

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Institut für Konjunkturforschung

WOCHENBERICHT

34. Jahrgang

Berlin, den 1. September 1967

Nummer 35

Wachsende Finanzierungsschwierigkeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung

Die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung ist in den ersten zehn Jahren nach der Rentenreform unerwartet günstig gewesen. Der Beitragssatz von 14 vH und die Zuschüsse des Bundes reichten aus, neben der Deckung der Ausgaben noch eine Rücklage zu bilden, die am Ende des ersten Deckungsabschnittes (1966) die gesetzlich vorgeschriebene Höhe um fast 10 vH übertraf. Ursachen dieser Entwicklung waren im wesentlichen

1. die starke Zunahme der Beschäftigtenzahl — insbesondere die zunehmende Beschäftigung von Ausländern,
2. Einkommenserhöhungen von durchschnittlich mehr als 7 vH jährlich und
3. die im Gesetz vorgesehene verzögerte Anpassung der Renten an die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung.

Bekannt war, daß angesichts der kaum zu beeinflussenden Altersstruktur der Bevölkerung im zweiten Deckungsabschnitt bei stagnierender Beschäftigung mit einer steigenden Zahl von Altersrentnern zu rechnen sein würde. Die versicherungstechnischen Bilanzen, die Gutachten des Sozialbeirats und andere Untersuchungen machten daher rechtzeitig auf die Notwendigkeit von Beitragserhöhungen aufmerksam. Bei anhaltendem Wirtschaftswachstum, Revision der Rücklagebestimmungen, Erhöhung und Dynamisierung der Versicherungspflichtgrenze in der Angestelltenversicherung und — zumindest — Beibehaltung der Bundeszuschüsse nach bisherigem Recht hielt das DIW langfristig einen Beitragssatz von 17 vH für ausreichend¹; es empfahl, den Beitragssatz von 1967 an zunächst auf 15 vH zu erhöhen.

Die 1966 einsetzende scharfe Rezession erforderte jedoch andere Überlegungen. Denn Beitragserhöhungen hätten einer inzwischen notwendig gewor-

denen Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage entgegengewirkt. Es ist deshalb zu begrüßen, daß sie unterblieben sind. Allerdings zeigen sich nunmehr die Wirkungen der konjunkturellen Abschwächung auch bei der Rentenversicherung: Die Beitragseinnahmen der ohnehin mit wachsenden Rentenausgaben belasteten Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten werden erstmals seit Kriegsende stagnieren, die Ausgaben jedoch abermals um fast 12 vH zunehmen.

Arbeiterrentenversicherung besonders betroffen

Mit voraussichtlich 36,4 Mrd. DM werden 1967 die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (ohne Knappschaft) die Einnahmen (einschließlich der Bundeszuschüsse) um 2,4 Mrd. DM übersteigen. Während in der Angestelltenversicherung noch eine Beitragszunahme von mehr als 8 vH zu erwarten ist, wirken sich Beschäftigungsrückgang und Einkommenschmälerungen in der konjunkturabhängigeren Rentenversicherung der Arbeiter voll aus: Hier dürfte im zweiten Halbjahr 1967 das Beitragsaufkommen um 7 vH zurückgehen, nachdem es bereits im ersten Halbjahr um 0,6 vH unter dem Vorjahreszeitraum gelegen hatte. Das deshalb für 1967 zu erwartende Defizit von 2 Mrd. DM vergrößert sich rechnerisch um weitere 1,04 Mrd. DM, die von der Arbeiterrentenversicherung als Wanderversicherungsausgleich 1967 und 1968 an die Angestelltenversicherung abzuführen sind. Außerdem wird die Bundesregierung etwa 20 vH ihrer Zuschußverpflichtungen (1,45 Mrd. DM) in Schuldbuchtiteln abgelten, von denen die Landesversicherungsanstalten über 800 Mill. DM abzunehmen haben. Sie können diese jedoch im Rahmen des Finanzausgleichs an die Angestelltenversicherung weitergeben. Die tatsächliche „Liquiditätslücke“ dürfte so 1967 in der Ren-

¹ Vgl. Wochenbericht des DIW Nr. 44/1964.

