

**Unterrichtung**  
**durch die Bundesregierung**

**Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung  
in der Bundesrepublik Deutschland**

Gliederung

	Seite
Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland .....	3
Anlage: Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zu längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung	17
Zusammenfassung des Gutachtens der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zu längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung .....	83



## Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland

### Inhalt

	Seite
<b>Einleitung</b> .....	4
<b>I. Zusätzliche Belastungen für die Alterssicherung, insbesondere aufgrund von Wandlungen in der Bevölkerungsstruktur, und im Umfeld der Versicherungssystematik liegende Lösungsmöglichkeiten</b> .....	6
A. Ursachen für die längerfristig zu erwartenden zusätzlichen Belastungen der gesetzlichen Rentenversicherung .....	6
B. Möglichkeiten für Entlastungen im Umfeld der gesetzlichen Rentenversicherung .....	7
<b>II. Die Aufgabe der Harmonisierung der verschiedenen Alterssicherungssysteme</b> .....	8
A. Geltung der Belastungsursachen für alle Alterssicherungssysteme .....	8
B. Zielvorstellungen und Harmonisierung der Alterssicherungssysteme .....	8
<b>III. Lösungsmöglichkeiten innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung</b> .....	10
A. Bandbreite der theoretischen Lösungsmodelle im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung .....	10
B. Modifizierte Bruttoanpassung und veränderte Ertragsanteilsbesteuerung .....	11
C. Höhe und Fortschreibung des Bundeszuschusses .....	12
D. Belastungsverteilung und Belastungsgrenzen .....	12
<b>IV. Spezialprobleme einer Mindestsicherung im Alter und einer Sicherungspflicht für alle</b> .....	13
A. Problematik einer Mindestsicherung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung .....	13
B. Problematik einer allgemeinen Alterssicherungspflicht .....	14
<b>V. Aktualisierung der allgemeinen Bemessungsgrundlage</b> .....	14
A. Für und Wider einer Aktualisierung .....	14
B. Bewertung der Möglichkeiten einer Aktualisierung .....	16

## Einleitung

1. Wie in der Vorbemerkung zum ersten Teil seines diesjährigen Gutachtens<sup>1)</sup> angekündigt, legt der Sozialbeirat im folgenden den zweiten Teil vor, der sich mit langfristigen Problemen der Alterssicherung in der Bundesrepublik befaßt. Dieses Gutachten baut vor allem auf zwei Grundlagen auf: Zum einen auf Diskussionen und Vorarbeiten, die der Sozialbeirat und einzelne seiner Mitglieder in einer Reihe von Jahren über dieses Problem durchgeführt und die auch in mehreren seiner früheren Gutachten<sup>2)</sup> ihren Niederschlag gefunden haben. Zum anderen basiert es auf dem gemeinsamen Gutachten der vom Sozialbeirat eingesetzten Wissenschaftlergruppe<sup>3)</sup> zu längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung, das als Anlage diesem Gutachten beigefügt ist.

2. Der Sozialbeirat befaßt sich im folgenden nicht mit einer Reihe von Problemen, die die Wissenschaftler in ihrem Gutachten aufgrund eigener Entscheidungen behandelt haben, die aber zum Teil über den dieser Gruppe erteilten Auftrag hinausgehen. Zu diesen Teilen des Gutachtens der Wissenschaftlergruppe nimmt der Sozialbeirat also nicht — sei es zustimmend, kritisch oder ablehnend — Stellung, wie überhaupt die Verantwortung für die Ausführungen in diesem Wissenschaftlergutachten bei der Wissenschaftlergruppe und in den teilweise noch nicht vorliegenden Einzelgutachten der Gruppenmitglieder ausschließlich bei den jeweiligen Verfassern liegt. Zu den Problemen, mit denen sich hier der Sozialbeirat in diesem Sinne nicht befaßt, gehört u. a. die Stellungnahme zu der sogenannten „84er-Reform“, d. h. speziell den Problemen der sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen.

Hier ist nach Ansicht der großen Mehrheit des Sozialbeirats die Diskussion im Anschluß an das Gutachten der Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen inzwischen so weit vorangeschritten, daß ein erneutes Aufgreifen der gesamten Problematik dem Sozialbeirat nicht sinnvoll erscheint. Ebenso nimmt der Sozialbeirat zu der Ausweitung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag („Maschinenbeitrag“) nicht Stellung; hier handelt es sich um Zusammenhänge, die über die Thematik dieses Gutachtens hinausführen.

3. Die hier zu behandelnden längerfristigen Probleme der Alterssicherung sind weit über den üblichen Fünfjahreszeitraum der mittelfristigen Projektionen hinaus von Bedeutung. Hierzu gehören insbe-

sondere die sich anbahnenden Verschiebungen der Bevölkerungsstruktur, deren Auswirkungen auf die Alterssicherung zwar erst in etwa 10 bis 15 Jahren deutlich sichtbar werden, die aber gegenwärtig schon weitgehend feststehen oder mit deren Eintreten als Möglichkeit gerechnet werden muß. So steht beispielsweise schon heute annähernd fest, wieviele Personen im Alter von 60 Jahren und mehr in der Bundesrepublik im Jahre 2000 der Altersgruppe der dann 20- bis 60jährigen gegenüberstehen werden, wenn man einmal von Wanderungsbewegungen und einem wahrscheinlichen — die Probleme noch verschärfenden — Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung absieht. Bis etwa 2030 ist die Entwicklung dieses „Altersquotienten“ ebenfalls schon zu einem Teil vorgezeichnet; die dann „Alten“ leben heute schon und leisten großenteils bereits Alterssicherungsbeiträge.

Daß auch die Politik schon jetzt unmittelbar Anlaß hat, sich mit derartigen langfristigen Fragen zu befassen, hat eine Reihe von Gründen. Dazu gehört vor allem die Verantwortung für diejenigen, die schon gegenwärtig leben, besonders für die Erwerbstätigen, die sich für ihre Altersversorgung interessieren. Zum andern hat das Bundesverfassungsgericht inzwischen — insbesondere im Hinblick auf die Hinterbliebenenversorgung und die soziale Sicherung der Frauen sowie die Besteuerung der Alterseinkommen — eine Reihe von Regelungen gefordert, die auf längere Sicht entscheidend die Entwicklung der Alterssicherung beeinflussen. Drittens müssen bei der Entscheidung über bestimmte Maßnahmen, die gegenwärtig wirtschafts- wie auch sozialpolitisch diskutiert werden (z. B. eine aus arbeitsmarktpolitischen Gründen geforderte Herabsetzung des Renteneintrittsalters), deren langfristige Auswirkungen berücksichtigt werden; hierzu gehört auch die Frage, ob die auf diese Weise eingeleiteten Veränderungen — falls erforderlich — reversibel sind. Im übrigen ist inzwischen eine öffentliche Diskussion über einige dieser längerfristigen Probleme in Gang gekommen, die zwar notwendig ist, zum Teil aber jene Bevölkerungskreise beunruhigt, die sich Gedanken über ihre Alterssicherung machen. Auch und gerade im Hinblick hierauf ist es daher erforderlich, bereits gegenwärtig — soweit dies möglich ist — zu einer stärkeren Klärung dieser Fragen in der Öffentlichkeit beizutragen.

