten des Bundeshaushaltes auf Kosten der Sozialversicherungshaushalte, betrachtet werden und verschärft die Problematik der Finanzierungsgrundlagen für die Sozialausgaben zusätzlich. Während der Bund in den siebziger und achtziger Jahren durch seine Konsolidierungspolitik die Beitragssätze in der Sozialversicherung in die Höhe getrieben hat, treibt er nun, um die Beitragssätze zu stabilisieren, den Anteil des Bundes an der Finanzierung der Sozialversicherung, und damit die Steuern, in die Höhe. Grob gesprochen kann man das eine Konsolidierungspolitik der Konsolidierungspolitik nennen (Re-Konsolidierungspolitik).

Von der 7. bis zur 14. Legislaturperiode weisen die Bundestagsabgeordneten (vgl. Tabellen 10 und 11, Anhang) und Bundesarbeitsminister (vgl. Tabelle 15, Anhang) eine starke Verbandsfärbung auf. In den siebziger Jahren und achtziger Jahren wurde der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, der bis vor kurzem sowohl für die Gesetzgebung in der Rentenversicherung als auch für die in der Arbeitslosenversicherung zuständig war, zum Fixpunkt der Interessenvermittlung. Die Verbandsfärbung der Mitglieder und Vorsitzenden dieses Ausschusses war stark ausgeprägt (vgl. Tabellen 13 und 14, Anhang) und die Zahl der Öffentlichen Anhörungen (vgl. Tabelle 12, Anhang) nahm sprunghaft zu.⁴⁵ Der Aus-

45 Die Durchführung Öffentlicher Anhörungen durch die Ausschüsse des Bundestages war bereits mit der im Jahr 1951 beschlossenen Geschäftsordnung des Bundestages (§73 GOBT) möglich. Trotzdem fanden bis zur 4. Wahlperiode (1961 bis 1965) nur relativ wenige Anhörungen statt. In der 1. Wahlperiode (1949-1953) fand keine Anhörung statt, in der 2. WP (1953-1957) und 3. WP (1957-1961) gab es jeweils eine und in der 4. WP (1961-1965) insgesamt sechs. In der 5. WP (1965-1969) stieg die Zahl der Öffentlichen Anhörungen dann auf 58 an (Schüttemeyer 1989: 1148). Vor dem Hintergrund der Intensivierung der parlamentarischen Kontrolle des „informellen Entscheidungsablaufes“ in der Großen Koalition (1966-1969) nahm die Zahl der Öffentlichen Anhörungen weiter zu (vgl. hierzu Tenhaef 1992: 91-107). Nachdem sich zwischen der 4. und 5. Wahlperiode die Zahl der Hearings verzehnfacht hatte (Schüttemeyer 1989: 1148) und danach stetig anstieg, kam es mit der Regierungsübernahme durch die christlich-liberale Koalition unter Helmut Kohl in der 10. Wahlperiode (1983 bis 1987) zu einer weiteren Zunahme der Anhörungen (vgl. hierzu Schüttemeyer 1989: 1151). Die Opposition benutzte das Instrument der Öffentlichen Anhörungen nun sehr rege; Ziel war, die Regierung zu kontrollieren und über die Parlamentsarbeit mitzuregieren. Dabei führte, wie in der 8. (1976-1980) und 9. Wahlperiode (1980-1983), der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung die meisten Öffentlichen Anhörungen durch (Tenhaef 1992: 186), in der 8. und 9. Wahlperiode unter dem Vorsitz

schuss war der Ort, an dem sich Sozialpolitiker aus SPD, CDU/CSU und FDP trafen. Im Ausschuss saßen also vor allem und nahezu ausschließlich nur jene Abgeordneten, die die Sozialpolitik in den Parteien vertraten. In der Sozialpolitik gab es dabei zwischen den Parteien in der Programmatik wenig Konflikte (Hermann 1988; Berlepsch 1991), auch wenn das Wahlinteresse, wie man bei den Rentendiskussionen 1972 (Hockerts 1992) und 1976/1977 (Roth 1989: 155–157) beobachten konnte, durchaus zu Spannungen führen konnte. Dabei war es zu jener Zeit nicht die Verbandsmitgliedschaft der Sozialpolitiker allein, die eine Abstimmung der Verbandsinteressen mit denen der Parteien garantierte. Es war vielmehr der Umstand, dass die Abgeordneten in den Verbänden groß geworden sind, der Parteikarriere also eine in den Verbänden voraus gegangen war. Die sozialpolitische Kompetenz der Parteien reifte gewissermaßen in diesem Ausschuss heran. Die Bedeutung, die der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung für die Interessenvermittlung in der Sozialpolitik hatte, wurde dabei dadurch verstärkt, dass er eine Rekrutierungsfunktion im Hinblick auf staatliche Organisationen in der Renten- und Arbeitsmarktpolitik hatte (vgl. Tabelle 16, Anhang). Auf der anderen Seite kumulierten die Sozialpolitiker aus den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die in den Öffentlichen Anhörungen des Ausschusses als Sachverständige gehört wurden, Ämter (vgl. Tabelle 17, Anhang). Die in den Öffentlichen Anhörungen für die Interessen von BDA, DGB und DAG auftretenden Sachverständigen übten Funktionen in renten- und arbeitsmarktpolitischen Selbstverwaltungsorganisationen aus. Sie waren im Sozialbeirat aktiv, gehörten dem Vorstand und der Mitgliederversammlung des VDR an oder übten Funktionen im Vorstand und Verwaltungsrat der BA aus.

Liest man die Wortprotokolle des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung aus den siebziger und achtziger Jahren so gewinnt man – überspitzt formuliert – an der einen oder anderen Stelle gar den Eindruck, dass die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in den Öffentlichen Anhörungen nicht nur die Antworten gaben, sondern auch die Fragen stellten. Auch wenn in der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion über den Nutzen und die Funktionen der Öffentlichen Anhörungen kein einheitliches Urteil zu finden ist⁴⁶, ist für unsere Zusam-

von Hermann Rappe (SPD, IG CPK), in der 10. unter dem Vorsitz von Eugen Glombig (SPD, DAG).

46 Auf der einen Seite werden sie positiv als Beschleuniger der Parlamentsfunktionen (Gesetzgebungsfunktion, Kontrollfunktion, Artikulationsfunktion und Öffentlichkeitsfunktion) bewertet, auf der anderen Seite aber auch als „Ritual“, „mehr oder weniger lästige Pflichtübung“ (Handelsblatt vom 2.1.1978; zit. nach Tenhaef 1992: 137) und „legitimatorisches Feigenblatt“ (vgl. hierzu Schüttemeyer 1989: 1145) in ihrer Bedeutung auf politische Entscheidungsfindung eher gering eingeschätzt. Der Einfluss der Hearings auf die Entscheidungen und Gesetze lässt sich sowieso nur ex-post und anhand konkreter Entscheidungsprozesse untersuchen. Dabei muss man sich jedoch, wenn man keine Tiefeninterviews mit den beteiligten Schlüsselakteuren führt, so

menhänge im Besonderen hervorzuheben, dass sich die Abgeordneten, die in den Parteien und deren Arbeitsgruppen die Sozialpolitik vertraten, in diesem Ausschuss nicht nur mit den Verbänden trafen, sondern auch untereinander.

Betrachtet man diejenigen Öffentlichen Anhörungen näher, in denen die im vorangegangenen Abschnitt angeführten Gesetze der Belastungsverschiebungen beraten wurden, so lässt sich das Folgende schließen. Es waren eindeutig die Sozialpartner (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften), die bei der Interessenartikulation in den Anhörungen die Schwerpunkte setzten. Als geladene Sachverständige dominierten in den politischen Diskussionen die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gegenüber den Vertretern der Sozialversicherungsträger und deren Dachverbänden. Die Sozialpartner (BDA, DGB, DAG) vertraten dabei weniger die Partikularinteressen der Sozialversicherungsträger und ihrer Dachorganisationen als ihr eigenes, das meint ihr Interesse an den für die Tarifpartner nützlichen Leistungen der Sozialversicherung. Wenn Beitragssätze getauscht wurden, gaben die Sozialpartner und nicht die Selbstverwaltungs- und Sozialversicherungsträger Stellungnahmen ab. Die Selbstverwaltungs- und Sozialversicherungsträger an sich waren in den betrachteten Entscheidungsprozessen relativ bedeutungslos und äußerten sich eher zu verwaltungs-, finanz- und rechtstechnischen Fragen. Die in die Ausschusssitzungen geladenen Sachverständigen von BDA, DGB und DAG übten zwar ehrenamtliche Funktionen im Sozialbeirat, im VDR und in Vorstand und Verwaltungsrat der BA aus, jedoch traten sie im Ausschuss eben als Vertreter der Verbände und nicht als Vertreter der Selbstverwaltung auf.

Gegen Ende der achtziger Jahre und vor allem in den neunziger Jahren nahm die Bedeutung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung für die Interessenvermittlung zwischen Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden allerdings dramatisch ab. Dies lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass sich die Bedeutung exekutiver Interessenvermittlung erhöht hat. Die Stärkung der exekutiven Ebene in der Gestaltung sozialpolitischer Entscheidungsprozesse ist mit den folgenden Entwicklungen in einen Zusammenhang zu bringen:

- Es fanden programmatisch-ideologische Veränderungen sowie Machtverschiebungen innerhalb der Parteien statt. Sowohl in der SPD als auch in der CDU/

wieso in der Regel mit Indikatoren des Verbandseinflusses „begnügen“, wie zum Beispiel die personale Integration (Verbandsfärbung von Abgeordneten, Ministern und Bürokraten), informelle Kontakte oder eben die Zahl Öffentlicher Anhörungen und die Auswertung der in diesen Anhörungen geführten Diskussionen (vgl. hierzu auch Wessels 1987). Zum Teil ist der Einfluss der Anhörungen auch dokumentiert, wenn zum Beispiel in den Berichten des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung oder in den Debatten im Bundestag darauf Bezug genommen wird, dass einzelne Regelungen aufgrund der Anhörung verändert wurden.

CSU hat sich das ideologische und machtpolitische Gewicht der Sozialpolitiker verringert.

- Es fanden programmatisch-ideologische Veränderungen sowie Machtverschiebungen innerhalb der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände statt. Im Zuge des Anstiegs der Lohnnebenkosten hat sich die Interessenartikulation wirtschaftspolitischer und mittelständischer Interessen verstärkt.
- Der Anteil des Bundes bei der Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit, der Rentenversicherung und der Sozialausgaben ist in den neunziger Jahren angestiegen (Tabelle 5, Anhang). Dies hat zur Folge, dass sich hinsichtlich der Bestimmung regierungspolitischer Schwerpunkte das Gewicht des Bundesfinanzministeriums erheblich erhöht hat.
- Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung hat sich der Kontakt zwischen den Verbänden und dem Bundeskanzleramt verstärkt. Die Finanzierung und sozialpolitische Begleitung der Wiedervereinigung wurde Anfang der neunziger Jahre zur „Kanzler-Sache“ (dreiseitige und intime Kanzlertreffen).
- Aufgrund der seit 1994 ständig knappen Mehrheiten der Regierungsfractionen hat sich die Bedeutung des Koalitionsmanagements, das bereits in den achtziger Jahren an Gewicht gewann (vgl. Manow 1996), weiter verstärkt.
- Im Sozialrecht haben exekutive Entscheidungskompetenzen zugenommen.

Weil die einzelnen Abgeordneten die Anbindung der Regierungspolitik an die Interessen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände so weniger gut gewährleisten können, wurden für die Verbände der direkte Zugang zur Ministerialbürokratie auf der Ebene der Referenten, die direkte Intervention beim Kanzler durch bilaterale Treffen sowie die mit der Einheit eingerichteten dreiseitigen Gesprächsrunden im Bundeskanzleramt wichtiger. Die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände benutzen in den neunziger Jahren zur Wahrung ihrer Interessen verstärkt informelle Kanäle, den Intermediatzugang zum Ministerium oder eine direkte Intervention beim Kanzler, weil die Parteien ein in den Interessen der Verbände verwurzeltes und routiniertes Verfahren der Interessenvermittlung nicht mehr gewährleisten können. Das heißt nicht, dass die Beziehung und Verflechtung zwischen Bundestagsfraktionen und gesellschaftlichen Interessenträgern völlig irrelevant wurde. Dies hat zuletzt gerade auch die Hartz-Reform deutlich gemacht, die im Verlauf des parlamentarischen Entscheidungsprozesses noch reichliche Veränderungen erfuhr, im Bereich der Zeitarbeit vor allem auf Grund des Druckes der Gewerkschaften. Im Vergleich zu den siebziger und achtziger Jahren hat sich jedoch die Rolle der legislativen Entscheidungsstrukturen mehr in Richtung Schadensbegrenzung (aus Sicht der gesellschaftlichen Interessenträger) bewegt.

5 Fazit

Die Sicherung der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme wurde in den letzten Jahrzehnten zum großen Teil dadurch gewährleistet, dass aktuelle Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungen durch Verschiebungen zwischen den Haushalten gelöst wurden. Durch die Verschiebepolitik werden konjunkturabhängige Ausgabenblöcke zwischen den Haushalten ausgeglichen. Weil dies trotz grundlegender Strukturprobleme des Sozialversicherungssystems die Finanzierungsgrundlagen von sozialen Leistungen sichert, ist die Politik des Verschiebepolitik weit mehr als ein Ausdruck einer auf den Bundeshaushalt bezogenen fiskalpolitischen Finanzakrobatik. Die wechselseitigen fiskalischen Abhängigkeiten zwischen dem Bund und den Sozialversicherungen machen Krisen der Sozialversicherungshaushalte zudem zu Krisen des Bundeshaushaltes und umgekehrt. Historisch betrachtet dient die gegenseitige Instrumentalisierung der Haushalte bei der Finanzierung der Sozialausgaben nicht nur den fiskal- und haushaltspolitischen Interessen und Strategien des Bundes, sondern sie bringt diese mit den sozialpolitischen Interessen der Sozialpartner in Übereinstimmung. Die Verschiebepolitik hat dabei Veränderungen in der Interessenvermittlung zwischen Staat und Sozialpartnern überdauert. Während in den siebziger und achtziger Jahren der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung von überragender Bedeutung war, hat in den neunziger Jahren die exekutive Ebene an Gewicht hinzugewonnen.

Die Nachhaltigkeit der Finanzierungsgrundlagen der Sozialversicherung kann nur gewährleistet werden, wenn man die komplexen Finanzbeziehungen zwischen den Sozialversicherungshaushalten sowie die Finanzierungsströme zwischen dem Bund und den Sozialversicherungsbudgets im Auge behält. Die aktuelle politische Entwicklung trägt dem jedoch nur unzureichend Rechnung. Die Hartz-Kommission beschränkte sich in ihren Reformvorschlägen allein auf die Bundesanstalt für Arbeit. Der Auftrag der Rürup-Kommission bezieht sich auf die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung und lässt wiederum die Arbeitslosenversicherung und die Beziehung der Sozialversicherungen zum Bundeshaushalt unberücksichtigt. Die Trennung der Arbeitslosenversicherung von den anderen Sozialversicherungszweigen durch die aktuelle Umstrukturierung auf Ressort- und Ausschussebene lässt die Verschiebepolitik unberührt, solange die Ressourcen der Bundesanstalt für Arbeit die Sicherheit der Renten gewährleisten sollen. Weil die Haushalte eine enge Koppelung aufweisen, wird jegliche Strukturreform, die sich allein auf einen Teilbereich bezieht, Stellwerkfragen nach sich ziehen. Die Finanzbeziehungen werden noch komplexer. Die Beitragssätze zur Sozialversicherung sind hoch. Eine Senkung der Beiträge zur Renten-, zur Kranken- oder zur Pflegeversicherung oder zur Bundesanstalt für Arbeit ist ohne massive Einschnitte in die Leistungen der Sozialversicherungszweige nicht mög-

lich. Wenn man jedoch Leistungen kürzt (zum Beispiel Arbeitslosenhilfe, Arbeitslosengeld, Rente), sinken die Beitragseinnahmen noch mehr (Sozialversicherung der Leistungsempfänger), und im nächsten Schritt müssen Ausgleichsmaßnahmen zwischen den Haushalten überlegt werden, damit das System nicht kollabiert. Was als Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme begann, hat sich mittlerweile wegen des hohen Gesamtsozialbeitrages und aufgrund der Vervielfältigung der fiskalischen Interdependenzen zwischen den Haushalten zu einem Bündnis dagegen entwickelt.

Die Kernfrage der empirischen Politikforschung in der Analyse sozialpolitischer Entscheidungsprozesse sollte weniger sein, wie sich sektorale Verhandlungssysteme in der Sozialpolitik koordinieren lassen, sondern auf Grundlage welcher Interessenkoalition zwischen Bund, Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden die sowohl für den Bund als auch für die Sozialpartner nützliche Verschiebepolitik erfolgte. Die Differenzierungsthese kann weder das Phänomen noch die genuine Leistungsfähigkeit des Verschiebepolitik erklären. Das Problem einer die einzelnen sozialpolitischen Politikbereiche übergreifenden Strukturreform ist nicht die institutionelle Koordination verselbstständiger Verhandlungssysteme, sondern die historisch gewachsene und von der konkreten Form der Entscheidungsstrukturen und des Verhandlungssystems unabhängige Interessenkoordination zwischen Staat und Sozialpartnern. Die fiskalpolitische Koordinierung der sozialpolitischen Politikbereiche wurde von den verschiedensten Regierungskoalitionen und unter verschiedenen Bedingungen der Interessenvermittlung betrieben. Egal, welche konkrete Form die Interessenvermittlung zwischen Staat und Sozialpartnern annimmt, der Verschiebepolitik bleibt.

