

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die tatsächlich entstandenen Kosten des Fünften Rentenversicherungs-Änderungsgesetzes

A. Berichtersuchen des Deutschen Bundestages

In der Begründung des Entwurfs eines Fünften Rentenversicherungs-Änderungsgesetzes, mit dem die flexible Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung für Schwerbehinderte stufenweise auf das 60. Lebensjahr herabgesetzt wurde, sind die Kosten dieser Neuregelung im Bereich der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten von der Bundesregierung für die Jahre bis 1982 wie folgt geschätzt worden (vgl. Drucksache 8/2119 vom 22. Dezember 1978):

Jahr	Aufwendungen in Mio. DM
1979	130
1980	300
1981	360
1982	410

Die zusätzlichen finanziellen Aufwendungen im Bereich der knappschaftlichen Rentenversicherung, die wegen der besonderen Altersgrenzen in der knappschaftlichen Rentenversicherung ohne Gewicht sind, sind seinerzeit mit jährlich rd. 2 Mio. DM veranschlagt worden.

Nach den im Fünften Rentenversicherungs-Änderungsgesetz getroffenen Regelungen werden bis 1981 einschließlich die o. a. Mehraufwendungen in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten vom Bund getragen. Dies wird dadurch erreicht, daß die Erstattungen der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten an die knappschaftliche Rentenversicherung für die Aufwendungen der knappschaftlichen Krankenversicherung der Rentner entsprechend den geschätzten Mehraufwendungen herabgesetzt wurden und sich

dadurch der Bundeszuschuß an die knappschaftliche Rentenversicherung entsprechend erhöhte.

In einer EntschlieÙung zum Fünften Rentenversicherungs-Änderungsgesetz hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung ersucht, „dem Bundestag bis zum 30. Juni 1981 über die finanziellen Auswirkungen der Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung für Schwerbehinderte zu berichten und dabei einen Vorschlag zur Finanzierung dieser Regelung vom Jahre 1980 an zu machen“ (vgl. Drucksache 8/2228 i. V. m. dem Protokoll der 151. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 20. Oktober 1978, S. 8820 [B]).

B. Entwicklung der Aufwendungen für die flexible Altersgrenze an Schwerbehinderte

I.

Aufgrund des Beschlusses des Deutschen Bundestages hat die Bundesregierung die Zahl der Personen, die von der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte Gebrauch gemacht haben, sowie die dadurch entstehenden Rentenausgaben ermittelt. Die Rechnungsdaten über die durch die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte entstandenen Ausgaben sowie über die Anzahl der monatlich gezahlten Renten liegen bis einschließlich September 1981 vor. Die jeweiligen Bestandsveränderungsdaten seit 1979 sind in Tabelle 1 wiedergegeben.

Auf der Grundlage dieser Daten sind die für 1981 zu erwartenden Ausgaben auf rd. 1,4 Mrd. DM einschließlich der Aufwendungen für die Krankenversicherung der Rentner (KVdR) geschätzt worden.

Weiterhin wurde auf dieser Basis eine Vorausberechnung für die Jahre 1982 bis 1985 vorgenommen. Danach dürften sich die gesamten Aufwendungen in diesen Jahren auf jährlich rd. 1,5 Mrd. DM belaufen. Die annähernde Konstanz der Bruttoaufwendungen in den Jahren 1982 bis 1985 ist eine Folge der demographischen Entwicklung der 60 bis 62jährigen Personen.

II.

