

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Gutachten des Sozialbeirats zu den Vorausberechnungen der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherungen von 1976 bis 1990 sowie Empfehlung des Sozialbeirats zur Anpassung der Geldleistungen der gesetzlichen Unfallversicherung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Zum Inhalt dieses Gutachtens	3
II. Die Annahmen über Bevölkerungs-, Entgelts- und Beschäftigungsentwicklung	4
III. Die Entwicklung im Jahre 1977	5
IV. Die Entwicklung der Rücklage	7
V. Die Verteilungswirkung des Maßnahmenpaketes und die Lastenverteilung auf die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung	9
VI. Die Abweichungen von der bisherigen Rentenformel	10

Anlage I:

Stellungnahme des Sozialbeirats vom 15. Oktober 1976 zu den sich aus der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherungen ergebenden Folgerungen mit Begründung vom 5. November 1976	12
I. Stellungnahme	12
II. Sofortmaßnahmen	12

III. Die finanziellen Aspekte	15
A. Kurzfristige Aspekte	15
B. Langfristige Aspekte	16
Anlage II:	
Zur Problematik weiterer im Zusammenhang mit der Konsolidierung der Rentenfinanzen erörterter Maßnahmen	18
A. Zweck der angestellten Untersuchungen	18
B. Kriterien für die Beurteilung der Maßnahmen	18
C. Änderungen der Rentensystematik	19
I. Nettoanpassung	19
II. Besteuerung	21
III. Aktualisierung	23

Gutachten des Sozialbeirats zu den Vorausberechnungen der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherungen von 1976 bis 1990 sowie Empfehlung des Sozialbeirats zur Anpassung der Geldleistungen der gesetzlichen Unfallversicherung

I. Zum Inhalt dieses Gutachtens

1. Der Sozialbeirat für die gesetzlichen Rentenversicherungen hat — neben der laufenden Beratung der Bundesregierung zu aktuellen Problemen in seinem Aufgabenbereich — alljährlich Gutachten zu der Anpassung der Bestandsrenten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen und der Geldleistungen aus der Unfallversicherung (§ 1273 RVO, § 50 AVG) sowie zu den Vorausberechnungen der Bundesregierung über die Entwicklung von Einnahmen, Ausgaben und Vermögen der gesetzlichen Rentenversicherungen in den bevorstehenden 15 Jahren (§ 1383 RVO, § 110 AVG) zu erstatten. Beides — die Äußerung zur Anpassung und zu den Vorausberechnungen — ist wegen des sachlichen Zusammenhangs bis 1975 in einem Gutachten zusammengefaßt worden und ist jeweils jährlich zum 31. Oktober (§ 1273 RVO, § 50 AVG) gemeinsam mit dem Renten Anpassungsbericht der Bundesregierung vorzulegen.

2. Diese Form der Vorlage war im Jahre 1976 nicht möglich. Zu den Vorausberechnungen konnte sich der Beirat zum Zeitpunkt des 31. Oktober 1976 noch nicht äußern, weil die in den Renten Anpassungsbericht aufzunehmende Vorausberechnung der Bundesregierung im Oktober 1976 noch nicht vorlag. Die Vorausberechnungen vom Herbst 1975 und das dazu erstattete Gutachten des Sozialbeirats (Drucksache 7/4250) sowie die daran anschließenden vorläufigen Berechnungen, die bis Oktober 1976 ange stellt worden waren, ließen bereits eindeutig erkennen, daß zur Konsolidierung der Finanzlage durchgreifende gesetzliche Maßnahmen erforderlich sein würden. Eine Vorausberechnung auf der Basis des rechtlichen Status quo hätte diese Notwendigkeit lediglich bestätigen können.

3. Der Sozialbeirat hat aber, entsprechend der ersten der beiden genannten Aufgaben, am 15. Oktober/5. November 1976 eine Stellungnahme zu der nächstfälligen Anpassung zum 1. Juli 1977 abgegeben, die in Anlage I dieses Gutachtens beigelegt ist. Der Beirat hält auch jetzt an dem hier vertretenen Standpunkt zur Anpassung 1977 fest. Kern dieser Stellungnahme ist, daß schon im Jahre 1977 durchgreifende Konsolidierungsmaßnahmen unter möglichst ausgewogener Verteilung der unvermeidbaren Belastung auf Rentner, Versicherte und Arbeitgeber für unerlässlich gehalten werden. Die Rentner würden nach den ausgesprochenen Empfehlungen entweder durch eine Verzögerung der Renten-

anpassung oder durch die Einführung eines Krankenversicherungsbeitrags betroffen, die Beitragszahler durch höhere Beiträge in der Krankenversicherung (wegen der Lasten, die mit der geplanten Kostenneuverteilung bei der Krankenversicherung der Rentner verbunden sind) oder in der Rentenversicherung selbst. Der Beirat verweist hierzu auf die Begründung dieser Empfehlung (Anlage I), die bereits auf eine Reihe jener Fragen eingeht, welche im Zusammenhang mit der derzeitigen Diskussion um die Sanierung der Rentenversicherung von Bedeutung sind.

4. Bei diesen Empfehlungen handelt es sich ausdrücklich um ein Sofortprogramm, das in längerfristig wirkende, aber nicht so schnell realisierbare Maßnahmen einmünden sollte. Da einerseits diese Empfehlungen zu einer langfristigen Konsolidierung der Rentenfinanzen nicht ausreichen, andererseits in der sozialpolitischen Diskussion eine Reihe weiterer tiefgreifender Vorschläge erörtert wird, hat der Sozialbeirat auch einige dieser Fragen, — hier insbesondere die Aktualisierung der Bemessungsgrundlage, die Anpassung an die Entwicklung der Nettolöhne sowie die Besteuerung der Renten — untersucht, um Regierung und Parlament Entscheidungshilfen zu leisten (siehe dazu Anlage II).

5. Die Vorausberechnungen der Bundesregierung, die auf der Grundlage ihrer Beschlüsse vom 16. Februar 1977 durchgeführt wurden, liegen jetzt vor. Der Sozialbeirat gibt im folgenden das dazu zu erstattende Gutachten ab. Wie in den Vorjahren richtet er dabei, dem gesetzlichen Auftrag entsprechend, sein Augenmerk auf die den Rechnungen zugrunde liegenden und für ihr Ergebnis entscheidenden Annahmen und begutachtet sie im Hinblick auf ihre soziale, ihre geld-, kapitalmarkt- und konjunkturpolitische Bedeutung, ihre Relevanz für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Versicherungsträger sowie die Übereinstimmung der Annahmen und Ergebnisse mit den Grundprinzipien der Rentengesetzgebung. Wie in den Vorjahren gehören zu den wichtigsten Annahmen — neben den demographischen Faktoren — vor allem diejenigen über die Entgelts- und Beschäftigungsentwicklung. Während früher bei den Vorausberechnungen aber (abgesehen von der Annahme über die künftigen Anpassungen) im allgemeinen von den zur Zeit der Rechnungsaufstellung gültigen Gesetzen ausgegangen wurde, basieren sie in diesem Jahr bereits auf den nun vorgesehenen — z. T. auch nur für den Eventualfall in

Aussicht genommenen (siehe Ziffer 16) — gesetzlichen Änderungen. Da diese Regelungen für das Rechnungsergebnis mindestens ebenso entscheidend sind wie die demographischen Annahmen und diejenigen über die Entgelts- und Beschäftigungsentwicklung, hat der Sozialbeirat auch sie in die Prüfung einzubeziehen.

6. Der Sozialbeirat begrüßt grundsätzlich die mit den von der Bundesregierung beabsichtigten Neuregelungen eingeleitete Möglichkeit, die Defizite der Rentenversicherungsträger soweit zu reduzieren, daß — unter den der mittelfristigen Zielprojektion der Bundesregierung entsprechenden Annahmen über Entgelts- und Beschäftigungsentwicklung — bei den Versicherungsträgern jedenfalls bis 1980 eine positive Rücklage verbleibt. Ohne eine Neuregelung wäre das nicht möglich. Er begrüßt ebenso die in diesen Regelungen zum Ausdruck kommende Tendenz, die für die Verringerung der Deckungslücke unvermeidbaren Belastungen möglichst auf alle Beteiligten (Rentner und Beitragszahler) zu verteilen und dabei nicht durch entsprechende Beitragszahlungen abgedeckte Leistungen, die Sondervorteile für einzelne Gruppen bringen, abzubauen. Der Sozialbeirat anerkennt auch die in der Einführung von Rentenversicherungsbeiträgen für Arbeitslose zum Ausdruck kommende Absicht, zur systematischen Verbesserung der Rentengesetzgebung beizutragen.

Allerdings wurden im Beirat erhebliche Bedenken geäußert, ob die bei der zeitlichen Staffelung der Maßnahmen für das Jahr 1977 noch zu erwartende Ausweitung des Defizits der Rentenversicherung gesamtwirtschaftlich vertretbar wäre (siehe Abschnitt III dieses Gutachtens). Auch sieht der Beirat ein nicht geringes Risiko, daß — insbesondere bei ungünstigerer Wirtschaftsentwicklung — die jetzt von der Bundesregierung mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Zwanzigsten Rentenanpassung und zur Verbesserung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung“ beschlossenen Maßnahmen mittelfristig zur Konsolidierung der Rentenfinanzen noch nicht ausreichen werden, zumal nach seiner Ansicht eine höhere Schwankungsreserve weiterhin eingeplant werden muß (siehe Abschnitt IV dieses Gutachtens). Die für den Eventualfall und speziell für 1979/80 in Aussicht genommene Anpassung der laufenden Renten mindestens entsprechend dem Anstieg der Nettoverdienste hält die überwiegende Mehrheit des Beirats für problematisch (siehe Abschnitt VI dieses Gutachtens und Anlage II).

7. Die Stellungnahme zur Anpassung vom 15. Oktober/5. November 1976 (Anlage I) beschränkte sich auf die gesetzlichen Rentenversicherungen. Die Geldleistungen aus der Unfallversicherung unterliegen nicht der gleichen Problematik, da sie jährlich zum 1. Januar der Entgeltentwicklung des vorvergangenen Jahres angepaßt und die erforderlichen Beiträge den daraus resultierenden finanziellen Erfordernissen entsprechend festgesetzt werden. Der nächstfällige Anpassungstermin dafür ist, dem bisher geltenden Rhythmus gemäß, der 1. Januar 1978. Der Sozialbeirat empfiehlt, die Geldleistungen aus

der gesetzlichen Unfallversicherung zum 1. Januar 1978 mit 7,3 v. H. entsprechend dem bisherigen Rhythmus anzupassen.

Bei der Anpassung der Renten aus der Unfallversicherung ist jedoch zu beachten, daß ab 1. Januar 1977 die gesetzliche Jahresarbeitsverdienstgrenze der Unfallversicherung von 36 000 DM (§ 575 Abs. 2 Satz 1 RVO) die Anpassung nicht mehr zur vollen Auswirkung kommen läßt. Allerdings können Satzung, Rechtsverordnung oder Ortssatzung (§ 575 Abs. 2 Sätze 2 und 3 RVO) für jeden Unfallversicherungsträger eine höhere Jahresarbeitsverdienstgrenze festsetzen. Von dieser Möglichkeit haben nach dem Stand vom 1. Januar 1977 die Träger der Unfallversicherung — jedoch nicht alle und in unterschiedlichem Umfang — Gebrauch gemacht.

Die Ermächtigung, die gesetzliche Jahresarbeitsverdienstgrenze durch Satzung, Rechtsverordnung oder Ortssatzung zu erhöhen, entspricht dem Bedürfnis, unterschiedlichen Verhältnissen bei den Gewerbezweigen und regionaler Art Rechnung zu tragen. Was die gesetzliche Grenze von 36 000 DM — auch als Ausgangsbasis für die etwaige Erhöhung — anbelangt, sollte jedoch darauf Rücksicht genommen werden, daß sie seit 1963 unverändert geblieben ist. Damals lag die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung bei 33 v. H. der gesetzlichen Jahresarbeitsverdienstgrenze der Unfallversicherung, seit 1. Januar 1977 liegt sie bei 113 v. H. Wenn auch — in Anbetracht der Erhöhungsmöglichkeiten — die gesetzliche Jahresarbeitsverdienstgrenze der Unfallversicherung dieser Entwicklung in der Rentenversicherung nicht in vollem Umfang zu folgen braucht, so wäre doch ihre angemessene Anhebung sachgerecht.

II. Die Annahmen über Bevölkerungs-, Entgelts- und Beschäftigungsentwicklung

8. Wie im Vorjahr legt die Bundesregierung die Vorausberechnungen für die Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten in fünfzehn Varianten mit fünf verschiedenen Prämissen über die durchschnittliche jährliche Entgeltentwicklung (6 bis 10 v. H.) und dazu je drei verschiedenen Annahmen über die Beschäftigungsentwicklung vor. Bei ihren Beschlüssen über die zur Verringerung der Deckungslücke erforderlichen Maßnahmen ging sie von einer mittleren Annahmenkombination aus. Für die Durchschnittsentgelte der Versicherten wurde ein Anstieg um 7,5 v. H. im Fünfzehnjahresdurchschnitt unterstellt. Hinsichtlich der Arbeitslosenquote wurde von einem Rückgang auf 3,7 v. H. (850 000 Arbeitslose) im Jahresdurchschnitt 1977 und danach weiter auf 2,8 v. H. im Jahre 1980 und auf 1,5 v. H. im Jahre 1990 ausgegangen. Diese Annahmenkombination entspricht bis 1980 der Zielprojektion der Bundesregierung (im folgenden wird diese Rechnung als „Hauptrechnung“ bezeichnet).

Bei den finanziell ungünstigeren Annahmen über die Entgeltentwicklung (6 bis 7,5 v. H., also einschließlich der Hauptrechnung) unterstellt die Bundesregierung Rentenanpassungen zum 1. Juli 1977

um 9,9 v. H., zum 1. Januar 1979 um 6,1 v. H., zum 1. Januar 1980 um 6,2 v. H. und in der Folge mit einjähriger Verzögerung gemäß dem Anstieg der „teilaktualisierten“, weiterhin von den Bruttoverdiensten abgeleiteten allgemeinen Bemessungsgrundlage. Bei den Varianten mit Entgeltssteigerungsannahmen ab 8 v. H. werden schon vom 1. Januar 1979 an, also nicht erst ab 1981, Anpassungen nach der teilaktualisierten Bruttoformel unterstellt. Die Annahmen über die Bevölkerungsentwicklung, aus denen die Annahmen über die Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen und der Rentner abgeleitet sind, beruhen wie in den früheren Jahren auf Berechnungen des Statistischen Bundesamtes. Hinsichtlich der ausländischen Arbeitskräfte hat die Bundesregierung angesichts der weniger günstig als in früheren Jahren beurteilten Arbeitsmarktperspektiven längerfristig einen Rückgang auf 1,5 Millionen unterstellt.

9. Der Sozialbeirat begrüßt, daß die Rechnungen — wie erstmals im vorigen Jahr — in einer Reihe von Varianten vorgelegt werden. Er hält es grundsätzlich auch für zweckmäßig, daß die Bundesregierung für die zu treffenden Entscheidungen — ebenso wie bei der mittelfristigen Finanzplanung — von ihrer Zielprojektion bis 1980 ausgeht, die einer mittleren Variante des im Renten Anpassungsbericht vorgelegten Rechenwerks entspricht. Wichtig ist allerdings, daß auch die anderen Varianten, insbesondere diejenigen, die von niedrigeren Entgeltssteigerungen ausgehen, in die Betrachtung einzubeziehen sind, insbesondere im Hinblick auf die unter solchen Bedingungen ungünstigere Rücklagenentwicklung. Die Beachtung der finanziell ungünstigeren Annahmen ist auch deshalb geboten, weil einige der vorliegenden Konjunkturprognosen für 1977, das erste Jahr der Vorausberechnungen, mit einer im Jahresdurchschnitt höheren Arbeitslosenzahl als 850 000 rechnen.

Besondere Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang auch die Frage der inneren Konsistenz der Annahmen. Mehrere Beiratsmitglieder bezweifeln, ob die Entgeltssteigerungsannahme von 7,5 v. H. jährlich mit der Annahme über die Beschäftigungsentwicklung in der gleichen Rechnung, d. h. mit dem wirtschaftspolitischen Ziel vereinbar ist, durch eine Belebung der Investitionen die Beschäftigungslage zu verbessern und zugleich die Preissteigerungen weiter zu reduzieren; angesichts der Erfahrungen der letzten Jahre spricht nach ihrer Meinung manches dafür, daß höhere Entgeltssteigerungen sowohl kürzer- wie längerfristig mit ungünstigerer Beschäftigungsentwicklung verbunden sein würden. Dies gilt insbesondere für den über 1980 hinausgehenden Zeitraum, in dem die Fortsetzung des wirtschaftlichen Wachstums im bisherigen Umfang unsicherer ist.