6 Literaturverzeichnis

- Adamy, Wilhelm / Johannes Steffen, 1990: *Finanzierungsprobleme des Sozialstaates in der Beschäftigungskrise: Sozialpolitik zwischen solidarischer Sicherung und marktkonformer Funktionalität. Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Bd. 13.* Regensburg: Transfer Verlag.
- BA (Bundesanstalt für Arbeit), 2000: *Haushaltsplan Haushaltsjahr 2001.* Nürnberg.
- , 2001: *Haushaltsplan Haushaltsjahr 2002.* Nürnberg.
- , 2002: *Geschäftsbericht 2001.* Nürnberg.
- Benzler, Susanne / Hubert Heinelt, 1991: *Stadt und Arbeitslosigkeit. Örtliche Arbeitsmarktpolitik im Vergleich.* Opladen: Leske+Budrich.
- Berlepsch, Hans-Jörg von, 1991: „Sozialistische Sozialpolitik?“ *Zur sozialpolitischen Konzeption und Strategie der SPD in den Jahren 1949–1966.* In: Klaus Tenfelde (Hrsg.), *Arbeiter im 20. Jahrhundert.* Stuttgart: Klett-Cotta, 461–482.

- Beske, Fritz / Thomas Drabinski / Claus Michel, 2002: *Politische Entscheidungen zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung. Finanzielle Belastung der gesetzlichen Krankenversicherung/Finanzielle Entlastung anderer Zweige der Sozialversicherung und des Staates*. Schriftenreihe des Fritz Beske Instituts für Gesundheits-System-Forschung, Bd. 91. Kiel: IGSF.
- BMAS (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung), 1967: *Übersicht über die soziale Sicherung in Deutschland*. Köln: Kölnische Verlagsdruckerei.
- , 1992: *Statistisches Taschenbuch 1950 bis 1990: Arbeits- und Sozialstatistik*. Bonn.
- , 2001: *Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 2001*. Bonn.
- , 2002: *Materialband zum Sozialbudget 2001 (Internetfassung)*. <<http://www.bma.bund.de/download/broschueren/A102.pdf>>, download vom 2.12.2002.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen), 2002: *Finanzbericht 2003*. Berlin: BMF.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit), 2002: *Haushaltsplan des BMWA mit dem Nachtragshaushalt vom November 2002*, <<http://www.bmwi.de/Homepage/Das%20Ministerium/Haushalt%20des%20BMW/A/Haushalt.jsp>>, download vom 22.12.2002.
- BMG (Bundesgesundheitsministerium) (Hrsg.), 2001: *Daten des Gesundheitswesens. Schriftenreihe des BMG, Bd. 137*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1998: *Die gesetzliche Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Statistischer und finanzieller Bericht*. Bonn.
- Bogs, Harald, 1973: *Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart. Öffentlich-rechtliche Untersuchungen über die Stellung der Sozialversicherung im Verbändestaat und im Versicherungswesen*. Berlin: Duncker&Humblot.
- Bruche, Gerd / Bernd Reissert, 1985: *Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik – System, Effektivität und Reformansätze*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Bundshaushaltsplan 2001, Einzelplan 11.
- Czada, Roland, 1998: *Vereinigungskrise und Standortdebatte*. In: *Leviathan* 26, 24–59.
- , 2000: *Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung*. Polis Nr. 46 / 2000, hrsg. vom Institut für Politikwissenschaft der Fernuniversität Hagen.
- , 2002: *Zwischen Stagnation und Umbruch. Die politisch-ökonomische Entwicklung nach 1989*. In: Werner Süß (Hrsg.), *Deutschland in den neunziger Jahren*. Opladen: Leske+Budrich, 203–225.
- Döhler, Marian / Philip Manow, 1997: *Strukturbildung von Politikfeldern*. Opladen: Leske+Budrich.
- Draeger, Kurt / Heinz Buchwitz / Erwin Schönefelder, 1961: *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Feckler, Klaus, 1997: *Einführung*. In: *Gemeinschaftskommentar zum Arbeitsförderungsrecht (GK SGB III)*. Neuwied: Luchterhand, Rz. 6–69.
- Gössl, Thomas Michael Johannes, 1991: *Die Finanzverfassung der Sozialversicherung*. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung

- Heinelt, Hubert/ Michael Weck, 1998: *Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte*. Opladen: Leske+Budrich.
- Henke, Klaus-Dirk, 2001: Der parafiskalische Finanzausgleich, dargestellt am Beispiel der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). In: Klaus-Dirk Henke/ Winfried Schmähl (Hrsg.), *Finanzierungsverflechtung in der Sozialen Sicherung*. Baden-Baden: Nomos, 77-93.
- Hermann, Christopher, 1990: Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Zeit von 1957-1991. In: Franz Ruland/ VDR (Hrsg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Festschrift aus Anlaß des 100jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung*. Neuwied: Luchterhand, 105-139.
- , 1988: Die Rentenreform 1972 - Bilanz und Perspektiven nach 15 Jahren. In: *Deutsche Rentenversicherung*, 1-21.
- Hockerts, Hans Günter, 1992: Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Konkurrenz: Die Rentenreform 1972 - Ein Lehrstück. In: Karl Dietrich Bracher (Hrsg.), *Staat und Parteien: Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 903-934.
- Horst, Patrick, 1995: *Haushaltspolitik und Regierungspraxis in den USA und der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Kempf, Udo/ Hans-Georg Merz (Hrsg.), 2001: *Kanzler und Minister 1949-1998*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Klose, Joachim/ Henner Schellschmidt, 2001: *Finanzierung und Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung. Einnahmen- und ausgabenbezogene Gestaltungsvorschläge im Überblick*. Bonn: WIdO-Materialien Band 45.
- König, Thomas, 1992: *Entscheidungen im Politiknetzwerk. Der Einfluß von Organisationen auf die arbeits- und sozialrechtliche Gesetzgebung in den achtziger Jahren*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Lehmbruch, Gerhard, 1987: Administrative Interessenvermittlung. In: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein zum 60. Geburtstag*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 11-43.
- , 1996: Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung einer Steuerungstheorie. In: *Politische Vierteljahresschrift* 37(4), 735-751.
- , 2000: Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates. Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen. In: Roland Czada/ Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 89-112.
- Lueg, Heinz-Werner/ Bernd Baron von Maydell/ Franz Ruland (Hrsg.), 2001: *Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Rentenversicherung GK-SGB VI*. Neuwied: Luchterhand.
- Mackscheidt, Klaus, 1990: Finanzausgleichmaßnahmen zwischen dem Bund und den Trägern der Sozialen Sicherung und zwischen den Trägern der Sozialen Sicherung untereinander. In: Kurt Schmidt (Hrsg.), *Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung*. Berlin: Duncker & Humblot, 145-182.
- Mackscheidt, Klaus/ Gert Böttger/ Klaus Gretschmann, 1981: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Rentenversicherung. Historische und systematische Bemerkungen zum Bundeszuschuß. In: *Finanzarchiv N.F.*, Heft 39, 383-407.

- Manow, Philip, 1996: Informalisierung und Parteipolitisierung – Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1, 96–107.
- Manow, Philip / Eric Seils, 2000: Adjusting Badly. The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy. In: Fritz W. Scharpf / Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: Oxford University Press, 264–307.
- Mayntz, Renate, 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Renate Mayntz et al. (Hrsg.), *Differenzierung und Verselbstständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–44.
- Mayntz, Renate / Fritz W. Scharpf, 1975: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Mörschel, Richard, 1978: Die Zuschüsse des Staates zur gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten. In: *Deutsche Rentenversicherung* 6 / 78, 332–349.
- Nullmeier, Frank, 1992: Der Zugriff des Bundes auf die Haushalte der Gemeinden und Parafisci. In: Hans-Hermann Hartwich / Göttrik Wewer (Hrsg.), *Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsfaktoren des Regierens im Bundesstaat – unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses*. Opladen: Leske+Budrich, 147–180.
- Nullmeier, Frank / Friedbert W. Rüb, 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sozialversicherungsstaat*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Overhaus, Manfred, 1987: Die Steuerungsleistung der mehrjährigen Finanzplanung für die Haushaltsplanung beim Bund. In: Heinrich Mäding (Hrsg.), *Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle*. Baden-Baden: Nomos, 81–89.
- Pappi, Franz Urban / Thomas König, 1995: *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze; ein deutsch-amerikanischer Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Rische, Heribert, 1990: Die Finanzierung der Rentenversicherung. In: Franz Ruland / VDR (Hrsg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Festschrift aus Anlaß des 100jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung*. Neuwied: Luchterhand, 961–993.
- Roth, Richard, 1989: *Rentenpolitik in der Bundesrepublik. Zum Verhältnis zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Gestaltung eines sozialstaatlichen Teilbereichs 1957–1986*. Marburg: Verlag Arbeiterbewegung und Gesellschaftswissenschaft.
- Rüb, Friedbert W., 1988: Entwicklungstendenzen des Rentenrechts in der ökonomischen Krise. In: *Kritische Justiz* 21, 377–402.
- Rüb, Friedbert / Frank Nullmeier, 1991: Alterssicherungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bernhard Blanke / Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik: Kontinuität und Wandel*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 437–462.
- Scharpf, Fritz W., 1972: Komplexität als Schranke der politischen Planung. In: Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hrsg.), *Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation*. Tagung der DVPW Herbst 1971. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 13(4), 168–192.
- Schatz, Heribert, 1973: Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene. In: Renate Mayntz / Fritz Scharpf (Hrsg.), *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München: Piper, 9–67.

- Schindler, Peter, 1999: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. Gesamtausgabe in drei Bänden*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmähl, Winfried, 2001: Finanzverflechtung der gesetzlichen Rentenversicherung: Interner Finanzausgleich und Finanzbeziehungen mit dem Bund sowie anderen Sozialversicherungsträgern – Elemente einer Bestandsaufnahme und einige Reformüberlegungen. In: Klaus-Dirk Henke / Winfried Schmähl (Hrsg.), *Finanzierungsverflechtung in der Sozialen Sicherung*. Baden-Baden: Nomos, 9–37.
- Schmidt, Manfred G., 1999: *Immer noch auf dem „mittleren Weg“? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts*. ZeS-Arbeitspapier 7 / 1999. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik.
- Schüttemeyer, Suzanne S., 1989: §42 Öffentliche Anhörungen. In: Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: ein Handbuch*. Berlin, New York: De Gruyter, 1145–1159.
- Steffen, Johannes, 2001: *Sozialpolitische Chronik. Die wesentlichen Änderungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Sozialhilfe (HLU) in den vergangenen Jahren*. Stand August 2001. Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Streeck, Wolfgang, 2001: Tarifaufonomie und Politik. Von der Konzertierte Aktion zum Bündnis für Arbeit. In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Hrsg.), *Die deutschen Arbeitsbeziehungen am Anfang des 21. Jahrhunderts. Eine Bestandsaufnahme. Wissenschaftliches Kolloquium im Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung aus Anlass des Ausscheidens von Dr. Werner Stumpfe als Präsident von Gesamtmetall*. Köln: Deutscher Institutsverlag, 76–102.
- Tenhaef, Rainer, 1992: *Öffentliche Anhörungen der Fachausschüsse des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Entscheidungsprozeß bis zur 10. Wahlperiode*. Dissertation. Bonn: Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
- Trampusch, Christine, 2002: *Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001*. MPIfG Working Paper 02 / 5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- VDR (Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger), 1999: *Rentenversicherung in Zeitreihen*. Frankfurt a.M.
- , 2002: *Einnahmen der Rentenversicherung*.
<[http://www.vdr.de/internet/vdr/statzr.nsf/\(\\$URLRef\)/5F0E1B53C4AC2A6FC1256A390043F88D](http://www.vdr.de/internet/vdr/statzr.nsf/($URLRef)/5F0E1B53C4AC2A6FC1256A390043F88D)>, download vom 2.12.2002.
- Vierhaus, Rudolf / Ludolf Herbst (Hrsg.), 2002: *Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages*, Bd. 1 A–M, Bd. 2 N–Z und Bd. 3 Zeittafel – Verzeichnisse – Ausschüsse. München: Saur.
- Wagner, Hans-Georg, 1988: *Soziale Sicherung der Empfänger von Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz*. Reihe: Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit. Stuttgart: Kohlhammer.
- Weber, Jürgen, 1981: *Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage. München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit.
- Wessels, Bernhard, 1987: Kommunikationspotentiale zwischen Bundestag und Gesellschaft. Öffentliche Anhörungen, informelle Kontakte und innere Lobby in wirtschafts- und sozialpolitischen Ausschüssen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2 / 1987, 285–311.

Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt a.M.: Campus.

Winter, Thomas von, 1997: *Sozialpolitische Interessen: Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen*. Baden-Baden: Nomos.

———, 2001: Vom Korporatismus zum Etatismus. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11, 1573–1608.

Dokumentenverzeichnis

Auflistung der für Abschnitt 3 dieses Papiers verwendeten Dokumente

a) Wortprotokolle von Öffentlichen Anhörungen des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung

Stenographisches Protokoll zur 5. Sitzung, Öffentliche Informationssitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 23.3.1977 unter dem Vorsitz von Hermann Rappe (SPD), Protokoll 5.

Stenographisches Protokoll zur 25. Sitzung, Öffentliche Informationssitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 2.10.1981 unter dem Vorsitz von Hermann Rappe (SPD), Protokoll 25.

Stenographisches Protokoll zur 48. Sitzung, Öffentliche Informationssitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 24.11.1982 und 25.11.1982 unter dem Vorsitz von Hermann Rappe (SPD), Protokoll Nr. 48.

Stenographisches Protokoll zur 42. Sitzung, Öffentliche Informationssitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 14.11.1984 unter dem Vorsitz von Eugen Glombig (SPD), Protokoll Nr. 42.

Stenographisches Protokoll zur 83. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 19.4.1989 unter dem Vorsitz von Jürgen Egert (SPD), Protokoll Nr. 83.

Stenographisches Protokoll zur 84. Sitzung, Öffentliche Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 26.4.1989 unter dem Vorsitz von Jürgen Egert (SPD), Protokoll Nr. 84.

Stenographisches Protokoll zur 3. Sitzung, Öffentliche Informationssitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 12.2.1990 unter dem Vorsitz von Günther Heyenn (SPD), Protokoll Nr. 3.

b) Ausschussdrucksachen und Berichte des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung

Ausschussdrucksachen Nr. 1102 (Stellungnahme BDA), Ausschussdrucksachen Nr. 1110 (Stellungnahme BA) und Ausschussdrucksachen Nr. 1099 (Stellungnahme DGB) zur 83. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am unter dem Vorsitz von Jürgen Egert (SPD) 19.4.1989.

Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 10.5.1977, BT-Drks. 8/337: 83.

c) Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages

Stenographischer Bericht zur 26. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12.5.1977, Plenarprotokoll 08 / 26.

Stenographischer Bericht zur 64. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12.11.1981, Plenarprotokoll 09 / 64.

Stenographischer Bericht zur 139. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15.12.1982, Plenarprotokoll 09 / 139.

Stenographischer Bericht zur 140. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16.12.1982, Plenarprotokoll 09 / 140.

Stenographischer Bericht zur 108. Sitzung des Deutschen Bundestages am 6.12.1984, Plenarprotokoll 10 / 108.

Stenographischer Bericht zur 133. Sitzung des Deutschen Bundestages am 19.4.1985, Plenarprotokoll 10 / 133.

Stenographischer Bericht zur 15. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14.3.1991, Plenarprotokoll 12 / 15.

d) Gesetzentwürfe der Bundesregierung bzw. Regierungsfractionen

20. Rentenanpassungsgesetz (Entwurf eines Gesetzes zur 20. Rentenanpassung und zur Verbesserung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung), Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10.3.1977, BT-Drks. 8 / 165.

2. Haushaltsstrukturgesetz (Zweites Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur), Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 28.9.1981, BT-Drks. 9 / 842.

AFKG (Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung – Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz), Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und FDP vom 9.9.1981, BT-Drks. 9 / 799.

Haushaltsbegleitgesetz 1983 (Entwurf eines Gesetzes zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushaltes), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU / CSU und FDP vom 4.11.1982, BT-Drks. 9 / 2074.

Gesetzes zur Änderung von Vorschriften in der Arbeitsförderung und der Gesetzlichen Rentenversicherung, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU / CSU und FDP vom 23.10.1984, BT-Drks. 10 / 2176.

Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlagen in der gesetzlichen Rentenversicherung, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU / CSU und FDP vom 21.2.1985, BT-Drks. 10 / 2889.

Gesetz über die Änderung der Beitragssätze in der Bundesanstalt für Arbeit und in der gesetzlichen Rentenversicherung, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU / CSU und der FDP vom 29.1.1991, BT-Drks. 12 / 56.