Die in Tabelle 1 für den Zeitraum von Januar 1979 bis Juni 1981 dargestellten Rechnungsergebnisse umfassen die Zahl der Renten und die von Rentenversicherungsträgern hierfür aufgewendeten Beträge. Sie geben jedoch nicht die durch die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte tatsächlich verursachten Mehraufwendungen wieder, die den Rentenversicherungsträgern durch die Neuregelung entstanden sind, weil eine Vielzahl dieser Renten auch ohne die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze zugegangen wäre. Deshalb sind von den dargestellten Aufwendungen zunächst nur die durch Umwandlungen von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten in das flexible Altersruhegeld für Schwerbehinderte ab dem 60. Lebensjahr bei den Rentenversicherungsträgern neu entstandenen Aufwendungen zu berücksichtigen. Außerdem müssen die Auswirkungen der neuen Rentenart auf den Zugang bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten und vorzeitigen Altersruhegeldern an Arbeitslose berücksichtigt werden; dieser Zugang wäre insbesondere wegen des seit 1980 zunehmenden Drucks am Arbeitsmarkt und wegen des Hineinwachsens der geburtenstarken Jahrgänge nach dem Ersten Weltkrieg in den Kreis der Personen, die vor Erreichen der Altersgrenze potentiell aus dem Erwerbsleben ausscheiden können, ohne die flexible Altersgrenze höher gewesen. Ferner können flexible Altersruhegelder an schwerbehinderte bzw. berufs- oder erwerbsunfähige Frauen von den in den Rechnungsergebnissen dargestellten Aufwendungen abgesetzt werden, weil diese Aufwendungen wegen der besonderen Möglichkeit des vorzeitigen Ausscheidens von Frauen aus dem Erwerbsleben ab Vollendung des 60. Lebensjahres ohnehin entstanden wären.

Die zur Ermittlung dieser Tatbestände benötigten statistischen Unterlagen stehen zur Zeit nicht oder noch nicht in einer Weise zur Verfügung, daß sich einwandfrei belegbare Ergebnisse ableiten ließen. Hinzu kommt, daß erst Ergebnisse aus der Anlaufphase der Neuregelung vorliegen, so daß auch insoweit weitergehende Überlegungen mit Unsicherheiten behaftet sind. Trotz dieser technisch-statistischen Schwierigkeit wird im folgenden der Versuch unternommen, die tatsächlich durch das Fünfte Rentenversicherungs-Änderungsgesetz entstandenen Kosten zu ermitteln.

1. Umwandlungen von Berufsunfähigkeitsrenten in die neue Rentenart werden von den Berechtigten beantragt, weil einerseits der Steigerungssatz beim Altersruhegeld um 50 v. H. höher ist als bei einer Berufsunfähigkeitsrente. Außerdem üben Berufsunfähigkeitsrentner regelmäßig

auch nach Eintritt der Berufsunfähigkeit eine versicherungspflichtige Tätigkeit aus, die bei Eintritt eines neuen Versicherungsfalles zur Anerkennung zusätzlicher Beitragszeiten und damit zu einer zusätzlichen Erhöhung der Renten führt. Dagegen liegen wirtschaftliche Gründe für Umwandlungen von Erwerbsunfähigkeitsrenten in die neue Rentenart zunächst nur dann vor, wenn durch den neuen Versicherungsfall zusätzliche Beitragszeiten angerechnet werden, die bei der Festsetzung der Erwerbsunfähigkeitsrente noch nicht berücksichtigt worden sind.

Auf der Grundlage der bisher vorliegenden statistischen Unterlagen über den Umfang der Umwandlungsfälle und das davon betroffene Rentenvolumen dürften sich bis etwa 20 v. H. der aufgrund der Neuregelung gezahlten Renten an Schwerbehinderte auf Umwandlungen aus anderen Rentenarten zurückführen lassen. Eine exaktere Aussage lassen die nur für einen Teilzeitraum vorliegenden Ergebnisse der Zugangsstatistiken des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger und der Deutschen Bundespost nicht zu. Das durch Umwandlungen wegfallende Rentenvolumen ist bei der Berechnung der tatsächlich auf das Fünfte Rentenversicherungs-Änderungsgesetz zurückzuführenden Aufwendungen abzusetzen, da insoweit bereits Rentenzahlungen geleistet wurden, die durch dieses Gesetz nicht verursacht wurden.

2. Neben den Umwandlungen von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten in das flexible Altersruhegeld für Schwerbehinderte fällt als weiterer Entlastungsaspekt ins Gewicht, daß die neue Rentenart in erheblichem Umfang dazu geführt hat, daß die Zunahme der Zugänge an Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten an Personen im Alter von 60 bis 62 Jahren sich nicht nur nicht fortgesetzt hat, sondern daß — bezogen auf die jeweilige altersmäßige Besetzung des begünstigten Personenkreises — eine Abnahme dieser Rentenzugänge die Folge gewesen ist.