Betriebsmittel und Vermögensanlagen der Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten nach Anlagearten

Jahresende	Insgesamt	Kassenbestand, Bank- u. Postscheckguthab.				Geldmarktpapiere	nicht zweckgebundene Darlehen an Banken	Wertpapiere	Schuldbuchforderungen gegen den Bund	Darlehen ²⁾	Hypotheken	Grundstücke und bewegliches Vermögen
		gesamt	Sichteinlagen ¹⁾	Termin-einlagen	Spar-einlagen							
Werte in Mill. DM												
Rentenversicherung der Arbeiter												
1956 . .	6 504	1 042	88	727	227	76	266	1 958	431	2 140	263	328
1960 . .	9 526	1 387	140	1 023	224	180	499	3 259	410	2 552	608	631
1965 . .	16 264	1 794	184	1 394	216	—	1 327	5 327	1 527	4 066	1 160	1 063
1966 . .	15 985	1 831	173	1 450	208	52	1 001	5 282	1 302	4 135	1 247	1 135
Rentenversicherung der Angestellten												
1956 . .	3 136	332	20	302	10	7	364	1 166	251	839	138	39
1960 . .	4 745	786	9	771	6	129	374	1 536	301	1 054	488	77
1965 . .	9 858	1 109	7	1 081	21	—	1 187	3 022	2 234	1 424	732	150
1966 . .	11 284	1 510	32	1 457	21	—	1 025	3 035	3 081	1 614	855	164
Gesamt												
1956 . .	9 640	1 374	108	1 029	237	83	630	3 124	682	2 979	401	367
1960 . .	14 271	2 173	149	1 794	230	309	873	4 795	711	3 606	1 096	708
1965 . .	26 122	2 903	191	2 475	237	—	2 514	8 349	3 761	5 490	1 892	1 213
1966 . .	27 269	3 341	205	2 907	229	52	2 026	8 317	4 383	5 749	2 102	1 299
Anteile am Gesamtvermögen in vH												
1956 . .	100	14,3	1,1	10,7	2,5	0,9	6,5	32,4	7,1	30,9	4,1	3,8
1960 . .	100	15,2	1,0	12,6	1,6	2,2	6,1	33,6	5,0	25,3	7,7	4,9
1965 . .	100	11,1	0,7	9,5	0,9	—	9,6	32,0	14,4	21,0	7,3	4,6
1966 . .	100	12,2	0,7	10,7	0,8	0,2	7,4	30,5	16,1	21,1	7,7	4,8

¹⁾ Einschl. Kassenbestand, Postscheckguthaben und Guthaben bei der Bundesbank und den Landeszentralbanken. — ²⁾ Einschl. zweckgebundener Darlehen an Kreditinstitute.
Quelle: Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen, 1958 bis 5/1967.

tenversicherung der Arbeiter bei reichlich 2 Mrd. DM, in der Angestelltenversicherung bei über 1,5 Mrd. DM liegen.

Die liquiden Anlagen des Vermögens der Arbeiterrentenversicherung (Kassenbestand, Termin- und Spareinlagen, Geldmarktpapiere) sind für die Deckung eines Defizits nicht voll zu mobilisieren, weil für die Rentenzahlungen eine Betriebsmittelreserve notwendig ist. Es ist vielmehr damit zu rechnen, daß die Träger der Arbeiterrentenversicherung im zweiten Halbjahr 1967 Wertpapiere für annähernd 1 Mrd. DM werden veräußern müssen, um ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können. Demgegenüber dürften die kurzfristig liquidisierbaren Mittel der Angestelltenversicherung einschließlich der Vermögensrückflüsse zur Deckung ihrer Ausgaben ausreichen.

In Anbetracht der gegenwärtigen konjunkturellen Situation ist die Finanzierung der Rentenausgaben durch Abbau der Rücklagen jeder Beitragserhöhung vorzuziehen. Die Konstellation auf dem Kapitalmarkt gestattet zudem den Verkauf von Wertpapieren (vorwiegend Pfandbriefe) ohne Kursverluste. Auf längere Sicht ist eine Neuordnung der Rentenfinanzierung jedoch unvermeidbar. Die bisher bekanntgewordenen Vorstellungen der Regierung sind indes noch nicht geeignet, eine ausgewogenere finanzielle Entwicklung in der Rentenversicherung zu bewirken.

Zur Entwicklung bis 1970

Nach dem Willen der Bundesregierung sollen die parlamentarischen Körperschaften beschließen, daß

1. der Beitragssatz zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten vom 1. 1. 1968 an auf 15 vH, ein Jahr später auf 16 vH und ab 1970 auf 17 vH festgesetzt wird,
2. die Rentner sich ab 1968 an ihrer Krankenversicherung (KVdR) mit einem Beitrag von 4 vH ihrer Rente beteiligen, wobei etwa die Hälfte dieses Beitragsaufkommens den Krankenkassen zufließen soll,
3. ab 1968 die Arbeitgeber für beschäftigte Rentner wieder den Arbeitgeberanteil entrichten,
4. ebenfalls vom nächsten Jahre an die Versicherungspflichtgrenze für die Angestellten von 1800 DM aufgehoben wird und
5. Beitragserstattungen an weibliche Versicherte wegen Heirat entfallen, wodurch allerdings — zu einem Teil — Rentenansprüche entstehen.