10. Freilich bestehen auch gewisse Unsicherheiten bei den im Rechenwerk enthaltenen Annahmen, für die keine Alternativen durchgerechnet wurden. Dies gilt zum Beispiel für die Entwicklung der Rentenzugangshäufigkeiten, für die noch ausstehenden Beitragsnachentrichtungen und die hieraus entstehen-

den zusätzlichen Rentenausgaben sowie für den Zinssatz. Im Vergleich zu dem hohen Gewicht der Entgelts- und Beschäftigungsannahmen sind diese und andere Unsicherheiten jedoch für die Finanzentwicklung der Rentenversicherungsträger von geringerer Bedeutung. Dies besagt freilich nicht, daß es für die Rentenfinanzen unerheblich wäre, wenn bei diesen Faktoren die tatsächliche Entwicklung über einen längeren Zeitraum von den Rechnungsprämissen abweicht. Solche Fehlerspielräume könnten allerdings eher hingenommen werden, wenn an den bisherigen Vorschriften über die erforderliche Höhe der Rücklagen festgehalten wird.

Nicht berücksichtigt sind in den Vorausberechnungen die Auswirkungen der vorgesehenen Möglichkeit der freiwilligen Aufstockung von Pflichtbeiträgen der Versicherungspflichtigen. Einigermaßen zuverlässige Annahmen darüber, in welchem Umfang davon Gebrauch gemacht werden wird, sind naturgemäß nicht möglich, so daß die Vorausberechnungen insoweit mehr oder weniger spekulativ sein müßten. Die darin liegende Unsicherheit gilt im Prinzip für alle freiwilligen Beiträge, wobei bei den Aufstockungsbeiträgen zu berücksichtigen ist, daß die Unsicherheit durch die Nichtanrechnung auf beitragslose Zeiten abgemildert wird. Die Tatsache, daß diese als soziale Strukturverbesserung gedachte Maßnahme zunächst eine Einnahmenverbesserung bringt, die in einer nicht exakt abzugrenzenden Zukunft zu Mehrausgaben führt — möglicherweise also in einem Zeitpunkt, in dem die Versicherungsträger ohnehin finanziell stark belastet sind —, belegt ebenfalls die Notwendigkeit, die Bestimmungen über die Rücklagenentwicklung (siehe Abschnitt IV dieses Gutachtens) mit besonderer Vorsicht zu behandeln.

Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts über die Hinterbliebenenversorgung in den gesetzlichen Rentenversicherungen auf deren finanzielle Entwicklung ab 1984 können vorerst in den Vorausberechnungen nicht erfaßt werden. Auch die Auswirkungen des letzten Urteils des Großen Senats des Bundessozialgerichts über die Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit konnten nicht berücksichtigt werden.

III. Die Entwicklung im Jahre 1977

11. Bei der von der Bundesregierung als Hauptrechnung unterstellten mittleren Annahmenkombination würde sich im Jahre 1977 ein Defizit der Rentenversicherungsträger in Höhe von 11,5 Mrd. DM ergeben. Dabei ist allerdings wegen Sondereinflüssen bei den Beitragseinnahmen aus heutiger Sicht das Risiko einer Unterschätzung des Defizits eher größer zu veranschlagen als das einer Überschätzung.

Nach den vorliegenden Unterlagen über den finanziellen Status der Versicherungsträger läßt sich die Finanzierung dieser Defizite im Jahre 1977 bewerkstelligen. Hierbei wird allerdings vorausgesetzt, daß die Versicherungsträger 3,7 Mrd. DM Anlagen in Wertpapieren und Darlehen vorzeitig liquidisieren

(wobei sie unterstellen, daß dies ohne Verluste möglich ist). Ferner ist die vorzeitige Tilgung von 2,75 Mrd. DM Schuldbuchforderungen und Schatzbriefen des Bundes eingeplant, die teilweise bereits Ende 1976 vorgenommen wurde.

Nach der angestellten Kalkulation würden die Versicherungsträger Ende 1977 noch etwa 6 Mrd. DM liquide Mittel haben, die zum Ausgleich kürzerfristiger Schwankungen zwischen Einnahmen und Ausgaben zur Verfügung stehen.

12. Sorge bereiten indessen diese Defizite in kredit-, kapitalmarkt- und konjunkturpolitischer Hinsicht. Öffentliche Defizite, zu denen auch die der Rentenversicherungsträger zu zählen sind, sind zwar zur Nachfragebelebung erwünscht, wenn sich die Volkswirtschaft (wie 1975 in der Bundesrepublik Deutschland) im konjunkturellen Tief befindet. In Zeiten, in denen die private Kreditnachfrage — zumal für die Investitions- und Exportfinanzierung — wieder zunimmt, wie es in der Bundesrepublik schon 1976 der Fall war und wie es sich 1977 fortsetzen dürfte, tritt die Finanzierung der Defizite der Rentenversicherungen jedoch auf den Kreditmärkten in Wettbewerb mit der privaten und der sonstigen öffentlichen Kreditnachfrage; diese Situation wird durch eine rückläufige Sparquote der privaten Haushalte noch verschärft. Die Beanspruchung des Kapitalmarkts durch die Defizite der Rentenversicherungsträger kann unter solchen Umständen entweder den bei bisher ergiebigem Kapitalmarkt rückläufigen Zinstrend umkehren und die zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze erforderlichen privaten und öffentlichen Investitionen unerwünscht beschneiden oder aber zu einem Druck auf die Zentralbank führen, die Geldmenge mehr als vertretbar steigen zu lassen. In einer solchen Konjunkturphase — wie in der Hauptrechnung unterstellt — sollte also die Inanspruchnahme der Kredit- und Kapitalmärkte durch die öffentliche Hand in Richtung auf die mittelfristig vertretbare Größenordnung zurückgeführt werden. Zwar wird bei den Gebietskörperschaften das Defizit im Jahre 1977 nach dem Stand der Planungen in der Tat nicht unbeträchtlich zurückgehen, jedoch wird die auf einen Abbau der Deckungslücken gerichtete Finanzpolitik durch das noch weiter wachsende Defizit der Rentenversicherungen konterkariert. Insgesamt ist damit für den gesamten öffentlichen Bereich aus heutiger Sicht mit einem ähnlich hohen Defizit wie im Jahre 1976 (rd. 55 Mrd. DM) zu rechnen.

In diesem Zusammenhang sollte nicht übersehen werden, daß von seiten der Rentenversicherung nicht etwa nur die erwähnte vorzeitige Auflösung von Anlagen in Wertpapieren und Darlehen (3,7 Mrd. DM) den Kreditmarkt belastet. Auch mit dem Verzicht auf die Wiederanlage von fast 3 Mrd. DM regulären Tilgungsrückflüssen werden dem Kreditmarkt Mittel entzogen. Ferner beschneidet der Abzug von Einlagen die Kreditgewährungsmöglichkeiten der Banken. Die Tilgung von 1½ Mrd. DM unverzinslichen Schatzanweisungen und die vorzeitige Einlösung von Schuldbuchforderungen und Schatzbriefen durch den Bundesfiskus ist zwar haushaltsrechtlich nur ein Gläubigerwechsel und berührt nicht

seine Nettokreditaufnahme; für die öffentlichen Haushalte insgesamt laufen aber auch diese Transaktionen auf eine zusätzliche Inanspruchnahme des Kreditmarktes hinaus, denn die Tilgungsbeträge fließen nicht in den Markt zur Wiederanlage zurück, sondern werden bei der Rentenversicherung zur Ausgabenfinanzierung eingesetzt. Letzten Endes stellt also das gesamte Defizit der Rentenversicherung — wie die zu seiner Finanzierung benötigten Mittel auch immer bereitgestellt werden — eine Beanspruchung des Kreditmarktes zur Konsumfinanzierung dar. Ein Teil der Mitglieder des Sozialbeirats beurteilt die gegenwärtige Konjunkturlage angesichts der anhaltenden Unterbeschäftigung großer Wirtschaftssektoren so, daß eine stärkere kostenneutrale Konsumfinanzierung positiv zu bewerten wäre. Unter diesen Umständen halten diese Mitglieder im gegenwärtigen Zeitpunkt die Auflösung eines Teils der Rücklage für vertretbar.

13. Die kapitalmarktpolitischen Bedenken hätten bei einer Realisierung der Empfehlungen des Beirats vom Oktober an Gewicht verloren. Von den vom Beirat für 1977 empfohlenen Sofortmaßnahmen ist nur ein Teil — die auf Beitragserhöhungen bei den Krankenkassen hinauslaufende Kostenverlagerung bei der Krankenversicherung der Rentner — in das Konzept der Regierung eingegangen; die Rentner sollen aus politischen Erwägungen erst im Jahre 1978 betroffen werden. Freilich lassen sich sowohl gegen Beitragsanhebungen als auch gegen Abstriche an den Rentenerhöhungen Argumente vorbringen. Es ist durchaus zutreffend, wenn gegen eine Erhöhung von Sozialbeiträgen — in welchem Bereich auch immer — angeführt wird, daß sie wegen ihrer Kostenwirkungen, zumal in der gegenwärtigen konjunkturellen Situation unerwünscht ist. Auch ließe sich gegen eine verlangsamte Rentenerhöhung einwenden, daß damit die Konsumgüternachfrage schwächer wüchse; freilich verliert dieses Argument — einen sich fortsetzenden Aufschwung unterstellt — an Bedeutung. Die gegen jede der Handlungsalternativen geäußerten spezifischen Bedenken haben den Beirat bewogen, in seiner Stellungnahme vom 15. Oktober/5. November 1976 (Anlage I) Maßnahmenkombinationen zu empfehlen, welche die möglichen konjunkturellen Risiken verteilen. Die empfohlenen Maßnahmen auf der Beitrags- und Leistungsseite gingen nicht so weit, daß mit ihnen bereits im Jahre 1977 eine Verringerung des Defizits der Rentenversicherung gegenüber 1976 zu erreichen gewesen wäre; sie zielten lediglich darauf, die abermalige Ausweitung des Defizits zu vermeiden oder wenigstens eng zu begrenzen.

Der aufgezeigte Konflikt wird auch im Hinblick auf die Annahmen der Vorausberechnung der Bundesregierung (vgl. Ziffer 8, Konsistenz der Annahmen) sichtbar. Rechnet man für das Jahr 1977 damit, daß sich die durchschnittlichen Effektivlöhne und zugleich vor allem die Beschäftigung wie in der Hauptrechnung von der Bundesregierung angenommen (Entgeltsteigerung 7,5 v. H., jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl 850 000) entwickeln, so muß auch damit gerechnet werden, daß die hohen Defizite in der beschriebenen Weise die für den Aufschwung

notwendigen Finanzierungsvorgänge stören. Rechnet man damit, daß diese Störung nicht eintritt, weil sich die zusätzlichen Ansprüche zur Finanzierung der Defizite der Rentenversicherungsträger am Kreditmarkt ohne Auftreten von Spannungen befriedigen lassen, so bedeutet dies, daß der Markt von den übrigen Kreditnachfragern nicht viel stärker als 1976 beansprucht wird. In diesem Fall rechnet man mit einem schwächeren Aufschwung als in der Zielprojektion und muß daher die Möglichkeit einkalkulieren, daß die Rentenversicherung im Jahre 1977 finanziell ungünstiger als in der Hauptrechnung abschließt.

IV. Die Entwicklung der Rücklage

14. Die Vorausberechnungen ergeben bei der von der Bundesregierung zugrunde gelegten Hauptrechnung einen Rückgang der Rücklage bis 1980 auf einen Stand von 1,9 Monatsausgaben zu Lasten der Rentenversicherungsträger. Bei den finanziell ungünstigeren Annahmenkombinationen ist der Rückgang naturgemäß stärker; auch bei den finanziell günstigeren Annahmen wird die bis jetzt gesetzlich vorgesehene Rücklage in Höhe von drei Monatsausgaben — mit Ausnahme der Varianten mit einer Entgeltssteigerung von jährlich 10 v. H. — unterschritten¹⁾. Ab 1980 ergibt sich bei allen Rechnungsvariationen mit Entgeltssteigerungsannahmen von jahresdurchschnittlich 7,5 v. H. und mehr ein Wiederaufbau der Rücklagen, freilich erst bei Entgeltssteigerungsannahmen von mehr als 8 v. H. jährlich auf mehr als den bis jetzt gesetzlich vorgesehenen Bestand von drei Monatsausgaben. Bei der Entgeltssteigerungsrate von jahresdurchschnittlich 6,0 v. H. geht die Rücklage dagegen weiter zurück und wird rechnerisch negativ.

Die Unterschreitung der Dreimonatsrücklage ist wirtschaftlich unter drei Aspekten zu beurteilen:

- ob der mit ihr verbundene Vermögensabbau mit Rücksicht auf die teilweise langfristige Bindung der Anlagen auch in den Jahren nach 1977 ohne größere Verluste realisierbar ist
- welche Auswirkungen ein solcher Rücklagenabbau auf die Sicherung der laufenden finanziellen Leistungsfähigkeit der Versicherungsträger hat, wobei auch die unterschiedliche Finanzentwicklung bei der Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung von Bedeutung ist
- ob die Rücklage ihre Funktion als Schwankungsreserve bei einer solchen Höhe noch erfüllen kann.

15. Bei diesen Überlegungen verkennt der Sozialbeirat nicht, daß ein an sich wünschenswerter schwächerer Abbau oder gar ein Stopp des Abbaues der Rücklagen nur erreicht werden könnte, wenn entweder die Ausgabensteigerung weiter gedämpft

¹⁾ Dieses Ergebnis ist wegen der bei diesen Annahmenkombinationen unterstellten höheren Anpassungen (vgl. Ziffer 8) mit denen der anderen Kombinationen nicht direkt vergleichbar.

oder für zusätzliche Einnahmen gesorgt würde. Auch die Empfehlungen des Sozialbeirats vom 15. Oktober/5. November 1976, die er als Sofortprogramm konzipiert hatte, enthielten in dieser Beziehung noch keine endgültig befriedigende Lösung. Der Sozialbeirat unterstreicht daher die Notwendigkeit einer weiterführenden grundlegenden Überprüfung der Altersversorgungssysteme, er begrüßt die in dieser Richtung abgegebene Absichtserklärung der Bundesregierung und hält es für dringlich, diese Überprüfung — sowohl in sozialer wie in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht — alsbald in Angriff zu nehmen. Als ein erster Beitrag zu dieser Überprüfung sind in Anlage II zu diesem Gutachten — wie bereits in Ziffer 4 erwähnt — einige Ansätze für denkbare Neuregelungen der Rentensystematik wiedergegeben — vorerst freilich noch nicht in Form von Empfehlungen, sondern nur als eine Darstellung des Für und Wider. Aus der Tatsache, daß der Beirat dabei bisher nur Maßnahmen zu Lasten der künftigen Rentensteigerung behandelt hat, darf nicht der Schluß gezogen werden, daß nicht auch die Belastung der Aktiven in die Überprüfung einzubeziehen wäre.

16. Folgt man der von der Bundesregierung vorgelegten Hauptrechnung (jahresdurchschnittliche Entgeltssteigerung 7,5 v. H., mittlere Annahme über die Beschäftigtenentwicklung), so wird bis 1979 ein Betrag von insgesamt rd. 19 Mrd. DM, davon in den Jahren 1978 und 1979 noch rd. 7 Mrd. DM aus dem jetzt vorhandenen Vermögen zu liquidisieren sein. Nach den dem Beirat vorliegenden Unterlagen über die Zusammensetzung der Vermögensbestände erscheint diese Liquidisierung global gesehen möglich. Ob sie im Ablauf dieser Zeit, Monat für Monat, entsprechend den jeweiligen Liquiditätsbedürfnissen ohne Schwierigkeiten realisierbar sein wird, ist damit freilich noch nicht gesagt. Die in Ziffer 12 dieses Gutachtens vorgebrachten Besorgnisse bestehen naturgemäß — wenngleich sie mit verringerten Defiziten an Gewicht verlieren — auch über 1977 hinaus, zumal wenn man entsprechend den Annahmen der Hauptrechnung von einem weiteren Anstieg der Beschäftigung und damit von stärkerer Inanspruchnahme der volkswirtschaftlichen Ersparnis für Investitionszwecke ausgeht.

Nach der Phase des Vermögensabbaus, also im Jahre 1980, würde dann aber der verbleibende Rücklagenbestand zu erheblichen Teilen illiquide sein. Nach dem derzeitigen Vermögensstatus der Versicherungsträger werden von den Rücklagen der Rentenversicherungen rd. 13 Mrd. DM erst nach 1980 fällig (davon gut 5 Mrd. DM meist niedrig verzinsliche Wertpapiere, rd. 1½ Mrd. DM Darlehen, rd. 4 Mrd. DM Hypotheken, schließlich 2½ Mrd. DM verzinslich gestundete Bundeszuschüsse); die erwähnte für 1977 geplante „Liquidisierungsaktion“ dürfte diesen Vermögensstock nur zu einem relativ kleinen Teil betreffen. Es ist also mit der Möglichkeit zu rechnen, daß im Jahre 1980 — wenn man von der Hauptrechnung ausgeht — nur noch wenige liquide Mittel vorhanden sind.

Bei den hier angestellten Überlegungen ist zu beachten, daß in der zugrunde gelegten Hauptrechnung —

wie erwähnt — für 1979 und 1980 nur eine Anpassung entsprechend dem geschätzten Anstieg der Nettoverdienste im jeweiligen Vorjahr (d. h. um rd. 6 v. H.) einkalkuliert wird. Die Bundesregierung hat sich damit freilich noch nicht darauf festgelegt, daß sie diese Abstriche an der regulären Anpassung der laufenden Renten realisieren würde, um die Rücklage am Ende der Jahre 1979 und 1980 bei ungefähr zwei Monatsausgaben (17 Mrd. DM) zu halten. Sie hat vielmehr lediglich die Richtung anzeigen wollen, in der sie zu handeln gedenkt, wenn die finanzielle Lage der Rentenversicherung trotz der in dem jetzt vorgelegten Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen kritisch werden sollte. Ohne die „Nettoanpassung“ 1979/80 würde die Rücklage in der Hauptrechnung Ende 1980 um gut 4 Mrd. DM niedriger zu beziffern sein; liquide Mittel wären dann nicht mehr vorhanden.