In Tabelle 2 ist einerseits die männliche Wohnbevölkerung zu bestimmten Stichtagen im Alter von 60 bis 62 Jahren und andererseits der Zugang von Berufsunfähigkeits- und Erwerbsunfähigkeitsrenten an Männer in den Jahren 1977 bis 1980, auch bezogen auf die jeweilige jahrgangsmäßige Besetzung, dargestellt. Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, daß in konjunkturell schwächeren Phasen ein erhöhter Zugang an Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten, insbesondere in Jahrgangsgruppen vor Erreichen der flexiblen Altersgrenze von 63 Jahren zu verzeichnen ist. Entsprechend dieser Erfahrung hätte wegen der etwa ab Mitte 1980 beginnenden konjunkturellen Abschwächungstendenzen eigentlich ein Anstieg des Zugangs an Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten im Jahre 1980 gegenüber 1979 verzeichnet werden müssen. Die Daten in den Spalten 7 und 8 der Tabelle 2 belegen jedoch, daß dies — bezogen auf die jeweilige jahrgangsmäßige Besetzung — nicht der Fall war. Vielmehr hat sich eine relative Verringerung des

Zugangs an Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten an 60 bis 62jährige Männer ergeben.

Endgültige Schlüsse aus der aufgezeigten Entwicklung lassen sich wegen zahlreicher anderer Einflußfaktoren und der erst für zwei volle Jahre geltenden Regelung über die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte noch nicht ziehen. Es kann jedoch festgestellt werden, daß die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte mit dem Fünften Rentenversicherungs-Änderungsgesetz — wie zu erwarten war — dazu beigetragen hat, den relativen Zugang an Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten an Männer in der betreffenden Altersgruppe zu verringern, und zwar trotz einer konjunkturellen Entwicklung, bei der erwartet werden mußte, daß damit ein auch relativ vermehrter Zugang bei den Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit verbunden gewesen wäre. Bei der Ermittlung der tatsächlich durch das Fünfte Rentenversicherungs-Änderungsgesetz verursachten Aufwendungen ist dieser Aspekt mit einem Abschlag von etwa 15 v. H. der Bruttoaufwendungen zu berücksichtigen.

3. Von den in Tabelle 1 ausgewiesenen Aufwendungen für flexible Altersruhegelder an Schwerbehinderte und Berufs- bzw. Erwerbsunfähige sind außerdem die Beiträge abzusetzen, die für entsprechende Renten an Frauen gezahlt werden. Der Grund hierfür liegt darin, daß Frauen von der Vollendung des 60. Lebensjahres an bei überwiegend versicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit in den letzten 20 Jahren unter leichteren Voraussetzungen aus dem Erwerbsleben ausscheiden können als bei Inanspruchnahme der flexiblen Altersruhegelder. Eine wesentliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme des flexiblen Altersruhegeldes für Schwerbehinderte besteht nämlich darin, daß 35 anrechnungsfähige Versicherungsjahre vorhanden sein müssen. Dagegen reicht es beim vorgezogenen Altersruhegeld an Frauen aus, wenn neben der Wartezeit von 180 Kalendermonaten in den letzten 20 Jahren vor Erreichen der Altersgrenze überwiegend (d. h. mehr als zehn Jahre) Pflichtversicherungszeiten liegen. Es kann davon ausgegangen werden, daß bei Frauen, die die Voraussetzungen für das flexible Altersruhegeld an Schwerbehinderte erfüllen, fast in allen Fällen auch die Voraussetzungen für das vorgezogene Altersruhegeld an Frauen vom 60. Lebensjahr an vorliegen. Aus diesem Grunde wären den Rentenversicherungsträgern die Aufwendungen für flexible Altersruhegelder insoweit auf jeden Fall entstanden.

Die Frage, aus welchem Grunde Frauen statt des vorgezogenen Altersruhegeldes die flexible Altersgrenze für Schwerbehinderte mit ihren schwereren Voraussetzungen in Anspruch nehmen, ist derzeit nicht eindeutig zu beantworten. Eine mögliche Ursache könnte darin bestehen, daß sich bei bestimmten Gesamtversorgungssystemen nur bei Inanspruchnahme des flexiblen Altersruhegeldes für Schwerbehinderte bereits früher ein Anspruch auf eine Zusatzrente ver-

wirklichen läßt, nicht jedoch bei Inanspruchnahme des vorgezogenen Altersruhegeldes für Frauen.

Von den gesamten Aufwendungen für flexible Altersruhegelder an Schwerbehinderte entfallen rd. 3 v. H. auf Zahlungen für Frauen, die ebenfalls von den Bruttoaufwendungen abgesetzt werden können, weil die Rentenversicherung mit diesen ohnehin belastet worden wäre.