Von diesen Einnahmeerhöhungen und Ausgabeminderungen werden Entlastungen erhofft, die ausreichen sollen, um einen Teil der in den kommenden Jahren fälligen Bundeszuschüsse „zum Ruhen zu bringen“, d. h. zeitweilig zu kürzen.

Um dies zu prüfen, wurden die beabsichtigten Maßnahmen — jedoch ohne die vorgesehene Kürzung der Bundeszuschüsse — in eine vereinfachte Modellrechnung einbezogen, aus der die wahrscheinliche Entwicklung der Rentenversicherungshaushalte sichtbar werden soll.

Bei den Einnahmen wurde unterstellt, daß die beitragspflichtige Lohn- und Gehaltssumme infolge der nur sehr zögernden Konjunkturbelebung — stärkere wirtschaftspolitische Aktivität als bisher vorausgesetzt — 1968 um etwa 3 vH gegenüber 1967

Zur Entwicklung der Einnahmen, der Ausgaben und des Vermögens der Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten bis 1970¹⁾

Schätzung in Mrd. DM

	1967			1968			1969			1970		
	Rentenversicherung			Rentenversicherung			Rentenversicherung			Rentenversicherung		
	der Arbeiter	der Angestellten	Zusammen	der Arbeiter	der Angestellten	Zusammen	der Arbeiter	der Angestellten	Zusammen	der Arbeiter	der Angestellten	Zusammen
Vermögen am Jahresanfang	15,99	11,28	27,27	12,88	11,99	24,87	10,12	13,25	23,37	9,02	13,85	22,87
Einnahmen	21,43	²⁾ 12,61	²⁾ 34,04	23,98	²⁾ 14,66	²⁾ 38,64	27,10	15,25	42,35	30,00	17,05	47,05
Ausgaben	²⁾ 24,54	11,90	²⁾ 36,44	²⁾ 26,74	13,40	²⁾ 40,14	28,20	15,15	43,35	30,45	16,55	47,00
Überschuß (+) bzw. Fehlbetrag (-)	-3,11	+0,71	-2,40	-2,76	+1,26	-1,50	-1,10	+0,10	-1,00	-0,45	+0,50	+0,05
Vermögen am Jahresende	12,88	11,99	24,87	10,12	13,25	23,37	9,02	13,35	22,37	8,57	13,85	22,42

¹⁾ Annahmen: *Beitragseinnahmen*: 1967: 1. Halbjahr Ist, 2. Halbjahr bei der RV der Arbeiter - 7 vH, bei der RV der Angestellten + 5 vH; 1968: Beitragspflichtige Lohn- und Gehaltssumme + 3 vH; Beiträge für beschäftigte Rentner und Rentnerbeiträge zur KVdR: RV der Arbeiter + 600 Mill. DM, RV der Angestellten + 450 Mill. DM; 1969: Beitragspflichtige Lohn- und Gehaltssumme RV der Arbeiter + 9 vH, RV der Angestellten + 7 vH; Beiträge für beschäftigte Rentner und Rentnerbeiträge zur KVdR: RV der Arbeiter + 730 Mill. DM, RV der Angestellten + 500 Mill. DM; 1970: Beitragspflichtige Gehaltssumme + 6 vH. *Bundeszuschüsse* nach §§ 116 AVG, 1389 RVO in ungekürzter Höhe, ohne Umverteilung nach dem Rentenversicherungs-Finanzausgleichsgesetz. *Ausgaben*: Unter Verwendung der versicherungstechnischen Bilanzen und unter Berücksichtigung der Lohn- und Gehaltsentwicklung geschätzt. *Sonstiges*: Vgl. Tab. „Zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahre 1975“. - ²⁾ Einschl. eines Betrages von 1,04 Mrd. DM, der nach Art. 3 des Rentenversicherungs-Finanzausgleichsgesetzes vom 23. 12. 1964 von der RV der Arbeiter an die RV der Angestellten als Wanderversicherungsausgleich zu zahlen ist.

steigt, 1969 dagegen mit einem Anstieg um 8 vH zu rechnen sein wird, der bei den Arbeitern stärker ausfällt. Ab 1970 wurde — neben der Erhöhung des Beitragssatzes — ein jährlich um 6 vH wachsendes Beitragsaufkommen angenommen. Die aus dem Wiederaufleben des Arbeitgeberbeitrages für beschäftigte Rentner erwarteten Mehreinnahmen wurden niedriger angesetzt als in der Regierungsvorlage. Angesichts der zahlreichen Entlassungen, von denen besonders dieser Personenkreis betroffen wurde, dürfte das schon für 1968 mit 250 Mill. DM geschätzte Mehraufkommen erst 1969 erreicht werden. Gleichfalls wurde unterstellt, daß die Erweiterung der Versicherungspflicht 1968 mit 350 Mill. DM nur etwa die Hälfte der von der Regierung erwarteten Mehreinnahmen erbringt, weil u. a. die Anzahl der künftig Versicherungspflichtigen, die bereits freiwillig in der Angestelltenversicherung oder bei privaten Trägern versichert sind, erheblich höher als angenommen sein dürfte.