Die jetzt noch einen erheblichen Teil des Vermögens ausmachenden längerfristig gebundenen Anlagen stammen im übrigen großenteils noch aus der Zeit bis etwa Mitte der sechziger Jahre, in der grundsätzlich noch eine Rücklage in Höhe einer Jahresausgabe zu halten war und die Anlagen daher in ihrer Zusammensetzung nicht in gleichem Umfang liquide sein mußten wie nach der seitherigen Regelung. Unter den jetzt gegebenen Bedingungen ist naturgemäß eine primär auf die Liquiditätserfordernisse abgestellte Anlagepolitik erforderlich, und sie wird auch bereits seit längerem durch die Versicherungsträger so praktiziert.

17. Der Beirat betrachtet diese Rücklagenentwicklung mit größter Sorge und verweist in diesem Zusammenhang auf die Dringlichkeit der in Ziffer 15 angedeuteten Grundsatzdiskussion. Der Beirat ist einhellig der Ansicht, daß die nach den jetzigen Rechnungen im Jahre 1980 verbleibende effektive Liquidität nicht ausreicht. Er hält es für erforderlich, an der bisherigen gesetzlichen Regelung über eine Drei-Monats-Rücklage, dabei außer den Betriebsmitteln einer Liquiditätsreserve von eineinhalb Monatsausgaben festzuhalten; der Beirat weist darauf hin, daß die Rücklage in konjunkturell ungünstigen Zeiten auch für gewisse Zeit noch etwas weiter zurückgeführt werden darf.

Zur Begründung dieser Ansicht wird auf die vier Aufgaben der Rücklage verwiesen, nämlich

1. „zufällige“ monatliche Schwankungen des Verhältnisses von Einnahmen und Ausgaben aufzufangen — Schwankungen, die nach den bisherigen Erfahrungen nicht als unerheblich zu betrachten sind,
2. Saisonschwankungen im Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben zu bewältigen,
3. Schwankungen durch den Rhythmus der Rentenanpassungen zu berücksichtigen,
4. Konjunkturschwankungen Rechnung zu tragen.

Zu dem letzten Punkt ist besonders zu betonen, daß die Vorausrechnungen, wie es bei langfristigen Rechnungen unerlässlich ist, von einer durchschnittlichen Entwicklung ausgehen, die in einzel-

nen, und so auch in den unmittelbar bevorstehenden, Jahren überschritten, aber eben auch wie in den letzten Jahren erheblich unterschritten werden kann. An dieser Stelle weist der Beirat darauf hin, daß auch den mittelfristigen Vorausberechnungen lediglich eine Zielprojektion zugrunde liegt, über deren tatsächliche Verwirklichung zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine verlässliche Aussage möglich ist. Durch die Einführung von Rentenversicherungsbeiträgen für Arbeitslose werden die konjunkturellen Einflüsse auf die Rentenfinanzen zwar vermindert, aber nicht ausgeschaltet (vgl. auch Punkt 21). Nur soweit sich Beschäftigungsschwankungen in der Zahl der von der Bundesanstalt für Arbeit unterstützten Arbeitslosen und Kurzarbeiter niederschlagen, würden sie die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung nicht tangieren. Konjunkturelle Fluktuationen bei der „stillen Reserve“ am Arbeitsmarkt und Wanderungsbewegungen bei den ausländischen Arbeitnehmern würden aber die Rentenfinanzen weiter beeinflussen. Vor allem aber ist zu bedenken, daß eine Hauptsache für die Schwankungen in der Kasse der Rentenversicherung — die unterschiedlich starke Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitsentgelte der Versicherten — nach wie vor bestehen bliebe.

18. Diese Überlegungen unterstreichen die Dringlichkeit ergänzender Maßnahmen (siehe wieder Anlage I und Ziffer 15); sie sind nicht in dem Sinne zu verstehen, daß die Auszahlung der laufenden Renten in Gefahr geriete. Für den Notfall besteht zunächst die Möglichkeit, daß der Bund die gestundeten Bundeszuschüsse eher als vorgesehen leistet, und darüber hinaus die Bundesgarantie. Der Sozialbeirat hält es indessen für unerlässlich, alle Vorsorge zu treffen, daß diese Garantie mit einiger Sicherheit nicht in Anspruch genommen zu werden braucht. Schon wenn sich die Möglichkeit konkret abzeichnet, daß die Garantie beansprucht werden muß, so würde dies die für die Haushaltsführung des Bundes Verantwortlichen verpflichten, laufend in die finanzielle Entwicklung bei den Versicherungsträgern einzugreifen — also in die Selbstverwaltung der Versicherungsträger und gegebenenfalls auch in die Anpassungsgesetzgebung. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß die Inanspruchnahme der Bundesgarantie entsprechende, noch nicht vorliegende Ausführungsgesetze voraussetzen würde. Sollte die gesetzliche Mindestrücklage gegenüber dem geltenden Recht wesentlich herabgesetzt werden oder sollte die Rücklage tatsächlich unter die vom Beirat für notwendig gehaltene Mindestliquidität herabsinken, so wäre es nach Auffassung des Sozialbeirats unerlässlich, vorsorglich diese Gesetzgebung unverzüglich einzuleiten. Dabei ist auch darauf Bedacht zu nehmen, daß die Liquidität nicht nur der Rentenversicherung insgesamt, sondern jedes einzelnen Versicherungsträgers gesichert sein muß. Der Finanzausgleich zwischen den Versicherungsträgern hat dem Rechnung zu tragen. Nach Meinung des Sozialbeirats muß der Finanz- und Liquiditätsausgleich mindestens eine parallele Liquiditätsentwicklung sämtlicher Träger der Rentenversicherung sicherstellen.

V. Die Verteilungswirkung des Maßnahmenpaketes und die Lastenverteilung auf die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung

19. Der Sozialbeirat begrüßt, wie bereits betont, die in dem gesamten Paket der Konsolidierungsmaßnahmen sichtbare Tendenz einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen sowie des Abbaues von nicht durch frühere oder laufende Beiträge abgedeckten Leistungen. In diesem Zusammenhang ist auch die Aufstockungsmöglichkeit für Pflichtversicherte zu sehen. Er hält es nach wie vor für wünschenswert, in Fortsetzung dieses Bestrebens die Rentengesetzgebung weiterhin zu durchforsten und zu prüfen, in welcher Weise den Belastungen, insbesondere soweit sie durch die Veränderung des gesamten Bevölkerungsaufbaues bedingt sind, auch in anderen Altersversorgungssystemen, z. B. im öffentlichen Dienst, Rechnung zu tragen ist.

20. Die Rentenversicherungen sollen zu einem wesentlichen Teil durch Einsparungen zu Lasten der Krankenversicherung sowie der Bundesanstalt für Arbeit finanziell entlastet werden; durch die Verzögerung und danach durch die mögliche zeitweilige Verminderung der Rentenanpassungen wird sich mit großer Wahrscheinlichkeit auch eine Mehrbelastung der Gemeinden durch die Sozialhilfe ergeben.

Was die rein finanzielle Seite dieser Belastungsverchiebungen anlangt, so geht der Sozialbeirat davon aus, daß die Belastung der Versicherten bzw. der Arbeitgeber mit Sozialbeiträgen, der Leistungsempfänger durch einen geringeren Anstieg der Leistungen oder gar in Einzelfällen durch Leistungsminderung für alle Zweige der Sozialversicherung zusammen gesehen werden muß. Der Sozialbeirat weist hier auf die Diskussion über die Belastungsgrenze bei den Beitragszahlern, freilich auch bei den Leistungsempfängern hin und wiederholt seine Anregung, sobald wie möglich zu einer — etwa über fünf Jahre reichenden — Analyse der Gesamtentwicklung im Sozialversicherungsbereich zu gelangen. Im Hinblick auf diese Grenzen ist es prinzipiell kein Gewinn, wenn die Belastungen von einem Bereich auf andere verlagert werden oder eine an sich zu erwartende Belastungsminderung, die eine Mehrbelastung an anderer Stelle hätte kompensieren können, nunmehr unterbleibt.

21. Unter systematischen Gesichtspunkten ist die ab 1979 in Aussicht genommene Beitragszahlung der Bundesanstalt für Arbeit für Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld und Schlechtwettergeld zu befürworten, da hierdurch eine klarere Zuordnung der Risiken erfolgt. Konjunkturpolitisch bedeutet dies, daß die Funktion des Rentenversicherungssystems als ein „eingebauter Stabilisator“ teilweise zur Bundesanstalt und — wenn deren eigene Mittel nicht ausreichen — weiter zum Bundeshaushalt verlagert wird. Hieraus wäre eigentlich zu folgern, daß entsprechend höhere Anforderungen an die Reservenbildung der Arbeitslosenversicherung zu stellen wären. Für die Bundesanstalt für Arbeit läuft jedoch die Übernahme zusätzlicher Lasten darauf hinaus, daß ihr die Mög-

lichkeit genommen wird, wieder Reserven für den Rezessionsfall zu bilden und bei nachhaltiger Besserung der Beschäftigungslage den Beitragssatz wieder zu senken. In einer konjunkturellen Abschwächung könnte dann erneut — neben Liquiditätshilfen des Bundes — eine prozyklisch wirkende Beitragssatzerhöhung notwendig werden. Was speziell die Vorusberechnungen der Rentenfinanzen betrifft, so können die Einnahmen der Rentenversicherungen künftig weniger abhängig von Beschäftigungsschwankungen vorausberechnet werden; vorläufige Berechnungen gelangen zu dem Ergebnis, daß der Einnahmefall bei vermehrter Arbeitslosigkeit nur zum Teil durch diese Zahlungen ausgeglichen würde. Ferner ist bei dieser Neuregelung darauf aufmerksam zu machen, daß der Kreis der Beitragszahler im Bereich der Arbeitslosenversicherung enger ist, die Belastung also ungleichmäßiger auf die verschiedenen Versichertengruppen verteilt wird als bei der bisherigen Regelung.

Ebenso kann eine angemessene Beteiligung der Bundesanstalt für Arbeit an den „Kosten“ für die berufliche Rehabilitation als systemgerecht bezeichnet werden, wobei allerdings eine institutionelle Trennung von gesundheitlicher und beruflicher Rehabilitation abzulehnen ist.

22. Im Hinblick auf die finanziellen Beziehungen zwischen Rentenversicherung und Krankenversicherung ist die Problematik vielschichtiger. Was die vorgesehenen Einsparungen im Bereich der Krankenversicherung anlangt, so beschränkt sich der Sozialbeirat hier — da dieses Gutachten sich speziell mit der Finanzlage der Rentenversicherungen und dabei auch mit deren Verteilungswirkungen zu befassen hat — auf folgende Aussage: Es dürfte finanziell schon viel gewonnen sein, wenn durch diese Maßnahmen ein weiterer Anstieg der Krankenkassenbeiträge aufgrund der Kostenentwicklung definitiv gestoppt würde. Die Mindereinnahmen der Krankenkassen, die sich aus der — freilich dem geltenden Recht entsprechenden — Beschränkung der Zahlungen für die Krankenversicherung der Rentner auf 11 v. H. der Rentenausgaben ergeben, können dagegen durch die vorgesehenen Maßnahmen allenfalls in begrenztem Umfang aufgefangen werden, so daß Beitragserhöhungen schwerlich zu vermeiden sein dürften. Die Beitragsanhebung trifft allerdings die einzelnen Gruppen von Beitragszahlern nicht gleichmäßig, denn zum einen unterscheiden sich Renten- und Krankenversicherung hinsichtlich der Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenze sowie der Ausweichmöglichkeit auf private Versicherungsunternehmen, schließlich hinsichtlich des Personenkreises, und zum anderen tangiert die geplante Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze in der Krankenversicherung (auf 85 v. H. der entsprechenden Grenze in der Rentenversicherung) nur einen bestimmten Teil der Krankenkassenmitglieder.

Dabei stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit die vorgesehene Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze bei gleichbleibender Versicherungspflichtgrenze der Angestellten mit dem Solidarprinzip in der Krankenversicherung vereinbar ist.

Der Beirat begrüßt die in mehreren der vorgesehenen Maßnahmen erkennbare Tendenz, den Zusammenhang zwischen Beitragszahlung und Leistung auch in der Krankenversicherung deutlicher herauszustellen; das gilt z. B. für diejenigen Rentner, die nicht längere Zeit zum Generationenlastenausgleich in der Krankenversicherung beigetragen haben und deshalb zur Beitragszahlung herangezogen werden sollen. Der Sozialbeirat sieht davon ab, auf den Gesamtkomplex des Verhältnisses von Renten- und Krankenversicherung im Rahmen dieses Gutachtens einzugehen; ebenso versagt er es sich, die sozial sehr schwerwiegende Problematik der Festschreibung der Kinderzuschüsse im Zusammenhang mit der allgemeinen Kindergeldregelung hier zu behandeln. Beides bleibt jedoch prüfungsbedürftig.

VI. Die Abweichungen von der bisherigen Rentenformel

23. Die Vorausberechnungen gehen davon aus, daß

1. die nächste Anpassung der Bestandsrenten am 1. Juli 1977 entsprechend der seit 1972 geübten Praxis mit dem Anstieg der allgemeinen Bemessungsgrundlage, d. h. mit einem Steigerungssatz von 9,9 v. H., erfolgt;
2. die nächstfolgende Anpassung der Bestandsrenten nicht zum 1. Juli 1978, sondern zum 1. Januar 1979 und dann die Anpassung jeweils zum 1. Januar jedes Jahres erfolgt;
3. der Anstieg der Bemessungsgrundlage für die Zugangsrenten 1978 und die Anpassung der Neurenten am 1. Januar 1979 nicht, wie es der bisherigen Regelung entspräche, aufgrund der Lohnentwicklung 1974 bis 1976, sondern der (schwächeren) Lohnentwicklung 1975 bis 1977 und so fort in den folgenden Jahren ermittelt wird;
4. die Anpassung der Bestandsrenten 1979 und 1980 nicht auf der Grundlage des aus den Bruttoentgelten ermittelten Anstiegs der Bemessungsgrundlage erfolgt, sondern auf der Basis des Nettoanstiegs der durchschnittlichen Versichertenverdienste. Dies wird den Vorausberechnungen freilich nur bei den Variationen mit angenommenen Entgeltssteigerungsraten von 7,5 v. H. und weniger unterstellt, bei den Rechnungen mit 8,9 oder 10 v. H. Entgeltssteigerungsannahme wird die Anpassung im Prinzip wie bisher gemäß dem Bruttoentgeltsanstieg zugrunde gelegt. Für die Hauptrechnung (Annahme eines Entgeltsanstiegs von 7,5 v. H. sowie einer mittleren Beschäftigungsentwicklung) bedeutet das eine Anpassung am 1. Januar 1979 um 6,1 v. H. und am 1. Januar 1980 um 6,2 v. H. In den folgenden Jahren wird in sämtlichen Rechnungsvariationen eine Anpassung entsprechend dem wie bisher auf Bruttobasis berechneten Anstieg der Bemessungsgrundlage unterstellt.

24. Mit den Beschlüssen der Bundesregierung werden die Renten nach der Hauptrechnung ausgewiesen das gesetzlich vorgesehene Mindestrentenniveau

(des Rentners mit 40 Anrechnungsjahren und im Ablauf des Arbeitslebens durchschnittlichem Einkommen) von 50 v. H. der Durchschnittsentgelte der Versicherten im vorvergangenen Jahr (§ 1272 RVO, § 49 AVG) nicht unterschreiten. Sie werden durch die Anpassung 1977 bei der den Rechnungen (ebenefalls auf der Basis der Zielprojektion der Bundesregierung) unterstellten Preisniveaumentwicklung auch real kräftig steigen, im Zeitvergleich zwischen 1978 und 1980 real mindestens konstant bleiben und nach 1980 etwa im gleichen Rhythmus wie die Bruttoentgelte der Versicherten ansteigen.

25. Bei diesen Abweichungen von der bisherigen Anpassungspraxis ist grundsätzlich zu bedenken, daß Rentenerhöhungen dann nicht mehr — wie es gerade dem Sinn der Rentenreform von 1957 im Gegensatz zu der bis dahin gültigen Rentenanpassung von Fall zu Fall entspräche — in festem Rhythmus bei paralleler Entwicklung der Renten mit der allgemeinen Entwicklung der Bruttoeinkommen erfolgen würden.

Eine Minderung des Rentenanstiegs ist zum Ausgleich der Rentenfinanzen als unvermeidbar und angesichts der Tatsache, daß das Rentenniveau, gemessen an dem Nettoeinkommen der Versicherten, im Jahre 1977 einen Höchststand seit 1957 erreicht hat, sozial auch als vertretbar anzusehen. Die verschiedenen den Rechnungen unterstellten, in Ziffer 23 aufgeführten Abweichungen von der bisherigen Anpassungspraxis sind jedoch unterschiedlich zu beurteilen, je nachdem, ob sie die mit dem Gesetz von 1957 beabsichtigte Parallelität der Rentenentwicklung mit der allgemeinen Einkommensentwicklung nur zeitlich verschieben oder grundsätzlich durchbrechen. Die Verzögerung der Rentenanpassung 1978 um ein halbes Jahr bedeutet in dieser Sicht nur eine zeitliche Veränderung, nicht eine Aufhebung der Parallelität; sie hat im übrigen in der Verschiebung der Anpassung (damals um ein Jahr) im Jahre 1959 sowie in entgegengesetzter Richtung (um ein halbes Jahr) 1972 Vorgänger.