4. Zu den in Tabelle 1 ausgewiesenen Gesamtaufwendungen für flexible Altersruhegelder an Schwerbehinderte u. a. kommen noch die von den Rentenversicherungsträgern zu tragenden Aufwendungen für die Krankenversicherung der Rentner hinzu.

Mangels hinreichend gesicherter statistischer Unterlagen sind Beitragsausfälle aufgrund des Ausscheidens von Schwerbehinderten wegen der flexiblen Altersgrenze nicht kalkulierbar.

III.

Unter Berücksichtigung der Umwandlungen anderer Rentenarten in das flexible Altersruhegeld für Schwerbehinderte, des verminderten Zugangs an Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten und der auch ohne die Neuregelung im Fünften Rentenversicherungs-Änderungsgesetz entstandenen Aufwendungen für vorgezogene Altersruhegelder an Frauen können die tatsächlich durch das Fünfte Rentenversicherungs-Änderungsgesetz verursachten Kosten der Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte (einschließlich der Aufwendungen für die Krankenversicherung der Rentner) für 1979 auf 99,9 Mio. DM und für 1980 auf 464,0 Mio. DM beziffert werden.

Unter Berücksichtigung der angegebenen Entlastungseffekte werden die Netto-Aufwendungen (einschließlich der Kosten der Krankenversicherung der Rentner) für 1981 auf rd. 950 Mio. DM und für die Jahre 1982 bis 1985 auf jeweils rd. 1,1 Mrd. DM geschätzt.

IV.

Für die Tatsache, daß sich die Aufwendungen für die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte zwischen 1979 und 1981 sehr unterschiedlich entwickelt haben, gibt es in erster Linie zwei Ursachen:

1. Jede Neuregelung, ob im Bereich der Rentenversicherung oder in anderen Rechtsgebieten, wirkt sich erst nach einer gewissen Anlaufzeit, in der sie dem begünstigten Personenkreis bekannt wird, voll aus. Diese Anlaufphase dürfte für die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte etwa mit Ablauf des Jahres 1980 beendet sein.
2. Demographische Komponenten bewirken, daß der Zugang im Jahre 1979 erheblich von dem der Folgejahre abwich: Während 1979 nur die geburtschwachen Jahrgänge 1917 (teilweise) und 1918 betroffen waren, gingen 1980 die wesentlich geburtenstärkeren Jahrgänge 1919 und 1920 und

1981 der — verglichen mit dem Geburtenjahrgang 1919 — relativ noch stärker besetzte Geburtsjahrgang 1921 zu. Die Kostenentwicklung in den Jahren 1980 und 1981 wurde darüber hinaus dadurch beeinflußt, daß die Abgänge aus der neuen Rentenart mit Erreichen des 62. Lebensjahres relativ schwach waren. Beide Effekte zusammen bewirkten ein starkes Ansteigen des jahresdurchschnittlichen Bestandes an flexiblen Altersruhegeldern für Schwerbehinderte in den Jahren 1980 und 1981 gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

V.

Im Renten Anpassungsbericht 1981 sind ebenso wie in den Renten Anpassungsberichten der Vorjahre die Mehraufwendungen für die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte als Ausgaben der Rentenversicherungsträger für den Vorausberechnungszeitraum enthalten.

C. Finanzierung der Kosten der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte ab 1982

Das Ersuchen des Deutschen Bundestages umfaßte auch die Aufforderung an die Bundesregierung, einen Vorschlag für die weitere Finanzierung der durch die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte sowie Berufs- und Erwerbsunfähige für die Zeit nach 1981 vorzulegen.

Die Frage, ob und in welchem Umfang der Bund sich über 1981 hinaus an den durch das Fünfte Rentenversicherungs-Änderungsgesetz verursachten Mehraufwendungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu beteiligen hat, war Gegenstand der Beratungen über den Bundeshaushalt 1982 und über die notwendige Begrenzung der öffentlichen Ausgaben. Angesichts der schwierigen Haushaltslage und im Hinblick auf die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten sah sich die Bundesregierung nicht in der Lage, die weitere Finanzierung dieser Maßnahme durch den Bund über 1981 hinaus vorzuschlagen. Das hat zur Folge, daß die sich ergebenden Mehraufwendungen von der Solidargemeinschaft der Versicherten aufgebracht werden müssen.