4. Im vergangenen Jahrzehnt machten sich mehrere Fakten bemerkbar oder gewannen an Bedeutung, die die Entwicklung der Alterssicherung auf längere Sicht entscheidend prägen. Hierzu zählt einerseits der „Geburtenknick“ um 1970, dessen Auswirkungen auf die zukünftige Bevölkerungsstruktur in jüngerer Zeit zwar im Vordergrund der Diskussion über die längerfristigen Probleme standen, diese Diskussion jedoch keineswegs allein ausl-

<sup>1)</sup> BT-Drucksache 9/290 vom 1. April 1981, S. 101.

<sup>2)</sup> So insbesondere im Gutachten vom 18. Februar 1977, BT-Drucksache 8/132 vom 25. Februar 1977, Anlage II.

<sup>3)</sup> Vgl. Gutachten des Sozialbeirats vom 23. Februar 1979, BT-Drucksache 8/2709 vom 28. März 1979, S. 108.

sten; zugespitzt hat sich zum anderen das Problem der zunehmenden Belastung der berufstätigen Bevölkerung mit Steuern und Sozialabgaben. Gerade da die älteren Personen — und zwar auch jene, die (zum Teil neben anderen Alterseinkünften) Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen — nicht mehr in ihrer Gesamtheit als „arm“ einzustufen sind und ihre Einkünfte somit nicht mehr in jedem Falle aus sozialen Gründen verbesserungsbedürftig erscheinen, rücken zwangsläufig zwei Gesichtspunkte immer stärker in den Blickpunkt: Zum einen das Verhältnis der verfügbaren Einkommen der beruflich Aktiven zu den entsprechenden Einkünften der Bezieher von Alterseinkommen, zum anderen aber auch die Streuung der Alterseinkommen bis hinab zu jenen Personen, die wirklich arm sind und für die Sorge um so größer sein muß. Dabei spielt die Relation der Hinterbliebeneneinkommen, insbesondere der Witweneinkommen, zu anderen Alterseinkünften eine zunehmende Rolle. Hinzu kommt die Tatsache, daß sich die — vielfach erwartete — trendmäßige Verminderung des wirtschaftlichen Wachstums im Vergleich zu dem der sechziger und vor allem der fünfziger Jahre nicht nur erheblich auf die finanzielle Situation der Alterssicherungsträger, sondern auch und vor allem auf den Gestaltungsspielraum bei der Einkommensentwicklung und Einkommensverteilung auswirken muß und zu lebhaften Diskussionen über die Art und Richtung solcher Auswirkungen führt.

5. Unter diesen Umständen sind es zwar auch, aber keineswegs nur finanzielle Probleme, die für die längerfristige Gestaltung der Alterssicherung entscheidend sind. Unter den Zielbereichen, die in dem Gutachten der Wissenschaftlergruppe (vor allem in Kapitel B der Anlage) behandelt werden, hebt der Sozialbeirat hier vor allem folgende Gesichtspunkte hervor und konkretisiert diese im Hinblick auf die in diesem Gutachten zu berücksichtigenden Aufgabenkomplexe.

Hauptziel der Alterssicherung ist es, den Menschen die Möglichkeit zu geben, bei Ausscheiden aus dem „Berufsleben“ ihre bisherige Lebenshaltung im wesentlichen aufrecht zu erhalten. Dazu gehört es, daß ein entsprechendes Verhältnis des sich bei erfüllttem Arbeitsleben ergebenden Alterseinkommens zu dem vorher erreichten verfügbaren Einkommen, also ein entsprechendes „Nettorentenniveau“ oder vielmehr „Nettoalterseinkommensniveau“, erzielt wird. Dazu gehört ferner eine gerechte Verteilung der sich angesichts der angedeuteten Faktoren abzeichnenden Belastung auf die beruflich Aktiven, zwischen beruflich Aktiven und Alterseinkommensbeziehern sowie auf die verschiedenen Gruppen von Alterseinkommensbeziehern. Bei der Belastung der Aktiven ist auf die Belastbarkeit im Sinne von Leistungsgerechtigkeit und Leistungsbereitschaft Bedacht zu nehmen. Soweit die Alterseinkommen nicht auf selbsterbrachten Spar- oder Beitragsleistungen bzw. deren adäquater „Verzinsung“ beruhen (und insoweit „beitragsäquivalent“ sind), sondern auf einer sozialpolitisch motivierten Einkommensumverteilung, müssen alle Gruppen der Aktiven an der Finanzierung angemessen beteiligt wer-

den. Zur gerechten Verteilung von Belastungen innerhalb der Rentnergruppen gehört die materiell besonders bedeutsame Harmonisierung von Belastungen und Leistungen in den verschiedenen Alterssicherungssystemen und die Beseitigung von Unterschieden in den Regelungen dieser Systeme, die nicht mit unterschiedlichen Lebens- oder Berufsbedingungen zu begründen sind und daher dem Verfassungsgrundsatz der Gleichbehandlung widersprechen. Es ist daher auszuschließen, daß die Maßnahmen zur Lösung der angedeuteten langfristigen Probleme der Alterssicherung — etwa der steigenden Belastung der Aktiven durch Veränderungen der Bevölkerungsstruktur — auf die gesetzliche Rentenversicherung beschränkt werden. Hohes Gewicht ist endlich auf die Überschaubarkeit der Bedingungen der Alterssicherung für beruflich Aktive und Bezieher von Alterseinkommen sowie auf eine weitgehende Kontinuität der Entwicklung der Alterseinkommen und des Rentenniveaus zu legen.

6. Der Sozialbeirat wird sich im folgenden auf die wichtigsten Lösungsmöglichkeiten für die anstehenden Probleme der Alterssicherung unter Beachtung vor allem der Verteilungsgerechtigkeit, der Belastbarkeit und der sozial befriedigenden Alterssicherung konzentrieren. In diesem Sinne werden zunächst die zusätzlichen Belastungen behandelt, wobei den auf längere Sicht vermutlich besonders gravierenden Anspannungen durch den Wandel der Bevölkerungsstruktur besondere, aber nicht ausschließliche Beachtung geschenkt wird. Im gleichen Zusammenhang soll auch geprüft werden, inwieweit man diese Belastungen durch bestimmte „exogene“ Veränderungen — wie z. B. verstärkte Zuwanderung, Variation der Ausbildungszeiten, Einführung von Teilrenten — verringern kann (I). Es wird sodann die Frage erörtert, der der Sozialbeirat stets besonderes Gewicht beigemessen hat, welche Bedeutung nämlich in diesem Zusammenhang der Harmonisierung der verschiedenen Alterssicherungssysteme zukommt (II). Anschließend werden — unter der Voraussetzung einer solchen Harmonisierung — verteilungsgerechte Lösungen zunächst innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherungen erörtert; hierzu gehören neuere Ansätze der seit längerem viel diskutierten Rentenanpassung entsprechend der Steigerung der verfügbaren Einkommen der Aktiven (sog. modifizierte Bruttoanpassung), eine verbesserte Ertragsanteilsbesteuerung sowie eine modifizierte Bemessungsgrundlage des Bundeszuschusses (III). Der Sozialbeirat wird sich sodann mit den speziellen Problemen einer Mindestsicherung und der Sicherungspflicht für alle befassen (IV) und endlich das Problem einer Aktualisierung der allgemeinen Bemessungsgrundlage nochmals aufgreifen (V).