Bei den Ausgaben wurde — amtlichen Äußerungen folgend — unterstellt, daß die gegenwärtigen Leistungsvoraussetzungen beibehalten werden und auch die Anpassung der Bestandsrenten der Entwicklung der „Allgemeinen Bemessungsgrundlage“ weiterhin mit einjährigem Abstand folgt. Im übrigen stützt sich die Berechnung auf die Ergebnisse der versicherungstechnischen Bilanzen. Sie wurde, getrennt für beide Versicherungsträger bis zum Jahre 1970, in zusammengefaßter jedoch nach Einnahme- und Ausgabearten gegliederter Form bis 1975 durchgeführt.

Die Ergebnisse zeigen, daß selbst bei ungekürzten Bundeszuschüssen die Rentenversicherungen in den nächsten Jahren Defizite aufweisen werden. Bis 1970 wird sich ihr Vermögen um fast 5 Mrd. DM (18 vH) vermindern; bei Kürzung der Bundeszuschüsse im vorgesehenen Umfang würde es um weitere 2,85 Mrd. DM schmelzen. In Anbetracht der

Zur finanziellen Entwicklung¹⁾ der gesetzlichen Rentenversicherung (ohne Knappschaften) bis zum Jahre 1975
Schätzung²⁾ in Mrd. DM

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Einnahmen, gesamt	33,00	37,60	42,35	47,05	49,70	52,45	55,40	58,60	61,85
1. Beitragseinnahmen	24,50	28,60	33,00	37,30	39,60	41,90	44,40	47,10	49,90
darunter:									
a) Beiträge der Rentner zur KVdR	—	0,90	1,00	1,10	1,18	1,25	1,33	1,40	1,48
b) Arbeitgeberbeiträge für beschäftigte Rentner	—	0,15	0,23	0,26	0,27	0,28	0,29	0,30	0,31
2. Allgemeine Bundeszuschüsse	6,85	7,45	7,90	8,30	8,60	9,10	9,60	10,20	10,80
3. Sonstige Zuschüsse, Erstattungen und Einnahmen	0,30	0,30	0,30	0,30	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
4. Vermögenserträge	1,35	1,25	1,15	1,15	1,15	1,10	1,05	0,95	0,80
Ausgaben, gesamt	35,40	39,10	43,35	47,00	50,30	53,30	57,00	61,20	65,50
1. Rentenzahlungen	28,60	31,80	35,40	38,50	41,20	43,70	46,80	50,30	53,90
2. Beiträge zur KVdR	3,05	3,80	4,20	4,55	4,85	5,15	5,50	5,90	6,35
3. Rehabilitationsaufwendungen	1,70	1,75	1,90	2,00	2,15	2,25	2,40	2,55	2,70
4. Beitragserrstattungen an die Knappschaften u. sonst. Erstattungen	1,25	0,90	0,95	1,00	1,10	1,15	1,20	1,25	1,30
5. Verwaltungskosten und sonstige Ausgaben	0,80	0,85	0,90	0,95	1,00	1,05	1,10	1,20	1,25
Überschuß (+) bzw. Fehlbetrag (-)	-2,40	-1,50	-1,00	+0,05	-0,60	-0,85	-1,60	-2,60	-3,65
Vermögen am Jahresende (1966: 27,27 Mrd. DM)	24,87	23,37	22,37	22,42	21,82	20,97	19,37	16,77	13,12

¹⁾ Annahmen: *Allgemeiner Beitragssatz*: 1968: 15 vH, 1969: 16 vH, ab 1970: 17 vH; Wiederaufleben des Arbeitgeberbeitrages für beschäftigte Rentner ab 1968. *Beitragssatz der Rentner zur KVdR* ab 1968: 4 vH. *Beitragspflichtige Lohn- und Gehaltssumme der Arbeitnehmer*: 1967: - 1,5 vH, 1968: + 3 vH, 1969: + 8 vH, ab 1970: + 6 vH jährlich. *Zinssatz*: 5,2 vH. *Bundeszuschüsse* nach §§ 116 AVG, 1389 RVO in ungekürzter Höhe. Wegfall der *Versicherungspflichtgrenze für Angestellte* ab 1968; das Beitragsmehraufkommen wurde für 1968 mit 350 Mill. DM geschätzt. Wegfall der *Beitragserrstattungen* bei Heirat weiblicher Versicherter. *Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner (KVdR)*: Die Hälfte der Rentnerbeiträge zur KVdR wird an die Krankenkassen abgeführt. *Renten und sonstige Ausgaben*: Unter Verwendung der versicherungstechnischen Bilanzen (1. 1. 1963; 2. Aktualisierung) und unter Berücksichtigung der Lohn- und Gehaltsentwicklung geschätzt.
²⁾ Mit Ausnahme der beabsichtigten Kürzung der Bundeszuschüsse sind in der Modellrechnung alle von der Bundesregierung für die Rentenversicherungen vorgesehenen Maßnahmen berücksichtigt worden.