Anhang

Tabelle 4 Finanzbeziehungen zwischen den Sozialversicherungshaushalten und dem Bundeshaushalt im Jahr 1998, 2000 bzw. 2001

Bund an Bundesanstalt für Arbeit	Betrag
Beiträge des Bundes für Wehrdienst und Ersatzdienstleistende ^a	102,26 Mio. € (Soll 2001)
Zuschuss (Defizithaftung) ^b	870 Mio. € (Ist 2000) 1.900 Mio. € (Ist 2001) 2.000 Mio. € (Soll 2002 laut Haushaltsplan der BA) 5.200 Mio. € (Soll 2002 laut Nachtragshaushalt BMWA vom November 2002)
Zuschüsse im Rahmen des Sofortprogrammes zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit ^c	1.022,58 Mio. € (Soll 2000)
Zuschüsse zur Vermittlung von Arbeitslosenhilfeempfängern ^d	5,11 Mio. € (Soll 2001)
Förderung von Maßnahmen zur Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik ^e	10,23 Mio. € (Soll 2001)
Förderung der Erprobung und Entwicklung innovativer Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ^f	57,26 Mio. € (Soll 2001)
Bund an Rentenversicherung	
Beiträge des Bundes für Arbeitslosenhilfeempfänger ^g	1.678,57 Mio. € (12,8% der gesamten Aufwendungen des Bundes für Arbeitslosenhilfe; Ist 2000)
Beiträge für Kindererziehungszeiten ^h	11.831,29 Mio. € (Soll 2001)
Zuschuss des Bundes an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten ⁱ	27.062,68 Mio. € (Soll 2001)
Zusätzlicher Zuschuss des Bundes an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten ^j	12.178,97 Mio. € (Soll 2001)
Erstattung von einigungsbedingten Leistungen an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten ^k	1.083,94 Mio. € (Soll 2001)
Bund an Krankenversicherung	
Beiträge des Bundes für Arbeitslosenhilfeempfänger ^l	2.609,63 Mio. € (19,8% der gesamten Aufwendungen des Bundes für Arbeitslosenhilfe; Ist 2000)
Beiträge des Bundes für Wehrdienst- und Ersatzdienstleistende sowie zum Grenzschutzpflichtdienst ^m	508,22 Mio. € (Ist 1998)

Fortsetzung Tabelle 4

Bundesanstalt für Arbeit an Rentenversicherung	Betrag
Beitrag für Arbeitslosengeld- und Teilarbeitslosengeldempfänger ⁿ	5.286,76 Mio. € (Soll 2001; 22,8% der Ausgaben für Arbeitslosengeld- und Teilarbeitslosengeld; Soll 2001)
Erstattungen für arbeitsmarktbedingte Renten ^o	94,59 Mio. € (Soll 2001)
Bundesanstalt für Arbeit an Krankenversicherung	
Beiträge der BA für „versicherungspflichtige Leistungsempfänger“ (nicht differenziert nach Alg, KuG, Uhg SWG und Alhi) ^p	7.925,02 Mio. € (Ist 1998)
(Beiträge der BA für Empfänger von „Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts und bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers“ ^q)	(3.776,91 Mio. € [15,3% der gesamten Aufwendungen von „Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts und bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers“; Ist 2000])
Rentenversicherung an Krankenversicherung	
Beiträge und Zuschüsse zur KV der Rentner (ArV und AnV) ^r	11.810,84 Mio. € (Ist 2000)
Krankenversicherung an Sozialversicherung	
Beiträge der Krankenkassen aus Krankengeld an Sozialversicherungsträger ^s	1.487,86 Mio. € (Ist 1998)

Anmerkung: Eigene Umrechnung von DM-Beträgen (1€ = 1,95583 DM).

- a BA 2000: 25.
- b BA 2001: 36 (Ist 2000); BA 2002: 56, 88 (Ist 2001); BA 2001: 36 (Soll 2002); BMWA 2002 (Soll 2002).
- c BA 2000: 61.
- d Bundeshaushaltsplan 2001, Einzelplan 11, Titel: 686 03 – 253 (76).
- e Bundeshaushaltsplan 2001, Einzelplan 11, Titel: 686 01 – 253 (76).
- f Bundeshaushaltsplan 2001, Einzelplan 11, Titel: 686 51 – 253 (78).
- g BMAS 2001: 217; eigene Berechnung.
- h Bundeshaushaltsplan 2001, Einzelplan 11, Titel: 636 84 – 221 (86).
- i Bundeshaushaltsplan 2001, Einzelplan 11, Titel: 636 81 – 221 (85).
- j Bundeshaushaltsplan 2001, Einzelplan 11, Titel: 636 83 – 221 (86).
- k Bundeshaushaltsplan 2001, Einzelplan 11, Titel: 636 23 – 221 (84).
- l BMAS 2001: 217; eigene Berechnung.
- m BMG 1998: T163/1998.
- n BA 2000: 75.
- o BA 2000: 73; eigene Berechnung (basiert auf Soll-Leistungsempfänger im JD).
- p BMG 1998: T160/1998.
- q BMAS 2001: 217; eigene Berechnung.
- r Auskunft VDR, Schreiben vom 8. Juli 2002.
- s BMG 1998: T207/1998.

Tabelle 5 Finanzierungquellen der Sozialen Sicherung (Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit; Sozialausgaben) und Ausgabenarten des Bundes, 1970 bis 2000

Jahr	Finanzierungsquellen				Ausgabenarten des Bundes	
	Anteil der Bundesmittel an den Gesamteinnahmen der Rentenversicherung (Arbeiter und Angestellte)	Ausgaben des Bundes für Arbeitslosenhilfe als Anteil der Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit	Anteil der Bundeszuschüsse an den Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit	Verhältnis des Anteils der Sozialbeiträge am Sozialbudget zum Anteil der Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln am Sozialbudget	Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes	Verhältnis des Anteils der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes zum Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes
1970	18,9	–	0,0	1,6	30,4	1,8
1971	17,9	–	0,0	1,6	29,9	1,6
1972	19,1	–	0,0	1,7	28,1	1,5
1973	15,4	–	0,0	1,9	26,2	1,4
1974	18,0	–	0,0	1,8	28,4	1,7
1975	18,7	–	31,0	1,6	36,4	2,2
1976	19,5	–	0,0	1,8	36,4	2,7
1977	20,2	–	0,0	1,8	36,1	2,6
1978	20,5	–	0,0	1,8	35,4	2,4
1979	19,9	–	0,0	1,9	34,2	2,1
1980	20,2	–	8,5	1,9	34,9	2,4
1981	17,7	10,1	29,1	1,8	36,2	2,8
1982	19,5	15,0	21,0	1,9	35,4	2,7
1983	19,8	17,6	4,8	2,0	33,1	2,6
1984	19,7	29,6	0,0	2,1	32,5	2,4
1985	19,0	30,7	0,0	2,1	32,3	2,5
1986	18,6	28,7	0,0	2,1	32,8	2,6
1987	18,8	25,1	0,0	2,1	32,8	2,7
1988	18,6	20,7	2,2	2,1	33,0	2,7
1989	18,4	20,6	4,8	2,1	33,6	2,7
1990	17,7	17,3	1,6	2,3	27,2	2,6
1991	18,5	9,9	1,4	2,2	34,1	2,2
1992	19,8	9,7	9,6	2,2	34,6	2,3
1993	20,6	12,8	22,3	2,0	37,6	2,6
1994	21,4	17,5	10,2	2,1	36,2	2,8

1995	20,9	21,1	7,1	2,1	38,0	2,7
1996	21,0	22,9	13,0	2,0	36,4	2,7
1997	21,4	27,3	9,3	2,0	37,4	2,9
1998	24,1	30,8	7,8	2,0	39,3	3,2
1999	23,5	30,1	7,2	1,8 ^a	40,6	3,5
2000	23,2	26,1	1,7	1,8 ^a	41,2	3,6

Anmerkungen und Quellen:

Zu Anteil der Bundesmittel an den Gesamteinnahmen der Rentenversicherung (Arbeiter und Angestellte): Als Bundesmittel werden der Bundeszuschuss und ab 1998 die Summe von Bundeszuschuss und Zusätzlichem Bundeszuschuss verstanden. Die Gesamteinnahmen setzen sich zusammen aus Beiträgen, Bundeszuschuss, Zusätzlicher Bundeszuschuss, Vermögenserträgen, Erstattungen, Finanzausgleich und sonstige Einnahmen. Eigene Berechnungen auf Basis der VDR-Rechnungsergebnisse (VDR 2002).

Zu Ausgaben des Bundes für Arbeitslosenhilfe als Anteil der Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit: Von 1967 bis Ende 1980 wurde die Arbeitslosenhilfe durch die Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Eigene Berechnungen auf Basis der absoluten Angaben der Bundesanstalt für Arbeit. Die Daten stammen von der Bundesanstalt für Arbeit, Referat IIIc2 (Haushaltsreferat, Finanzauswertungen und Finanzplanung), Diplom-Verwaltungswirt Dieter Spetzke.

Zu Anteil der Bundeszuschüsse an den Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit: Eigene Berechnungen auf Basis der absoluten Angaben der Bundesanstalt für Arbeit. Die Daten stammen von der Bundesanstalt für Arbeit, Referat IIIc2 (Haushaltsreferat, Finanzauswertungen und Finanzplanung), Diplom-Verwaltungswirt Dieter Spetzke.

Zu Verhältnis des Anteils der Sozialbeiträge am Sozialbudget zum Anteil der Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln am Sozialbudget: Als Sozialbudget wird die Summe der in der Bundesrepublik Deutschland erbrachten Sozialleistungen und ihrer Finanzierung in einem bestimmten Zeitraum verstanden (vgl. BMAS 2002: 386). Unter Zuweisungen sind „Transfers an Institutionen des Sozialbudgets aus öffentlichen Mitteln (Mitteln der Gebietskörperschaften), wozu auch Einnahmeausfälle bei indirekten Leis-

tungen gehören“ (BMAS 2002: 387), zu verstehen. Zuweisungen aus sonstigen Mitteln, die von den Unternehmen geleistet werden, werden nicht berücksichtigt. Sozialbeiträge setzen sich zusammen aus den tatsächlichen Beiträgen der Versicherten (Arbeitnehmer, Selbstständige, Rentner, sonstige Personen und Sozialversicherungsträger) sowie der Arbeitgeber an Institutionen der sozialen Sicherheit, für den Erwerb oder Erhalt von Ansprüchen auf Sozialleistungen. Hierin finden sich zudem die unterstellten Beiträge der Arbeitnehmer, als Gegenwert für direkt vom Arbeitgeber erhaltene Leistungen, „wenn für gleichartige Leistungen ein beitragsorientiertes System besteht“ (BMAS 2002: 387). Eigene Berechnungen auf Basis der absoluten Angaben des BMAS (BMAS 2002: 227–234).

Zu Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes und Verhältnis des Anteils der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes zum Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes: Sozialausgaben beziehen sich auf die Bundesausgaben für den Aufgabenbereich „Soziale Sicherung, Soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung“ und beinhalten die folgenden Posten: Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung; Familien-, Sozialhilfe und Förderung der Wohlfahrtspflege; soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen; Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsschutz; Jugendhilfe nach SGB VIII; Förderung der Vermögensbildung (vgl. BMF 2002: 210). Die Investitionsausgaben bilden eine Untergruppe der Ausgaben der Kapitalrechnung und finden sich in den Ausgaben des Bundes nach volkswirtschaftlichen Arten (BMF 2002: 224). Eigene Berechnung auf Basis der Daten des BMF (BMF 2002: 211–213; 225–227).

a Beruht auf vorläufigen Ergebnissen.

Tabelle 6 Die Beitragssätze zur Bundesanstalt für Arbeit, zur gesetzlichen Rentenversicherung und zur gesetzlichen Krankenversicherung 1949 bis 2002

Jahr	Bundesanstalt für Arbeit	Rentenversicherung	Krankenversicherung	Bundesanstalt plus Rentenversicherung
1949 (ab 1.6.1949)	4,0	10,0	6,0	14,0
1950	4,0	10,0	6,0	14,0
1951	4,0	10,0	6,0	14,0
1952	4,0	10,0	6,0	14,0
1953	4,0	10,0	6,0	14,0
1954	4,0	10,0	6,2	14,0
1955	4,0	10,0	6,2	14,0
1955 (ab 1.4.1955)	3,0	11,0	6,2	14,0
1956	3,0	11,0	6,2	14,0
1957	3,0	11,0	7,8	14,0
1957 (ab 1.3.1957)	2,0	14,0	7,8	16,0
1958	2,0	14,0	8,4	16,0
1959	2,0	14,0	8,4	16,0
1960	2,0	14,0	8,4	16,0
1961	2,0	14,0	9,4	16,0
1961 (ab 1.8.1961)	0,0	14,0	9,4	14,0
1962	0,0	14,0	9,6	14,0
1962 (ab 1.4.1962)	1,4	14,0	9,6	15,4
1963	1,4	14,0	9,6	15,4
1964	1,3	14,0	9,7	15,3
1965	1,3	14,0	9,9	15,3
1966	1,3	14,0	10,0	15,3
1967	1,3	14,0	10,1	15,3
1968	1,3	15,0	10,2	16,3
1969	1,3	16,0	10,5	17,3
1970	1,3	17,0	8,2	18,3
1971	1,3	17,0	8,2	18,3
1972	1,7	17,0	8,4	18,7
1973	1,7	18,0	9,2	19,7
1974	1,7	18,0	9,5	19,7
1975	2,0	18,0	10,5	20,0
1976	3,0	18,0	11,3	21,0
1977	3,0	18,0	11,4	21,0
1978	3,0	18,0	11,4	21,0
1979	3,0	18,0	11,2	21,0
1980	3,0	18,0	11,4	21,0
1981	3,0	18,5	11,8	21,5
1982	4,0	18,0	12,0	22,0
1983	4,6	18,0	11,8	22,6
1983 (ab 1.9.1983)	4,6	18,5	11,8	23,1
1984	4,6	18,5	11,4	23,1
1985	4,4	18,7	11,8	23,1

Fortsetzung Tabelle 6

Jahr	Bundesanstalt für Arbeit	Rentenversicherung	Krankenversicherung	Bundesanstalt plus Rentenversicherung
1985 (ab 1.6.1985)	4,1	19,2	11,8	23,3
1986	4,0	19,2	12,2	23,2
1987	4,3	18,7	12,6	23,0
1988	4,3	18,7	12,9	23,0
1989	4,3	18,7	12,9	23,0
1990	4,3	18,7	12,5	23,0
1991	4,3	18,7	12,3	23,0
1991 (ab 1.4.1991)	6,8	17,7	12,3	24,5
1992	6,3	17,7	12,5	24,0
1993	6,5	17,5	13,2	24,0
1994	6,5	19,2	13,3	25,7
1995	6,5	18,6	13,1	25,1
1996	6,5	19,2	13,4	25,7
1996 (1.12.1996)	6,5	19,2	13,7	25,7
1997	6,5	20,3	13,4	26,8
1998	6,5	20,3	13,6	26,8
1999	6,5	20,3	13,6	26,8
1999 (ab 1.4.1999)	6,5	19,5	13,6	26,0
2000	6,5	19,3	13,6	25,8
2001	6,5	19,1	13,6	25,6
2002	6,5	19,1	14,0	25,6

Anmerkungen und Quellen:

Für BA: BMAS (1992: Tab. 7.7) für 1949 bis 1990; für 1970 bis 2001; Bundesanstalt für Arbeit, Referat IIIc2 (Haushaltsreferat, Finanzauswertungen und Finanzplanung) Diplom-Verwaltungswirt Dieter Spetzke für 1991 bis 2002.

Für GRV: BMAS (1992: Tab. 7.7) für 1949 bis 1972; Wagner (1988: 62) für 1973 bis 1989; BMG (2001: 397) für 1990 bis 2001; VDR (2002) für 2002.

Für GKV: BMAS (1992: Tab. 7.7) für 1949 bis 1989; BMG (2001:397) für 1990 bis 2000; GKV Statistik BMG, Vordruck KV 45 (Pressemitteilung des BMG vom 7.3.2002, Anlage 3) für 2001; GKV Statistik BMG, Vordruck KV 45 (www.bmgesundheit.de/inhalte-frames/inhalte_presse/presse2002/m/127/AnlageGKV4.pdf; download vom 2.12.2002) für 2002. 1949 bis 1969: durchschnittlicher Beitragssatz des betreffenden Jahres für Mitglieder mit sofortigem Anspruch auf Barleistungen; 1970 bis 1990: durchschnittlicher Beitragssatz des betreffenden Jahres für Mitglieder mit Entgeltfortzahlungsanspruch für mindestens 6 Wochen; 1991 bis 2000: Beitragssätze zum 1.1. des betreffenden Jahres (wenn nicht anders angegeben); 2001: durchschnittlicher Beitragssatz des Jahres 2001; 2002: durchschnittlicher Beitragssatz im ersten Halbjahr 2002.