Der Sozialbeirat betont ausdrücklich, daß alle mit zusätzlichen Belastungen zusammenhängenden Maßnahmen unter der Perspektive eines wirtschaftlichen Wachstums diskutiert werden, das künftig zwar möglicherweise geringer als in der Vergangenheit ausfällt, aber doch langfristig weiterhin positiv bleibt. Alle derartigen Maßnahmen führen entweder

direkt zu künftigen Mehrbelastungen der Einkommensbezieher oder haben zumindest unmittelbare Verteilungswirkungen. Werden sie in Zeiten vorgenommen, in denen über längere Zeit hinweg kein wirtschaftliches Wachstum erreicht wird, so bringen diese Eingriffe je nach ihrer Verteilungswirkung die

Gefahr negativer sozialer Auswirkungen (wie z. B. einer drastischen Minderung der realen Alterseinkommen auf längere Sicht), eines noch engeren Verteilungsspielraums und nach Meinung vieler einer geringeren Leistungsbereitschaft mit sich, mit großer Wahrscheinlichkeit sogar alles dieses.

## I. Zusätzliche Belastungen für die Alterssicherung, insbesondere aufgrund von Wandlungen in der Bevölkerungsstruktur, und im Umfeld der Versicherungssystematik liegende Lösungsmöglichkeiten

### A. Ursachen für die längerfristig zu erwartenden zusätzlichen Belastungen der gesetzlichen Rentenversicherung

7. Es gab und gibt eine Reihe von Umständen, die in der Vergangenheit bei der Alterssicherung per Saldo zu einer zusätzlichen Belastung der Erwerbstätigen geführt haben und — soweit voraussehbar — auch in Zukunft führen werden, wenn dem nicht entgegengewirkt wird. Aus den Vorausberechnungen der Bundesregierung über die durchschnittlichen erforderlichen Beitragssatzerhöhungen in der Rentenversicherung in den Jahren bis 1995<sup>1)</sup> ergibt sich — auch wenn man etwaige Kostenwirkungen der bevorstehenden Reform der Hinterbliebenenversorgung außer acht läßt und bei der Finanzierung keine anderen Ausgleichsmöglichkeiten in Betracht zieht —, daß je nach Annahme über Beschäftigungs- und Lohnentwicklung der Beitragssatz gegebenenfalls um bis zu 1,5 Prozentpunkte angehoben werden müßte, und dies obwohl sich die Bevölkerungsstruktur erst gegen Ende des Rechnungszeitraumes und auch dann nur allmählich verschlechtert. Diese Entwicklung ist unter Beachtung der Tatsache zu sehen, daß die Gesamtbelastung mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in der Vergangenheit stark zugenommen hat. Sie stieg z. B. für Arbeitnehmer, gemessen am Anteil der Lohnsteuer und der Sozialversicherungsbeiträge an der Brutto Lohn- und -gehaltssumme, in der Zeit von 1950 bis 1980 von 12,5 v. H. auf 29,8 v. H.<sup>2)</sup>, verursacht vor allem durch das Hineinwachsen der Einkommen in die Progression des Steuertarifs (trotz der von Zeit zu Zeit vorgenommenen Tarifkorrekturen) sowie durch steigende Beiträge zur Sozialversicherung.

Zu den wichtigsten Faktoren, die im Bereich der gesetzlichen Alterssicherung wirksam wurden, gehö-

ren die Anfang der siebziger Jahre beschlossenen Leistungsverbesserungen sowie die im Verhältnis zu den Beitragsjahren eines Versicherten längere Dauer des Rentenbezugs, die auf die gestiegene Lebenserwartung, das gesunkene Renteneintrittsalter sowie längere Ausbildungszeiten zurückzuführen ist. Hinzu kommt, daß die Jahrgänge, die nun nach und nach in das rentenberechtigte Alter kommen, zu einem größeren Teil Beiträge entrichtet und insofern Rentenansprüche erworben haben, als dies bei den vorhergehenden Jahrgängen der Fall war. Finanzielle Belastungen ergeben sich ferner dadurch, daß — im Gegensatz zur Zeit bis etwa 1975 — nach Jahren mit relativ hohem Lohnanstieg solche mit niedrigeren Zuwachsraten gefolgt sind — und bei möglicherweise abnehmendem Produktivitätsanstieg vielleicht weiter folgen werden —, was bei gegebener Rentenanpassungsformel (wegen des eingebauten „time-lag“) zu einem höheren Rentenniveau geführt hat bzw. führen wird. Allerdings haben hier die Sanierungsmaßnahmen des 20. und 21. Rentenanpassungsgesetzes dazu geführt, daß der so beschriebene Anstieg des Rentenniveaus korrigiert wurde. Abgesehen davon bestand bisher im allgemeinen eine Tendenz, Veränderungen der Leistungsstrukturen immer nur „nach oben“ vorzunehmen. Ein solches Vorgehen erscheint bei kommenden Reformen (wie der bis 1984 vom Bundesverfassungsgericht geforderten) im Hinblick auf die bereits erreichte hohe Abgabenlast und die sich ohnehin abzeichnenden Finanzierungsschwierigkeiten der Rentenversicherung zunehmend problematisch, so daß künftig in verstärktem Maße möglichst kostenneutrale Lösungen gesucht werden müssen. Sicherlich stehen den zunehmenden Belastungen der Alterssicherung auch Entlastungen in anderen Bereichen gegenüber, beispielsweise der allmähliche Fortfall von Kriegsfolgelasten. Jedoch ist deren Gewicht voraussichtlich nicht groß genug, um die Belastungszunahme durch die angedeuteten anderen Faktoren auszugleichen.

<sup>1)</sup> BT-Drucksache 9/290 vom 1. April 1981, Übersicht B 2, S. 23.

<sup>2)</sup> Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Materialband zum Sozialbudget 1980, Tabelle M IV—1, S. 229.

8. Von quantitativ wahrscheinlich noch erheblich größerem Gewicht, wenn auch in voller Stärke erst sehr viel später wirksam, sind die Bevölkerungs-

strukturveränderungen, die daraus resultieren, daß dem Geburtenhoch der sechziger Jahre im letzten Jahrzehnt ein Geburtenrückgang folgte. Nach den vorliegenden Modellrechnungen des Statistischen Bundesamtes wird sich die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten grundlegend ändern. Geht man von dem Modell I dieser Vorausberechnungen<sup>1)</sup> aus, d. h. vor allem von einer Geburtenhäufigkeit, wie sie Ende der siebziger Jahre erreicht war, so wird der Altersquotient (das Verhältnis der 60jährigen und älteren Personen zu den 20- bis unter 60jährigen) von gegenwärtig 38:100 über 43:100 im Jahre 2000 und 51:100 im Jahre 2020 auf 72:100 im Jahre 2035 ansteigen<sup>2)</sup>. Selbst wenn die Geburtenhäufigkeit sich wieder „normalisieren“ würde (d. h. bei einer Nettoreproduktionsrate von 1 zu einer konstanten Bevölkerung führte), wäre unter den Annahmen des im Gutachten der Wissenschaftlergruppe dargebotenen Modells (Ziffer 80 der Anlage) im Vergleich zu dem sich sonst ergebenden Extremwert von 35 v. H. (vgl. Ziffer 17 dieses Gutachtens) zeitweilig immer noch ein Beitragsatz von 26 v. H. erforderlich.