Liquiditätsminderungen durch 1,45 Mrd. Schuldbuchforderungen in diesem Jahr müßten in einem Zeitraum von vier Jahren annähernd 9 Mrd. DM des Rentenversicherungsvermögens zur Deckung der laufenden Ausgaben mobilisiert werden. Etwa 6 Mrd. DM würden allein aus dem Verkauf von Wertpapieren beschafft werden müssen, da Betriebsmittelbestand und nicht zweckgebundene Darlehen nur zu einem Teil auflösbar sind. Zwar mögen gesamtwirtschaftlich keine unterschiedlichen Wirkungen davon ausgehen, ob die Rentenversicherungen am Kapitalmarkt als Wertpapierverkäufer auftreten oder die Bundesbank öffentliche Anleihen zur Beschaffung der für die Bundeszuschüsse notwendigen Mittel auflegt. Der psychologische Einfluß ständiger Wertpapierverkäufe ist jedoch ohne Zweifel sehr ungünstig, wenn auch in seinem Ausmaß von der jeweiligen konjunkturellen Situation abhängig.

Daneben ist noch die Verteilung der Bundeszuschüsse auf die Rentenversicherungszweige ungeklärt. Die Rentenversicherung der Arbeiter würde — bliebe die Verteilung nach bisherigem Recht erhalten — bis 1970 mit erheblichen Fehlbeträgen zu rechnen haben, während die Angestelltenversicherung noch rechnermäßige Überschüsse aufzuweisen hätte. Der dem Bundestag vorliegende Entwurf eines 3. Rentenversicherungsänderungsgesetzes sieht — neben der Abkehr von zehnjährigen Deckungsabschnitten — nicht nur eine Änderung der Rücklagebestimmungen vor; er hebt auch die gegenwärtigen Bestimmungen über eine Variierung der Bundeszuschüsse im Finanzausgleich der Rentenversicherungsträger auf, durch welche eine annähernd gleiche Deckungsrücklage in beiden Versicherungszweigen gewährleistet werden sollte. Das statt dessen vorgesehene Einfrieren des Vermögens in vorhandener Höhe löst das Rücklageproblem nicht. Vielmehr sollte das Vermögen in einer Höhe fixiert werden, das einer jederzeit realisierbaren größeren Betriebsmittelreserve entspricht, die sich am jeweiligen Ausgabevolumen orientiert. Dabei könnten für Vermögensteile, die auf Baudarlehen und Hypotheken entfallen, durchaus Sonderregelungen gelten.

Ausblick

Bundesregierung und Bundestag wollen, soweit bekannt, am Prinzip der bruttolohnbezogenen „dynamischen“ Rente festhalten; auch die Anpassung der Bestandsrenten soll in bisheriger Weise erfolgen. Diese Haltung ist nicht nur unter sozialpolitischem Aspekt zu begrüßen, auch gesamtwirt-

schaftliche Gründe sprechen dafür. Die in der gegenwärtigen Phase konjunkturellen Abschwungs notwendige Stützung der Nachfrage der privaten Haushalte ist diesmal vorwiegend den Einkommensübertragungen zu danken, die sich an den hohen Lohnzuwächsen früherer Jahre ausrichten und weiterhin wachsen.

Zweifelhaft ist, ob die vorgesehenen Finanzierungsmaßnahmen der konjunkturellen Situation angemessen sind. Der erhoffte konjunkturelle Aufschwung ist bisher ausgeblieben. Eine Erhöhung der Beiträge am 1. Januar 1968 auf 15 vH würde den Bemühungen, den privaten Verbrauch anzuregen, zuwiderlaufen. Dies gilt auch für die Einführung eines Beitrages der Rentner zu ihrer Krankenversicherung, der überdies aus sozialpolitischen Gründen umstritten ist. Ein Aufschub dieser einkommensrestringierenden Maßnahmen um ein halbes Jahr ist zu empfehlen, desgleichen der Verzicht auf Kürzung der Bundeszuschüsse. Vielmehr sollte geprüft werden, ob nicht, wenn schon keine Erhöhung der Bundeszuschüsse, so doch eine Realisierung der Schuldbuchforderungen erfolgen könnte. Eine Neufassung der Rücklagebestimmungen und Umverteilung der Bundeszuschüsse im Rahmen eines neu zu ordnenden Finanzausgleichs ist ebenfalls nicht zu umgehen.