Tabelle 7 Änderungen in den Finanzbeziehungen zwischen dem Bundeshaushalt, der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit 1964 bis 1976

Gesetz	Verschiebung			Kosten nach Gesetzentwurf
	Richtung	Art	Rechtsänderung	
Haushaltsgesetz 1964 vom 13.5.1964 (BT-Drks. IV / 1700)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Zuschuss	Bundeszuschuss an GRV 1964: Ausgabe von Bundesschuldbuchforderungen	Entlastung Bund 1964 0,5 Mrd. DM (Mackscheidt et al. 1981: 392)
Haushaltsgesetz 1965 vom 18.3.1965 (BT-Drks. IV / 2500)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Zuschuss	Bundeszuschuss an GRV 1965: Ausgabe von Bundesschuldbuchforderungen	Entlastung Bund 1965 0,75 Mrd. DM (Mackscheidt et al. 1981: 392)
Haushaltssicherungs- gesetz vom 20.12.1965 (BT-Drks. V / 58)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Zuschuss	Bundeszuschuss an GRV 1966: Ausgabe von Bundesschuldbuchforderungen	Entlastung Bund 1966 0,76 Mrd. DM (Mackscheidt et al. 1981: 392)
Haushaltsgesetz 1967 vom 4.7.1967 (BT-Drks. V / 1000)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Zuschuss	Bundeszuschuss an GRV 1967: Ausgabe von Bundesschuldbuchforderungen	Entlastung Bund 1967 1,45 Mrd. DM (Mackscheidt et al. 1981: 392)
Finanzplanungsgesetz vom 23.12.1966 (BT-Drks. V / 1067)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt für Arbeit	Aufgabenverlagerung	Anschlussarbeitslosenhilfe: Übertragung der Finanzierung vom Bund auf die BA, dabei Beseitigung der Aussteuerung aus der Arbeitslosenhilfe nach 6 Monaten (Verlängerung dieser Regelung 1969 und 1975 auf bis Ende 1980)	Entlastung Bund 1967 0,029 Mrd. DM (BT-Drks. V / 1067: 245)
Finanzplanungsgesetz vom 23.12.1966 (BT-Drks. V / 1067)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt für Arbeit	Aufgabenverlagerung	Berufliche Förderung: Übertragung der Finanzierung vom Bund auf die BA	Entlastung Bund 1967 0,054 Mrd. DM (berufsfördernde Maßnahmen zur Fortbildung der Mittelschichten) 0,05 Mrd. DM (Aufgaben nach dem Leistungsförderungsgesetz) (BT-Drks. V / 1067: 245)
Finanzänderungsgesetz 1967 vom 21.12.1967 (BT-Drks. V / 2149)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Zuschuss	Allgemeiner Bundeszuschuss zur Renten- versicherung: ersatzlose Kürzung um ins- gesamt 4 Mrd. DM von 1968 bis 1971; zu- sammen mit den Kürzungen bei der KnRV hat die RV damit bis 1971 die Hälfte der für die Konsolidierung des Bundeshaus- haltes vorgesehenen Ausgabenkürzungen getragen (Hermann 1990: Rz. 19).	Entlastung Bund 1968: 0,731 Mrd. DM 1969: 0,933 Mrd. DM 1970: 1,185 Mrd. DM 1971: 1,185 Mrd. DM (BT-Drks. V / 2149: 32)

3. Rentenversicherungs-Änderungsgesetz (1969) vom 28.7.1969 (BT-Drks. V / 896)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Finanzausgleich zwischen der Rentenversicherung der Angestellten und der der Arbeiter verringert Zuschussbedarf der Rentenversicherung der Arbeiter	Zusammen mit dem Rentenfinanzausgleichsgesetz von 1964 Einführung eines Finanzausgleichs zwischen der GRV der Angestellten und der GRV der Arbeiter, der die Finanzierung der GRV der Arbeiter sicherstellte.	Entlastung Bund Zwischen 1974 (vor 1974 gab es keine Ausgleichszahlungen) und 1984 zahlte die Rentenversicherung der Angestellten insgesamt 124,8 Mrd. DM an Liquiditätsausgleich (Rische 1990: 974). Entlastung des Bundes nicht exakt quantifizierbar.
Arbeitsförderungsgesetz vom 25.6.1969 (BT-Drks. V / 2291)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bundesanstalt für Arbeit	Einführung einer Regelung (Aufgabenverlagerung)	„Nahtarbeitslosigkeit“ zwischen Berufsunfähigkeitsrente und Arbeitslosengeld: Wenn Arbeitslose eine nicht nur geringfügige Beschäftigung ausüben können, haben sie Anspruch auf Arbeitslosengeld.	Entlastung Rentenversicherung Der Gesetzentwurf macht keine Angaben über finanzielle Folgewirkungen.
Arbeitsförderungsgesetz vom 25.6.1969 (BT-Drks. V / 2291)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt für Arbeit	Sozialbeiträge	BA-Beitrag von Wehr- und Zivildienstleistenden: Beiträge des Bundes sinken um die Hälfte	Entlastung Bund „Wehr- und Ersatzdienstleistende sind selbst beitragspflichtig ... Diese Beitragspflicht erfüllt der Bund ... Da dieser ... keine eigene Beitragspflicht zu erfüllen hat, sinkt seine Beitragsbelastung ... auf die Hälfte“ (BR-Drks. 484 / 67).
Haushaltsgesetz 1973 vom 6.7.1973 (BT-Drks.7 / 250 u. 7 / 599)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Zuschuss	Bundeszuschuss an GRV: Stundung für 1973	Entlastung Bund 1973 2,5 Mrd. DM (Mackscheidt et al. 1981: 392)
Haushaltsgesetz 1974 vom 31.5.1974 (BT-Drks.7 / 1100 u. 7 / 1504)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Zuschuss	Bundeszuschuss an GRV: Stundung für 1974	Entlastung Bund 1974 0,650 Mrd. DM (Mackscheidt et al. 1981: 392)
Haushaltsgesetz 1975 vom 16.4.1975 (BT-Drks.7 / 2440 u. 7 / 2525)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Zuschuss	Bundeszuschuss an GRV: Stundung für 1975	Entlastung Bund 1975 2,5 Mrd. DM (Mackscheidt et al. 1981: 392)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Tabelle 8 Änderungen in den Finanzbeziehungen zwischen dem Bundeshaushalt, der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit 1977 bis 1989

Gesetz	Verschiebung			Kosten nach Gesetzentwurf
	Richtung	Art	Rechtsänderung	
Gesetz zur 20. Rentenanpassung und zur Verbesserung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 27.6.1977 (BT-Drks. 08 / 165)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bundesanstalt für Arbeit	Sozialbeiträge der Leistungsempfänger	Umwandlung der Ausfallzeitregelung bei Rentenversicherungsbeiträgen der Bundesanstalt für Arbeit in Beitragsregelung (ab 1979): RV-Beitrag für Alg-Empfänger, Uhg-Empfänger und Alhi-Empfänger: Pflichtbeitrag auf der Basis des vorangegangenen Bruttolohns; finanzielle Belastung der BA ab 1979. RV-Beitrag Schlechtwettergeld-Empfänger: Arbeitgeber zahlt, jedoch 75% Erstattung von BA, analog zur bestehenden Regelung der RV von KuG	Belastung Bundesanstalt 1979 und 1980: 4,84 Mrd. DM Entlastung Rentenversicherung 1979 und 1980: 4,9 Mrd. DM (BT-Drks. 8 / 337: 6) [Belastung Bund: 1979 und 1980: 0,06 Mrd. DM ; (Belastung Bund wird hier nicht berücksichtigt.)]
Gesetz zur 20. Rentenanpassung und zur Verbesserung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 27.6.1977 (BT-Drks. 08 / 165)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bundesanstalt für Arbeit	Aufgabenverlagerung	Berufliche Rehabilitation: Übertragung von der Rentenversicherung auf die Bundesanstalt für Arbeit	Belastung Bundesanstalt 1979: 0,8 Mrd. DM 1980: 0,9 Mrd. DM (BT-Drks. 8 / 337: 8)
Gesetz zur 20. Rentenanpassung und zur Verbesserung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 27.6.1977 (BT-Drks. 08 / 165)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bund	Zuschuss	Kinderzuschuss: Entdynamisierung und Festschreibung auf dem Stand von 1977 (d.h. monatlich 152,90 DM in der GRV für Arbeiter und Angestellte und monatlich 154,90 DM in der knappschaftlichen Rentenversicherung)	Entlastung Rentenversicherung 1977: 0,1 Mrd. DM 1978: 0,3 Mrd. DM von 1977 bis 1980: 1,5 Mrd. DM (BT-Drks. 8 / 337: 9) Belastung Bund 1977 bis 1980: 0,75 Mrd. DM Diesen Mehrausgaben stehen jedoch auch Minderausgaben gegenüber, die dadurch entstehen, dass der Bundeshaushalt durch Einsparungen in der knappschaftlichen Rentenversicherung entlastet wird (BT-Drks. 8 / 337: 9).

<p>21. Gesetz über die Anpassung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung sowie über die Anpassung der Geldleistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung und der Altersgelder in der Altershilfe für Landwirte vom 25.7.1978 (BT-Drks. 08 / 1734)</p>	<p>Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bundesanstalt für Arbeit</p>	<p>Einführung einer Regelung (Aufgabenverlagerung)</p>	<p>Bei Zusammentreffen von EU / BU-Rente und Alg-Anspruch Leistungspflicht der BA und Ruhen des Anspruchs auf BU / EU-Rente</p>	<p>Entlastung Rentenversicherung „jährlich rd. 0,1 Mrd. DM“ (BT-Drks. 8 / 1734: 6) Belastung Bundesanstalt „im entsprechendem Umfang“ (BT-Drks. 8 / 1734: 6)</p>
<p>Haushaltsgesetz 1981 vom 13.7.1981 (BT-Drks. 09 / 50)</p>	<p>Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung</p>	<p>Zuschuss</p>	<p>Allgemeiner Bundeszuschuss an RV 1981: einmalige Kürzung um 3,5 Mrd. DM</p>	<p>Entlastung Bund 1981: 3,5 Mrd. DM (BT-Drks. 9 / 50: 10) Belastung Rentenversicherung 1981: 3,5 Mrd. DM (BT-Drks. 9 / 50: 10) (Mit der Kürzung des Zuschusses zur Rentenversicherung finanzierte der Bund seine Defizithaftung an der Bundesanstalt für Arbeit, BT-Drks. 9 / 50: 7; BT-Drks. 9 / 265: 4.)</p>
<p>2. Haushaltsstrukturgesetz vom 22.12.1981 (BT-Drks. 09 / 842)</p>	<p>Entlastung Bundesanstalt für Arbeit – Belastung Rentenversicherung</p>	<p>Beitragssatztausch</p>	<p>Senkung des RV-Beitrages von 18,5 auf 18% zur „Finanzierung“ der Erhöhung des BA-Beitragssatzes von 3 auf 4% (Anmerkung: Der Beitragssatz zur Rentenversicherung wurde mit dem 21. Rentenanpassungsgesetz zum 1.1.1981 auf 18,5% angehoben. Die Bundesregierung konnte seitdem durch Rechtsverordnung den Beitragssatz auf 18% senken, mit Zustimmung des Bundesrates und nach Maßgabe der Finanzlage der Rentenversicherung.)</p>	<p>Entlastung Bundesanstalt 1982: 2,8 Mrd. DM 1983: 3,2 Mrd. DM (BT-Drks. 9 / 799: 57) Belastung Rentenversicherung Die Mindereinnahmen der Rentenversicherung durch die Beitragssenkung werden nicht ausgewiesen. (Entlastung Bund [wg. KnRV] 1982: 3,0 Mrd. DM 1983: 3,2 Mrd. DM [BT-Drks. 9 / 842: 36–37]. Entlastung Bund wird hier nicht berücksichtigt.)</p>
<p>2. Haushaltsstrukturgesetz vom 22.12.1981 (BT-Drks. 09 / 842)</p>	<p>Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung</p>	<p>Sozialbeiträge</p>	<p>RV-Beitrag für Wehr- und Zivildienstleistende des Bundes: Absenkung der Bemessungsgrundlage (von 100 auf 75% des durchschnittlichen Arbeitsentgelts)</p>	<p>Entlastung Bund 1982: 0,363 Mrd. DM 1983: 0,378 Mrd. DM 1984: 0,393 Mrd. DM 1985: 0,458 Mrd. DM (BT-Drks. 9 / 842: 36–37)</p>

Fortsetzung Tabelle 8

Gesetz	Verschiebung			Kosten nach Gesetzentwurf
	Richtung	Art	Rechtsänderung	
Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20.12.1982 (BT-Drks. 09 / 2074)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Zuschuss	Bundeszuschuss zur RV 1983: Kürzung, deklariert als einmalig	Entlastung Bund 1983: 1,1 Mrd. DM (incl. KnRV) (BT-Drks. 9 / 2074: 61) Belastung Rentenversicherung 1983: 0,9 Mrd. DM (BT-Drks. 9 / 2074: 61a)
Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20.12.1982 (BT-Drks. 09 / 2074)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Sozialbeiträge der Leistungsempfänger	RV-Beitrag Alhi-Empfänger: Umstellung von Bruttoentgelt nach Höhe der Leistungen	Entlastung Bund (incl. Bundesanstalt, wird nicht unterschieden) 1983: 4, 481 Mrd. DM (BT-Drks. 9 / 2074: 61a) Belastung Rentenversicherung 1983 im selben Umfang
Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20.12.1982 (BT-Drks. 09 / 2074)	Entlastung Bundesanstalt für Arbeit – Belastung Rentenversicherung	Sozialbeiträge der Leistungsempfänger	RV-Beitrag für Alg-Empfänger, Uhg-Empfänger: Umstellung von Bruttoentgelt nach Höhe der Leistungen (Insgesamt wurde die alte Bemessungsgrundlage so mehr als halbiert, Einnahmeverlust von 5 Mrd. DM [incl. Entlastung beim Bund], Hermann 1990: Rz 69.)	Entlastung Bundesanstalt (incl. Bund / Alhi, wird nicht unterschieden): 1983: 4, 481 Mrd. DM (BT-Drks. 9 / 2074: 61a) Belastung Rentenversicherung 1983 im selben Umfang
Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20.12.1982 (BT-Drks. 09 / 2074)	Entlastung Bundesanstalt für Arbeit – Belastung Rentenversicherung	Sozialbeiträge der Leistungsempfänger	RV-Beitrag für KuG, SWG: Umstellung von Bruttoentgelt nach Höhe der Leistungen	Entlastung Bundesanstalt 1983: 0,384 Mrd. DM (incl. Bund, wird nicht unterschieden, BT-Drks. 9 / 2074: 61a) Belastung Rentenversicherung 1983 im selben Umfang
Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20.12.1982 (BT-Drks. 09 / 2074)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Sozialbeiträge	RV-Beitrag für Wehr- und Zivildienstleistende: Senkung durch Senkung der Bemessungsgrundlage von 75 auf 70%	Entlastung Bund 1983: 0,076 Mrd. DM (BT-Drks. 9 / 2074: 61) Belastung Rentenversicherung 1983 im selben Umfang

Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20.12.1982 (BT-Drks. 09 / 2074)	Entlastung Bundesanstalt für Arbeit – Belastung Rentenversicherung	Sozialbeiträge der Leistungsempfänger	RV-Beitrag für Empfänger von KuG und SWG (Verminderung des Zuschusses der BA zu den Arbeitgeber-Aufwendungen [Senkung des Erstattungssatzes von 75 auf 50%])	Entlastung Bundesanstalt 1983: 0,117 Mrd. DM (incl. Bund, wird nicht unterschieden, BT-Drks. 9 / 2074: 61) Belastung Rentenversicherung 1983 im selben Umfang
Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20.12.1982 (BT-Drks. 09 / 2074)	Entlastung Bundesanstalt für Arbeit – Belastung Rentenversicherung	Beitragssatztausch	Senkung des RV-Beitrages von 18,5 auf 18% zur „Finanzierung“ der Erhöhung des BA-Beitragssatzes von 4 auf 4,6% Ab 1.9.1983 Erhöhung des RV-Beitrages auf 18,5%	Entlastung Bundesanstalt 1983: 3,6 Mrd. DM (incl. Bund, wird nicht unterschieden, BT-Drks. 9 / 2074: 61) Entlastung Rentenversicherung 1983: 0,83 Mrd. DM (BT-Drks. 9 / 2074: 61a) (Entlastung Bund [wegen KnRV] 1983: 0,02 Mrd. DM [BT-Drks. 9 / 2074: 61]. Entlastung Bund wird hier nicht berücksichtigt.)
Haushaltsbegleitgesetz 1984 vom 22.12.1983 (BT-Drks. 10 / 335)	Entlastung Bundesanstalt – Belastung Rentenversicherung	Sozialbeiträge der Leistungsempfänger	RV-Beitrag für Alg-Empfänger (sinkt wegen Kürzung des Leistungssatzes-Alg für ohne Kinder von 68 auf 63%) RV-Beitrag für Uhg-Empfänger (sinkt wegen Kürzung des Leistungssatzes-Uhg von 75 / 68 auf 70 / 63%) RV-Beitrag für Empfänger von KuG und Schlechtwettergeld (sinkt wegen Kürzung der Leistungssätze für ohne Kinder von 68 auf 63%)	Belastung Rentenversicherung Aufgrund der Kürzungen im <i>AFG-Bereich</i> geht der Gesetzentwurf für den Zeitraum von 1984 bis 1987 von einer Belastung der Rentenversicherung in Höhe von 0,9 Mrd. DM aus (BT-Drks. 10 / 335: 52), eine Differenzierung zwischen vom Bund und von der BA finanzierter AFG-Leistungen ist nicht möglich. Entlastung Bundesanstalt in entsprechender Höhe, unter Abzug Entlastung Bund
Haushaltsbegleitgesetz 1984 vom 22.12.1983 (BT-Drks. 10 / 335)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Sozialbeiträge der Leistungsempfänger	RV-Beitrag für Alhi-Empfänger (sinkt wegen Kürzung des Leistungssatzes-Alhi für ohne Kinder von 58 auf 56%)	Belastung Rentenversicherung Aufgrund der Kürzungen im <i>AFG-Bereich</i> geht der Gesetzentwurf für den Zeitraum von 1984 bis 1987 von einer Belastung der Rentenversicherung in Höhe von 0,9 Mrd. DM aus (BT-Drks. 10 / 335: 52), eine Differenzierung zwischen vom Bund und von der BA finanzierter AFG-Leistungen ist nicht möglich. Entlastung Bund in entsprechender Höhe, unter Abzug Entlastung Bundesanstalt