Auch wenn langfristige Bevölkerungsprognosen stets mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind, so ist der Sozialbeirat doch der Auffassung, daß die Annahme des Modells I aus heutiger Sicht eine plausible Rechengrundlage darstellt. Der Sozialbeirat hat sie deshalb seiner Analyse der auf das deutsche Alterssicherungssystem zukommenden Probleme zugrunde gelegt.

## B. Möglichkeiten für Entlastungen im Umfeld der gesetzlichen Rentenversicherung

9. Umstritten ist — auch im Sozialbeirat —, in welchem Ausmaß der steigende Altersquotient durch den mit dem Geburtenrückgang abnehmenden Anteil der Kinder und Jugendlichen finanziell ausgeglichen werden könnte. Nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes (wieder Modell I) würde sich bei ab 1978 konstanter Geburtenhäufigkeit das Verhältnis der unter 20- und über 59jährigen zu den 20- bis unter 60jährigen „nur“ von 87:100 im Jahre 1980 auf 106:100 im Jahre 2030, also um rd. 22 v. H. verschlechtern. Damit würden rein rechnerisch die Einsparungen bei den Ausgaben für die noch nicht erwerbstätige Generation einen höheren Aufwand im Rahmen der Alterssicherung ermöglichen. Einer solchen Umverteilung der Mittel steht aber der Einwand entgegen, daß die Ausgaben für Kinder und Jugendliche zum größten Teil von den Familien getragen werden, während es sich bei dem Alterssicherungsaufwand im wesentlichen um Abgaben handelt, die als Belastung ganz anders empfunden werden. Deshalb steht die Entlastungswirkung, die sich gesamtgesellschaftlich aus dem sinkenden Versorgungsbedarf für Kinder und Jugendliche ergibt, der

<sup>1)</sup> BT-Drucksache 8/4437 vom 8. August 1980, Tabelle 29, S. 46

<sup>2)</sup> Die Wissenschaftlergruppe kommt in ihrer Vorausschätzung zu ähnlichen Werten: 1980: 36:100, 2000: 41:100, 2020: 51:100, 2035: 72:100.

Alterssicherung zum größten Teil nicht automatisch zur Verfügung, sondern bedarf der Gestaltung. Im Endeffekt ergibt sich eine höhere Abgabenbelastung.

10. Denkbar wäre auch, daß die sich aus dem steigenden Altersquotienten ergebende Last durch eine Vergrößerung des Verhältnisses von Beitragsjahren zu Rentenjahren verringert werden könnte. Daß dies durch Verkürzung der durchschnittlichen Ausbildungszeiten zu erreichen wäre, ist allerdings kaum zu erwarten, da die nachwachsenden Jahrgänge in verstärktem Maße eine qualifizierte Ausbildung anstreben, was zu begrüßen ist. Wohl aber könnte sich in einigen Jahren, wenn schwächer besetzte Jahrgänge eine Berufstätigkeit aufnehmen und Arbeitskräfte dann vielleicht knapper werden, der Zeitpunkt des Renteneintritts wieder hinauschieben, während er in letzter Zeit immer weiter vorgezogen worden ist, was die Rentenversicherung finanziell beträchtlich belastet hat. Maßnahmen, die geeignet sind, eine solche Tendenz zu wieder steigendem Renteneintrittsalter herbeizuführen bzw. zu fördern — wie beispielsweise die Einführung von Teilrenten und Teilarbeitssystemen für ältere Berufstätige — wären hier von Vorteil. Zwar mag zur Zeit vielen im Hinblick auf die Arbeitsmarktlage eine Senkung des Renteneintrittsalters erwünscht erscheinen (im Sozialbeirat besteht allerdings keine Einigkeit über die arbeitsmarktpolitische Wirkung einer solchen Entscheidung); dabei ist aber auch zu prüfen, ob Maßnahmen, welche in diese Richtung zielen, dann reversibel wären, wenn die arbeitsmarktpolitische Situation sich ändert und der Altersquotient steigt.

Zu erwägen ist ferner, ob eine Veränderung der Erwerbsquoten einen Ausgleich herbeiführen könnte. Dabei ist zu berücksichtigen, daß bei einer steigenden Erwerbsquote zwar zunächst die Zahl der Beitragszahler, in späteren Jahren aber auch der Aufwand für die Alterssicherung größer wäre. Eine Erleichterung der Alterslast durch eine verstärkte Erwerbstätigkeit, die politisch aber kaum steuerbar ist, würde also nur dann eintreten, wenn gerade in jenen für die Rentenversicherung kritischen Jahren die Erwerbsquote stiege. Eine solche zeitliche Übereinstimmung wäre aber wohl allenfalls zufällig.

11. Der Sozialbeirat stimmt mit dem Gutachten der Wissenschaftlergruppe auch in der Feststellung überein, daß der Altersquotient selbst nur sehr bedingt gestaltbar ist. Was die Frage einer bevölkerungspolitischen Einflußnahme auf den Altersquotienten anlangt, stimmt der Sozialbeirat der vorsichtigen Stellungnahme der Wissenschaftlergruppe (Ziffer 30 der Anlage) zu. Auch eine gezielte Einwanderung von ausländischen Arbeitnehmern vom Jahre 2000 und vor allem vom Jahre 2020 an — eine Maßnahme, die nach Auffassung der Wissenschaftlergruppe die künftigen Belastungen des Alterssicherungssystems noch am ehesten mindern könnte — sieht der Sozialbeirat nicht als geeignete Lösungsmöglichkeit an. Denn den Vorteilen, die sich für das Alterssicherungssystem in Form eines günstigeren Altersquotienten und höherer Beitragsein-

nahmen ergäben, stünden schärfere Integrationsprobleme gegenüber, wenn die Zuwanderung in diesen Jahren die Verschlechterung des Altersquotienten der deutschen Bevölkerung auch nur halbwegs ausgleichen sollte. Der Sozialbeirat pflichtet deshalb der Auffassung der Wissenschaftlergruppe bei, daß die sich etwa vom Jahre 2000 an aus dem Anstieg des Altersquotienten für das Alterssicherungssystem ergebenden Probleme vorrangig nur innerhalb dieses Systems selbst gelöst werden können.