Die sogenannte Teilaktualisierung — konkret die Ausschaltung des Jahres 1974 bei der Berechnung des Anstiegs der allgemeinen Bemessungsgrundlage — bedeutet dagegen schon einen Bruch in der Kontinuität und damit mit dem langfristigen Prinzip der Bemessungsgrundlage, da diese ab 1978 nicht mehr direkt auf der Basis der Durchschnittsentgelte der Versicherten, sondern ihres Anstiegs auf einmal zurückgesetztem Niveau zu berechnen ist; diese Auslassung eines Jahres bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage ist im übrigen nicht zu verwechseln mit der Aktualisierung, wie sie in Anlage II diskutiert wird.

Was den — bei Entgeltssteigerungen bis zu 7,5 v. H. im Jahresdurchschnitt — veränderten, d. h. mindestens dem Nettolohnanstieg entsprechenden Anpassungsmaßstab in den Jahren 1979 und 1980 anlangt, so würde hier „diskretionär“, d. h. je nach Finanzlage entschieden. Zwar erlaubte es das Gesetz von 1957, daß die Anpassung der Bestandsrenten nicht automatisch erfolgt, sondern jeweils durch Gesetz festzulegen ist; dabei war es die Regel, die Anpas-

sung nach der Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage und damit der zurückliegenden allgemeinen Einkommensentwicklung (§ 1272 RVO, § 49 AVG) vorzunehmen.

Der Sozialbeirat sieht zur Zeit die Notwendigkeit von Abweichungen, welche die künftigen Steigerungen der Renten mindern, als gegeben an. Er stellt indes zur Diskussion, ob nicht anstelle der vorgesehenen Teilaktualisierung und der zeitlich befristeten Nettolohnanpassung die Einführung eines Beitrags der Rentner zur Krankenversicherung vorzuziehen wäre. Eine Mehrheit der Beiratsmitglieder hält auch — unter Hinweis auf die zunehmende Abgabenbelastung der aktiven Einkommensbezieher — für die nähere oder fernere Zukunft die dauerhafte Korrektur der Rentenanpassung, z. B. in Richtung auf eine Anpassung nicht nach dem Brutto-, sondern dem Nettoanstieg der Arbeitsentgelte oder in Form einer Besteuerung der Renten, für unvermeidbar und unter gewissen Bedingungen auch eher für angemessen als die Anpassung nach der bisherigen Praxis (siehe dazu auch Anlage II). Abgesehen von der finanziellen Problematik der bruttolohnbezogenen Anpassungsformel ist bei steigender Abgabenlast auch die parallele Entwicklung von Renten und verfügbaren Einkommen der Versicherten bei dem bisherigen Anpassungsverfahren nicht gegeben. Der Sozialbei-

rat hielte es aber für richtig und unerlässlich, zu einem solchen veränderten Modus der Rententwicklung auf dann wieder eindeutiger und wenigstens im Prinzip festgelegter Basis überzugehen, nicht aber von Fall zu Fall nach jeweiligem Ermessen über die Rentenanpassung zu entscheiden.

26. Besondere Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß die in den genannten Varianten unterstellte Verminderung der Rentenanpassung 1979 und 1980 analog dem Anstieg der Netto- statt der Bruttoentgelte nur für die Bestandsrenten gelten soll, jedoch nicht für die Berechnung der Zugangsrenten. Das würde aber, sofern keine spätere Korrektur erfolgt, dazu führen, daß bei vergleichbarem Erwerbsleben (gleiche Versicherungszeit und gleiches Verhältnis des individuellen Einkommens zum Durchschnittseinkommen aller Versicherten während der Erwerbstätigkeit) derjenige dauerhaft eine höhere Rente erhalte, dessen Rente später festgestellt wird. Mag diese Differenz auch relativ gering sein, da die günstigere Berechnung der Zugangsrenten (nach Bruttolohnanstieg) im Vergleich zur Anpassung der Bestandsrenten in der Hauptrechnung nur für die Jahre 1979 und 1980 unterstellt ist, so hält der Sozialbeirat solche Unterschiede gleichwohl für unvereinbar mit den Grundsätzen des bestehenden Rentensystems.

Bonn, den 18. Februar 1977

Professor Dr. Helmut Meinhold

Anlage I

Stellungnahme des Sozialbeirats vom 15. Oktober 1976 zu den sich aus der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherungen ergebenden Folgerungen mit Begründung vom 5. November 1976

	Seite
I. Stellungnahme	12
II. Sofortmaßnahmen	12
III. Die finanziellen Aspekte	15
A. Kurzfristige Aspekte	15
B. Langfristige Aspekte	18

I. Stellungnahme

01. Der Sozialbeirat hat in seiner heutigen Sitzung die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherungen anhand von Vorausberechnungen der Bundesregierung eingehend erörtert.

Der Beirat ist einstimmig der Auffassung, daß Sofortmaßnahmen ergriffen werden müssen, um die Rentenversicherungen finanziell zu konsolidieren. Dazu wird er in seinem Gutachten zwei Vorschläge von Maßnahmenkombinationen machen, die sich in ihren finanziellen Auswirkungen sowohl auf die Versicherungsträger als auch auf die Versicherten, die Rentner und die Unternehmen weitgehend gleichen. Sie erscheinen als sofort realisierbar; eine der beiden Maßnahmenkombinationen muß nach einhelliger Auffassung des Beirats spätestens zum 1. Juli 1977 realisiert werden.

Jede der beiden Maßnahmenkombinationen belastet sowohl die Rentner als auch die Aktiven. Diese beiden zur Wahl gestellten Maßnahmenkombinationen sind:

- a) Verschiebung der nächstfälligen Rentenanpassung vom 1. Juli 1977 auf den 1. Januar 1978 in Verbindung mit einer Beschränkung der Beitragszahlungen der Rentenversicherung für die Krankenversicherung der Rentner auf 11 v. H. der Rentenausgaben, wodurch im Vergleich zum derzeitigen tatsächlichen Zustand die Beitragszahler in der Krankenversicherung um gut einen Prozentpunkt belastet würden.
- b) Die zum 1. Juli 1977 fällige Rentenanpassung um ungefähr 10 v. H. wird durchgeführt. Hiermit wird ebenfalls die Beschränkung der Beitragszahlung der Rentenversicherung für die Krankenversicherung der Rentner auf 11 v. H. der Rentenausgaben verbunden.

Zugunsten der Krankenkassen wird von den Rentnern ein Krankenversicherungsbeitrag in Höhe von

5 v. H. der Rente erhoben. Die Rentenversicherungsbeiträge werden um 1 Prozentpunkt auf 19 v. H. erhöht.

München, den 15. Oktober 1976

Professor Dr. Helmut Meinhold

II. Sofortmaßnahmen

1. Nach dem Beirat vorliegenden Berechnungen würde sich die bereits im laufenden Jahr durch hohe Defizite gekennzeichnete Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherungen im Jahre 1977 noch erheblich verschlechtern, wenn die Renten zur Jahresmitte turnusmäßig um rd. 10 v. H. angehoben werden und es im übrigen beim Status quo bleibt. Selbst wenn die Rentenversicherungen — entsprechend der geltenden, wenn auch in letzter Zeit nicht praktizierten gesetzlichen Regelung — ab Mitte nächsten Jahres bei der Krankenversicherung der Rentner entlastet werden, würden die Defizite sich immer noch beträchtlich erhöhen und damit die vertretbare Grenze überschreiten; bei ihrer Finanzierung entstünden zudem schwierige Liquiditätsprobleme. Dem Beirat vorliegende langfristige Vorausberechnungen über die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherungen lassen erkennen, daß es sich hier nicht um einen vorübergehenden Engpaß handelt, den man durch Übergangshilfen überbrücken könnte. Über die notwendige Sicherung der Rentenfinanzierung hinaus sind auch gesamtwirtschaftliche Aspekte zu beachten: Eine Ausweitung des Defizits der Rentenversicherungen wäre in der Aufschwungphase konjunkturpolitisch falsch und würde die Aufgabe, die Finanzierungslücke des staatlichen Sektors insgesamt we-

sentlich zu reduzieren, außerordentlich erschweren. Der Sozialbeirat ist daher einstimmig der Überzeugung, daß Sofortmaßnahmen beschlossen werden müssen, die schon im Jahre 1977 eine Entlastung der Rentenversicherungsträger mit sich bringen, ohne die Finanzlage in den folgenden Jahren zusätzlich zu belasten.

2. Der Sozialbeirat hat im Verlaufe des Jahres 1976 eine ganze Reihe möglicher Maßnahmen intensiv erörtert, was sich schon aufgrund früherer Vorausberechnungen der Bundesregierung — besonders der im Jahr 1975 vorgelegten — als notwendig herausgestellt hatte. Hierbei stellte sich die Aufgabe, der finanziellen Entwicklung Rechnung zu tragen und zugleich eine laufende Anpassung der Renten an die allgemeine Einkommensentwicklung zu ermöglichen, so wie es der Grundidee der Rentenreform von 1957 entspricht. Bei dieser Arbeit, die sich zunächst auf eine Lösung im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherungen selbst konzentrierte, hat sich jedoch gezeigt, daß

- a) die Prüfung des Für und Wider solcher Lösungen, sollen sie sozial vertretbar sein, über den engeren Bereich der gesetzlichen Rentenversicherungen hinausgehen muß, wenn die Regelung nicht übermäßig diejenigen belasten soll, die ausschließlich auf Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen angewiesen sind, und/oder diejenigen, die dafür Beiträge zahlen — zumal jene Gruppen gegenüber in andere Altersversorgungssysteme einbezogenen Personengruppen, z. B. im öffentlichen Dienst, ohnehin ein geringeres Niveau der Altersversorgung aufweisen —,
- b) die in Betracht kommenden Lösungen u. U. gesetzgeberische Maßnahmen auch in anderen Bereichen erforderlich machen (das wird z. B. besonders deutlich im Falle einer Besteuerung der Renten, die im Steuerrecht weitreichende Folgewirkungen haben müßte),
- c) jede dieser Lösungen auch Konsequenzen, sei es für die Entwicklung der Beschäftigung, des Preisniveaus, des wirtschaftlichen Wachstums und der Kapitalbildung hat, die mit bedacht werden müssen,
- d) gegen jede der Lösungen Einwände aus sozial- wie wirtschaftspolitischer Sicht erhoben werden können, die gegen die Vorteile abzuwägen sind, damit die bestmögliche Lösung beschlossen werden kann.

Mit Rücksicht auf diese vielfältigen Implikationen ist der Sozialbeirat zu der Überzeugung gelangt, daß tiefgreifende systematische Änderungen — wie etwa die Beseitigung oder Verkürzung des Anpassungs-time-lag („Aktualisierung“), die Anpassung der Renten an die Entwicklung der Netto- statt der Bruttoverdienste oder die Besteuerung der Renten — als Sofortmaßnahme ausgeklammert werden sollten. Seine folgenden Empfehlungen beschränken sich deshalb bewußt auf solche Maßnahmen, die sich im Rahmen des geltenden Systems halten. Naturgemäß bliebe hiermit eine Reihe kritischer Fragen ungelöst; dies gilt auch für das Verhältnis der gesetzlichen Rentenversicherungen zu anderen Bereichen der Alterssicherung. Auch reichen die vom Beirat emp-

fohlenen Maßnahmen nach allen vorliegenden Vorausberechnungen nur unter der Annahme besonders hoher Lohnsteigerungsraten zu einer dauerhaften finanziellen Konsolidierung aus. Aus diesen Gründen hält es der Beirat unbedingt für notwendig, umfassendere längerfristige Lösungen weiter zu erörtern. Der Sozialbeirat beabsichtigt als ersten Beitrag zu den anzustellenden Überlegungen in Form einer Anlage zu seinem Anpassungsgutachten einen Bericht über seine bisher dazu gewonnenen Erkenntnisse vorzulegen, der das Für und Wider der einzelnen erörterten Lösungsmöglichkeiten darlegt. Dieser Bericht wird sich aber zunächst auf Maßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherungen selbst beschränken. So wird auch nicht die Frage einer optimalen Aufteilung der Kosten der Rentnerkrankenversicherung zwischen Renten- und Krankenversicherung geprüft werden.

Die wesentliche Frage, die sich bei der Lösung der anstehenden Probleme stellt, läuft darauf hinaus, ob die Beitragszahler (z. B. über Beitragserhöhungen in der Renten- oder Krankenversicherung) oder die Rentner (z. B. über eine Verschiebung der Anpassung oder Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner) oder beide belastet werden sollen. Diese Frage kann jedoch erst dann beantwortet werden, wenn verschiedene Vorfragen abgeklärt wurden. So wirken sich z. B. sämtliche Maßnahmen, die im Hinblick auf eine Verringerung der Zunahme der Rentenausgaben in der Diskussion sind, auf das Rentenniveau aus, denn dieses ist der einheitliche Nenner, auf den die Auswirkungen sämtlicher Sanierungsvorschläge gebracht werden können. Maßnahmen, welche die Arbeitnehmer belasten, erhöhen die individuelle bzw. gesamtwirtschaftliche Abgabenbelastung. Der Sozialbeirat hat die damit verbundenen Fragen eingehend diskutiert und kam zu dem Ergebnis, daß zur Herstellung einer soliden Finanzentwicklung in den gesetzlichen Rentenversicherungen beiden Gruppen Belastungen oder Einschränkungen zugemutet werden sollten.

3. Als seine Empfehlung für sofort durchführbare Maßnahmen stellt der Sozialbeirat (Empfehlung vom 15. Oktober 1976) zwei Maßnahmenkombinationen zur Wahl. In ihren finanziellen Auswirkungen sowohl auf die Rentenversicherungsträger als auch auf die Rentner und die Beitragszahler laufen die beiden Möglichkeiten weitgehend auf das Gleiche hinaus; jede belastet im Endeffekt die Rentner und die Beitragszahler in ähnlichem Ausmaß, und beide laufen darauf hinaus, die Belastung auf Rentner und Beitragszahler zu verteilen. Eine der beiden Maßnahmenkombinationen muß nach einhelliger Auffassung des Beirats spätestens zum 1. Juli 1977 realisiert werden.

Diese beiden zur Wahl gestellten Maßnahmenkombinationen sind:

- a) Verschiebung der nächstfälligen Rentenanpassung vom 1. Juli 1977 auf den 1. Januar 1978 in Verbindung mit einer Beschränkung der Beitragszahlungen der Rentenversicherungen für die Krankenversicherung der Rentner auf 11 v. H. der Rentenausgaben, wodurch im Vergleich zum derzeitigen tatsächlichen Zustand die Rentenver-

sicherungen entlastet, dafür aber die Beitragszahler in der Krankenversicherung um gut einen Prozentpunkt belastet würden (siehe Ziffer 5).

- b) Die zum 1. Juli 1977 fällige Rentenanpassung um ungefähr 10 v. H. wird durchgeführt. Die Beitragszahlung der Rentenversicherungen für die Krankenversicherung der Rentner wird ebenso wie bei der Lösung a) auf 11 v. H. der Rentenausgaben beschränkt. Zugunsten der Krankenkassen wird von den Rentnern ein Krankenversicherungsbeitrag in Höhe von 5 v. H. der Rente erhoben. Die Rentenversicherungsbeiträge werden um 1 Prozentpunkt auf 19 v. H. erhöht.

Voraussetzung ist aber, daß gleichzeitig mit den notwendigen Maßnahmen — die z. T. auf eine Korrektur der Rentenreform von 1972 hinauslaufen — auch jene Vorschriften der Rentenreform geändert werden, die besonders im Zusammenhang mit der Öffnung der gesetzlichen Rentenversicherung bestimmten Personenkreisen Vorteile zu Lasten der Allgemeinheit brachten. Das könnte — auch um eine zusätzliche Ausgabensparnis zu erreichen — vor allem dadurch erreicht werden, daß diejenigen Rentner, die nur kurze Zeit oder nicht einkommensgerecht Rentenversicherungsbeiträge geleistet haben, künftig nicht mehr in den uneingeschränkten Genuß der Leistungen der Rentnerkrankenversicherung kämen bzw. den Zuschuß für eine freiwillige Krankenversicherung nicht mehr in voller Höhe erhielten; auch bei den Rehabilitationsmaßnahmen wären in diesen Fällen Einschränkungen angemessen.

4. Der Sozialbeirat geht davon aus, daß für die knappschaftliche Rentenversicherung eine adäquate Regelung zu treffen ist.