Die Erkenntnis, daß die Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten eine Risikogemeinschaft bilden, wird hierdurch sicherlich gefördert. Angesichts der nach 1970 zu erwartenden finanziellen Entwicklung der Rentenversicherung ist für institutionelle Egoismen ohnehin kein Platz. Trotz eines Beitragssatzes von 17 vH werden die Fehlbeträge erneut wachsen. Sie könnten mit weiteren Bundeszuschüssen ausgeglichen werden, die schon deshalb zu rechtfertigen sind, weil rund ein Fünftel der Renten auf Ersatz- und Ausfallzeiten (z. B. Wehrdienst, Ausbildung) bzw. Kinderzuschüsse entfallen und die Folgen zweier Kriege (Witwen- und Waisenrenten!) die Rentenversicherungen noch immer belasten. Geschieht dies nicht, und wachsen auch die Einkommen jährlich nicht stärker als um 6 vH, so wird spätestens 1972/73 der Beitragssatz auf 18 vH erhöht werden müssen.

Bei befriedigendem Wachstum wird ein so bemessener Beitrag sicherlich als tragbar empfunden. Dennoch ist er eine Quittung: für ein den Grundsatz mißachtendes Verhalten, daß erst eine konsequent auf wirtschaftliches Wachstum gerichtete Wirtschaftspolitik eine befriedigende Sozialpolitik ermöglicht.

Der Übergang zur Anpassungsphase des Steinkohlenbergbaus der Bundesrepublik Deutschland

Im Frühjahr dieses Jahres hat das DIW in Zusammenhang mit den zu dieser Zeit im Bundesministerium für Wirtschaft in Bonn stattfindenden energiepolitischen Gesprächen eine mittelfristige Pro-

jektion der energiewirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik vorgelegt. Diese war unter anderem die Grundlage eines „Modells“ für die Anpassung der deutschen Steinkohlenförderung an die

gegenwärtigen und zukünftigen Absatzmöglichkeiten (sog. Anpassungsmodell). Das Modell umfaßt den Projektionszeitraum bis 1970 mit jährlichen Intervallen. Unbeschadet der jüngsten energiewirtschaftlich bedeutsamen Ereignisse (Nahost-Krise) soll hier zunächst untersucht werden, inwieweit die energiewirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik im ersten Halbjahr 1967 im Hinblick auf den Steinkohlenbergbau von der Projektion richtig gezeichnet worden ist. Dazu werden im folgenden die Jahresdaten der Projektion für 1967 den Daten des ersten Halbjahres 1967 gegenübergestellt (in Mill. t):

	Projektion 1. Halbj.	
	1967	1967
Steinkohlenabsatz	107	54,8
Stillegungen ¹	10	5,5
Aufhaldung ²	+ 5	+ 1,5
Förderausfall durch Feierschichten	10	4,2
Förderung	112	56,3

Der für 1967 vorausgeschätzte Absatz an BRD-Steinkohle von 107 Mill. t wird voraussichtlich nicht überschritten werden; im Verlaufe des ersten Halbjahres haben sich keine entsprechenden Indikatoren gezeigt, und auch die Saisonkomponente verläuft bislang typisch. Die vom Bundeswirtschaftsministerium nach Abgabe der Projektion getroffenen neuen energiepolitischen Maßnahmen wirken allerdings absatzstützend. Sie sehen in erster Linie eine weitere Verstärkung des Steinkohlenverbrauchs in der öffentlichen Kraftwirtschaft bei gleichzeitiger Verdrängung des Heizöls vor. Dies wird jedoch 1967 noch keinen entscheidenden Einfluß haben, weil kurzfristig lediglich der Steinkohlenverbrauch in bivalenten Kraftwerken gesteigert werden kann. Im Jahre 1966 wurden in diesem Bereich etwas mehr als 2 Mill. t SKE Heizöl verbraucht.

Nach den für das erste Halbjahr 1967 bekanntgewordenen Zahlen ging der Inlandsabsatz deutscher Steinkohle gegenüber der gleichen Vorjahresperiode um 6,5 Mill. t (13,3 vH) zurück, bedingt auch durch den abnehmenden Verbrauch von Steinkohlenkoks, der wiederum einen rückläufigen Steinkohleneinsatz bei den Zechenkokereien zur Folge hatte. Zu berücksichtigen ist hierbei, daß im ersten Halbjahr 1966 etwa 1 Mill. t Steinkohlenkoks aufgehaldet wurde, im Vergleichszeitraum 1967 dagegen eine — wenn auch nur geringfügige — Abhaldung eintrat. Die im allgemeinen konjunkturellen Bild verhältnismäßig günstige Entwicklung der Eisenschaffenden Industrie — die Roheisenerzeugung des ersten Halbjahres 1967 lag um 2,8 vH höher als in der Vorjahresperiode — hat den Koksabsatz zwar nicht belebt, jedoch wesentlich gestützt.