12. In dem Gutachten der Wissenschaftlergruppe wird auch die Frage untersucht, ob und inwieweit es möglich ist, den großen Belastungen, die sich etwa im Jahre 2035 ergeben werden — also dann, wenn der Altersquotient seinen Spitzenwert erreicht —, durch vorherige Kapitalansammlung vorzubeugen. Es müßte also in einer Zeit, in der die Bevölkerung noch eine günstigere Altersstruktur aufweist, entweder in der Rentenversicherung oder privat zusätzlich Kapital in einem Umfang angesammelt werden, der ausreichen würde, um einen zeitlichen Belastungsausgleich herbeizuführen. Ausgehend von der Mackenroth-These, daß grundsätzlich die Renten aus dem laufenden Sozialprodukt aufgebracht werden müssen, sieht die Wissenschaftlergruppe in einer Kapitalansammlung aus wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gesichtspunkten keine geeignete Maßnahme, um einen solchen zeitlichen Belastungsausgleich in größerem Maße zu erreichen. Auch diesen Darlegungen der Wissenschaftlergruppe stimmt der Sozialbeirat weitgehend zu, wobei er jedoch darauf hinweist, daß Vorsorgemaßnahmen durchaus als ergänzende Hilfen in Betracht kommen und als solche erwünscht sind, soweit der

damit verbundene Konsumverzicht durch vermehrte Investitionen kompensiert wird. Solche Vorsorge würde die gesamtwirtschaftliche Geldkapitalbildung begünstigen und damit zinssenkend und über eine Anregung der Investitionen wachstumsfördernd wirken. Hiervon unberührt bleibt das schon mehrfach vorgetragene Votum des Sozialbeirats für eine Schwankungsreserve in Höhe dreier Monatsausgaben.

### C. Schlußfolgerungen im Bereich der Alterssicherung

13. Die Konsequenz dieser Überlegungen ist: Die sich mit dem Anstieg des Altersquotienten für das deutsche Alterssicherungssystem zwangsläufig ergebenden Belastungen lassen sich im wesentlichen nur durch höhere Beitragseinnahmen, einen höheren Einsatz öffentlicher Mittel und/oder eine Begrenzung der Ausgaben für die Alterssicherung bewältigen. Hiervon ist der Sozialbeirat bei seiner Analyse der Alterslastprobleme grundsätzlich ausgegangen (siehe dazu genaueres unter III). Er hat dabei — entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag — das Schwergewicht auf die gesetzliche Rentenversicherung gelegt, auch wenn, wie ausdrücklich betont sei, alle übrigen Zweige des deutschen Alterssicherungssystems, zum Beispiel die Beamtenversorgung, vom Jahre 2000 an von dem gleichen Alterslastproblem betroffen sein werden und deshalb auch in diesen Bereichen entsprechende Maßnahmen zur Lösung dieser Frage ergriffen werden müssen (vgl. dazu II).

## II. Die Aufgabe der Harmonisierung der verschiedenen Alterssicherungssysteme

### A. Geltung der Belastungsursachen für alle Alterssicherungssysteme

14. Die dargestellten langfristigen Belastungsprobleme berühren, wie bereits kurz angesprochen, prinzipiell alle Alterssicherungssysteme, gleichviel ob die Alterseinkommen aus Steuern oder Beiträgen finanziert werden oder gar aus der Verzinsung und Auflösung von Ersparnissen stammen. Nur ist der Kreis der Belasteten und die Verteilung der Belastung unterschiedlich, je nachdem ob der Beitrags- oder Steuerzahler herangezogen wird. Eine — ähnlich wie bei zusätzlichen Steuerzahlungen, insbesondere in Form indirekter Steuern — breit angelegte Belastungsverteilung ergäbe sich auch im Zuge inflatorischer Prozesse, wenn ein wachsender Anteil von nicht mehr Erwerbstätigen zu einer vermehrten Konsumgüternachfrage führt, oder eine Verminderung früher für Investitionszwecke verwandter Kapitalbildung oder eine Abschmelzung bei der öffent-

lichen Hand angelegter Ersparnisse gegenübersteht. Daraus folgt, daß sämtliche Systeme der Alterssicherung in das Blickfeld einzubeziehen sind. Eine Betrachtung lediglich der gesetzlichen Rentenversicherung würde sowohl dem umfassenden Charakter der Alterssicherung in der Bundesrepublik als auch dem ökonomischen Sachverhalt, wonach sämtliche Alterseinkünfte stets aus dem Sozialprodukt des laufenden Jahres aufgebracht werden müssen, widersprechen und müßte im Hinblick auf möglicherweise zu ergreifende Maßnahmen zu erheblichen Ungerechtigkeiten führen.

### B. Zielvorstellungen und Harmonisierung der Alterssicherungssysteme

15. Geht man davon aus, daß der „erreichte Lebensstandard“ im Alter weitgehend aufrechterhalten werden soll, so folgt aus dem eben Gesagten, daß



nach einem erfüllten Arbeitsleben die Systeme der Alterssicherung insgesamt in etwa diese Zielvorstellung abdecken sollten. Zur Feststellung des Zielerreichungsgrades in den einzelnen Systemen ist erforderlich, daß das anzustrebende Versorgungsziel, d. h. die Aufrechterhaltung des „vergleichbaren Lebensstandards“, auch einheitlich interpretiert wird. Wird also in einem System das Versorgungsniveau als Prozentsatz des letzten Arbeitseinkommens festgestellt, in einem anderen System aber am durchschnittlichen Lebenseinkommen angeknüpft, so sind die hieraus resultierenden Differenzen im Niveau, die oft bedeutender als selbst gravierende Unterschiede lediglich der prozentualen Anteilssätze sind, bei einer Harmonisierung zu durchleuchten und — falls nicht ausreichend begründet — zu kompensieren. Der Beirat hebt hervor, daß — vor allem angesichts der kommenden Finanzprobleme — eine Harmonisierung sich nicht an dem in den einzelnen Systemen jeweils erreichten günstigsten Stand orientieren kann, sondern auch die Möglichkeit einer „mittleren Linie“ offengehalten werden muß. Außerdem ist nach seiner Ansicht bei einem Vergleich der Alterseinkommen in den einzelnen Systemen auf eine möglichst umfassende Beurteilung abzustellen; so müßten auf jeden Fall die für ein Alterungssystem typischen Zusatzeinkommen (wie die inzwischen einem erheblichen Teil der Bezieher einer gesetzlichen Altersrente zufließenden betrieblichen Altersrenten) in den Vergleich der jeweiligen Versorgungsniveaus einbezogen werden.

Zu den wichtigsten Zielsetzungen gehört in diesem Zusammenhang auch, daß die Bedingungen, unter denen das angestrebte Versorgungsziel erreicht wird, in allen hier relevanten Versorgungssystemen in etwa die gleichen sind, d. h., daß das Versorgungsziel in den verschiedenen Systemen bei in etwa vergleichbaren Tatbeständen realisiert wird. Dies bedeutet z. B., daß die Anzahl der Versicherungs- bzw. Beschäftigungsjahre, mit denen dieses Niveau erreicht wird, keine gravierenden Unterschiede aufweisen darf, ebenso wie z. B. eine „Mindestversorgung“ — wenn überhaupt vorhanden — in allen Systemen unter in etwa gleichen Voraussetzungen zum Zuge kommen muß; es bedeutet schließlich, daß Hinterbliebene, unabhängig vom Geschlecht und von der Sicherungsart etwa der Ehepartner, nicht

prinzipiell ungleich behandelt werden sollten. An dieser Stelle ist auch auf den Auftrag des Bundesverfassungsgerichts hinzuweisen, die unterschiedlichen Regelungen in der Besteuerung von Alterseinkommen zu überprüfen.