5. Beide Maßnahmenkombinationen würden die Rentenversicherungsträger bei den an die Krankenkassen für die Rentnerkrankenversicherung zu leistenden Zahlungen entlasten. Zur Zeit haben die gesetzlichen Rentenversicherungen faktisch Beiträge für pflichtversicherte Rentner in Höhe von rd. 17 v. H. der Rentenausgaben aufzubringen. Die den Grundlöhnen und den Beitragssätzen der Krankenversicherung folgenden Vorauszahlungen haben sich nämlich seit Jahren weit stärker erhöht als die Rentenausgaben, und die Verordnungen über die Rückzahlung der 11 v. H. der Rentenaufwendungen übersteigenden Beträge sind nicht ergangen. In beiden Varianten schlägt der Sozialbeirat vor, so wie es der zur Zeit nicht praktizierten gesetzlichen Regelung entspräche, die Leistungen der Rentenversicherungsträger an die Krankenkassen auf 11 v. H. der Rentenausgaben zu begrenzen; geschieht dies zur Jahresmitte 1977, so vermindert sich das Defizit der gesetzlichen Rentenversicherungen im Jahr 1977 um rd. 3 Mrd. DM. Darüber hinaus wird die Rentenversicherung im Jahr 1977 im Fall a) durch die halbjährige Verschiebung der Rentenanpassung um rd. 5 Mrd. DM, im Fall b) durch eine erst zur Jahresmitte vorgenommene Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um etwa 2½ Mrd. DM entlastet. Ab 1978 hält sich dann die finanzielle Verbesserung bei beiden Maßnahmenkombinationen in ähnlicher Größenordnung.

Die Rentner würden bei der Kombination a) durch die Anpassungsverschiebung, bei der Kombination b) durch den fünfprozentigen Rentnerbeitrag zur Krankenversicherung betroffen. Die damit entstehende Belastung der Rentner bedeutet freilich nicht etwa eine absolute Verminderung der ausgezahlten Renten, sie würden vielmehr weiter steigen; die Belastung ergibt sich im Vergleich mit derjenigen Höhe der Renten, die ohne diese Maßnahmen, also bei dem bisherigen Anpassungsrhythmus, erreicht worden wäre. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich das Rentenniveau (in Relation zu den gleichzeitigen Nettoverdiensten) bei der bisherigen Anpassungspraxis im kommenden Jahr nach aller Wahrscheinlichkeit deutlich erhöhen würde. Eine Verringerung des Rentenniveaus würde im Zuge der vorgeschlagenen Maßnahmen — auf den Zeitraum von ein- bis zwei Jahren gerechnet — nur dann eintreten, wenn sich der Lohnanstieg wider Erwarten gegenüber dem laufenden Jahr erheblich beschleunigen sollte. Bei alledem ist auch in Rechnung zu stellen, daß das Rentenniveau (immer im Vergleich zu den Nettoverdiensten gesehen) gegenwärtig nicht nur den relativ hohen Stand der Periode 1967/69 übertrifft, sondern sogar erstmals den Wert des Jahres der Rentenreform 1957 leicht überschritten hat, der in der Folge schon wegen des Verzichts auf eine Anpassung im Jahre 1958 nicht mehr erreicht worden war.

Die Versicherten und die den Arbeitgeberanteil zahlenden Unternehmen würden bei der Lösung a) dadurch belastet, daß die Krankenkassen zum Ausgleich für den Wegfall der „Überzahlungen“ für die Rentnerkrankenversicherung unter sonst gleichen Umständen ihre Beiträge um etwa 1,2 Prozentpunkte erhöhen müßten; bei der Lösung b) ergäbe sich die Belastung durch die Rentenversicherungsbeiträge. In beiden Fällen wäre ungefähr der gleiche Personenkreis betroffen.

6. Gleichwohl gibt es einige Gesichtspunkte, die für oder gegen die eine oder die andere Variante sprechen. So ist hinsichtlich der Beitragssatzerhöhung zu bedenken, daß die Beitragsbemessungsgrenze in den Rentenversicherungen höher ist als in der Krankenversicherung. Ferner würde sich — nach Ansicht eines Teils der Beiratsmitglieder — bei der Lösung a) der Druck in Richtung auf Einsparungen im Krankenversicherungsbereich verstärken, so daß die Krankenkassenbeiträge wahrscheinlich letztlich nicht so stark heraufgesetzt würden, wie dies rein rechnerisch wegen des Wegfalls der „Überzahlungen“ der Rentenversicherungen notwendig erscheint. Andere Mitglieder sind allerdings der Auffassung, daß die gegenwärtigen Bemühungen, im Gesundheitswesen mehr Rationalität zu erreichen und damit die Erhöhung der Krankenversicherungsbeiträge abzubremsen, eher entmutigt würden, zumal den Leistungsanbietern (z. B. Ärzteschaft, pharmazeutische Industrie, Krankenhäuser) das Alibi geliefert würde, daß die gemeinsamen Stabilisierungsbemühungen vom Gesetzgeber unterlaufen würden.

Unterschiedliche Meinungen bestanden im Beirat darüber, welche dieser Lösungen mehr den Stempel des Endgültigen trägt, ferner, ob langfristig die Beitragserhöhung im Bereich der gesetzlichen Renten-

versicherungen oder im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung die gleiche Belastungswirkung behält.

Angeichts der unterschiedlichen Beurteilung dieser Gesichtspunkte neigt die eine Hälfte der Beiratsmitglieder der Lösung zu a), die andere Hälfte der Lösung zu b) zu.

III. Die finanziellen Aspekte

A. Kurzfristige Aspekte

7. Die einstimmige Empfehlung des Sozialbeirats zu Sofortmaßnahmen stützt sich zum einen auf die kurzfristigen Vorausberechnungen der Rentenversicherungsträger und zum anderen auf die langfristigen Vorausberechnungen der Bundesregierung von 1975 und deren Aktualisierung durch verschiedene Stellen, insbesondere durch die Rentenversicherungsträger. Daraus geht hervor, daß nicht nur auf kurze Sicht mit hohen Defiziten gerechnet werden muß, sondern, daß sich die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben auch längerfristig nicht von selbst wieder schließen wird.

Die kurzfristigen Vorausberechnungen lassen für das Jahr 1977 nahezu eine Verdoppelung des für 1976 auf rd. 8 Mrd. DM geschätzten kassenmäßigen Defizits erwarten, wenn die Renten entsprechend dem Rhythmus der letzten Jahre Mitte 1977 um rd. 10 v. H. angepaßt werden und bei den Zahlungen für die Rentnerkrankenversicherung die derzeitige Praxis beibehalten wird. Auch wenn unterstellt wird, daß die gesetzlichen Rentenversicherungen ab Mitte 1977 hinsichtlich der Zahlungen an die Krankenversicherung entlastet werden, würde sich das Defizit im Jahre 1977 — vor allem wegen des time-lag der allgemeinen Bemessungsgrundlage — immer noch stark ausweiten. Der Prozeß der Verschlechterung des Kassenabschlusses der Rentenversicherungen, der in der Rezession begonnen hat, würde sich also weiter fortsetzen. Damit verbunden wäre ein rapides Abschmelzen der Rücklagen. Hatten sich die Rücklagen Ende 1974 noch auf 8,5 Monatsausgaben zu Lasten der Versicherungsträger belaufen, so würden sie Ende 1977 nur noch ungefähr drei Monatsausgaben betragen und also bereits die in § 1383 a RVO (§ 110 a AVG) gezogene kritische Grenze erreichen.

8. Zusätzlich entstünden erhebliche Liquiditätsprobleme. Die noch vorhandenen Rücklagen bestehen nämlich zum großen Teil aus längerfristig gebundenen Vermögenswerten, die im wesentlichen noch aus der Zeit vor Mitte der sechziger Jahre stammen. Damals war es sachgerecht, die Rücklagen überwiegend längerfristig anzulegen, da auf Dauer mit einem relativ hohen Vermögensstock gerechnet werden konnte. Jedenfalls wurden mit einem Rücklagenesoll von einer Jahresausgabe damals noch wesentlich höhere Anforderungen an die längerfristige Reservebildung gestellt, als dies nach der seit 1969 geltenden Regelung der Fall ist. Auch spielt in die-

sem Zusammenhang eine Rolle, daß die gesetzlichen Rentenversicherungen die ihnen zustehenden Bundeszuschüsse in mehreren Jahren teilweise nicht bar, sondern in Form von Forderungen gegen den Bund erhalten haben; teilweise wurden die Zahlungen sogar bis Anfang der achtziger Jahre aufgeschoben. Der Sozialbeirat vertritt daher die Auffassung, daß die Anlagepolitik der Selbstverwaltung der Rentenversicherungsträger für die heutigen Liquiditätsschwierigkeiten nicht verantwortlich ist.

Die Rentenversicherungsträger gehen davon aus, daß ihnen Ende 1976 6½ Mrd. DM an liquiden Mitteln zur Verfügung stehen werden, zu denen im Verlaufe des Jahres 1977 3 Mrd. DM Tilgungsrückflüsse aus längerfristigen Anlagen hinzukommen. Nach den für das Jahr 1977 aufgestellten Haushaltsplänen müssen die Rücklagen um 16 Mrd. DM abgebaut werden, wenn die nächste Rentenanpassung turnusgemäß und in vollem Umfang vorgenommen wird und es hinsichtlich der Rentnerkrankenversicherung bei der gegenwärtigen Handhabung bleibt; hierbei wurde ein Anstieg der Durchschnittsverdienste um 7,5 v. H. und ein Rückgang der Arbeitslosenquote auf 3,7 v. H. im Jahresdurchschnitt 1977 angenommen. Würde man sämtliche liquiden Mittel zur Deckung dieses Fehlbetrags einsetzen, so fehlten immer noch rd. 6½ Mrd. DM. Die geschätzte Liquiditätslücke vergrößert sich jedoch noch dadurch, daß Betriebsmittel und ein Minimum an Liquiditätsreserven zu halten sind. Veranschlagt man dieses Minimum, wie dies die Rentenversicherungsträger in Anlehnung an die gesetzlichen Vorschriften tun, mit ca. einer halben Monatsausgabe, so beliefe sich die Liquiditätslücke auf rd. 11 Mrd. DM.

9. Abgesehen von den ebenfalls ungünstigen längerfristigen Perspektiven (vgl. III. B) zeigt schon das Ausmaß der Liquiditätsklemme, daß die anstehenden Finanzprobleme der gesetzlichen Rentenversicherungen mit Überbrückungsmaßnahmen lediglich zur Verbesserung der Liquiditätssituation nicht zu lösen sind. Auch wenn die Zahlungen der Rentenversicherungen für die Krankenversicherung der Rentner ab Mitte 1977 auf 11 v. H. der Rentenausgaben beschränkt würden, verbliebe immer noch eine Liquiditätslücke von rd. 8 Mrd. DM. Von einer stärkeren Konjunkturbelebung kann keine wesentliche Entschärfung der prekären Finanzlage bei den gesetzlichen Rentenversicherungen erwartet werden. Ein um einen Prozentpunkt höherer Anstieg der Lohnsumme ergäbe nämlich nur eine Einnahmenverbesserung von 1,0 Mrd. DM.

Zu den denkbaren Maßnahmen zur Überwindung des Liquiditätsengpasses im Jahre 1977 würden ein Abbau der Liquiditätsreserve noch unter das von den Rentenversicherungsträgern für notwendig gehaltene Minimum gehören, die Auflösung von langfristige angelegten Vermögenswerten der Rentenversicherungsträger am Kapitalmarkt und Hilfen des Bundes in Form von vorzeitigen Tilgungen von Schulden gegenüber den Rentenversicherungen; als letztes Mittel bliebe schließlich die Bundesgarantie, deren Inanspruchnahme allerdings noch einer gesetzlichen Regelung bedürfte. Gegen die erste Über-

legung wird insbesondere angeführt, daß die Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben im Zeitverlauf es nicht erlauben, auf solche Liquiditätsreserven zu verzichten. Hierbei sind auch die für die Liquiditätshilfen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherungen gezogenen gesetzlichen Grenzen zu beachten; die Arbeiterrentenversicherung kann somit nicht mehr damit rechnen, daß ihr die Angestelltenversicherung mit flüssigen Mitteln aushilft, wenn deren Liquiditätsreserve selbst bereits unter eine halbe Monatsausgabe gesunken ist. Der Verkauf von Wertpapieren bringt ebenfalls Probleme mit sich, denn nur die hochverzinslichen Anlagen sind ohne größere Verluste zu veräußern; dabei muß damit gerechnet werden, daß die Absatzbedingungen am Rentenmarkt um so ungünstiger werden, d. h. die Kurse tendenziell sinken, je mehr Papiere die gesetzlichen Rentenversicherungen abgeben. Der Markt kann dabei auf die Verkäufe der Rentenversicherungen — oder gar auch schon auf die Verkaufsabsichten — je nach seiner besonderen Verfassung unterschiedlich stark negativ reagieren. Eine ähnliche Belastung des Kreditmarktes — wenn auch u. U. in anderen Teilbereichen — ergäbe sich, wenn der Bund vorzeitig Verpflichtungen gegenüber den Rentenversicherungen abgelenken würde, denn er müßte sich in gleichem Ausmaß anderswo neu verschulden. Aus haushaltsrechtlichen Gründen käme im kommenden Jahr praktisch nur die Tilgung solcher Schulden in Betracht, deren Aufnahme der Bund früher im Haushalt verbucht hatte (das sind rd. 3 Mrd. DM).

Noch schwerer als diese Gesichtspunkte wiegt, daß mit einem forcierten Rücklagenabbau im Jahr 1977 allenfalls etwas Zeit zu gewinnen wäre. Schon 1978 würden sich die finanziellen Probleme noch drängender stellen, denn die hohen Defizite würden andauern, und die sich zunächst zu deren Finanzierung noch bietenden Möglichkeiten wären bereits erschöpft. Wie die in Abschnitt III B behandelten längerfristigen Vorausberechnungen zeigen, resultieren die sich für die nächste Zukunft abzeichnenden Liquiditätsprobleme nur zum geringeren Teil aus konjunkturell bedingten — also vorübergehenden — Defiziten, die aus der Rücklage ohne weiteres gedeckt werden könnten.

10. Die aus sozial- und konjunkturpolitischer Sicht adäquate Folgerung ist demnach, nur vergleichsweise geringe Defizite zuzulassen und aus der Rücklage zu decken. Erreichen nämlich die Defizite der gesetzlichen Rentenversicherungen ein Ausmaß, das zusammen mit den Defiziten in anderen staatlichen Bereichen die als notwendig erachtete Begrenzung des Geldmengenwachstums bedroht oder die Finanzierung der im Zuge des Aufschwungs zunehmenden Investitionen beeinträchtigt, wäre die Inanspruchnahme der Rücklage in solchem Umfang konjunkturell wie sozial schädlich. In der konjunkturellen Talsohle und in der ersten Aufschwungphase zur Nachfragestützung erwünscht, werden solche Defizite zur Gefahr, wenn sie auch noch in einer Phase auftreten, in der sich die Ausweitung der Nachfrage mehr und mehr auf die privaten Investitionen und den sich wegen der Mehrbeschäftigung und u. U. auch wegen

des Rückgangs der Sparneigung verstärkenden privaten Konsum stützt. Gelingt es nicht, das Defizit der öffentlichen Hand im Jahr 1997, in dem der Kapitalmarkt verstärkt für Investitionen des privaten Sektors in Anspruch genommen werden müßte, zu begrenzen, so würde dies eine schwerwiegende gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklung zur Folge haben. Entweder würden nämlich erneute Preissteigerungsstendenzen ausgelöst, was letztlich auch auf eine inflationäre Beschneidung der Renten hinausliefe, oder aber bei konsequenter Geldmengenbegrenzung würde die im allgemeinen zinsrobuste öffentliche Hand im Verdrängungswettbewerb um die knappen Kapitalmarktmittel einen mehr oder weniger scharfen Zinsauftrieb auslösen, der letztlich zu Lasten der privaten Investoren ginge und damit die realen Wachstums- und die Beschäftigungsmöglichkeiten negativ beeinflussen würde. Somit haben sich die Verhältnisse auch gegenüber dem vorigen Jahr gewandelt, als sich die defizitäre Entwicklung bereits deutlich abzeichnete und eine große Minderheit des Beirats daher bereits eine Verschiebung der Anpassung von Mitte 1976 auf Anfang 1977 befürwortete, einige Beiratsmitglieder sich dieser Empfehlung jedoch nur deshalb nicht anschließen konnten, weil sie eine Stützung der Nachfrage durch die Renten Anpassung im Jahr 1976 noch für konjunkturell notwendig hielten.

B. Langfristige Aspekte

11. Schon die Vorausberechnungen der Bundesregierung im Renten Anpassungsbericht 1976 zeigten, daß nur unter einer Annahmenkombination von langfristig 9,0 v. H. jährlicher Lohnsteigerungen und einer Arbeitslosenquote von 2,0 v. H. die gesetzlich vorgeschriebene Dreimonatsrücklage erhalten bliebe. Die aktualisierten Vorausberechnungen führen zu einem ungünstigeren Ergebnis. Es gibt trotz einer schon unterstellten Entlastung bei der Rentnerkrankenversicherung keine einzige realistische Annahmenkombination, bei der die geforderte Rücklage von drei Monatsausgaben zu Lasten der Rentenversicherungsträger erhalten bliebe, wenn die Renten nach bisherigem Verfahren jeweils zum 1. Juli jedes Jahres angepaßt werden und es bei dem Beitragsatz von 18 v. H. der versicherungspflichtigen Entgelte bleibt. Selbst unter der Annahme einer jährlichen Lohnsteigerung im langfristigen Durchschnitt von 10,0 v. H. und einer sehr günstigen Annahme über die Beschäftigtenentwicklung nähert sich die Rücklage innerhalb des nächsten Jahrzehnts der Größenordnung von nur einem Drittel der vorgeschriebenen Höhe. Bei allen heute für realistisch zu haltenden Annahmenkombinationen endet die Rechnung mehr oder weniger weit unterhalb der Nulllinie.