Fortsetzung Tabelle 8

Gesetz	Verschiebung			Kosten nach Gesetzentwurf
	Richtung	Art	Rechtsänderung	
Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und der gesetzlichen Rentenversicherung vom 20.12.1984 (BT-Drks. 10 / 2176)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt für Arbeit	Leistungsdauer	Verlängerung der Höchstdauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer	Belastung Bundesanstalt 1985: 1,06 Mrd. DM 1987: 1,12 Mrd. DM 1986: 1,09 Mrd. DM 1988: 1,15 Mrd. DM Entlastung Bund 1985: 0,59 Mrd. DM 1987: 0,63 Mrd. DM 1986: 0,61 Mrd. DM 1988: 0,64 Mrd. DM (BT-Drks. 10 / 2176: 7)
Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und der gesetzlichen Rentenversicherung vom 20.12.1984 (BT-Drks. 10 / 2176)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bundesanstalt für Arbeit	Beitragssatztausch	Senkung des BA-Beitrages von 4,6 auf 4,4% zur „Finanzierung“ der Erhöhung des RV-Beitragssatzes von 18,5 auf 18,7% (bis zum 31.12.1989)	Entlastung Rentenversicherung 1985: 1,4 Mrd. DM 1987: 1,7 Mrd. DM 1986: 1,6 Mrd. DM 1988: 1,8 Mrd. DM (Davon entfallen auf die GRV Kn. jährlich 20 bis 30 Mio. DM → Entlastung des Bundes in etwa gleicher Höhe.) Belastung Bundesanstalt „Der Bundesanstalt für Arbeit entstehen durch die Senkung des Beitragssatzes Mindereinnahmen, die geringfügig unter den Mehreinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung liegen“ (BT-Drks. 10 / 2176: 7).
Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlagen in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 16.5.1985 (BT-Drks. 10 / 2889)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bundesanstalt für Arbeit	Beitragssatztausch	Senkung des BA-Beitrages von 4,4 auf 4,1% (1.6.1985 bis 31.12.1986) zur „Finanzierung“ der Erhöhung des RV-Beitragssatzes von 18,7 auf 19,2% (1.6.1985 bis 31.12.1986) Anmerkung: ab 1.1.1987 ist der BS der RV wieder 18,7%	Belastung Bundesanstalt 1985: 1,1 Mrd. DM 1986: 2,2 Mrd. DM Entlastung Rentenversicherung 1985: 1,8 Mrd. DM (einschl. Zinseffekte 1,9 Mrd.) 1986: 3,8 Mrd. DM 1987: 0,3 Mrd. DM [Entlastung Bund (wg. KnRV) 1985: 0,031 Mrd. DM 1986: 0,056 Mrd. DM 1987: 0,005 Mrd. DM (BT-Drks. 10 / 2889: 6; Entlastung Bund wird hier nicht berücksichtigt)]

<p>Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlagen in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 16.5.1985 (BT-Drks. 10 / 2889)</p>	<p>Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bund</p>	<p>Zuschuss</p>	<p>Außerordentlicher Bundeszuschuss zur RV von bis zu 1,5 Mrd. DM und zinsloser Kreditrahmen von 5 Mrd. DM</p>	<p>Belastung Bund 1985: 1,5 Mrd. DM (BT-Drks. 10 / 2889: 7)</p> <p>Entlastung Rentenversicherung um denselben Betrag</p>
<p>Siebtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 20.12.1985 (BT-Drks. 10 / 4211)</p>	<p>Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bundesanstalt</p>	<p>Beitragssatztausch</p>	<p>Senkung des BA-Beitrages von 4,1 auf 4,0% (1.1.1986 bis 31.12.1986) zur weiteren „Finanzierung“ der bereits erfolgten Erhöhung des RV-Beitragssatzes von 18,7 auf 19,2% (1.6.1985 bis 31.12.1986; ab 1.1.1987 soll der BA-Beitragssatz dann 4,3% betragen)</p>	<p>Belastung Bundesanstalt 1986: 0,75 Mrd. DM (BR-Drks. 445 / 85: 33)</p>
<p>Siebtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 20.12.1985 (BT-Drks. 10 / 4211)</p>	<p>Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt</p>	<p>Leistungshöhe</p>	<p>Unterhaltsgeld (Uhg): Zahlung des Uhg in Höhe des Alg oder des Alhi, wenn sonst ein Anspruch auf Uhg nicht gegeben ist.</p>	<p>Belastung Bundesanstalt 1986: 0,07 Mrd. DM</p> <p>Entlastung Bund 1986: 0,05 Mrd. DM (BR-Drks. 445 / 85: 33)</p>
<p>Siebtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 20.12.1985 (BT-Drks. 10 / 4211)</p>	<p>Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt</p>	<p>Einführung einer Regelung</p>	<p>Übbg für Existenzgründer (für Arbeitslose in den ersten drei Monaten der Existenzgründung in Höhe des Alg / Alhi)</p>	<p>Belastung Bundesanstalt 1986: 0,03 Mrd. DM</p> <p>Entlastung Bund 1986: 0,02 Mrd. DM (BR-Drks. 445 / 85: 33)</p>
<p>Siebtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 20.12.1985 (BT-Drks. 10 / 4211)</p>	<p>Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt</p>	<p>Leistungshöhe</p>	<p>Erhöhung des Uhg-Leistungssatzes für Teilnehmer mit Familienpflichten von 70 auf 73%, für die übrigen von 63% auf 65%</p>	<p>Belastung Bundesanstalt 1986: 0,151 Mrd. DM</p> <p>Entlastung Bund 1986: 0,047 Mrd. DM (BR-Drks. 445 / 85: 33)</p>
<p>Siebtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 20.12.1985 (BT-Drks. 10 / 4211)</p>	<p>Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bundesanstalt</p>	<p>Sozialbeiträge der Leistungsempfänger</p>	<p>RV-Beitrag für Uhg-Empfänger: Erhöhung wegen Erhöhung des Leistungssatzes</p>	<p>Gesetzentwurf weist finanzielle Folgen nicht aus.</p>
<p>Siebtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 20.12.1985 (BT-Drks. 10 / 4211)</p>	<p>Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt</p>	<p>Leistungshöhe</p>	<p>Erhöhung des Übergangsgeldes (Ügg) für Rehabilitanden (mit Familienpflichten von 75 auf 80%, für die übrigen von 65 auf 70%)</p>	<p>Belastung Bundesanstalt 1986: 0,084 Mrd. DM</p> <p>Entlastung Bund 1986: 0,012 Mrd. DM (BR-Drks. 445 / 85: 33)</p> <p>Belastung Rentenversicherung 1986: 0,01 Mrd. DM (BR-Drks. 445 / 85: 33)</p>

Fortsetzung Tabelle 8

Gesetz	Verschiebung			Kosten nach Gesetzentwurf
	Richtung	Art	Rechtsänderung	
Siebtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 20.12.1985 (BT-Drks. 10 / 4211)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt	Leistungsdauer	Verlängerung der Höchstdauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer (im Entwurf ab 45 Jahre)	Belastung Bundesanstalt 1986: 1,1 Mrd. DM Entlastung Bund 1986: 0,65 Mrd. DM (BR-Drks. 445 / 85: 32)
Siebtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 20.12.1985 (BT-Drks. 10 / 4211)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt	Leistungsanspruch	ABM-Altersgrenze für Ältere (Herabsetzung von 55 auf 50 Jahre)	Belastung Bundesanstalt 1986: 0,05 Mrd. DM Entlastung Bund 1986: 0,020 Mrd. DM (BR-Drks. 445 / 85: 33)
Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit vom 27.6.1987 (BT-Drks. 11 / 198)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt	Leistungsdauer	Verlängerung der Höchstdauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer Alg-Dauer (2 Monate Beitrag für 1 Monat Alg, vorher 3) KuG-Bezugsdauer Stahl (36 Monate; 1.1.1987 bis 31.12.1989)	Belastung Bundesanstalt 1987: 1,4 Mrd. DM 1989: 2,8 Mrd. DM 1988: 2,8 Mrd. DM 1990: 2,7 Mrd. DM Entlastung Bund 1987: 0,7 Mrd. DM 1989: 1,4 Mrd. DM 1988: 1,4 Mrd. DM 1990: 1,3 Mrd. DM (BT-Drks. 11 / 198: 8)
Gesetz zur Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und zum Schutz der Solidargemeinschaft vor Leistungsmissbrauch (Achstes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes) vom 14.12.1987 (BT-Drks. 11 / 800)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt	Aufgabenverlagerung und Einführung einer Regelung	<ul style="list-style-type: none"> – Lohnkostenzuschuss (BA, für Ältere): bis auf 75%, Absehen von Degression, bis zu acht Jahre; – verstärkte Förderung ABM (Finanzierung geht von Bund auf BA); – Sprachförderung von Aussiedlern; Asylanten und Kontingentflüchtlingen; – Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher (nachträglicher Erwerb des Hauptschulabschlusses, Verlagerung der Finanzierung von Bund auf BA); – Förderungsmöglichkeiten des Bundesbeihilfegesetzes für arbeitslose Jugendliche (vom Bund auf BA). 	Insgesamt werden folgende durch Gesetz bewirkten finanziellen Auswirkungen benannt: Belastung Bundesanstalt zwischen 1988 und 1991: 3,73 Mrd. DM Entlastung Bund zwischen 1988 u. 1991: 3,484 Mrd. DM (BT-Drks. 11 / 800: 3)

Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung vom 18.12.1989 (BT-Drks. 11 / 4124)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Zuschuss	Abschmelzung der so genannten Bundesgarantie	Wird im Gesetzentwurf nicht gesondert ausgewiesen, sondern unter „Sonstige Maßnahmen“ subsumiert (vgl. BT-Drks. 11 / 4124: 242, 249).
Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung vom 18.12.1989 (BT-Drks. 11 / 4124)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bund	Erstattungen / Zuschuss	Kindererziehungsleistungen (Aufhebung der Erstattung: Pauschalbetrag des Allgemeinen BZ als „Beitrag“ des Bundes)	Wird im Gesetzentwurf nicht gesondert ausgewiesen, sondern unter „Bundeszuschuss“ subsumiert (BT-Drks. 11 / 4124: 252).
Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung vom 18.12.1989 (BT-Drks. 11 / 4124)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bundesanstalt	Sozialbeiträge der Leistungsempfänger	RV-Beitrag Alg-Empfänger (Basis von 80% des letzten Bruttoarbeitsentgelts [bisher: auf der Basis der Lohnersatzleistungshöhe]) ab 1995	Belastung Bundesanstalt 1995: 2,1 Mrd. DM 1996: 2,1 Mrd. DM 1997: 2,0 Mrd. DM 1998: 1,9 Mrd. DM 1999: 1,8 Mrd. DM 2000: 1,7 Mrd. DM 2001: 1,5 Mrd. DM 2002 1,5 Mrd. DM (BT-Drks. 11 / 4124: 252)
Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung vom 18.12.1989 (BT-Drks. 11 / 4124)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bund	Sozialbeiträge der Leistungsempfänger	RV-Beitrag Alhi-Empfänger (Basis von 80% des letzten Bruttoarbeitsentgelts [bisher: auf der Basis der Lohnersatzleistungshöhe]) ab 1995	Belastung Bund 1995: 1,2 Mrd. DM 1996: 1,2 Mrd. DM 1997: 1,1 Mrd. DM 1998: 1,1 Mrd. DM 1999: 1,0 Mrd. DM 2000: 0,9 Mrd. DM 2001: 0,9 Mrd. DM 2002 0,8 Mrd. DM (BT-Drks. 11 / 4124: 252)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Tabelle 9 Änderungen in den Finanzbeziehungen zwischen dem Bundeshaushalt, der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit 1990 bis 2000

Gesetz	Verschiebung			Kosten nach Gesetzentwurf
	Richtung	Art	Rechtsänderung	
Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 25.6.1990 (BT-Drks. 11 / 7350)	Entlastung Bundesanstalt – Belastung Bund	Zuschuss	Bundeszuschuss in die Ost-Arbeitslosenversicherung (1990 und 1991)	Der Gesetzentwurf macht keine Angaben über finanzielle Auswirkungen.
Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 25.6.1990 (BT-Drks. 11 / 7350)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bund	Anschubfinanzierung	Anschubfinanzierung der GRV-Ost durch den Bund (für das zweite Halbjahr 1990)	Der Gesetzentwurf macht keine Angaben über finanzielle Auswirkungen.
Gesetz zur Änderung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und bei der Bundesanstalt für Arbeit vom 22.3.1991 (BT-Drks. 12 / 208)	Entlastung Bundesanstalt – Belastung Rentenversicherung	Beitragssatztausch	Senkung des RV-Beitrages von 18,7 auf 17,7% zur „Finanzierung“ der Erhöhung des BA-Beitragssatzes von 4,3 auf 6,8% (ab 1.1.1992 auf 6,3%)	Entlastung Bundesanstalt 1.4.1991 bis 31.12.1991: 18,3 Mrd. DM ; 1992: 23 Mrd. DM Belastung Rentenversicherung 1.4.1991 bis 31.12.1991: 7,6 Mrd. DM ; 1992: 12,2 Mrd. DM (BR-Drks. 12 / 56: 3)
Gesetz zur Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 21.6.1991 (BT-Drks. 12 / 413)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt	Leistungsanspruch	Alüg-Bezugsdauer: Durch Herabsetzung der Altersgrenze verlängert sich die Bezugsdauer von 3 auf 5 Jahre.	Erst durch Empfehlung des Ausschusses beschlossen, daher keine Kostenangabe im Gesetzentwurf

<p>Gesetz zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung vom 25.7.1991 (BT-Drks. 12 / 405)</p>	<p>Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung</p>	<p>Zuschlag</p>	<p>Gestaffelter Wegfall des vom Bund finanzierten Sozialzuschlages für Ost-Niedrigrenten (bis 1995 endgültig)</p>	<p>Entlastung Bund Im zweiten Halbjahr 1992 durch Berücksichtigung von Einkommen des Ehegatten rd. 0,150 Mrd. DM (1995 fällt der Sozialzuschlag völlig weg und wird durch Leistungen des Bundessozialhilfegesetzes ersetzt.) (BT-Drks. 12 / 405: 193)</p>
<p>Gesetz zur Änderung von Förderungsvoraussetzungen im AFG und in anderen Gesetzen (10. AFG-Novelle) vom 18.12.1992 (BT-Drks. 12 / 3211)</p>	<p>Entlastung Bundesanstalt – Belastung Bund</p>	<p>Leistungsanspruch</p>	<p>Verschärfung der FuU-Anspruchsvoraussetzungen</p>	<p>Im Entwurf wird erwähnt, dass die Änderungen in FuU zu Mehrbelastungen des Bundes bei der Arbeitslosenhilfe führen (BT-Drks. 12 / 3423: 4).</p>
<p>Gesetz über den Ausgleich von Aufwendungen für das Altersübergangsgeld vom 18.12.1992 (aufgrund einer Ausschussempfehlung in die 10. AFG-Novelle aufgenommen, vgl. BT-Drks. 12 / 3423)</p>	<p>Entlastung Bundesanstalt – Belastung Rentenversicherung</p>	<p>Erstattung</p>	<p>Pauschaler Ausgleich von Rentenversicherung an Bundesanstalt für Altersübergangsgeld-Empfänger über 60 Jahre</p>	<p>Belastung Rentenversicherung 1993: 1,6 Mrd. DM Entlastung Bundesanstalt in derselben Höhe</p>
<p>Änderung des Gesetzes über den Ausgleich von Aufwendungen für das Altersübergangsgeld (integriert in Gesetz zur Ergänzung der Rentenüberleitung vom 24.6.1993, BT-Drks. 12 / 4810).</p>	<p>Entlastung Bundesanstalt – Belastung Rentenversicherung</p>	<p>Erstattung</p>	<p>Pauschaler Ausgleich von Rentenversicherung an Bundesanstalt für Altersübergangsgeld-Empfänger über 60 Jahre</p>	<p>Belastung Rentenversicherung 1994: 2 Mrd. DM Entlastung Bundesanstalt in derselben Höhe (BT-Drks. 12 / 5017: 6)</p>
<p>Gesetz zur Umsetzung des föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) (Solidarpakt) vom 23.6.1993 (BT-Drks. 12 / 4748)</p>	<p>Entlastung Bundesanstalt – Belastung Bund</p>	<p>Erstattung</p>	<p>Erstattung: Zuschuss Bund für ABM: ABM-Sonderfonds: „ABM-Stabilisierungsprogramm des Bundes“, in FNL pro Teilnehmer max. 2.500 DM; 1993 insgesamt 2 Mrd. (1,76 Mrd. DM für FNL und 0,24 Mrd. DM für Westdeutschland)</p>	<p>Der Gesetzentwurf macht keine Angaben über finanzielle Auswirkungen in diesem Punkt.</p>