Zu den Harmonisierungszielen des Alterssicherungssystems zählt weiterhin, daß die Aufbringung der Mittel für das zu sichernde Versorgungsniveau die Angehörigen der hier vergleichbaren Systeme nach in etwa gleichen Grundsätzen treffen muß, d. h., daß unter vergleichbaren Voraussetzungen auch in etwa die gleichen Belastungen des Arbeitseinkommens für Zwecke der Alterssicherung gegeben sein müssen.

Notwendig ist — wie bereits erwähnt — eine Analyse, wie in den verschiedenen Systemen die genannten Zielsetzungen unter Beachtung der erwähnten Kriterien erfüllt sind, da nur unter Berücksichtigung der dort ermittelten Ergebnisse Schlüsse darüber möglich sind, wie die möglicherweise notwendigen Belastungen zwischen Aktiven und Nichtaktiven sowie innerhalb beider Gruppen aufgeteilt werden können. Einseitige Maßnahmen, die sich ausschließlich auf die Versicherten und Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen, werden vom Sozialbeirat angesichts der erwähnten Gründe abgelehnt.

16. Der Sozialbeirat hält daher jedenfalls dort, wo es sich um von der öffentlichen Hand bezuschusste oder voll finanzierte Systeme handelt, eine Harmonisierung der Systeme unter Aufrechterhaltung der gegliederten Alterssicherung für unbedingt erforderlich. Er betont, auch insoweit im Einvernehmen mit den entsprechenden Ausführungen im Gutachten der Wissenschaftlergruppe, daß es sich dabei nicht um einfache Gleichmacherei handelt. Neben den sonstigen Bedingungen bedarf besonders die Verteilung künftiger Belastungen bei den verschiedenen Arten der Alterssicherung, die im Rahmen des geltenden Rechts wahrscheinlich unterschiedlich ausfallen, einer genauen Untersuchung unter der Perspektive, daß eine Harmonisierung der Sicherungssysteme notwendig ist, ohne daß dabei in die Gestaltungsfreiheit privatrechtlich begründeter Alterssicherungen eingegriffen werden darf. Eine solche Untersuchung ist vor kurzem von der Bundesregierung eingeleitet worden.

### III. Lösungsmöglichkeiten innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherungen

#### A. Bandbreite theoretischer Lösungsmodelle im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung

17. Geht man von dem in dem Gutachten der Wissenschaftlergruppe entwickelten Bevölkerungsmodell aus, das insbesondere geltendes Recht, Konstanz der Geburtenhäufigkeit, der Sterblichkeit und des „Erwerbsverhaltens“ voraussetzt (Ziffer 17 der Anlage), so würde der Beitragssatz bis etwa zum Jahre 2000 nur relativ wenig, dann kräftiger und ab etwa 2020 steil steigen (Ziffer 80 der Anlage)<sup>1)</sup>. Unter diesen Umständen sind zwei extreme Lösungsmöglichkeiten vorstellbar:

- Unter der Annahme, daß den Rentnern auch im Jahre 2035 das gegenwärtige Brutto-Rentenniveau<sup>2)</sup> von fast 44 v. H. gesichert werden und bei Aufrechterhaltung der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung des Bundeszuschusses die Finanzierung der zusätzlichen Alterslast durch Beiträge der Arbeitgeber und der Versicherten erfolgen soll, müßte — auch wenn es keine weiteren Leistungsverbesserungen gibt — der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung von gegenwärtig 18,5 v. H. bis auf knapp 35 v. H. angehoben werden.
- Unter der Annahme, daß der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung über alle Jahre hinweg bei 18,5 v. H. konstant gehalten werden und die zusätzliche Alterslast allein durch eine Minderung der Rentenleistungen aufgefangen werden soll, müßte das Brutto-Rentenniveau von gegenwärtig knapp 44 v. H. auf deutlich unter 25 v. H. reduziert werden.

18. Diese beiden extremen Positionen verdeutlichen die Bandbreite, innerhalb derer die Lösung des Alterslastproblems in der gesetzlichen Rentenversicherung gesucht werden muß. Der Sozialbeirat sieht eine ausschließlich die Beitragszahler und den Bundeshaushalt belastende Lösung des Alterslastproblems für ebenso wenig vertretbar an wie die gegenteilige Position. Würde man den zuletzt genannten

<sup>1)</sup> Diese durch die Veränderung der Bevölkerungsstruktur bedingte Entwicklung kann sich beschleunigen und verstärken, wenn die Entwicklungstendenz bei den zuvor (Ziffer 7 dieses Gutachtens) genannten Belastungsmomenten anhält.

<sup>2)</sup> Rente eines Versicherten mit 40 Versicherungsjahren, der während dieser Zeit das durchschnittliche Arbeitsentgelt bezogen hat, im Verhältnis zum Bruttodurchschnittsentgelt aller Versicherten des laufenden Jahres.

Weg beschreiten, so würde dies die erwähnte Absenkung des Brutto-Rentenniveaus auf nur etwa ein Viertel eines vergleichbaren Bruttoverdienstes bedingen. Gemessen am durchschnittlichen Nettoverdienst (wobei für die Lohnsteuer wie auch für die Abgaben an die übrigen Sozialversicherungszweige die gleichen Werte wie heute unterstellt wurden) entspräche dies etwa einem Drittel des Nettoverdienstes, während heute die Relation je nach Berechnungsgrundlage dicht über oder unter zwei Dritteln liegt. Auch dann könnte zwar der Realwert der Renten bei Verdoppelung des Sozialprodukts je Kopf in dieser Zeit, d. h. einer Steigerung des Sozialprodukts von mindestens 1,4 v. H. jährlich, im Vergleich zu heute erhalten bleiben, aber die Verteilungsrelationen wären in untragbarer Weise zu Lasten der Alterseinkommen gestört; das Ziel, bei Renteneintritt die bisherige Lebenshaltung im Grundsatz zu erhalten, wäre fundamental verletzt. Ein in diesem Ausmaß absinkendes Rentenniveau ist unter sozialen Gesichtspunkten daher nicht vertretbar, und zwar auch dann nicht, wenn man den bis zum Jahre 2035 erzielbaren Wohlstandszuwachs, also die höhere reale Kaufkraft der Renten, mit berücksichtigt. Viele Rentner würden dann aus der gesetzlichen Rentenversicherung eine Rente erhalten, die unter der Armutsgrenze entsprechend der Definition der Wissenschaftlergruppe läge; sie wären deshalb zusätzlich auf Sozialhilfe angewiesen mit entsprechend zusätzlichem finanziellem Aufwand. Ein solcher Bezug von zwei Sozialleistungen hätte einen beträchtlichen Verwaltungsmehraufwand zur Folge. Problematisch wäre vor allem, daß das Vertrauen der Arbeitnehmer in die Stabilität und Gerechtigkeit der sozialen Sicherung erschüttert würde, was am Ende die Rentenversicherung als ein System der sozialen Sicherheit grundsätzlich in Frage stellen könnte, ein System, dessen Sinn es nach allgemeiner Auffassung ist, für alle Arbeitnehmer, die während eines vollen Erwerbslebens Beiträge abgeführt und Anwartschaften erworben haben, eine ausreichende und angemessene Versorgung im Alter sicherzustellen.