Dabei muß der Beirat erneut darauf hinweisen, daß a) für die gesetzlichen Rentenversicherungen finanziell günstige Annahmen der Lohnsteigerung weder für die Rentner, noch volkswirtschaftlich, insbesondere wegen der damit verbundenen inflatorischen Entwicklung, preis-, beschäftigungs- und verteilungspolitisch günstiger sind als andere; genau das Gegenteil ist der Fall. Je höher die

Lohnsteigerung, um so niedriger wird bekanntlich bei gegebenem Anpassungs-time-lag das Rentenniveau. Die Rentner wären überdies wegen der anderen Zusammensetzung ihres Warenkorbs im Vergleich zu den Aktiven längerfristig von der Preisniveausteigerung etwas stärker betroffen. Die verteilungspolitischen und beschäftigungspolitischen Fehlwirkungen inflatorischer Entwicklungen brauchen hier nicht besonders nachgewiesen zu werden;

- b) ein nahezu vollständiger Abbau der Rücklagen auch langfristig schon im Interesse der Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherungen nicht zu erwägen ist — eine der Aufgaben der Rücklage ist es ja, die in dem unterschiedlichen Zahlungsrhythmus begründeten kurzfristigen Schwankungen zwischen Einnahmen und Ausgaben auszugleichen;
- c) darüber hinaus die Dreimonatsrücklage durch das Erfordernis begründet ist, konjunkturelle Schwankungen zu überbrücken, von denen in den langfristigen Rechnungen abstrahiert wird, wobei man unterstellt, daß sich diese Bewegungen per Saldo ausgleichen. Je geringer die Rücklage ist, um so anfälliger wird die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherungen gegen auch nur mäßige konjunkturelle Rückschläge.

12. Die Tatsache, daß die Rechnungsergebnisse heute soviel ungünstiger sind als noch vor wenigen Jahren, erklärt sich teilweise damit, daß sich mit der konjunkturellen Entwicklung und den sinkenden Inflationsraten die Lohnsteigerungsraten früher zurückgebildet haben, als dies vor mehreren Jahren in den offiziellen Vorausberechnungen angenommen worden war, so daß die Renten bei dem geltenden Anpassungsmodus im Vergleich zu den Löhnen

schneller aufgeholt haben. Von erheblichem Gewicht ist außerdem, daß sich die damaligen Annahmen über die Beschäftigungsentwicklung als unreal herausgestellt haben. Hinzu kommt, daß die bei der Rentnerkrankenversicherung entstandenen zusätzlichen Belastungen damals noch nicht mit einkalkuliert worden waren.

13. Unter diesen Umständen ist eine dauerhafte Lösung des Finanzproblems der Rentenversicherungsträger unerlässlich, wobei nach den bisherigen Erfahrungen von vorsichtigen Annahmen ausgegangen werden muß. Die in dieser Stellungnahme (Abschnitt I und Abschnitt II Ziff. 3) empfohlenen Sofortmaßnahmen wären geeignet, diese Probleme kurzfristig zu überbrücken. Allerdings reichen sie bei Zugrundelegung von Annahmen, die sich im vertretbaren Rahmen halten, zur längerfristigen Konsolidierung der Rentenfinanzen nicht aus. Darüber hinaus lassen die vorgeschlagenen Sofortmaßnahmen eine Reihe systematischer und verteilungspolitischer Probleme ungelöst, die zum Teil über die Rentenversicherung hinausgreifen und das Gesamtsystem der Alterssicherung berühren. Es ist daher nach Lösungen zu suchen, die sowohl im Sinne der sozialen Ausgewogenheit als auch der dauerhaften finanziellen Konsolidierung befriedigen. Deshalb hält es der Beirat, wie in Ziffer 2 ausgeführt, für erforderlich, das Für und Wider einer Reihe von tiefer greifenden Lösungen intensiv zu prüfen.

Betont sei dabei noch einmal, daß es sich in keinem dieser Fälle, ebenso wie bei den alternativ empfohlenen Sofortmaßnahmen, um einen Abbau bereits gewährter Leistungen handelt. Vielmehr geht es darum, künftige Anpassungen der Renten bei angemessener Verteilung der Belastungen langfristig zu sichern.

Ruppichteroth, den 5. November 1976

Professor Dr. Helmut Meinhold

Anlage II

Zur Problematik weiterer im Zusammenhang mit der Konsolidierung der Rentenfinanzen erörterter Maßnahmen**A. Zweck der angestellten Untersuchungen**

Bei der Suche nach geeigneten Lösungen für die sich bei den Rentenfinanzen stellenden Probleme hat der Sozialbeirat auch erörtert, ob sich Maßnahmen anbieten, die eine Verbesserung des Systems bedeuten und zugleich — quasi als Nebeneffekt — zu der notwendigen finanziellen Konsolidierung beitragen. Unter diesem Aspekt hat der Sozialbeirat insbesondere ausführlich diskutiert, welche Konsequenzen es hätte, wenn die Renten zeitnäher angepaßt, wenn sie an die Entwicklung der Nettoarbeitsentgelte gebunden oder wenn sie besteuert würden. Wie in der Stellungnahme vom 5. November 1976 dargelegt, kam der Beirat dabei zu der Schlußfolgerung, daß solche Systemumstellungen zu schwierige Probleme aufwerfen, um für die notwendigen Sofortmaßnahmen in Betracht zu kommen. Bei seinen Mitte Oktober 1976 ausgesprochenen Empfehlungen für kurzfristig realisierbare Lösungen war sich der Beirat bewußt, daß hier eine Reihe kritischer Punkte offenbleiben mußte. Letzteres gilt — wie aus dem vorstehenden Gutachten hervorgeht — auch für die Beschlüsse der Bundesregierung, wie sie im Renten Anpassungsbericht dargelegt und den Vorausberechnungen der Bundesregierung zugrunde gelegt sind. Der Beirat beschränkt sich in dieser Anlage auf die drei bisher hauptsächlich diskutierten Möglichkeiten, nämlich die Aktualisierung der Anpassung, die Nettoanpassung und die Besteuerung der Renten. Er ist sich bewußt, daß es noch andere Möglichkeiten gibt, deren Erörterung sich der Beirat vorbehält. Der Beirat erwartet ferner, daß sich im Zuge der weiteren Diskussion noch manche zusätzlichen Aspekte ergeben werden; erst wenn ein vollständiger Überblick über die Problematik der einzelnen Maßnahmen gewonnen ist, die freilich teilweise weit über den Aufgabenbereich des Sozialbeirats hinausgehen, wird es möglich sein, zu einem fundierten abschließenden Urteil zu kommen.

B. Kriterien für die Beurteilung der Maßnahmen

1. Die Kriterien, unter denen die bei den Rentenversicherungen denkbaren Maßnahmen zu prüfen sind, ergeben sich unmittelbar aus der Natur der sich hier stellenden Probleme. Der Sache nach kommt hier den *verteilungspolitischen* Gesichtspunkten ein besonderes Gewicht zu. Dabei ist zu untersuchen, wie sich die fragliche Maßnahme zum einen auf die Abstufung der Renten untereinander, zum anderen auf die Relation zwischen Renten und Aktivenverdiensten auswirken würde. Die Grenze der zumutbaren Belastung wäre erreicht, wenn durch

die jeweils fragliche Maßnahme ganze Gruppen nach der nächsten Anpassung bzw. Einkommenserhöhung real schlechter gestellt wären als nach der vorangegangenen — es sei denn, das reale Sozialprodukt sinke.

Hier schließen sich allerdings weitere Fragen an, auf die der Beirat in seiner Expertise noch nicht näher eingeht. So wäre es unerlässlich, die Rentenversicherung nicht isoliert zu betrachten, sondern das Gesamtsystem der Alterssicherung in das Blickfeld einzubeziehen. Beispielsweise dürfte man — wenn einschränkende Maßnahmen auf der Leistungsseite unvermeidlich sind — nicht an der Tatsache vorbeisehen, daß die ehemaligen Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes im Rahmen der für diese Gruppe bestehenden Gesamtversorgung vielfach Renten erhalten, die über ihrem zuletzt erzielten Nettoverdienst liegen; eine Lösung, bei der die allein auf Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung angewiesenen Rentner besonders stark betroffen werden, kann jedenfalls insoweit nicht als ausgewogen gelten. Auch die Altersversorgung der Beamten ist in diesem Zusammenhang in die Überprüfung mit einzubeziehen. Darüber hinaus kann zu den in Betracht kommenden Maßnahmen nicht Stellung genommen werden, ohne die Belastbarkeit der Aktiven und die Bedürfnisse der Rentner eingehend zu analysieren und gegeneinander abzuwägen.

2. Daneben ist zu untersuchen, wie sich die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten auf die *finanzielle Entwicklung der Rentenversicherungsträger* auswirken würden. Im Blickpunkt steht dabei die Frage, inwieweit die betreffenden Maßnahmen zur Besserung der Rentenfinanzen beitragen könnten; dabei ist bei den langfristigen Maßnahmen sowohl ihre Wirkung in der allernächsten Zukunft (Liquidität) als auch vor allem auf die langfristige Entwicklung des Vermögens zu beachten. Die langfristig angelegten Regelungen müßten so gestaltet werden, daß sie — zusammen mit den jetzt vorgesehenen Sofortmaßnahmen — eine dauerhafte Konsolidierung der Rentenfinanzen gewährleisten (eine bloße Verschiebung von Lasten zu anderen Sozialversicherungszweigen löst dabei die anstehenden Probleme noch nicht).

Die Beschränkung auf eine Zeitspanne von eineinhalb Jahrzehnten darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß jenseits dieses Zeitraums besondere Risiken für die Rentenfinanzen entstehen. Bei langfristigen Überlegungen muß bedacht werden, daß die vorliegenden Fünfzehnjahresrechnungen quasi in einem Tal zwischen dem gegenwärtigen und dem in den neunziger Jahren ansteigenden zweiten Rentenbergaufgang enden, der teils aus der Entwicklung

der deutschen Bevölkerung, teils auch aus den zunehmenden Rentenansprüchen auf Grund der Beitragszahlungen ausländischer Arbeitnehmer resultieren wird. Für die fernere Zukunft ergeben sich — bei allen Unsicherheiten solcher Voraussagen — also wieder ungünstigere Perspektiven als für die zweite Hälfte der achtziger Jahre. Welche Folgerungen hieraus zu ziehen sind, bedarf ebenfalls noch eingehender Analyse und konnte noch nicht Gegenstand dieser Untersuchung sein. Ein Kernproblem liegt hier freilich darin, in der Zwischenphase der achtziger Jahre das Leistungssystem nicht zu verbessern, ohne konkret die finanzielle Auswirkung auch in der weiteren Zukunft zu beachten. Allerdings bleibt noch zu prüfen, ob und welche Auswirkungen die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bis 1984 zu treffenden Maßnahmen hinsichtlich der sozialen Sicherung der Frau haben werden. Nicht lösbar ist das Problem, jedenfalls auch nur annähernd in dem erforderlichen Ausmaß, indem jetzt Kapitalansammlung zugunsten jener ferneren Zukunft betrieben wird. Eine solche Kapitalansammlung würde in der Gegenwart Konsumverzichte aus dem laufenden Sozialprodukt erfordern, die konjunkturpolitisch weit über ein in manchen Konjunktursituationen zu erwägendes Ausmaß hinausgingen, und für sie würde es gar nicht die entsprechenden langfristig einigermaßen gesicherten Anlagemöglichkeiten solchen Ausmaßes geben. Umgekehrt würde ein Kapitalverzehr für die Rentenfinanzierung in späteren Jahrzehnten inflatorisch wirken, und das würde die dann aktive Generation vor die Tatsache stellen, daß sie den Teil der dann notwendigen Rentenfinanzierung, den sie nicht aus dem laufenden Einkommen als Beiträge finanziert, durch inflatorisch erzwungenen Konsumverzicht unfreiwillig auferlegt bekommt. So nahe also eine solche Linie unter mittelfristigen Aspekten liegt und stets auch als einer der zu berücksichtigenden Gesichtspunkte zu erörtern ist — die langfristige Sicherung der Rentenfinanzierung in bei ungünstigerer Bevölkerungsentwicklung erforderlichem Ausmaß ist damit nicht zu erreichen.

3. Schließlich sind die *gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen* der betreffenden Lösungsmöglichkeiten zu bedenken. Die Maßnahmen sollten so abgestimmt sein, daß zur Zeit ihrer Einführung negative Einflüsse auf den Wirtschaftsablauf (z. B. durch inflatorisch wirkende Überwälzungsprozesse) möglichst vermieden werden. Längerfristig betrachtet ist zwar davon auszugehen, daß aus mancherlei Gründen weder die Einnahmen- noch die Ausgabenseite der Rentenversicherung einen geeigneten Ansatzpunkt für rein konjunkturpolitisch motivierte Maßnahmen bildet; hier besteht ein grundlegender Unterschied zu den Gebietskörperschaften, denen eine aktive Steuerungsfunktion im Wirtschaftsablauf auferlegt ist. Jedoch ist die Rentenversicherung mit einem Finanzvolumen von rd. einem Zehntel des Brutto- sozialprodukts gesamtwirtschaftlich alles andere als eine „quantité négligeable“. Somit gilt es ihr finanzielles System so zu gestalten, daß es nach Möglichkeit als „eingebauter Stabilisator“, zumindest aber nicht prozyklisch wirkt.

C. Änderungen der Rentensystematik

4. Die seit längerem in der Öffentlichkeit diskutierten Änderungen der Rentensystematik betreffen unterschiedliche Problemkreise:

— Zum einen ist mit dem Anstieg der Abgabenbelastung die Frage aufgeworfen worden, ob man die Renten nicht sinnvoller in eine Beziehung zum verfügbaren Einkommen bringen sollte als zum Bruttoarbeitsentgelt. Hier können zwei Wege beschritten werden:

Entweder wird der durchschnittliche Nettoverdienst der Berechnung und Anpassung der Renten zugrunde gelegt, oder man bemißt die Renten weiter nach dem Bruttoarbeitsentgelt, macht sie jedoch abgabepflichtig.

— Zum anderen geht es darum, den bestehenden Zeitabstand zwischen der Entwicklung der Löhne und der Renten zu beseitigen oder zumindest zu verkürzen (Aktualisierung).

I. Nettoanpassung

5. Nettoanpassung kann nicht bedeuten, daß das bisher von den Bruttoeinkommen abgeleitete Rentenniveau künftig auf das niedrigere Niveau gesenkt werden soll, das sich bei Ableitung aus den Nettoeinkommen ergäbe; damit würden nämlich alle Renten ihrem absoluten Betrage nach erheblich gekürzt. Nettoanpassung heißt vielmehr, daß von irgendeinem Zeitpunkt an, bis zu dem die Renten nach der bisherigen Formel berechnet wurden, die Renten nicht mehr um den Prozentsatz angepaßt werden, um den die Bruttoeinkommen, sondern um den die Nettoeinkommen gestiegen sind. Entlastet werden die Rentenfinanzen bei der Nettoanpassung also weder deshalb, weil die Nettoeinkommen niedriger als die Bruttoeinkommen sind, noch etwa deshalb, weil die Nettoeinkommen um einen absolut geringeren Betrag steigen. Eine Ausgabenersparnis tritt vielmehr nur dann ein, wenn die Nettoeinkommen prozentual weniger wachsen als die Bruttoeinkommen, d. h. wenn die Abgabenlastquote zunimmt.

Bei Steuerreformen — mit dem Ziel, die progressive Steuerbelastung von Einkommenszuwächsen zu beseitigen, die nur den Preisanstieg kompensieren — könnte die Zunahme sogar netto prozentual größer sein als brutto, die Nettoanpassung also mehr kosten als eine Bruttoanpassung. Rechnet man damit, daß die Belastungsgrenze erreicht ist und die Abgabenlastquote sich nicht mehr erhöht, dann hat der Übergang zur Nettoanpassung keinerlei finanziellen Effekt.

6. Als entscheidendes Argument für die Wahl *des Anstiegs der Nettoeinkommen als Maßstab für den Anstieg der Bemessungsgrundlage* wird angeführt, daß es dem Sinn des „Generationenvertrages“ entspreche, den Rentnern ein bestimmtes Lebenshaltungsniveau in Relation zu den Aktiven zu sichern. Hierfür komme es auf die verfügbaren Einkommen an; für die Anpassung der de facto nicht besteuerten Renten bildeten somit die Nettoeinkommen die ge-

eignete Bezugsgrundlage. Rechnet man — teils infolge der Progressionswirkung der Lohnsteuer, teils infolge steigender Sozialabgabensätze — mit im Zeitablauf zunehmender prozentualer Abgabenbelastung der Aktiveinkommen, so müßten bei der bisherigen auf den Bruttoverdiensten basierenden Bemessungsgrundlage die Renten immer näher an die Nettoverdienste heranrücken, wie das in den letzten Jahren der Fall war; in letzter Konsequenz könnten dann immer mehr Rentner mit vielen Versicherungsjahren höhere Renten beziehen, als die Nettoeinkommen der individuell vergleichbaren Aktiven betragen.