Fortsetzung Tabelle 9

Gesetz	Verschiebung			Kosten nach Gesetzentwurf
	Richtung	Art	Rechtsänderung	
<p>Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21.12.1993 (BR-Drks. 502 / 93).</p>	Entlastung Bundesanstalt – Belastung Rentenversicherung	Aufgabenverlagerung	Altersübergangsgeld-Empfänger werden verpflichtet, ab 1995 zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Rente zu gehen. Soweit die Rente niedriger ist als das Altersübergangsgeld erhalten sie – finanziert von der BA – aus Vertrauensschutzgründen einen Ausgleichbetrag.	<p>Entlastung Bundesanstalt 1995: 0,5 Mrd. DM (Der Entwurf ging davon aus, dass ab 1996 keine Entlastungen mehr entstehen.) (BR-Drks. 592 / 93: 56)</p> <p>Belastung Rentenversicherung wird nicht ausgewiesen (BR-Drks. 592 / 93: 56)</p>
<p>Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21.12.1993 (BR-Drks. 502 / 93)</p>	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Aufgabenverlagerung	Altersübergangsgeld-Empfänger werden verpflichtet, ab 1995 zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Rente zu gehen. Soweit die Rente niedriger ist als das Altersübergangsgeld erhalten sie – finanziert von der BA – aus Vertrauensschutzgründen einen Ausgleichbetrag.	<p>Entlastung Bundes 1995: 1,5 Mrd. DM 1996: 2 Mrd. DM 1997: 0,5 Mrd. DM (BR-Drks. 592 / 93: 56)</p> <p>Belastung der Rentenversicherung wird nicht ausgewiesen (BR-Drks. 592 / 93: 56).</p>
<p>Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21.12.1993 (BR-Drks. 502 / 93)</p>	Entlastung Bundesanstalt – Belastung Rentenversicherung	Sozialbeiträge der Leistungsempfänger	RV-Beitrag von Uhg-Empfängern (Senkung: Folge der Senkung des Uhg-Leistungssatzes) RV-Beitrag Alg-Empfänger (Senkung: Folge der Senkung des Alg-Leistungssatzes 1994)	<p>Wird im Gesetzentwurf nicht ausgewiesen. Das IAB hat in einer Modellrechnung Mindereinnahmen der RV von 0,9 Mrd. DM allein durch die Senkung der Leistungen in der Arbeitslosenhilfe und beim Arbeitslosengeld errechnet (IAB Kurzbericht Nr. 10 vom 17.8.1993: 1). Der Gesetzentwurf gibt die Gesamtbelastung der Rentenversicherung durch das SKWPG an: Im Jahr 1995: 2 Mrd. DM, im Jahr 1996: 2 Mrd. DM und im Jahr 1997: 0,5 Mrd. DM. Es wird nicht nach Maßnahmen ausgewiesen (BR-Drks. 502 / 93: 56).</p>

Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21.12.1993 (BR-Drks. 502 / 93)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Sozialbeiträge der Leistungsempfänger	RV-Beitrag Alhi-Empfänger (Senkung: Folge der Senkung des Alhi-Leistungssatzes 1994)	Wird im Gesetzentwurf nicht ausgewiesen. Das IAB hat in einer Modellrechnung Mindereinnahmen der RV von 0,9 Mrd. DM allein durch die Senkung der Leistungen in der Arbeitslosenhilfe und beim Arbeitslosengeld errechnet (IAB Kurzbericht Nr. 10 vom 17.8.1993: 1).
Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21.12.1993 (BT-Drks. 502 / 93)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt	Aufgabenverlagerung	Sonderprogramm „Beschäftigungshilfen für LZA“ (Verlagerung Finanzierung von Bund auf BA. Nur bis 1996 beteiligt sich der Bund noch an der Finanzierung.)	Belastung der Bundesanstalt und Entlastung des Bundes werden im Gesetzentwurf nicht ausgewiesen (BR-Drks. 502 / 93: 56).
Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 vom 30.7.1994 (BT-Drks. 12 / 7565)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt	Einführung einer Regelung	§249s AFG „Produktive Arbeitsförderung“ (alte Bundesländer: Einführung; Voraussetzung des Zuschusses: Entgeltabstand; Einbeziehung von schwervermittelbaren Arbeitslosen; Zuschuss in Höhe des Durchschnitts des Alg; bis 31.12.1997)	Der Gesetzentwurf führt Be- und Entlastungen nicht weiter aus, sondern geht davon aus, dass „die Aufwendungen für Zuschüsse nach §242s AFG“ durch Minderausgaben beim Arbeitslosengeld, dem Kurzarbeitergeld und der Arbeitslosenhilfe „kompensiert“ werden (BT-Drks. 12 / 7565: 20).
Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 vom 30.7.1994 (BT-Drks. 12 / 7565)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt	Leistungsanspruch	§249h AFG (Alg-Substitut; Ausweitung der Maßnahmebereiche; Zuschussregelung wie §249s ab 1.1.1996)	Auch hier betont der Gesetzentwurf die Kompensation von Mehrausgaben durch Mindereinnahmen bei den Lohnersatzleistungen (BT-Drks. 12 / 7565: 20).
Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz vom 24.6.1996 (BT-Drks. 13 / 3109)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt	Leistungsanspruch	ABM, §249h AFG, §249s AFG: Erhöhung des Anteils von Arbeitslosenhilfeempfängern	Entlastung Bundes 1996: 1,5 Mrd. DM (einschließlich Entlastung durch Einführung von Arbeitstrainingsmaßnahmen für Arbeitslosenhilfebezieher und Arbeitsanreize durch Einführung einer Arbeitnehmerhilfe; BT-Drks. 13 / 2898: 9)

Fortsetzung Tabelle 9

Gesetz	Verschiebung			Kosten nach Gesetzentwurf
	Richtung	Art	Rechtsänderung	
Gesetz zur Förderung des gleitenden Übergangs in den Ruhestand vom 23.7.1996 (BT-Drks. 13 / 4336)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bundesanstalt	Aufgabenverlagerung	Altersteilzeit: verlagert Frühverrentung im Kontext der Anhebung der Altersgrenzen von GRV auf BA	Im Gesetzentwurf wurde diese Verlagerung nicht angesprochen. In der Öffentlichen Anhörung thematisieren die Sachverständigen Dr. Meinhardt und Dr. Schmähl die Verschiebung. Meinhardt problematisiert sie und Schmähl akzeptiert sie, weil sie das Arbeitsmarktrisiko auf die BA zurückschiebt (vgl. Wortprotokoll Nr. 57 vom 22.5.1996: 11–12). Die Verbände (BDA, DGB) und Parafiski (BfA, VDR und BA) haben diese Verlagerung nicht thematisiert.
Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz vom 25.11.1996 (BT-Drks. 13 / 4610)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Sozialbeiträge der Leistungsempfänger	RV-Beitrag für Alhi-Empfänger (Kürzung, wenn Einkommen auf Alhi angerechnet werden)	„Die Zahlung der Beiträge zur Sozialversicherung für Bezieher von Arbeitslosenhilfe auf der Grundlage von 80 vom Hundert des gekürzten Bemessungsentgeltes führt beim Bund zu Minderausgaben von 600 Mio. DM. Diesen stehen Mindereinnahmen bei der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung in Höhe von insgesamt 600 Mio. DM sowie Mehrausgaben des Bundes wegen eines erhöhten Bundeszuschusses von 70 Mio. DM gegenüber“ (BT-13 / 4610, Teil C der Begründung).

Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz vom 25.11.1996 (BT-Drks. 13 / 4610)	Entlastung Bundesanstalt – Belastung Rentenversicherung	Leistungshöhe	Alg-Dynamisierung (entfällt für 1997) Uhg-Dynamisierung (entfällt für 1997) Alüg-Dynamisierung (entfällt für 1997)	„Die einmalige Aussetzung der Dynamisierung der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit mit Ausnahme der Arbeitslosenhilfe im Jahr 1997 führt bei der Bundesanstalt für Arbeit zu Minderausgaben von 300 Mio. DM. Dem stehen Mindereinnahmen bei den übrigen Sozialversicherungsträgern in einer Gesamthöhe von 135 Mio. DM und beim Bund in Höhe von 15 Mio. DM gegenüber“ (BT-13 / 4610, Teil C der Begründung).
Arbeitsförderungs-Reformgesetz (Artikel 11) vom 24.3.1997 (BT-Drks. 13 / 5676)	Entlastung Bundesanstalt – Belastung Bund	Leistungsdauer	Alg-Bezugsdauer für ältere: Altersgrenzen werden in der Staffelung jeweils drei Jahre nach oben gesetzt)	Entlastung Bundesanstalt 1999: 1,28 Mrd. DM 2000: 1,71 Mrd. DM danach „nach einer Übergangszeit“: 1,71 Mrd. DM Belastung Bund 1999: 0,74 Mrd. DM 2000: 0,99 Mrd. DM danach „nach einer Übergangszeit“: 0,99 Mrd. DM (BT-Drks. 13 / 6845: 339–340)
Gesetz zur sozialrechtlichen Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen vom 6.4.1998 (BT-Drks. 14.4.1998)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bundesanstalt für Arbeit	Aufgabenverlagerung	Altersteilzeit wird in der Anwendung extrem verbessert (verlagert Frühverrentung im Kontext der Anhebung der Altersgrenzen von GRV auf BA)	Der Gesetzentwurf macht keine Angaben über finanzielle Auswirkungen in diesem Punkt. Im Gegenteil: Die Verbesserung der Altersteilzeit wird als Entlastung der Rentenversicherung bewertet (vgl. BR-Drks. 1000 / 97: 34).
Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 9.12.1998 (BT-Drks. 14 / 45)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt für Arbeit	Aufgabenverlagerung	JUMP: Sonderprogramm für schwer vermittelbare Jugendliche (BA finanziert, z.T. kofinanziert aus ESF)	„Die Kosten des Sofortprogrammes zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit werden vor allem durch Mittel gedeckt, die sonst für die Bezahlung der Jugendarbeitslosigkeit ausgegeben werden müssten“ (BT-Drks. 14 / 45: 4).

Fortsetzung Tabelle 9

Gesetz	Verschiebung			Kosten nach Gesetzentwurf
	Richtung	Art	Rechtsänderung	
Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19.12.1998 (BT-Drks. 14 / 45)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bund	Zuschuss	Allgemeine Bundeszuschuss an GRV (einmalige Erhöhung um 2,5 Mrd. DM)	Belastung Bund 1999: 2,1 Mrd. DM (BT-Drks. 14 / 45: 28)
Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19.12.1998 (BT-Drks. 14 / 45)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bund	Erstattungen	Beiträge für Kindererziehungszeiten (für 1999 und 2000 pauschale Beitragszahlung durch Bund)	Belastung Bund 1999: netto 12,1 Mrd. DM (korrigiert um die Verminderung des Bundeszuschusses ab 1.4.1999) (BT-Drks. 14 / 45: 28)
Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19.12.1998 (BT-Drks. 14 / 45)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bund	Erstattungen	Erstattungen bei Renten aus FNL und beruflichen Rehabilitationsgesetz (ohne Anrechnung auf den Allg. BZ)	Belastung Bund 1999: 2,5 Mrd. DM (BT-Drks. 14 / 45: 28)
Zweites Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit vom 27.6.2000 (BT-Drks. 14 / 3158)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bundesanstalt für Arbeit	Leistungsdauer	Altersteilzeit: Verlängerung der Förderungshöchstdauer	Der Gesetzentwurf geht von Mehrausgaben der Bundesanstalt (im Saldo) von 0,02 Mrd. DM im Jahr aus (BT-Drks. 14 / 3158: 6).
Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushaltes vom 22.12.1999 (BT-Drks. 14 / 1523)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Sozialbeiträge	RV-Beitrag Wehr- und Zivildienstleistende (Senkung der Bemessungsgrundlage von 80 auf 60%)	Entlastung Bund 2000: 0,535 Mrd. DM 2001: 0,515 Mrd. DM 2002: 0,495 Mrd. DM 2003: 0,485 Mrd. DM (BT-Drks. 14 / 1523: 169) Anmerkung: Die VDR-Zahlen zur Belastung der RV sind höher: 2000 bis 2002 jeweils rund 0,55 Mrd. DM (VDR-Stellungnahme – Haushaltsausschuss vom 26.10.1999 Protokoll Nr. 3: 31 / 69).

Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushaltes vom 22.12.1999 (BT-Drks. 14 / 1523)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Sozialbeiträge der Leistungsempfänger	RV-Beitrag für Alhi-Empfänger (Bemessungsgrundlage wird von 80% des Alhi-Bemessungsentgelts auf Zahlbetrag der Alhi gekürzt)	Entlastung Bund 2000: 4,1 Mrd. DM 2001: 4 Mrd. DM 2002: 4 Mrd. DM 2003: 3,9 Mrd. DM (BT-Drks. 14 / 1523: 168) Anmerkung: Die VDR-Zahlen zur Belastung der Rentenversicherung sind höher: 2000: 4,3 Mrd. DM 2001: 4,2 Mrd. DM 2002: 4,0 Mrd. DM (VDR-Stellungnahme – Haushaltsausschuss vom 26.10.1999 Protokoll Nr. 3: 31 / 68).
Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushaltes vom 22.12.1999 (BT-Drks. 14 / 1523)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Zuschuss	Senkung des zusätzlichen Bundeszuschusses an die GRV	Entlastung Bund 2000: 1,1 Mrd. DM 2001: 1,1 Mrd. DM 2002: 1,3 Mrd. DM 2003: 0,2 Mrd. DM (BT-Drks. 14 / 1523: 169)
Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetz vom 21.12.2000 (BT-Drks. 14 / 4371)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt	Aufgabenverlagerung	Sonderprogramm Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose (Verlagerung der Finanzierung von Bund auf BA)	Entlastung Bund 2001: „rd.“ 0,75 Mrd. DM (BR-Drks. 592 / 00: 32) Belastung der BA um denselben Betrag wird im Gesetzentwurf nicht erwähnt.
Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetz vom 21.12.2000 (BT-Drks. 14 / 4371)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt	Leistungshöhe	SAM: Erhöhung der Lohnkostenzuschüsse	Belastung der Bundesanstalt und Entlastung des Bundes werden im Gesetzentwurf nicht erwähnt.
Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetz vom 21.12.2000 (BT-Drks. 14 / 4371)	Entlastung Bund – Belastung Bundesanstalt	Zuschuss	Zuschuss Bund zu SAM entfällt ab 2001 (Alhi-Empfänger in SAM nur noch Soll)	Entlastung Bund 2001: „rd.“ 1,6 Mrd. DM (BR-Drks. 592 / 00: 32) Belastung der BA um denselben Betrag wird im Gesetzentwurf nicht erwähnt.

Fortsetzung Tabelle 9

Gesetz	Verschiebung			Kosten nach Gesetzentwurf
	Richtung	Art	Rechtsänderung	
Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetz vom 21.12.2000 (BT-Drks. 14 / 4371)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bundesanstalt	Sozialbeiträge der Leistungsempfänger	RV-Beitrag für Uhg- / Alg- und Übg-Empfänger: Bemessungsentgelt wird höher (Uhg: Berücksichtigung der Einmalzahlungen → höhere Leistung, beitragspflichtig)	<p>Belastung der Bundesanstalt durch höhere Beiträge und höhere Leistungen 2000: 2,4 Mrd. DM (davon Nettoleistungen: 1,2) 2001: 3,7 Mrd. DM 2002: 3,1 Mrd. DM 2003: 3,0 Mrd. DM 2004: 2,9 Mrd. DM (BR-Drks. 592 / 00: 31)</p> <p>Entlastung Rentenversicherung 2000: 0,7 Mrd. DM 2001: 1,0 Mrd. DM 2002: 0,9 Mrd. DM 2003: 0,8 Mrd. DM 2004: 0,8 Mrd. DM (BR-Drks. 592 / 00: 31)</p>
Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit vom 20.12.2000 (BT-14 / 4230)	Entlastung Rentenversicherung – Belastung Bundesanstalt	Erstattungen	Arbeitsmarktbedingte Erwerbsminderungsrenten: Pauschale Erstattung von 50% von BA an GRV	<p>Belastung Bundesanstalt Festlegung eines Ausgleichbetrages für 2001: 0,185 Mrd. DM; 2002: 192 Mio. € (0,37 Mrd. DM); danach rd. 0,4 Mrd. DM jährlich (BT-Drks. 14 / 4230: 37)</p> <p>Der Gesetzentwurf behauptet jedoch, dass es gegenüber dem geltenden Recht (RRG) für die Bundesanstalt und dem Bund zu <i>Minderausgaben</i> kommt, weil der Erstattungsbeitrag niedriger sei als das Zahlen eines halben Arbeitslosengeldes oder die Zahlung von Arbeitslosenhilfe (BT-Drks. 14 / 4230: 37). Hier wird also mit einer Situation gegen gerechnet, die es gar nicht gibt: Die Erwerbsunfähigen wurden vor der Reform voll und ganz von der Rentenversicherung finanziert.</p>
Gesetz zur Reform der Renten wg. verminderter Erwerbsfähigkeit v. 20.12.2000 (BT-14 / 4230)	Entlastung Bund – Belastung Rentenversicherung	Zuschuss	Kürzung des Erhöhungsbetrages Zusätzlicher Bundeszuschuss an GRV (für 2001 bis 2003)	Wird im Gesetzentwurf nicht ausgewiesen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Tabelle 10 Gewerkschaftlich organisierte Abgeordnete im Deutschen Bundestag zwischen der 1. und 14. Wahlperiode