In allen anderen inländischen Verbrauchsbereichen ist erwartungsgemäß ein weiterer Rückgang der Nachfrage nach Steinkohle zu verzeichnen. Das hat zu einem verstärkten Ausweichen auf die Exportmärkte geführt. Gegenüber dem ersten Halbjahr 1966 wurde fast 1 Mill. t Steinkohle mehr ausgeführt. Dagegen sank der Export von Steinkohlenkoks um etwa 0,7 Mill. t.

Das Förderpotential des Steinkohlenbergbaus, unter dem hier im Gegensatz zu der „technischen Förderkapazität“ die mit der vorhandenen Belegschaft gewinnbare Jahresfördermenge verstanden wird, dürfte nach den jetzt bekanntgewordenen Daten am Jahresbeginn bei etwa 130 Mill. t gelegen haben. Allerdings wirken die neuen tarifrechtlichen Regelungen für Arbeitnehmer im Bergbau (Fortfall der Nachholschichten) potentialmindernd. Die schwer meßbare technische Kapazität, deren Vollauslastung — vom Absatzmangel abgesehen — wegen der hierfür nicht zur Verfügung stehenden Belegschaft allerdings kaum möglich ist, dürfte Anfang 1967 sogar bei mehr als 145 Mill. t gelegen haben. Damit beträgt die Differenz zwischen dem für 1967 vorausgeschätzten Steinkohlenabsatz und der technischen Kapazität etwa 35 bis 40 Mill. t. Etwas weniger als die Hälfte dieses Spielraums ergibt sich aufgrund der vorausgeschätzten Daten als „Leerkapazität“ (ungenutzt und belegschaftsfrei). Das bedeutet jedoch nicht, daß bei Stillegung dieses Kapazitätsteiles keine sozialen Fragen entstehen, da „reine Leerzechen“ nicht existieren. Die in der Projektion erwarteten Stillegungen für 1967 von insgesamt 10 Mill. t beziehen sich auf das Förderpotential.

Die Steinkohlenförderung resultiert in dem Anpassungsmodell aus dem mittleren Förderpotential des Jahres — bei etwa gleichmäßiger Verteilung der Stillegungen über das Jahr hinweg —, dem Förderausfall durch Feierschichten und der Haldenänderung.

Bei einer für 1967 geschätzten Fördermenge von 112 Mill. t Steinkohle hat die Förderung im ersten Halbjahr 56,3 Mill. t betragen und lag damit um 13,5 vH niedriger als im Vergleichszeitraum des Vorjahres. Sie ist etwas stärker als erwartet gefallen. Die Aufhaldung war somit entsprechend geringer als vorausgeschätzt.

Die im ersten Halbjahr 1967 vorgenommenen Stillegungen lassen den Schluß zu, daß das jährliche Förderpotential bisher um etwas mehr als 5 Mill. t verringert worden ist. Diese Stillegungen sind gleichzeitig Ursache dafür, daß der Förderausfall durch Feierschichten etwas hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist.

Stärker als angenommen ist die Schichtleistung der bergmännischen Belegschaft gestiegen. Das erwartete Jahresmittel von 2500 kg/MS (Mann und Schicht) wurde bereits im April übertroffen, so daß nunmehr mit einem um 100 kg höheren Jahresmittel gerechnet werden kann³. Dieser Produktivitätseffekt hat die Reduzierung der Belegschaft verstärkt. Die Differenz gegenüber der Projektion wird — wiederum auf die Arbeiter der bergbaulichen Betriebe bezogen — voraussichtlich etwa 8000 Mann (4 vH) betragen.

¹ Stillgelegte Zechen mit der Jahresförderung 1966.

² Steinkohle und Steinkohlenkoks t = t.

³ Leistung unter Tage Juni 1967: 3297 kg vF/MS (verwertbare Förderung je Mann und Schicht).

Insgesamt zeigt sich, daß nach den bisherigen Ergebnissen die Projektion mit den genannten Einschränkungen den Ablauf ziemlich genau gezeichnet hat. Die Anpassung der Steinkohlenförderung an den Absatz hat sich damit fortgesetzt.