7. Mit der Einführung der Nettoanpassung würde — abgesehen von den noch zu erörternden Wirkungen des Anpassungs-time-lag — das „Rentenniveau“ im Verhältnis zu den Nettoeinkommen festgeschrieben. Die Entscheidung für die Umstellung auf Nettoanpassung beinhaltet also faktisch die Feststellung, daß man das erreichte Rentenniveau (im Verhältnis zu den Nettoeinkommen) entweder für angemessen oder daß man ein höheres Rentenniveau nicht für finanzierbar hält. Im Jahre 1976 betrug dieses Niveau (für den Rentner mit 45 Versicherungsjahren, der stets den Durchschnittsverdienst aller Versicherten erzielt hat) rd. 70 v. H. des Nettoeinkommens.

8. Gegen die Wahl des Nettoeinkommens als Bemessungsgrundlage wird vor allem vorgebracht, das in der deutschen Rentenversicherung vorherrschende Versicherungsprinzip verlange eine direkte Beziehung zwischen Beiträgen und Renten. In der gültigen Rentenformel werde dies dadurch angestrebt, daß beide, Beiträge und Renten, sich auf die gleiche Bezugsgröße, nämlich das Bruttoeinkommen, beziehen; diese Beziehung werde gestört, wenn bei dem Beitrag das Bruttoeinkommen, bei der Rente aber das Nettoeinkommen Bezugsgröße sei. Allerdings läßt sich einwenden, daß die Beziehung zwischen Beiträgen und Renten wegen verschiedener Umstände (z. B. unterschiedlicher Beitragssätze im Zeitablauf, Berücksichtigung beitragsloser Zeiten, Rente nach Mindesteinkommen, flexible Altersgrenze) nicht konsequent durchgehalten ist.

9. Die gleichen Überlegungen, die für eine Nettoanpassung sprechen, können in letzter Konsequenz auch zu der Forderung führen, nicht nur die allgemeine Bemessungsgrundlage nach dem durchschnittlichen Nettoeinkommen zu bemessen, sondern auch die „persönliche Bemessungsgrundlage“ so zu definieren, daß sie die Unterschiede nicht wie bisher der individuellen Bruttoeinkommen, sondern der individuellen Nettoeinkommen widerspiegelt. Stellt man nämlich auf das Ziel der Sicherung des Lebensstandards ab, den das Nettoeinkommen ermöglicht, so liegt es nahe, die Renten untereinander nicht nach dem Brutto-, sondern nach dem Nettoverdienst abzustufen; die proportional zum Entgelt zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge könnten dabei außer Betracht bleiben, so daß als Abzug nur die progressiv gestaltete Lohnsteuer zu berücksichtigen wäre. Im Vergleich zu dem gegenwärtigen System würde

dies zu einer gewissen Nivellierung der Renten führen. Soll eine Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen gewahrt bleiben, so müßten dann allerdings auch die Beiträge vom Bruttoverdienst abzüglich Steuern berechnet werden.

Der Sozialbeirat hat diesen Gedanken freilich nicht weiter verfolgt, weil ihm die Schwierigkeiten der Feststellung dessen, was hier als individuelle Nettoeinkommen zugrunde zu legen wäre, als zu groß erscheinen.

10. Weiter wird gegen die Nettoanpassung eingewendet, daß der durchschnittliche Nettoverdienst unterschiedlich definiert werden kann. Hier besteht grundsätzlich die Wahl, entweder von dem in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgewiesenen durchschnittlichen Nettoverdienst (bzw. der entsprechenden Abgabenquote) auszugehen oder sich an einem als „typisch“ angesehenen Fall zu orientieren.

Gegen die Verwendung von Nettozahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, auf die übrigens schon bisher bei den Berechnungen des Netto-Rentenniveaus üblicherweise zurückgegriffen wird, können folgende Einwände erhoben werden:

- a) Die Abzüge werden dadurch verfälscht, daß einerseits die aus dem Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer an veranlagungspflichtige Arbeitnehmer zu zahlenden Erstattungen an Lohnsteuer, andererseits die von solchen Arbeitnehmern geleisteten Voraus- und Abschlußzahlungen nicht berücksichtigt werden; ferner bleibt hier außer Betracht, daß die bis 1974 erhobene Ergänzungsabgabe zum Teil auch von Arbeitnehmern zu entrichten war. Tatsächlich unterzeichnet der Anstieg der durchschnittlichen Nettoeinkommen nach volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) den durchschnittlichen Nettoeinkommensanstieg der Arbeitnehmer.
- b) Für die Schätzung der auf Pensionen gezahlten Lohnsteuer, die eliminiert werden muß, existieren keine verläßlichen Unterlagen.
- c) Die durchschnittliche Belastung mit Arbeitnehmeranteilen zur Sozialversicherung sagt wenig aus, da nicht alle Arbeitnehmer versicherungspflichtig sind (Beamte, Höherverdienende in der gesetzlichen Krankenversicherung) und die Arbeitsentgelte der Versicherungspflichtigen teilweise über die Beitragsbemessungsgrenzen hinausgehen.
- d) Daneben bleibt noch die Frage, ob man unmittelbar die Nettolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten nach den VGR zugrunde legen oder ob man den VGR nur die Abgabenquote entnehmen und diese auf den Bruttoverdienst je Versicherten in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten (gemäß § 1255 RVO, § 32 AVG) anwenden soll.

Stellt man dagegen auf einen „typischen Fall“ ab (zum Beispiel auf einen verheirateten Arbeitnehmer, Alleinverdiener, ohne Kinder), so kann dieser natürlich nur dem Status eines Teils der Versicherten entsprechen.

Welche praktische Relevanz der Wahl unterschiedlicher Verfahren für die Bestimmung des Nettoverdienstes zukommt, wäre noch durch entsprechende Modellrechnungen im einzelnen zu untersuchen. Bemerkenswert ist, daß die Nettolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten nach den VGR in der Zeit von 1957 bis 1975 ungefähr ebenso stark gestiegen ist wie der Nettoverdienst des oben erwähnten Arbeitnehmertyps¹⁾: Bei der ersten Version hat der Nettoverdienst um 278 v. H. zugenommen, bei der zweiten um 281 v. H.

11. Ein weiterer kritischer Punkt wird darin gesehen, daß eine Alterssicherung, mit der ein bestimmter Lebensstandard aufrechterhalten werden soll, an das verfügbare Einkommen des ganzen Haushalts (Arbeitsverdienst und Transfereinkommen aller Haushaltsmitglieder) anknüpfen müßte. Hierzu ist zu bemerken, daß eine Rente, die den Lohn ersetzen soll, auch nur an die Stelle des Beitrags treten kann, den der betreffende Arbeitsverdienst zum Haushaltseinkommen geleistet hat.

12. Näher zu prüfen ist ferner die verteilungspolitische Wirkung der Nettoanpassung: Es ist zu untersuchen, was es bedeuten würde, wenn der Anstieg des Nettoeinkommens des Durchschnittsverdieners — wie auch immer definiert — zum Maßstab für die Anpassung aller Renten genommen würde. Die Problematik liegt hier darin, daß die Einkommen je nach ihrer Höhe unter der Voraussetzung gleicher prozentualer Steigerung der Bruttoverdienste netto um unterschiedliche Prozentsätze zunehmen. Ganz allgemein gilt dabei zunächst, daß die verteilungspolitischen Wirkungen einer Nettoanpassung je nach Ausgestaltung des Einkommensteuertarifverlaufs unterschiedlich sind. Die folgenden Überlegungen können daher auch nur für den z. Z. angewandten Steuertarif Gültigkeit haben. Bei Einkommen, die noch innerhalb der durch die Freibeträge gezogenen Grenzen liegen, sind Netto- und Bruttozuwachs gleich. Eine Anpassung gemäß dem durchschnittlichen Anstieg der Nettoeinkommen würde daher für Renten, die in diesen Einkommensbereich fallen, einen Nachteil bedeuten (hier wie im folgenden immer im Vergleich zu gleich hohen Einkommen gesehen, die der Besteuerung unterworfen sind); jedoch liegen Renten, die auf einem vollen Arbeitsleben basieren, im allgemeinen oberhalb der Freibetragszone. Innerhalb der durch einen Grenzsteuersatz von 22 v. H. charakterisierten unteren Proportionalzone steigen die Nettoeinkommen um so schwächer, je geringer die zugehörigen Bruttoeinkommen sind. Dieses auf den ersten Blick überraschende Ergebnis ergibt sich aus der mit den Freibeträgen verbundenen indirekten Progression: Überschreitet nämlich das Einkommen die Freibeträge, so ist der entsprechende Einkommenszuwachs voll dem in der Proportionalzone gültigen Grenzsteuersatz von 22 v. H. zu unterwerfen. Das bedeutet, daß die Steuerschuld — relativ gesehen — mehr zunimmt

¹⁾ Für das Bruttoentgelt wurde hier vom Durchschnittswert für alle Versicherten ausgegangen, wie er als Bezugsgröße für die Rentenberechnung nach § 1255 RVO ermittelt wird.

als das zugrunde liegende Einkommen, womit also die Tarifelastizität einen um so höheren Wert aufweist, je niedriger das Einkommen ist. Bezieher von Renten, die im Falle der Besteuerung im unteren Bereich der Proportionalzone lägen, würden also davon profitieren, wenn die Nettoanpassung an die durchschnittliche Steigerung der Nettoeinkommen erfolgen würde, während umgekehrt Renten, die im oberen Bereich der Proportionalzone liegen, entsprechend schlechter gestellt würden. Vorteile würde eine Nettoanpassung wieder solchen Renten bringen, die in die Progressionszonen fallen. Es bleibt daher festzustellen, daß die Anpassung der Renten gemäß dem Anstieg des durchschnittlichen Nettoeinkommens wegen ihrer Wirkung auf die Verteilungsrelationen zwischen den Rentnern im Verhältnis zur Verteilungsrelation zwischen den Aktiven, die nicht mit der Konzeption bei der Rentenreform 1957 übereinstimmt, problematisch ist.

13. Bei der Nettoanpassung ist schließlich der Zeitraum abzugrenzen, dessen Nettoeinkommen als Maßgröße verwendet werden soll. Würde die geänderte allgemeine Bemessungsgrundlage als Durchschnitt aus den im Vergleich zu den Bruttoeinkommen erheblich niedrigeren Nettoeinkommen des vorvergangenen Dreijahresabschnitts definiert, so lägen — wie schon ausgeführt — die neu zugehenden Renten erheblich niedriger als die noch ein Jahr zuvor nach dem derzeitigen Rechtsstand ermittelten Renten. Dieser Bruch könnte dadurch vermieden werden, daß man die im letzten Jahr vor der Umstellung gültige (Brutto-)Bemessungsgrundlage vom Zeitpunkt der Umstellung an mit dem Anstieg der Nettoverdienste im vorvergangenen Dreijahreszeitraum fortschreibt. Dieser Prozentsatz würde auch den Anpassungen der Bestandsrenten zugrunde gelegt.

14. Im Zusammenhang mit der Nettoanpassung wird auch eine kleinere Lösung erwogen, indem das Nettoeinkommen nicht wie bislang unterstellt durch Abzug sowohl der Steuern wie der Sozialversicherungsabgaben vom Bruttoeinkommen ermittelt wird, sondern nur die Rentenversicherungsbeiträge (evtl. auch sämtliche Sozialversicherungsabgaben) berücksichtigt werden. Bei einer solchen Lösung würde sich demnach nur noch eine Steigerung der Rentenversicherungsbeiträge — z. B. infolge eines sich verschlechternden Altersaufbaues — in entsprechend geringeren Rentenanpassungssätzen niederschlagen.

II. Besteuerung

15. Das Motiv für eine Besteuerung der Renten wäre zunächst grundsätzlich das gleiche wie für die Nettoanpassung: Schon heute gibt es aufgrund entsprechender Beitragszahlungen errechnete Renten, die im Vergleich zu den Nettoverdiensten vieler Aktiven relativ hoch sind, und bei Beibehaltung der Bruttobemessungsgrundlage und zunehmender Abgabenbelastung würde das noch häufiger werden. Angesichts dieser Tatsache erscheint es vielen als unangemessen, daß diese Renten von der steigenden Abgabenbelastung der Aktiveinkommen ausgenommen sind und folglich stärker zunehmen als vergleichbare Arbeitsverdienste. Würden die Renten

besteuert, so würde eine wesentliche Ursache für die Auseinanderentwicklung von Renten und Nettoarbeitsentgelten entfallen. Die Besteuerung hätte im Vergleich zur Nettoanpassung den wesentlichen Vorteil, daß hier der individuell verschiedenen Belastungsfähigkeit Rechnung getragen werden könnte. Das Rentengefüge (d. h. das Verhältnis, in dem die Renten ihrer Höhe nach zueinander stehen) würde also verändert, wenn zur Besteuerung der Renten übergegangen würde, während die sich an Durchschnittswerten orientierende Nettoanpassung die beim Status quo gegebene Rentenstruktur nicht tangieren würde. Die Besteuerung scheint damit auf den ersten Blick denjenigen entgegenzukommen, die kritisieren, daß die niedrigeren Renten bei der gegenwärtigen Form der Rentenanpassung nicht relativ stärker angehoben werden als die höheren. Jedoch darf man an die Rentenbesteuerung nicht die Erwartung knüpfen, daß die Renten netto dann generell um so stärker steigen würden, je niedriger sie sind. Zwar wären im Hinblick auf den jährlichen Anstieg kleine Renten gegenüber den Spitzenrenten begünstigt, jedoch gilt, sofern man von dem jetzt gültigen Steuertarif ausgeht, für Renten, die innerhalb der durch einen Grenzsteuersatz von 22 v. H. charakterisierten unteren Proportionalzone des geltenden Steuertarifs liegen, der umgekehrte Zusammenhang: In diesem Bereich steigen die Nettoeinkommen prozentual um so schwächer, je geringer die zugehörigen Bruttoeinkommen sind; das liegt daran, daß die Steuerschuld am Beginn der Proportionalzone im Verhältnis zum zugrunde liegenden Einkommen prozentual besonders stark zunimmt.

16. Die verteilungspolitischen Vorteile würden freilich bei einem Übergang zur Rentenbesteuerung von einem Jahr auf das andere mit erheblichen Härten erkauft, die nicht ohne Milderung hingenommen werden könnten. Auch wenn berücksichtigt wird, daß die Einführung der Steuerpflicht mit einer weiteren allgemeinen Bruttoanpassung einhergehen würde, so würde sich gleichwohl bei höheren Renten ein absoluter Rückgang ergeben, der mit einer um so größeren Senkung der realen Lebenshaltung verbunden wäre, je stärker der Kaufkraftschwund ist. Erscheint ein solcher Rückgang kaum zumutbar, so müßten zumindest die Härten gemindert werden — etwa dergestalt, daß die Renten anläßlich ihrer normalen Anpassung einmalig zusätzlich um jenen Betrag aufgestockt würden, der im Durchschnitt bei einer Besteuerung der Renten auf jede Rente entfällt. Dieses Vorgehen hätte allerdings zur Folge, daß sich zunächst keine Entlastung ergäbe; diese würde vielmehr erst allmählich in dem Maß eintreten, in dem die Renten stärker in die Steuerprogression hineinwachsen. Weitergehende pauschale Anhebungen mit dem Ziel, daß kein Rentner im Zeitpunkt des Übergangs real verliert, müßten sogar zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Kassen führen.

17. Den in Ziffer 15 angestellten Überlegungen könnte Rechnung getragen werden, wenn man die Renten nicht nur wie bisher mit dem Ertragsanteil besteuert — was freilich in den meisten Fällen praktisch zur Steuerfreiheit führt —, sondern in voller Höhe nach den geltenden Lohnsteuersätzen. Ähnlich

wie die Arbeitgeber bei der Lohnsteuer könnten die Rentenversicherungsträger dazu verpflichtet werden, die Steuer von den Renten einzubehalten und nur die Nettorenten auszuzahlen. Trotz der Analogie zum Lohnsteuer-Quellenabzug wäre es aber wohl kaum vertretbar, Rentnern die gleichen, zum Teil ja unmittelbar mit der Erwerbstätigkeit in Zusammenhang stehenden Freibeträge zu gewähren wie Aktiven. Rein technisch gesehen wäre es am einfachsten, wenn die im Quellenabzug bei den Versicherungsträgern angesammelten Mittel diesen unmittelbar belassen würden, anstatt sie an die Finanzverwaltung abzuführen und im Wege erhöhter Bundeszuschüsse wieder zurückzuerhalten.

Allerdings ergibt sich in diesem Zusammenhang, daß bei einer Besteuerung der Renten auch für die übrigen Einkünfte der Rentner, die heute angesichts der praktisch gegebenen Steuerfreiheit der Renten in den meisten Fällen ebenfalls von der Besteuerung ausgenommen bleiben, die Steuerpflicht eintritt; die Rentner, die solche Einkünfte beziehen, wären also in das Veranlagungsverfahren einzubeziehen, wobei die im Quellenabzug einbehaltene Steuer auf die Rente anzurechnen wäre. Damit kompliziert sich das Problem, den Rentnern beim Übergang zur Rentenbesteuerung einen Ausgleich für die ihnen entstehenden Einbußen zu gewähren, denn die bisherige Regelung läßt in vielen Fällen noch erheblichen Raum für steuerfreie Nebeneinkünfte. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob auch die auf sonstige Einkünfte der Rentner entfallenden Steuererträge zur Verbesserung der Rentenfinanzen herangezogen werden sollten.