	Wahl- periode	Zahl der Abgeord- neten	Davon gewerkschaftlich organisiert ^a		Davon			
			Anzahl	%	in DGB-Gewerkschaften		in anderen Gewerkschaften	
					Anzahl	% ^b	Anzahl	%
Bundestag insgesamt	1.	410	115	28,0	106	92,2	9	7,8
	2.	509	194	38,1	168	86,6	26	13,4
	3.	519	202	38,9	172	85,1	30	14,9
	4.	521	223	42,8	185	83,0	38	17,0
	5.	518	242	46,7	197	83,0	45	18,6
	6.	518	265	51,2	227	81,4	38	14,3
	7.	518	281	54,2	252	89,7	29	10,3
	8.	518	278	53,7	236	84,9	42	15,1
	9.	519	273	52,6	238	87,2	35	12,8
	10.	520	266	51,2	230	86,5	36	13,5
	11.	519	251	48,3	226	90,0	25	10,0
	12.	662	211	31,9	194	91,9	17	8,1
	13.	672	228	33,9	218	95,6	10	4,4
	14.	669	296	44,3	275	92,9	21	7,1
CDU/CSU	1.	142	22	15,5	–	–	–	–
	2.	250	47	18,8	–	–	–	–
	3.	278	46	16,5	–	–	–	–
	4.	251	41	16,3	16	39,0	25	61,0
	5.	251	51	20,3	16	31,4	35	68,6
	6.	250	47	18,8	19	40,4	28	59,6
	7.	234	44	18,8	24	54,5	20	45,5
	8.	254	54	21,3	22	40,7	32	59,6
	9.	237	46	19,4	17	37,0	29	63,0
	10.	255	52	20,4	21	40,4	31	59,3
	11.	234	41	17,5	18	43,9	23	56,1
	12.	319	24	7,5	11	45,8	13	54,2
	13.	294	15	5,1	7	46,7	8	53,3
	14.	245	26	1,1	8	30,8	18	69,2
SPD	1.	136	80	58,8	–	–	–	–
	2.	162	142	87,7	–	–	–	–
	3.	181	154	85,1	–	–	–	–
	4.	203	179	88,2	167	93,3	12	6,7
	5.	217	188	86,6	179	95,2	9	4,8
	6.	237	215	90,7	207	96,3	8	3,7
	7.	242	227	93,8	223	98,2	4	1,8
	8.	224	218	97,3	209	95,9	9	4,1
	9.	228	223	97,8	218	97,8	5	2,2
	10.	202	196	97,0	193	98,5	3	1,5
	11.	193	188	97,4	187	99,5	1	0,5
	12.	239	176	73,6	176	100,0	0	0,0
	13.	252	190	75,4	189	99,5	1	0,5
	14.	298	241	80,9	238	98,8	3	1,2

Fortsetzung Tabelle 10

	Wahl- periode	Zahl der Abgeord- neten	Davon gewerkschaftlich organisiert ^a		Davon			
			Anzahl	%	in DGB-Gewerkschaften		in anderen Gewerkschaften	
					Anzahl	% ^b	Anzahl	%
Übrige Frak- tionen ab 3. WP nur FDP	1.	132	13	9,8	–	–	–	–
	2.	98	5	5,1	–	–	–	–
	3.	61	2	3,3	–	–	–	–
	4.	67	3	4,5	2	66,7	1	33,3
	5.	50	3	6,0	2	66,7	1	33,3
	6.	31	3	9,7	1	33,3	2	66,7
	7.	42	6	14,3	5	83,3	1	16,7
	8.	40	6	15,0	5	83,3	1	16,7
	9.	54	4	7,4	3	75,0	1	25,0
	10.	35	3	8,6	1	33,3	2	66,7
	11.	48	1	2,1	0	0,0	1	100,0
	12.	79	5	6,3	1	20,0	4	80,0
	13.	47	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	14.	43	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Grüne bzw. B'90/ Grüne ^c	10.	28	15	53,6	15	100,0	0	0,0
	11.	44	21	47,7	21	100,0	0	0,0
	12.	8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	13.	49	12	24,5	11	91,7	1	8,3
	14.	47	16	34,0	16	100,0	0	0,0
PDS/LL bzw. PDS	12.	17	6	35,3	6	100,0	0	0,0
	13.	30	11	36,7	11	100,0	0	0,0
	14.	36	13	36,1	13	100,0	0	0,0

Quellen: Für 1. bis 13. WP: Schindler (1999: 723–724); für 14. WP: IW-Gewerkschaftsreport 2/1999: Tab. 1, Seite 4.

Anmerkungen: Für 1. bis 14. WP heißt „gewerkschaftlich organisiert“ Gewerkschaftsmitglied, also Zahl der gewerkschaftlich organisierten Abgeordneten (ohne Mitgliedschaft im DBB), untergliedert nach DGB-Gewerkschaften und anderen Gewerkschaften (in der Hauptsache DAG, CGB). Für die 14. WP wurden Doppelmitgliedschaften abgezogen.

a Einschließlich Mehrfachnennungen (außer 14. WP: hier wurden Doppelmitgliedschaften abgezogen).

b In % der gewerkschaftlich organisierten Abgeordneten.

c 10. und 11. Wahlperiode: Fraktion „Die Grünen“, 12. Wahlperiode: Gruppe „Bündnis 90/Die Grünen“ (nur Abgeordnete aus den ostdeutschen Bundesländern und Berlin), 13. Wahlperiode: Fraktion „Bündnis90/Die Grünen“.

Tabelle 11 Wirtschaftsnahe Abgeordnete im Deutschen Bundestag zwischen der 7. und der 12. Wahlperiode

Fraktion	Wahlperiode	Abgeordnete insgesamt	Industrie- und Arbeitgeberverbände		Mittelständische Verbände	
		Anzahl	Anzahl	%	Anzahl	%
Bundestag insgesamt	7.	518	29	5,6	38	7,3
	8.	518	23	4,4	38	7,3
	9.	519	25	4,8	56	10,8
	10.	520	17	3,3	49	9,4
	11.	519	16	3,1	30	5,8
	12.	662	19	2,9	28	4,2
CDU/CSU	7.	234	21	9,0	29	12,4
	8.	254	18	7,1	32	12,6
	9.	237	21	8,9	51	21,5
	10.	255	15	5,9	44	17,3
	11.	234	13	5,6	22	9,4
	12.	319	14	4,4	20	6,3
SPD	7.	242	3	1,2	2	0,8
	8.	224	2	0,9	3	1,3
	9.	228	2	0,9	2	0,9
	10.	202	0	–	1	0,5
	11.	193	2	1,0	2	1,0
	12.	239	1	0,4	2	0,8
FDP	7.	42	5	11,9	7	16,6
	8.	40	3	7,5	3	7,5
	9.	54	2	3,7	3	5,5
	10.	35	2	5,7	4	11,4
	11.	48	1	2,1	5	10,4
	12.	79	4	5,1	6	7,6
Grüne	10.	28	0	–	0	–
	11.	44	0	–	1	2,3
	12.	8	0	–	0	–
PDS / LL	12.	17	0	–	0	–

Anmerkungen: „Wirtschaftsnähe“ bezeichnet hier die Zahl der Verbandsvertreter im folgenden Sinne: Abgeordnete, die hauptberuflich oder ehrenamtlich Funktionen in einem Verband ausüben oder ausgeübt haben (z.B. Geschäftsführer von Verbänden, Verbandsvorsitzende auf Kreis-, Bezirks-, und Bundesebene, Vorstandsmitglieder, Verbandsangestellte, Gewerkschaftssekretäre und Vertreter gewerkschaftlicher Interessengruppen). Die bloße Mitgliedschaft in einem Verband blieb unberücksichtigt. Für die 13. und 14. WP sind Angaben über die Wirtschaftsnähe der Abgeordneten erst gegen Mitte 2003 erhältlich, Auskunft Dr. Michael Feldkamp, Deutscher Bundestag vom 28. November 2002.

Quelle: Schindler (1999: 719, 723–724).

Tabelle 12 Zahl der Sitzungen und Zahl der Sitzungen mit Öffentlichen Anhörungen ausgewählter Ausschüsse von der 1. bis zur 14. Wahlperiode

Ausschuss	Gesamtzahl der Sitzungen	Zahl der Sitzungen mit Öffentlichen Anhörungen
Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung	2.083	180
1.–7. Wahlperiode (1949–76)	1.552	27 (1,7%)
8. Wahlperiode (1976–80)	92	11 (12,0%)
9. Wahlperiode (1980–83)	52	6 (11,5%)
10. Wahlperiode (1983–87)	118	30 (25,4%)
11. Wahlperiode (1987–90)	140	27 (19,3%)
12. Wahlperiode (1990–94)	129	27 (20,9%)
13. Wahlperiode (1994–98)	???	52
14. Wahlperiode (1998–2001)	???	12
Haushaltsausschuss	1.796	13
1.–7. Wahlperiode (1949–76)	1.269	1 (0,1%)
8. Wahlperiode (1976–80)	111	0 (0%)
9. Wahlperiode (1980–83)	66	2 (3,0%)
10. Wahlperiode (1983–87)	108	2 (1,9%)
11. Wahlperiode (1987–90)	92	2 (2,2%)
12. Wahlperiode (1990–94)	100	0 (0%)
13. Wahlperiode (1994–98)	???	6
14. Wahlperiode (1998–2001)	???	0
Rechtsausschuss	1.609	170
1.–7. Wahlperiode (1949–76)	1.174	24 (2,1%)
8. Wahlperiode (1976–80)	100	5 (5,0%)
9. Wahlperiode (1980–83)	47	4 (8,5%)
10. Wahlperiode (1983–87)	104	21 (20,2%)
11. Wahlperiode (1987–90)	99	16 (16,2%)
12. Wahlperiode (1990–94)	135	36 (26,7%)
13. Wahlperiode (1994–98)	???	64
14. Wahlperiode (1998–2001)	???	7
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	1.320	27
1.–7. Wahlperiode (1949–76)	887	8 (0,9%)
8. Wahlperiode (1976–80)	81	4 (4,9%)
9. Wahlperiode (1980–83)	59	2 (3,4%)
10. Wahlperiode (1983–87)	103	6 (5,8%)
11. Wahlperiode (1987–90)	92	3 (3,3%)
12. Wahlperiode (1990–94)	98	1 (1,0%)
13. Wahlperiode (1994–98)	???	3
14. Wahlperiode (1998–2001)	???	0
Finanzausschuss	1.267	99
1.–7. Wahlperiode (1949–76)	890	15 (1,7%)
8. Wahlperiode (1976–80)	87	4 (4,6%)
9. Wahlperiode (1980–83)	45	6 (13,3%)
10. Wahlperiode (1983–87)	72	9 (12,5%)
11. Wahlperiode (1987–90)	85	18 (21,2%)
12. Wahlperiode (1990–94)	88	23 (26,1%)
13. Wahlperiode (1994–98)	???	24
14. Wahlperiode (1998–2001)	???	10

Fortsetzung Tabelle 12

Ausschuss	Gesamtzahl der Sitzungen	Zahl der Sitzungen mit Öffentlichen Anhörungen
Innenausschuss	1.121	99
1.–7. Wahlperiode (1949–76)	621	27 (4,3%)
8. Wahlperiode (1976–80)	108	4 (3,7%)
9. Wahlperiode (1980–83)	55	4 (7,3%)
10. Wahlperiode (1983–87)	136	22 (16,2%)
11. Wahlperiode (1987–90)	99	14 (14,1%)
12. Wahlperiode (1990–94)	102	14 (13,7%)
13. Wahlperiode (1994–98)	???	14
14. Wahlperiode (1998–2001)	???	3
A. für Gesundheit[swesen]	1.037	129
1.–7. Wahlperiode (1949–76)	614	18 (2,9%)
8. Wahlperiode (1976–80)	81	5 (6,2%)
9. Wahlperiode (1980–83)	45	1 (2,2%)
10. Wahlperiode (1983–87)	89	11 (12,4%)
11. Wahlperiode (1987–90)	94	19 (20,2%)
12. Wahlperiode (1990–94)	114	29 (25,4%)
13. Wahlperiode (1994–98)	???	42
14. Wahlperiode (1998–2001)	???	4
Ausschuss für Wirtschaft	1.315	33
1.–7. Wahlperiode (1949–76)	939	6 (0,6%)
8. Wahlperiode (1976–80)	85	6 (7,0%)
9. Wahlperiode (1980–83)	45	0 (0%)
10. Wahlperiode (1983–87)	76	3 (3,9%)
11. Wahlperiode (1987–90)	84	8 (9,5%)
12. Wahlperiode (1990–94)	86	10 (11,6%)
13. Wahlperiode (1994–98)	???	9
14. Wahlperiode (1998–2001)	???	9

Anmerkungen: Die Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtzahl der Sitzungen. Zu *Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung*: bis zur 5. WP Ausschuss für Arbeit und Ausschuss für Sozialpolitik als getrennte Ausschüsse zusammengenommen, ab der 6. WP Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung. Zu *Rechtsausschuss*: Für die 1. WP wurde der Ausschuss für Patentrecht und gewerblichen Rechtsschutz, für die 2. WP der Ausschuss für Patentrecht und gewerblichen Rechtsschutz und der Ausschuss für gewerblichen Rechtsschutz (ab Dezember 1953) hinzugefügt. Ab der 3. WP wurden diese Ausschüsse in den Ausschuss für Rechtswesen integriert. Zu *Innenausschuss*: Die Auszählung war erst ab der 3. WP möglich. Zu *Ausschuss für Gesundheitswesen*: In der 1. und 2. WP war dies der Ausschuss für Fragen des Gesundheitswesens, von der 3. und 5. der Ausschuss für Gesundheitswesen. Von der 6. bis zur 11. WP gehörten Fragen des Gesundheitswesens zum Ausschuss für Jugend, Familie und Gesundheit. Seit der 12. WP gibt es wieder einen eigenständigen Ausschuss für Gesundheit. Zu *Ausschuss für Wirtschaft*: 1. und 2. WP war dies der Ausschuss für Wirtschaftspolitik, 3. bis 4. WP der Wirtschaftsausschuss, in der 5. WP der Ausschuss für Wirtschaft und Mittelstandsfragen, seit der 6. WP der Ausschuss für Wirtschaft, 14. WP Ausschuss für Wirtschaft und Technologie. Zu *Zahl der Sitzungen mit Öffentlichen Anhörungen von der 1. bis zur 12. WP*: Bei der Zählung wurden alle Sitzungen berücksichtigt und nicht nur die zu Gesetzesentwürfen. Allgemein: Für die 13. und 14. WP waren die Zahlen der Sitzungen nicht verfügbar, daher wurden die betreffenden Spalten mit „???“ gekennzeichnet.

Quellen: Für die 1. bis 12. WP Schindler (1999: 2024–2033, 2124–2129), eigene Berechnungen. Zahl der Sitzungen mit Öffentlichen Anhörungen für die 13. und 14. WP (Stand: 14.6.2002), erhalten am 14.6.2002 von Frau Dr. Ströbel vom Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages.

Tabelle 13 Wirtschafts- und gewerkschaftsnahe Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zwischen der 7. und der 14. Wahlperiode nach Fraktionen (absolut und in % der Zahl der Mitglieder)

Wahlperiode	Mitglieder	Arbeitnehmer- organisationen	Wirtschaftsverbände
7. Wahlperiode (1972–76)	27	12 (44,4%)	3 (11,1%)
SPD	13	6 (46,2%)	0
CDU/CSU	12	6 (50,0%)	3 (25,0%)
FDP	2	0	0
8. Wahlperiode (1976–80)	33	14 (42,4%)	5 (15,2%)
SPD	14	9 (64,3%)	0
CDU/CSU	16	5 (31,2%)	5 (31,2%)
FDP	3	0	0
9. Wahlperiode (1980–83)	33	21 (63,6%)	6 (18,2%)
SPD	15	15 (100%)	0
CDU/CSU	15	6 (40%)	5 (33,3%)
FDP	3	0	1 (33,3%)
10. Wahlperiode (1983–87)	35	22 (62,9%)	7 (20,0%)
SPD	14	14 (100%)	0
CDU/CSU	17	6 (35,3%)	6 (35,3%)
FDP	2	0	1 (50,0%)
Die Grünen	2	2 (100,0%)	0
11. Wahlperiode (1987–90)	35	21 (60%)	6 (17,1%)
SPD	13	12 (92,3%)	0
CDU/CSU	16	7 (43,8%)	4 (25,0%)
FDP	3	0(%)	2 (66,6%)
Die Grünen	3	2 (66,6%)	0
12. Wahlperiode (1990–94)	37	21 (56,8%)	5 (13,5%)
SPD	13	13 (100%)	0
CDU/CSU	18	7 (38,9%)	4 (22,2%)
FDP	4	1 (25,0%)	1 (25,0%)
Bündnis 90/Die Grünen	1	0	0
PDS	1	0	0

Fortsetzung Tabelle 13

Wahlperiode	Mitglieder	Arbeitnehmer- organisationen	Wirtschaftsverbände
13. Wahlperiode (1994–98)	39	27 (69,2%)	3 (7,7%)
SPD	17	17 (100%)	0
CDU/CSU	17	6 (35,3%)	3 (17,7%)
FDP	3	0	0
Bündnis 90/Die Grünen	3	3 (100%)	0
PDS	2	1 (50,0%)	0
SPD	17	14 (82,4%)	0
CDU/CSU	14	6 (42,9%)	2 (14,3%)
FDP	3	0	0
Die Grünen	3	1 (33,3%)	0
PDS	2	0	0
14. Wahlperiode (1998–02)	39	21 (53,9%)	2 (5,1%)
SPD	17	14 (82,4%)	0
CDU/CSU	14	6 (42,9%)	2 (14,3%)
FDP	3	0	0
Die Grünen	3	1 (33,3%)	0
PDS	2	0	0

Anmerkungen und Quellen: Für die 7. und 8. WP: Weber (1981: 306–319). Weber zählt jene Abgeordnete, die in ihren Verbänden Funktionen ausüben bzw. ausgeübt haben. Die bloße Verbandsmitgliedschaft lässt Weber unberücksichtigt. Zu Wirtschaftsverbänden zählt Weber Industrie- und Arbeitgeberverbände, mittelständische Verbände, Verbände der freien Berufe und Verbraucherverbände, zu Arbeitnehmerorganisationen DGB, DAG, DBB, CGB, Sozialausschüsse der CDA und Sonstige (Weber 1981: 308). Für 9. bis 14. WP: eigene Zusammenstellung und Berechnungen. Die Vertreter von Arbeitnehmerorganisationen wurden anhand der Gewerkschaftszugehörigkeit (über Mitgliedschaft oder hauptamtliche Erwerbstätigkeit) und von Parteifunktionen in gewerkschaftsnahen Parteiorganisationen (CDA, CSA), Vertreter von Wirtschaftsverbänden wurden über die Zugehörigkeit in Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden (über Mitgliedschaft oder hauptamtliche Erwerbstätigkeit) und in wirtschaftsnahen Parteiorganisationen (Wirtschaftsrat der CDU, MIT) zugeordnet. Die Quellen hierfür: sämtliche Angaben über die Wirtschafts- und Gewerkschaftsnähe der Abgeordneten aus Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag, verschiedene WP, und Vierhaus/Herbst 2002; Angaben über die Namen der Mitglieder des AfAS aus verschiedenen Protokollen des AfAS: 9. WP: Protokoll Nr. 25; 10. WP: Protokoll Nr. 42; 11. WP: Protokoll Nr. 5; 12. WP: Protokoll Nr. 52; 13. WP: Protokoll Nr. 36; 14. WP: www.bundestag.de/gremien/a11/index.html, download vom 2.10.2002. Die Namen der Ordentlichen Mitglieder konnten bis zum Erscheinen des dritten Bandes von Vierhaus/Herbst (2002) nur auf der Grundlage des Wortprotokolls einer bestimmten Sitzung ermittelt werden, weil der Deutsche Bundestag keine Listen zur Verfügung stellte.