Auch den gegenteiligen Weg, als die einseitige Abwälzung der Alterslast auf die Beitragszahler, hält der Sozialbeirat für nicht vertretbar. In diesem Fall müßte — darauf wurde bereits hingewiesen — der Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung von gegenwärtig 18,5 v. H. schrittweise bis auf etwa 35 v. H. im Jahre 2035 angehoben werden. Der Sozialbeirat ist der Auffassung, daß ein so hoher Beitragssatz sowohl die Unternehmen kostenmäßig als auch die Arbeitnehmer abgabenmäßig in völlig unverträglicher Weise belasten würde.

Ein Teil des Sozialbeirats kritisiert in diesem Zusammenhang, daß das Gutachten der Wissenschaft-

lergruppe dazu neigt, die künftigen Belastungen überwiegend den Erwerbstätigen aufzuerlegen, da damit die Gefahr einer geringeren Leistungsbereitschaft und einer Schmälerung des Wirtschaftswachstums entstehen würde. Ein anderer Teil des Sozialbeirats ist der Auffassung, daß die Gewichtsverlagerung im Hinblick auf die Belastung den sozialpolitischen Erfordernissen — vor allem der Verhinderung im Absinken des Lebensstandards beim Eintritt in das Rentenalter — entspricht, und daß die Motivation zur Leistung nicht durch eine Abgabenhöhe, die ein angemessenes Rentenniveau sicherstellt, tangiert wird, solange die verbleibenden Realinkommen steigen.

## B. Modifizierte Bruttoanpassung und veränderte Ertragsanteilsbesteuerung

19. Der Sozialbeirat erwägt als Lösung dieser Probleme eine Kombination modifizierter Bruttoanpassung und effizienterer Ertragsanteilsbesteuerung, wie sie auch im Gutachten der Wissenschaftlergruppe teils vorgesehen, teils von einigen ihrer Mitglieder befürwortet wird. Bei der Modifikation der Anpassung werden die Renten zunächst wie bisher brutto angepaßt (wobei unabhängig von der jetzt erörterten Frage die Möglichkeit der Aktualisierung zu prüfen ist, siehe Teil V dieses Gutachtens). Von dieser Größe wäre dann der Prozentsatz abzusetzen, um den die Arbeitnehmerbeiträge zur Alterssicherung — von einem bestimmten Basisjahr ausgehend — steigen, so daß die Beitragssatzanhebung in prozentual gleichem Umfang die Differenz zwischen Bruttoeinkommen bzw. Bruttorente und verfügbarem Einkommen der Aktiven bzw. Rentner vergrößern würde<sup>1)</sup>.

Die Frage, ob in ähnlicher Weise etwaige Steigerungen der Krankenversicherungsbeiträge abzusetzen wären, ist erst zu beantworten, wenn die Regelung der Krankenversicherung der Rentner (KVdR) endgültig feststeht. Wenn, wie es zur Zeit vorgesehen ist, der Rentner den Krankenversicherungsbeitrag individuell zahlt, der hierfür gewährte Ausgleichsbeitrag (der zunächst eine für den Rentner kostenneutrale Lösung sichert) relativ konstant bleibt, so würde ein etwaige Erhöhung der Krankenversicherungsbeiträge auch zu Lasten der Rentner gehen; ein nochmaliger Abzug von der bruttoangepaßten Rente käme also nicht in Betracht. Darauf hinzuweisen ist allerdings, daß dann, wenn es — wie eventuell vorgesehen — zu einer Abschmelzung des KVdR-Beitrags auf die Hälfte kommen sollte, damit das Konzept der modifizierten Bruttoanpassung bereits gedanklich für lange Zeit vorweggenommen würde, so daß neben dieser Abschmelzung dafür kein Raum mehr bliebe.

Der zweite Bestandteil des Vorschlagspakets besteht darin, daß die so berechnete Rente durch eine vom Gesetzgeber festzusetzende stufenweise Erhö-

<sup>1)</sup> Das würde etwa bedeuten: Steigt der Beitragssatz um einen Prozentpunkt, so wird der Anpassungssatz um 0,5 Prozentpunkte gemindert.

hung des Ertragsanteils in Anlehnung an die Lohnsteuerregelung in die Besteuerung einzubeziehen wäre, und zwar sukzessive so, daß die Besteuerung im Gegensatz zur heutigen Regelung effizient wird, wobei allerdings im Übergang keine Rente im absoluten Betrag gekürzt werden sollte. Im Vergleich zu einem für alle gleichen Abzug, wie er sich bei einer vollen Nettoanpassung durch die Berechnung einer durchschnittlichen Steuerbelastung der Aktiveneinkommen ergäbe, bestünde der verteilungspolitische Vorteil einer solchen Ertragsanteilsbesteuerung darin, daß — der Idee der Einkommensteuerprogression gemäß — höhere Alterseinkommen relativ stärker, niedrigere aber relativ schwächer belastet würden. Dem steht unter Umständen der Nachteil schwierigerer Erfassung gegenüber.

Mehr als der Ertragsanteil, etwa die ganze Rente, kann nicht besteuert werden, ohne wesentliche Teile unseres Steuersystems in Frage zu stellen, wie ja Entnahmen von Sparkonten und Auszahlungen aus Lebensversicherungsverträgen auch nicht versteuert werden, selbst wenn die Einzahlungen bzw. Prämien steuerbegünstigt waren. Der Sozialbeirat betont, daß eine solche Ertragsanteilsbesteuerung auch dann erforderlich ist, wenn die Rentner im Zuge einer Einkommensteuerveranlagung an dem Besteuerungsverfahren beteiligt werden müssen. Im Rahmen des gesamten Vorschlagspakets ist auf eine stärkere Besteuerung der Renten nicht zu verzichten, da sie zu einer gerechteren Einkommensverteilung zwischen Aktiven und Rentnern sowie zwischen letzteren selbst beiträgt und überdies auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts nahegelegt wird. Zugleich sollte ein Weg gefunden werden, um die im Zusammenhang mit der Steuererhöhung für Rentner anfallenden Steuer Mittel der Rentenversicherung zuzuführen, eventuell über eine gleichgewichtige Anhebung des Bundeszuschusses.

Bei einer solchen Kombination von modifizierter Bruttoanpassung und effizienterer Ertragsanteilsbesteuerung würde das Rentenniveau vermutlich leicht steigen, vor allem da die Belastungszunahme bei einer verstärkten Ertragsanteilsbesteuerung nach der Übergangszeit bei den Rentnern geringer wäre als eine zusätzliche Steuerbelastung der Aktiven, weil die Renten im Schnitt niedriger sind und somit zu einem erheblichen Teil im Bereich der Freibeträge lägen oder zumindest grundsätzlich von der Progression weniger betroffen würden. Eine solche Verbesserung des Rentenniveaus würde sich allerdings möglicherweise nicht ergeben, wenn durch wiederholte Korrekturen des Lohnsteuertarifs die Lohnsteuerquote annähernd konstant gehalten wird.