Bei solchen Lösungen ist daher zu prüfen, ob sich der Verwaltungsaufwand in vertretbaren Grenzen hält.

18. Darüber hinaus ist — und zwar sowohl systematisch wie steuerrechtlich — zu bedenken, daß die Rentenbesteuerung eine Reihe von Folgekorrekturen im Steuersystem nach sich ziehen müßte. Im Beirat wurde dazu angeführt: Sieht man in den Renten — zumindest zu einem erheblichen Teil — Entnahmen aus lebenslänglichen Ersparnissen in Form von Beiträgen (die steuerfrei bleiben) und in der laufenden Rentenanpassung die Verzinsung dieser Ersparnisse, so wäre es kaum vertretbar, diese Entnahmen zu besteuern, die Auflösung anderer Ersparnisse, die prämiengünstig oder ebenfalls steuerfrei gebildet wurden, jedoch unversteuert zu lassen. Vor allem würde die Rentenbesteuerung das System der staatlichen Sparförderung berühren. Überdies wären jene Vergünstigungen nicht mehr aufrechtzuerhalten, die überhaupt als Folge der praktisch gegebenen Steuerfreiheit der Renten entstanden sind. Dazu zählt die vergleichsweise hohe Freigrenze für Beamtenpensionen sowie der (erst 1975 eingeführte) Altersentlastungsbetrag für sonstige Einkünfte im Alter. Außerdem muß in diesem Zusammenhang geprüft werden, ob es nicht schon vom Ansatz her systematisch falsch wäre, die Renten in ihrer vollen Höhe als steuerpflichtige Einkünfte zu behandeln. Geht man davon aus, daß der Rentenanspruch für den Versicherten einen wenigstens zum Teil durch Beiträge erworbenen Vermögenswert darstellt, so

bedeutet die Rentenzahlung, daß dieses Vermögen nach und nach aufgelöst wird. Die Rückzahlung von angespartem Kapital kann aber schwerlich zur Einkommensbesteuerung herangezogen werden.

19. Das Steuersystem würde aber auch noch von einer anderen Seite betroffen. Die Bindung eines bestimmten Teiles des Einkommensteueraufkommens, des Ertrages aus der Rentenbesteuerung, für eine Ausgabenart würde nämlich gegen das wohlbegründete Nonaffektationsprinzip verstoßen, das eine solche Zweckbindung verbietet. Dieser Verstoß wäre insbesondere bei der allgemeinen Einkommensteuer kaum hinzunehmen; denn gerade bei dieser Abgabe tritt die Grundregel des Steuersystems, die Verteilung der Steuerlast nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip, am deutlichsten zutage. Dem steht die Grundregel gegenüber, die staatlichen Ausgaben nach der Dringlichkeit zu bemessen. Abgesehen von dieser Grundsatzfrage wirft eine solche Zweckbindung zudem auch noch Finanzausgleichs-Probleme auf: Der Einkommensteuerertrag steht nicht nur dem Bund, sondern teilweise auch den Ländern und Gemeinden zu. Angesichts der auch mittelfristig angespannten Haushaltslage auf allen Ebenen erscheint es durchaus nicht sicher, daß Länder und Gemeinden ohne Abstriche auf zu erwartende Mehreinnahmen zugunsten eines Abgabebereichs verzichten würden, der aus ihrer Sicht Sache des Bundes ist.

20. Im Hinblick auf die in Ziffern 17 und 19 aufgeführten Probleme sind allerdings Lösungen denkbar, die formal nicht gegen das Nonaffektationsprinzip verstoßen und verwaltungsmäßig einfacher sind, wie z. B. eine einmalige Erhöhung des Bundeszuschusses etwa im Ausmaß der erwarteten zusätzlichen Steuererträge und Fortschreibung dieses Bundeszuschusses entsprechend dem bisherigen Verfahren.

III. Aktualisierung

21. Die *Aktualisierung der Rentenanpassung* würde bedeuten, daß der allgemeinen Bemessungsgrundlage zeitnähere Durchschnittsverdienste zugrunde gelegt werden. Im Extremfall kämen die Durchschnittsverdienste des Anpassungsjahres in Betracht, während nach der geltenden Regelung die allgemeine Bemessungsgrundlage den Löhnen mit zweieinhalbjährigem Abstand folgt, wobei durch die Bildung von Dreijahresdurchschnitten noch eine Glättung erfolgt. Verteilungspolitisch bedeutet die Aktualisierung, daß das Rentenniveau (im Vergleich zu den Aktivenverdiensten) eingefroren wird. Je nach dem Zeitpunkt des Systemwechsels würde also ein unterschiedlich hohes Rentenniveau zementiert. Zur Aktualisierung kann also nur übergegangen werden, wenn das zu der betreffenden Zeit erreichte Rentenniveau auf längere Sicht für angemessen gehalten wird.

22. In den Haushalten der Versicherungsträger würden durch die Aktualisierung die unterschiedlichen Bewegungen von Einnahmen und Ausgaben

ausgeschaltet, soweit sie auf sich im Zeitablauf verändernden Entgeltssteigerungen beruhen; damit würde die quantitativ bedeutsamste Ursache der Schwankungen in den Kassenabschlüssen eliminiert (es bleiben neben zahlungstechnisch bedingten Schwankungen freilich Schwankungen im Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben durch sich verändernde Beschäftigung, sich verändernde Erwerbsquoten und vor allem durch sich verändernden Bevölkerungsaufbau). Da die Renten parallelgeschaltet wären, würden sich bei einem stärkeren Anstieg der Durchschnittsverdienste keine Überschüsse und durch eine langsamere Zunahme der Löhne keine Defizite mehr ergeben. Auch würde es für die mittel- und längerfristige Beurteilung der Rentenfinanzen belanglos sein, ob die zukünftigen Lohnsteigerungen in den Vorausberechnungen höher oder niedriger eingeschätzt werden. Generell würde die beim geltenden Verfahren bestehende Gefahr beseitigt, daß die finanziellen Perspektiven der Rentenversicherung aufgrund der Fortschreibung tatsächlich nur vorübergehend wirksamer Tendenzen in der Lohnentwicklung falsch eingeschätzt werden. Es könnte also nicht mehr geschehen, daß in Zeiten inflatorischer Überhitzung rechnerische Finanzierungsspielräume ausgewiesen werden, welche zu Beschlüssen über Mehrleistungen verleiten, die später zu einer finanziellen Überlastung führen; ebenso würde auch von vornherein vermieden, daß in der Rezession die künftige Finanzentwicklung zu ungünstig eingeschätzt und Sanierungsmaßnahmen ergriffen werden, die sich später vielleicht als zu weitgehend erweisen.

Infolge dieser Umstände könnte im Falle der Vollaktualisierung auch die Rücklage niedriger gehalten werden, als das beim gegenwärtigen Anpassungsverfahren notwendig ist.

23. Vollständig zu realisieren wäre dies nur, wenn voll aktualisiert würde, d. h. wenn als Bemessungsgrundlage die Entgelte der gleichen Periode gewählt würden, für welche die Anpassung gilt. Da die Anpassung jeweils für ein bevorstehendes Jahr vorzunehmen ist, wäre also auch die Entgeltssteigerung des kommenden Jahres zugrunde zu legen. Dagegen sprechen schwere Bedenken. Vorweg muß der politische Einwand erwogen werden, daß die Annahme einer solchen künftigen Entgeltssteigerung mit so bedeutenden sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen, wie sie die Rentenanpassungen haben, als mit der Tarifautonomie nicht vereinbar angesehen werden kann. Hinzu kämen die auf der Hand liegenden praktisch-statistischen Überlegungen. Der Entwurf zum Anpassungsgesetz muß ja beträchtliche Zeit vor dem Anpassungstermin vorliegen, die Entgeltssteigerungen müßten folglich bis zum Ende der Periode, für welche die Anpassung gilt — also für etwa eineinhalb Jahre — vorausgeschätzt werden. Dabei wäre nach den Erfahrungen der Vergangenheit mit ganz erheblichen Schätzfehlern zu rechnen. Dies hätte zur Folge, daß die Anpassungssätze je nach Richtung des Schätzfehlers zu hoch oder zu niedrig wären, was dann im nachfolgenden Jahr korrigiert werden müßte. Berücksichtigt man zunächst den Unsicherheitsspielraum in der Schätzung

für das bevorstehende Jahr und darüber hinaus die mögliche Größenordnung der vorzunehmenden Korrektur, so müßte damit gerechnet werden, daß man in der Praxis doch relativ weit von dem mit der Aktualisierung verfolgten Ziel der Parallelentwicklung von Einnahmen und Ausgaben entfernt bliebe.

Eine Aktualisierung in dieser extremen Form wäre also nicht praktikabel. Selbst eine Aktualisierung auf der Basis des Einkommens in dem der Anpassung vorangehenden Jahr wäre in diesem Sinne noch problematisch, denn man müßte wegen der Notwendigkeit, den Gesetzentwurf vor dem Anpassungszeitraum vorzulegen, immer noch vorausschätzen. Je weiter man sich aber mit dem Zeitraum, dem die Bemessungsgrundlage entnommen wird, von dem Anpassungszeitraum entfernt, um so mehr gehen die methodischen Vorteile der Aktualisierung verloren.

24. Hinzu kommt ein konjunkturpolitisches Argument. Mit dem seit der Rentenreform von 1957 praktizierten Verfahren der zeitlich verzögerten Anpassung wird ein konjunkturstabilisierender Effekt angestrebt. Durch den Anpassungs-time-lag soll bewirkt werden, daß die Renten in der Hochkonjunktur schwächer und in der Rezession stärker steigen als die durchschnittlichen Verdienste der Beschäftigten, womit sich der Finanzierungssaldo der Rentenversicherung mit Überschüssen im Boom und Defiziten in der Rezession antizyklisch entwickeln würde. Betrachtet man die beiden Komponenten „Anstieg der Pro-Kopf-Verdienste“ und „Rentenanpassungssatz“ jeweils für sich genommen, so ist zunächst zu konstatieren, daß die Entwicklung der Löhne und damit der Beitragseinnahmen erfahrungsgemäß mit dem Konjunkturverlauf relativ eng korreliert ist. Aus diesem Grund könnte sich der Kasensabschluß der Rentenversicherungen also bereits dann in der konjunkturell erwünschten Richtung entwickeln, wenn die Renten von der Konjunktur unabhängig kontinuierlich gemäß dem langfristigen Durchschnitt des Lohnanstiegs angehoben würden. Der antizyklische Effekt würde freilich wesentlich größer, wenn die Rentenanpassungssätze im Boom niedrig und in der Rezession hoch wären. Ob dies der Fall ist, hängt entscheidend von Dauer und Gestalt der Konjunkturzyklen ab. Bei einem Anpassungs-lag von im Durchschnitt drei Jahren — wie er gegenwärtig gegeben ist — setzt der Idealfall streng antizyklisch verlaufender Anpassungen symmetrische Zyklen von sechsjähriger Dauer (mit entsprechendem Auf und Ab der Lohnsteigerungssätze) voraus. In der Realität gibt es freilich keine solch streng regelmäßigen konjunkturellen Abläufe, wie sie oben als Voraussetzung für das perfekte Funktionieren des Anpassungsmechanismus als „built-in-stabilizer“ geschildert wurden. Allerdings wird das Risiko, daß die Regelanpassung nicht in die „konjunkturelle Landschaft“ paßt, durch die Bildung der Dreijahres-durchschnitte, die extreme Ausschläge eliminiert, fühlbar gemindert.

Über diese Aspekte hinaus ist die Rolle zu beachten, die der Anpassungsmodus bei sich verändernden Tendenzen in der Geldwertentwicklung spielt. Bei einem längerfristigen Trend zu sich verstärkender

Inflation bleiben die Renten tendenziell immer weiter hinter den Bruttoverdiensten zurück; der hieraus resultierende nachfragedämpfende Effekt kommt einer Politik der Eindämmung der Inflation dabei sehr gelegen. Wird allerdings der inflationäre Trend schließlich gebrochen, so bedeutet dies, daß nun umgekehrt von den nachholenden Rentenanpassungen noch über mehrere Jahre hinweg expansive Impulse ausgehen, die wirtschafts- und finanzpolitisch erst wieder kompensiert werden müssen; in der Phase der Rückkehr zu geringeren Geldentwertungsraten bedeutet der Anpassungs-lag also für die Stabilitätspolitik eine spürbare Belastung.

Wenn sich auch in der Vergangenheit der bisherige Anpassungsmechanismus weit überwiegend konjunkturell positiv ausgewirkt hat, so können sich also durchaus Konstellationen ergeben, in denen dies nicht der Fall ist; in solchen Fällen wäre als systemkonforme Lösung eine Änderung des Anpassungstermins denkbar. Im ganzen gesehen ist der bisherige Anpassungsmodus unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten immer noch einem System vorzuziehen, bei dem antizyklische Effekte der Rentenfinanzierung von vornherein ausgeschlossen wären. Dies wäre bei der Aktualisierung in ihrer extremen Form der Fall, denn hier würden die Renten (jedenfalls nach dem theoretischen, freilich wie erwähnt nicht voll zu realisierenden Konzept) den konjunkturellen Schwankungen der Lohnexpansion völlig gleichgeschaltet¹⁾.

25. Insgesamt gesehen erscheint es nicht praktikabel, den Anpassungs-lag völlig zu beseitigen, sondern es käme allenfalls in Betracht, ihn zu verkürzen. So könnte daran gedacht werden, die Renten zum Jahresbeginn jeweils an die Lohnentwicklung im vorvergangenen Jahr anzupassen. In diesem Fall ergäbe sich zwischen der Entwicklung von Löhnen und Renten ein time-lag von eineinhalb Jahren. Einerseits wäre damit immerhin eine gewisse antizyklische Reaktion gewährleistet — jedenfalls dann, wenn konjunkturelle Extremphasen nicht allzulange andauern. Andererseits würden die möglichen Schwankungen des Rentenniveaus bei dem kürzeren time-lag geringer als bisher ausfallen, und der Unsicherheitsspielraum längerfristiger Vorausberechnungen würde vermindert.

26. Welches finanzielle Ergebnis die Aktualisierung in den nächsten Jahren haben würde, hängt ganz davon ab, in welchem Verhältnis die beim bisherigen Modus durch die Lohnentwicklung der letzten Jahre bereits vorausbestimmten Anpassungssätze zum zukünftigen Anstieg der Durchschnittsver-

¹⁾ Die konjunkturell negativen Aspekte einer Parallelschaltung der Renten mit den Löhnen sind grobenteils schon vor etwa drei Jahren in Zusammenhang mit der Diskussion um die Rentenniveau-Sicherungsklausel dargelegt worden; so z. B. im Sozialbeiratsgutachten vom Januar 1973 (Ziffer 11), im Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1972 (S. 81) und in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft zu „Stabilitätspolitischen Problemen der Gesetzlichen Rentenversicherung“ vom Herbst 1973.

dienste stehen. Je nachdem, wie sich diese Relation entwickelt, kann sich eine Entlastung oder eine Belastung ergeben. Bei einer — wie erwähnt nur theoretisch denkbaren — völligen Parallelschaltung der Renten mit den Durchschnittsverdiensten würden sich im Vergleich zum bisherigen Anpassungsmodus dann Einsparungen ergeben, wenn die Löhne in den nächsten Jahren etwa im derzeitigen Ausmaß oder schwächer stiegen; mit der Aktualisierung würde nämlich verhindert, daß die starken Lohnsteigerungen der Zeit bis 1974 die Renten Anpassungssätze noch einige Jahre lang beeinflussen. Hieraus wird zugleich deutlich, daß die Aktualisierung eine wesentlich größere Entlastung gebracht hätte, wäre sie bereits bei der letzten Anpassung vorgenommen worden; so betrachtet ist der günstigste Zeitpunkt für diese Maßnahme bereits vorüber. Beschleunigt sich aber die Lohnentwicklung erneut, so würde die Aktualisierung mittelfristig zusätzliche Kosten mit sich bringen; hier würde nämlich ins Gewicht fallen, daß von den weniger hohen Lohnsteigerungen der Jahre 1975/76 infolge der Aktualisierung kein

mäßiger Einfluß auf die Anhebung der Renten gegen Ende der siebziger Jahre ausgehen würde. Mit einigen Modifikationen gelten diese Überlegungen auch für die einen Kompromiß darstellende Lösungsmöglichkeit, die Renten jeweils an die Lohnentwicklung im vorvergangenen Jahr anzupassen. Hier wäre fürs erste zwar ein Spareffekt gesichert, jedoch würden bei sich wieder verstärkendem Lohnauftrieb die Anpassungssätze in der Folge höher ausfallen als nach dem bisherigen Anpassungsmodus, und die anfangs erzielbare finanzielle Entlastung könnte schließlich sogar überkompensiert werden.

Wie eine Modellrechnung zeigt, würden durch Übergang zur Aktualisierung im Jahre 1977 Einsparungen dann erreicht, wenn die Lohnsteigerungen in der Folgezeit unter 8,8 v. H. liegen. Den allgemeinen Zusammenhang könnte man auch folgendermaßen ausdrücken: Minderausgaben entstehen dann, wenn das eingefrorene Rentenniveau niedriger liegt als das Niveau, das sich beim bisher geltenden Anpassungsverfahren ergeben würde.

Bonn, den 14. Januar 1977

Professor Dr. Helmut Meinhold