Tabelle 1

**Entwicklung der Rentenausgaben und Veränderung des Bestands an laufenden Renten
für Schwerbehinderte nach dem Fünften Rentenversicherungs-Änderungsgesetz
in der Rentenversicherung der Arbeiter (ArV) und der Angestellten (AnV)¹⁾**

	Monat	ArV		AnV		Zusammen	
		Ausgaben Mio. DM	Veränderung des Renten- bestands	Ausgaben Mio. DM	Veränderung des Renten- bestands	Ausgaben Mio. DM	Veränderung des Renten- bestands
1979	Januar	0,072	35	—	—	0,072	35
	Februar	0,351	68	0,708	2	1,059	70
	März	1,036	313	2,077	153	3,114	466
	April	1,946	383	3,321	523	5,266	906
	Mai	3,267	545	4,492	528	7,759	1 073
	Juni	3,780	390	4,438	422	8,218	812
	Juli	4,561	422	4,992	313	9,552	735
	August	5,158	413	5,345	277	10,505	690
	September	5,585	325	5,338	203	10,922	528
	Oktober	5,632	234	5,485	147	11,116	381
	November	5,429	134	5,500	222	10,930	356
	Dezember	5,600	291	5,287	91	10,886	382
Jahressumme/ -durchschnitt		42,417	1 833	46,983	1 541	89,399	3 373
1980	Januar	7,356	1 311	8,872	1 867	16,228	3 178
	Februar	10,395	597	12,461	1 667	22,856	3 264
	März	15,660	2 439	16,460	936	32,120	3 375
	April	17,782	1 837	18,099	1 466	35,881	3 303
	Mai	19,952	1 590	20,045	1 623	39,997	3 213
	Juni	21,709	1 333	21,885	1 085	43,595	2 418
	Juli	23,354	1 339	23,570	967	46,923	2 306
	August	24,421	1 092	24,810	1 212	49,232	2 304
	September	27,490	1 463	28,359	1 113	55,848	2 576
	Oktober	28,158	1 199	28,657	1 097	56,815	2 296
	November	29,715	963	29,196	923	58,911	1 886
	Dezember	30,943	1 149	29,949	764	60,892	1 913
Jahressumme/ -durchschnitt		256,935	13 744	262,363	11 722	519,298	25 466
1981	Januar	41,608	8 097	37,723	4 671	79,331	12 768
	Februar	42,976	1 560	40,913	1 548	83,889	3 108
	März	46,793	2 165	43,999	786	90,792	2 951
	April	49,253	2 343	45,104	1 479	94,357	3 822
	Mai	52,778	2 461	48,103	1 604	100,881	4 065
	Juni	54,141	1 892	50,258	1 614	104,399	3 506
	Juli	57,467	2 116	51,562	1 095	109,029	3 211
	August	58,288	1 778	53,983	1 251	112,271	3 029

¹⁾ Jeweils Monatsausgaben ohne Aufwendungen der RV für die KVdR. Für 1979 Angaben ohne Umwandlungen; für 1980 einschließlich Umwandlungen aus 1979; für 1981 einschließlich Umwandlungen aus 1980 und der monatlichen Umwandlung ab Januar 1981.

Tabelle 2

**Zugang an Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten in den Jahren 1977 bis 1980
im Verhältnis zur jeweiligen männlichen Wohnbevölkerung**

Alter ¹⁾	Wohnbevölkerung Männer				Zugang an Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten an Männer in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten							
	1. Januar 1977	1. Januar 1978	1. Januar 1979	1. Januar 1980	abs.	$\frac{(5)}{(1)} \times 100$	abs.	$\frac{(7)}{(2)} \times 100$	abs.	$\frac{(9)}{(3)} \times 100$	abs.	$\frac{11}{(4)} \times 100$
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
60	155 609	158 086	232 501	297 331	7 884	5,07	8 115	5,13	11 299	4,86	13 912	4,68
61	169 823	152 872	155 167	228 570	9 681	5,70	8 833	5,78	8 149	5,25	10 897	4,77
62	218 480	166 505	149 760	152 226	10 931	5,00	8 314	4,99	7 095	4,74	6 403	4,21

¹⁾ Unterschied zwischen Beobachtungs- und Geburtsjahr