Die energiepolitische Konzeption des Bundeswirtschaftsministeriums sieht mit Beginn des Jahres 1968 für den deutschen Steinkohlenbergbau die sogenannte Anpassungsphase vor, während die Zeit bis dahin als Vorbereitungsphase gilt. Sollten in der Vorbereitungsphase Stilllegungen von Schachtanlagen aus konjunkturpolitischen Erwägungen hinausgeschoben werden, wirken sie als Hypothek für die folgenden Jahre. Selbst wenn für das kommende Jahr mit einem Absatz von etwa 103 Mill. t deutscher Steinkohle gerechnet wird, könnte sich die Stilllegung von weiteren 20 Mill. t Förderpotential ergeben. Bei einem dann bestehenden mittleren Förderpotential von rund 107 Mill. t (Jahresende 97 Mill. t) müßten bei der in der Projektion vorgesehenen Abhaltung von etwa 3 Mill. t immer noch 7 Mill. t durch Feierschichten ausfallen. Dann wäre man allerdings der vom Steinkohlenbergbau seit langem — vor allem aus Gründen der Kostendegression — angestrebten Verbesserung der Kapazitätsauslastung der Grubenbetriebe etwas nähergekommen. In der später vorgesehenen „Stabilisierungsphase“ wird die angestrebte Verbesserung der Kapazitätsauslastung nachhaltig nur dann erreichbar sein, wenn der Steinkohlenabsatz annähernd stabilisiert werden kann. Damit entsteht die Frage, in welchen Absatzbereichen der deutschen Steinkohle — über die bisherigen markt- und nicht-marktkonformen Maßnahmen hinaus — künftig Absatzsicherungen vorgenommen werden könnten.

Dem vom DIW bislang empfohlenen Weg der sektoralen Subventionierung des Steinkohlenabsatzes steht von anderer Seite vielfach der Wunsch nach einer Kontingentierung des Heizöls gegenüber. Abgesehen davon, daß hierbei erhebliche Konsequenzen für das gesamte energiewirtschaftliche Preisniveau eintreten können, sprechen auch andere Überlegungen dagegen. Werden die Verbrauchsbereiche unter dem Gesichtspunkt möglicher Kontingentierung oder bereits bestehender absatzstützender Regelungen unterteilt, so lassen sich drei Gruppen bilden:

1. *Bereiche, für die bereits Maßnahmen getroffen sind*

Hierunter fallen die öffentliche Kraftwirtschaft (Verstromungsgesetze) und die Eisen- und Stahlindustrie, soweit es sich hier um die Subventio-

nierung des Steinkohlenkokes handelt. Diese Bereiche hatten am Gesamtabsatz deutscher Steinkohle 1966 einen Anteil von etwa 30 vH.

2. *Nicht oder nur bedingt einer Heizöl-Kontingentierung zugängliche Bereiche*

Hierzu zählen die Ausfuhr von Steinkohle und Steinkohlenkoks, soweit hier nicht bereits Regelungen (z. B. Koks- oder Steinkohlenkoks-ausfuhr in die Länder der Gemeinschaft) bestehen, Deputate, der Zechenselbstverbrauch⁴, Lieferungen nach Mitteldeutschland und der Verbrauch des Sektors Haushalt und Kleinverbrauch. Am Absatz 1966 war diese Gruppe mit 50 vH beteiligt. Eine Kontingentierung würde hier nur den letztgenannten Verbrauchsbereich treffen. Hier könnte lediglich der Zuwachs des Energiebedarfs geregelt werden, was im wesentlichen auf ein Bezugsschein- oder Lizenzierungssystem hinausläufe.

3. *Sonstige Bereiche*

In dieser Gruppe lassen sich die Verbrauchssektoren „Übrige Industrie“ (Industrie ohne Eisen-schaffende Industrie), Verkehr, Gas- und Wasserwerke sowie der Verbrauch militärischer Dienststellen mit zusammen etwa 20 vH des Absatzes von 1966 zusammenfassen. Ein Viertel des Steinkohlenverbrauchs dieser Gruppe wird in den Sektoren „Übrige Industrie“ und Verkehr zur Stromerzeugung eingesetzt. Wenig wirksam erscheinen Kontingentierungsmaßnahmen vor allem im Verkehrsbereich, da hier fortlaufend technologische Substitutionsvorgänge bestehen; das gleiche gilt auch für den Absatz von Steinkohle in den Gas- und Wasserwerken, wo mit Sicherheit schon im nächsten Jahr das Erdgasangebot eine wichtige Rolle spielen wird. Die Kontingentierungsmaßnahmen könnten sich somit im wesentlichen nur auf den Verbrauchsbereich „Übrige Industrie“ ohne die industrielle Kraftwirtschaft dieses Bereichs auswirken. Der Verbrauch betrug hier 1966 weniger als 10 Mill. t Steinkohle und Steinkohlenkoks.

Die Aktionsparameter für eine zusätzliche sektorale Absatzsicherung für deutsche Steinkohle sind somit in erheblichem Umfang limitiert. Alle Überlegungen führen zu dem Schluß, daß selbst bei Verstärkung und Erweiterung der Maßnahmen zugunsten des Steinkohlenabsatzes eine weitere Anpassung der Steinkohlenförderung unvermeidlich ist.

⁴ Einschl. der bei den Zechen vorgenommenen Verstromung für Selbstverbrauch und Abgabe an das öffentliche Netz.