Tabelle 14 Die Gewerkschaftsnähe der Vorsitzenden und deren Stellvertreter des Ausschusses für Arbeit, des Ausschusses für Sozialpolitik und des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zwischen der 1. und der 14. Wahlperiode

Wahlperiode	a) Vorsitzender b) Stellvertreter	a) Verbandmitgliedschaft des Vorsitzenden b) Verbandsmitgliedschaft des Stellvertreters
Ausschuss für Arbeit		
1. Wahlperiode (1949–53)	a) Anton Sabel (CDU/CSU) b) Willi Richter (SPD)	a) Christliche Gewerkschaft b) Freier Gewerkschaftsbund
2. Wahlperiode (1953–57)	a) Anton Sabel (CDU/CSU) b) Willy Odenthal (SPD)	a) Christliche Gewerkschaft b) seit 1919 Gewerkschaftsmitglied (Beruf Techniker)
3. Wahlperiode (1957–61)	a) Josef Arndgen (CDU/CSU); ab 13.11.1958: Heinrich Scheppmann (CDU/CSU) b) Willy Odenthal (SPD)	a) Arndgen: Zentralverband Christlicher Lederarbeiter; Scheppmann: Christliche Gewerk- schaft (Bergbau) b) seit 1919 Gewerkschaftsmitglied (Beruf Techniker)
4. Wahlperiode (1961–65)	a) Heinrich Scheppmann (CDU/CSU) b) Walter Behrendt (SPD)	a) Christliche Gewerkschaft (Bergbau) b) keine Gewerkschaftsmitgliedschaft
5. Wahlperiode (1965–69)	a) Adolf Müller (CDU/CSU) b) Walter Behrendt (SPD)	a) DBG NRW (1958: stellv. Landesvors.) b) keine Gewerkschaftsmitgliedschaft
Ausschuss für Sozialpolitik		
1. Wahlperiode (1949–53)	a) Willi Richter (SPD) b) Josef Arndgen (CDU/CSU)	a) Freier Gewerkschaftsbund b) Zentralverband Christlicher Lederarbeiter
2. Wahlperiode (1953–57)	a) Willi Richter (SPD) b) Josef Arndgen (CDU/CSU)	a) Freier Gewerkschaftsbund b) Zentralverband Christlicher Lederarbeiter
3. Wahlperiode (1957–61)	a) Ernst Schellenberg (SPD) b) Peter Horn (CDU/CSU)	a) keine Mitgliedschaft b) Verband katholischer kaufmännischer Vereinigung Deutschlands (1924–36, geschäftsführendes Vorstandsmitglied)
4. Wahlperiode (1961–65)	a) Ernst Schellenberg (SPD) b) Peter Horn (CDU/CSU)	a) keine Mitgliedschaft b) Verband katholischer kaufmännischer Vereinigung Deutschlands (1924–36, geschäftsführendes Vorstandsmitglied)
5. Wahlperiode (1965–69)	a) Ernst Schellenberg (SPD) b) Josef Stingl (CDU/CSU); ab 2.10.1968: Friedrich Kühn (CDU/CSU)	a) keine Mitgliedschaft b) Stingl: (CDA-Vorstandsmitglied 1964–73); Kühn: vor 1949 GF in der IHK Danzig, Weimar, Jena

Fortsetzung Tabelle 14

Wahlperiode	a) Vorsitzender b) Stellvertreter	a) Verbandmitgliedschaft des Vorsitzenden b) Verbandsmitgliedschaft des Stellvertreters
Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung		
6. Wahlperiode (1969–72)	a) Ernst Schellenberg (SPD) b) Adolf Müller (CDU/CSU)	a) unklar ob Mitgliedschaft b) DGB (verschiedene Tätigkeiten und Funktionen)
7. Wahlperiode (1972–76)	a) Ernst Schellenberg (SPD) b) Adolf Müller (CDU/CSU)	a) unklar ob Mitgliedschaft b) DGB (verschiedene Tätigkeiten und Funktionen)
8. Wahlperiode (1976–80)	a) Hermann Rappe (SPD) b) Adolf Müller (CDU/CSU)	a) IG Chemie-Papier-Keramik b) DGB (verschiedene Tätigkeiten und Funktionen)
9. Wahlperiode (1980–83)	a) Hermann Rappe (SPD) b) Adolf Müller (CDU/CSU; ab 9.9.1981: Otto Zink (CDU/CSU)	a) IG Chemie-Papier-Keramik b) Müller: DGB (verschiedene Tätigkeiten und Funktionen) Zink: IG Metall
10. Wahlperiode (1983–87)	a) Eugen Glombig (SPD) b) Otto Zink (CDU/CSU)	a) DAG b) IG Metall
11. Wahlperiode (1987–90)	a) Jürgen Egert (SPD) b) Alfons Müller (CDU/CSU)	a) ÖTV b) DGB NRW
12. Wahlperiode (1990–94)	a) Günther Heyenn (SPD) b) Heinz Schemken (CDU/CSU)	a) ÖTV b) (CDA)
13. Wahlperiode (1994–98)	a) Ulrike Mascher (SPD) b) Heinz Schemken (CDU/CSU)	a) HBV b) (CDA)
14. Wahlperiode (1998–2001)	a) Doris Barnett (SPD) b) Heidi Knacke-Werner (PDS); seit 2000 Pia Maier (PDS)	a) ÖTV und IGBCE b) Knacke-Werner: GEW und ÖTV; Maier: keine Mitgliedschaft

Anmerkungen und Quellen: Angaben zum Vorsitz und der Stellvertretung zur 1. bis 13. Wahlperiode Schindler (1999: 2035–2080); 14. Wahlperiode auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages unter www.bundestag.de. Angaben zur Verbandsmitgliedschaft von der 1. bis zur 13. Wahlperiode, Kürschners Volkshandbuch 1.–13. Wahlperiode (13 Bände); 14. Wahlperiode auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages unter www.bundestag.de, sowie eigene Recherchen über die Verbandsmitgliedschaft (Munzinger-Archiv GmbH, Internet, Vierhaus/Herbst 2002).

Tabelle 15 Die Gewerkschaftsnähe der Bundesarbeitsminister zwischen 1949 und 2002

Wahlperiode(n)	Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	Arbeitnehmer- bzw. arbeitnehmernahe Verband
1. und 2. Wahlperiode (1949–57)	Anton Storch (CDU)	1920/33 leitender Angestellter des Zentralverbandes Christlicher Holzarbeiter 1931/33 Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Christliche Gewerkschaft) 1946/48 Leiter der Sozialpolitischen Abteilung des DGB in der Britischen Zone 1948 Direktor der Verwaltung für Arbeit
3. und 4. Wahlperiode (1957–65)	Theodor Blank (CDU)	Christliche Gewerkschaften, Mitglied Sekretär im Zentralverband Christlicher Fabrik- und Transportarbeiter (1930–33) 3. Vorsitzende IG Bergbau (1948–50)
5. Wahlperiode (1965–69)	Hans Katzer (CDU)	ÖTV-Mitglied; CDA-Bundesvorsitzender (1963–77, danach Ehrenvorsitzender)
6. und 7. Wahlperiode (1969–76)	Walter Arendt (SPD)	IG Bergbau und Energie (IGBE)-Mitglied 1955–64 Mitglied des geschäftsführenden Vorstandes der IGBE; 1964–69 1. Vorsitzender der IGBE
8. und 9. Wahlperiode (1976–82)	Herbert Ehrenberg (SPD)	ÖTV-Mitglied; Leiter der Volkswirtschaftlichen Abteilung der IG Bau Steine Erden (1964–68)
9. Wahlperiode (1982)	Heinz Westphal (SPD)	Keine Angabe
10. bis 13. Wahlperiode (1982–98)	Norbert Blüm (CDU)	IG Metall-Mitglied; CDA-Hauptgeschäftsführer (1968–75), CDA-Bundesvorsitzender (1977–87)
14. Wahlperiode (1998–2002)	Walter Riester (SPD)	IG Metall 1988–93 Bezirksleiter im IG Metall Bezirk Stuttgart; 1993–98 2. Vorsitzender der IG Metall

Anmerkung: Nach dem konstruktiven Misstrauensvotum gegen Bundeskanzler Helmut Schmidt wurde 1982 Westphal als Übergangsminister berufen.

Quellen: Kempf/Merz (2001); Vierhaus/Herbst (2002); Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag, verschiedene Jahrgänge.

Tabelle 16 Die Rekrutierungsfunktion des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung: Karrieren von ehemaligen Abgeordneten des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung 1949 bis 2002

	a) Fraktion b) Verband	Stellung und Dauer der Mitgliedschaft im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung	An die Ausschussmitgliedschaft anschließende Ämter
Blüm, Norbert	a) CDU/CSU b) IG Metall	<i>Ordentliches Mitglied:</i> 7.–9. WP (1972–83)	Bundesarbeitsminister (1982–98)
Buschfort, Hermann	a) SPD b) IG Metall	<i>Ordentliches Mitglied:</i> 6.–7. WP (1969– Juni 1974); 10. WP (1983–87) <i>Stellvertretendes Mitglied:</i> 9. WP (1980–83); 11. WP (1987–Dezember 1990)	Parlamentarischer Staatssekretär BMAS (1974–82)
Franke, Heinrich	a) CDU/CSU b) DAG	<i>Ordentliches Mitglied:</i> 6.–8. WP (1969–80, Dezember 1971–72 <i>Stellvertretendes Mitglied:</i> <i>Stellvertretendes Mitglied:</i> 9. WP (1980–83)	Parlamentarischer Staatssekretär BMAS (1982–84) Präsident der Bundesanstalt für Arbeit (1984–93)
Dreßler, Rudolf	a) SPD b) IG Druck und Papier; 1974–83: Mitglied im Hauptvorstand	<i>Ordentliches Mitglied:</i> 9.–11. WP (1980–90, teilweise auch nur Stellvertretendes Mitglied)	Parlamentarischer Staatssekretär BMAS (April bis Oktober 1982)
Egert, Jürgen	a) SPD b) ÖTV	<i>Ordentliches Mitglied:</i> 8.–11. WP (1976–90; z.T. auch nur Stellvertretendes Mitglied); <i>Vorsitzender:</i> 11. WP (1987–90)	Parlamentarischer Staatssekretär BMAS (April bis Oktober 1982)
Jagoda, Bernhard	a) CDU/CSU b) –	<i>Ordentliches Mitglied:</i> 9.–10. WP (1980–87) <i>Obmann der CDU:</i> 1983–85 <i>Stellvertretendes Mitglied:</i> 12. WP (1990–93)	Beamteter Staatssekretär BMAS (1987–93) Präsident der Bundesanstalt für Arbeit (1993–2002)
Sabel, Anton	a) CDU/CSU b) Zentralverband Christlicher Holzarbeiter	<i>Ordentliches Mitglied:</i> 1.–2. WP (Ausschuss für Arbeit, 1949–57) <i>Vorsitzender:</i> 1.–2. WP (Ausschuss für Arbeit, 1949–57)	Präsident der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1957–68)
Stingl, Josef	a) CDU/CSU b) (CDA)	<i>Ordentliches Mitglied:</i> 2. WP (Ausschuss für Arbeit, bis Dezember 1953) <i>Ordentliches Mitglied:</i> 2.–5. WP (Ausschuss für Sozialpolitik, 1953–68) <i>Stellvertretender Vorsitzender:</i> 5. WP (Ausschuss für Sozialpolitik, Januar 1966–68)	Präsident der Bundesanstalt für Arbeit (1968–84)
Vogt, Wolfgang (Düren)	a) CDU/CSU b) IG-Bau-Steine-Erden	<i>Ordentliches Mitglied:</i> 9. und 13. WP (1980 – Oktober 1983; 1994–98) <i>Stellvertretendes Mitglied:</i> 7. und 12. WP (1972–76; 1990–94)	Parlamentarischer Staatssekretär im BMAS (1982–91)

Quelle: Vierhaus/Herbst (2002); eigene Zusammenstellung.

Tabelle 17 Die Ämterkumulation (Bundesanstalt für Arbeit, VDR und Sozialbeirat) der in Öffentlichen Anhörungen auftretenden Sachverständigen des DGB, der DAG und des BDA zwischen der 8. und 12. Wahlperiode

Wahlperiode	DGB-Sachverständigen	DAG-Sachverständigen	BDA-Sachverständigen
8. Wahlperiode (1976–80)	Sozialbeirat (Schmidt) VDR-Vorstandsvorsitzender (Muhr)		Sozialbeirat (Schnabel) VDR-Vorstandsvorsitzender (Doetsch) VDR-Mitgliederversammlung (Dräger)
9. Wahlperiode (1980–83)	BA-Verwaltungsrat (Kast- leitner) BA-Vorstand (Engelen-Kefer)	BA-Verwaltungsrat (Rubbert)	BA-Vorstand (Siegers)
10. Wahlperiode (1983–87)	Sozialbeirat (Schmidt) VDR-Vorstandsvorsitzender (Schmidt) BA-Vorstand (Semmler) BA-Vorstand (Engelen-Kefer, bis 1984) BA-Vorstand (Adamy, ab 1985) BA-Verwaltungsrat (Möller- Lücking)	BA-Verwaltungsrat (Rubbert) BA-Verwaltungsrat (Bakken- büll)	Sozialbeirat (Schnabel) BA-Vorstand (Siegers) BA-Verwaltungsrat (Aberle)
11. Wahlperiode (1987–90)	VDR-Vorstandsvorsitzender (Schmidt)	BA-Verwaltungsrat (Rubbert)	Sozialbeirat (Schnabel) BA-Vorstand (Siegers)
12. Wahlperiode (1990–94)	Sozialbeirat (Standfest) BA-Vorstand (Semmler) BA-Vorstand (Adamy)	BA-Verwaltungsrat (Rubbert, bis Ende 1990, ab 1992)	BA-Vorstand (Siegers) BA-Verwaltungsrat (Reich- ling) BA-Verwaltungsrat (Ebert) BA-Vorstand (Ebert) BA-Verwaltungsrat (Reiß)

Anmerkungen und Quellen: Eigene Zusammenstellung anhand von Listen über die Besetzung des Sozialbeirates, des Vorstandes und der Mitgliederversammlung des VDR und des Vorstandes und Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit (hier auch Stellvertretende Mitglieder) zwischen 1977 und 1994. Die Listen hat die Autorin vom BMAS, vom VDR und von der Bundesanstalt für Arbeit erhalten. Die geladenen Sachverständigen aus DGB, DAG und BDA wurden aus den Wortprotokollen der folgenden Öffentlichen Anhörungen (Öffentlichen Informationssitzungen) des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung entnommen: Öffentliche Anhörung vom 20.3.1977 (5. Sitzung), vom 2.10.1981 (25. Sitzung), vom 24.11./25.11.1982 (48. Sitzung), vom 14.11.1984 (42. Sitzung), vom 23.10.1985 (78. Sitzung), vom 20.5.1987 (5. Sitzung), vom 26.4.1989 (84. Sitzung), vom 17.4.1991 (9. Sitzung), vom 12.2.1990 (3. Sitzung), vom 30.9.1992 (52. Sitzung) und vom 28.2.1994 (112. Sitzung).