## C. Höhe und Fortschreibung des Bundeszuschusses

20. Die modifizierte Bruttoanpassung und die effizientere Ertragsanteilsbesteuerung wären zu ergänzen durch eine geänderte Bemessung des Bundeszuschusses. Der Sozialbeirat wiederholt seine mehrfach geäußerte Auffassung, daß der Bundeszuschuß jedenfalls im Ausmaß des Anstiegs der Rentenaus-

gaben wachsen sollte. Nach Ansicht vieler Beiratsmitglieder sollte der Anteil des Bundeszuschusses an den Gesamtausgaben der Rentenversicherungsträger sogar steigen, wenn die Gesamtbelastung für die Alterssicherung wie dargestellt zunimmt.

Durch die Koppelung des Anstiegs des Bundeszuschusses an die allgemeine Bemessungsgrundlage der Renten, wie sie heute gegeben ist, ist bekanntlich der Anteil des Bundeszuschusses an der Deckung der Rentenausgaben in der Arbeiter- und Angestelltenversicherung zu Lasten des Anteils der Beiträge von 31,4 v. H. 1957 auf 19,3 v. H. 1980 (1981: 16,9 v. H. bei Berücksichtigung der Kürzung des Bundeszuschusses um 3,5 Mrd. DM) gesunken, weil die Rentenausgaben durch eine ganze Reihe von Faktoren wesentlich stärker gestiegen sind als die allgemeine Bemessungsgrundlage. Eigentlich müßte der Idee unseres Systems der gesetzlichen Rentenversicherung entsprechend der Bundeszuschuß an die Entwicklung der nicht beitragsäquivalenten Leistungen gekoppelt werden (so wie es ähnlich auch die Wissenschaftlergruppe in ihrem Gutachten dargelegt hat), weil diese Leistungen auf einer allgemein politischen Entscheidung beruhen und daher nicht von den Beitragszahlern proportional zu ihrem Einkommen bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze, sondern von der Allgemeinheit der Steuerzahler finanziert werden sollten. Da die Bestimmung und Berechnung solcher nicht beitragsäquivalenter Leistungen aber auf Schwierigkeiten stößt, die jedenfalls zur Zeit nicht oder doch nicht konsensusfähig lösbar sind, erscheint dem Sozialbeirat im Einklang mit der Wissenschaftlergruppe eine Koppelung der Entwicklung des Bundeszuschusses an die Entwicklung der Rentenausgaben und nach mehrheitlicher Auffassung im Sozialbeirat auch eine Erhöhung des Anteils angemessen.

Der häufig geäußerte Einwand, es sei doch gleichgültig, ob Steuerzahler oder Beitragszahler die Mittel aufbringen, da der Kreis der beiden nahezu der gleiche sei, sticht nicht. Nicht nur der Kreis der Belasteten ist unterschiedlich; als wichtiger Aspekt kommt hinzu, daß die direkten Steuern im wesentlichen progressiv alle Einkommen und nicht nur proportional die Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze treffen, während die indirekten Steuern von der Gesamtheit der Nachfrager getragen werden müssen.

Bezüglich der Frage, ob bei zusätzlichen finanziellen Belastungen der — wie erwähnt anteilmäßig stark gesunkene — Bundeszuschuß wieder der früheren Quote angenähert, also auf etwa 20 bis 30 v. H. der Rentenausgaben angehoben werden sollte, warnen einige Beiratsmitglieder vor einer ins Gewicht fallenden Heraufsetzung. Nach ihrer Ansicht lenkt die Frage nach der Verteilung der Lasten auf Beitrags- und Steuerzahler leicht von dem grundsätzlichen Problem ab, ob ein weiterer Anstieg der Gesamtbelastung überhaupt vertretbar ist. Abgesehen von den Finanzierungsproblemen des Bundeshaushalts geben sie zu bedenken, daß die bei einer Erhöhung des Bundeszuschusses erforderlichen Steuererhöhungen höchst problematisch sind. Würden zur Deckung einer solchen Mehrbelastung direkte Steuern er-

höht, könnte die Belastung vielleicht noch stärker als bei einer Beitragssatzerhöhung kritisch für die Leistungsbereitschaft und die Kostenentwicklung werden, wobei letztere insbesondere im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Investitionsbereitschaft zu beachten sei. Würde dagegen mit einer Erhöhung der indirekten Steuern dem Trend der Gegenwart gefolgt, wäre dem Grundgedanken zuwidergehandelt, daß allgemeine sozialpolitische Leistungen deshalb durch Bundeszuschüsse zu finanzieren seien, weil eine Beitragsfinanzierung wegen der regressiven Wirkung der Beitragsbemessungsgrenze unsozial sei. Indirekte Steuern wirken nämlich ähnlich regressiv wie Beiträge, wenngleich sie einen breiteren Kreis der Bevölkerung treffen. Für andere Beiratsmitglieder bleibt indessen für die Forderung, bei steigender Gesamtbelastung für die Alterssicherung auch den Bundesanteil an den Ausgaben wieder zu erhöhen, die Tatsache entscheidend, daß die Beitragsbemessungsgrenze infolge ihrer noch stärker regressiven Wirkungen bei mittleren Einkommen eine ausschließliche Belastung der Beitragszahler verbietet, vielmehr eine stärkere Beteiligung der Steuerzahler gebietet. Außerdem wird darauf verwiesen, daß sich Entlastungen der öffentlichen Haushalte sowohl bei den Kriegsfolgelasten als auch im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel ergeben.

#### D. Belastungsverteilung und Belastungsgrenzen

21. Die Mitglieder des Sozialbeirats sind sich einig, daß bis etwa zum Jahre 2000 bei einer den bisherigen Erwartungen entsprechenden, d. h. im Vergleich zu später relativ geringen Belastungssteigerung eine solche Konzeption — mit dem Anstieg der Rentenbeitragssätze modifizierte Bruttorentenanpassung, ergänzt durch eine effizientere Ertragsanteilsbesteuerung sowie zumindest eine Koppelung des Bundeszuschusses an den Anstieg der Rentenausgaben — zu einer für alle Beteiligten tragbaren Belastungsverteilung führt.

Für die Zeit nach dem Jahre 2000 sieht ein Teil der Beiratsmitglieder die dann zu erwartende starke Belastungssteigerung der Beitragszahler — je nach Ausgestaltung des Bundeszuschusses auf Beitragssätze von rund 30 v. H. für die gesetzliche Rentenversicherung — für nicht mehr tragbar an. Selbst wenn bei solchen Belastungssätzen die verfügbaren Einkommen noch real steigen, sind nach Ansicht dieser Beiratsmitglieder die relativen Belastungen im Hinblick auf die bereits genannten Faktoren der Leistungsbereitschaft, der Investitionsbereitschaft und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu hoch. Das Ergebnis wäre, daß weniger zu verteilen wäre und Versicherteneinkommen wie Alterseinkommen davon betroffen wären.

Andere Beiratsmitglieder halten die oben genannte Lösung ebenso für die weitere Entwicklung nach dem Jahre 2000, auch unter der Annahme einer konstant bleibenden Geburtenhäufigkeit und damit eines so stark wie oben dargestellt steigenden Altersquotienten, im Interesse der Aufrechterhaltung der Lebenshaltung alter Menschen für geboten. Im übr-

gen hält dieser Teil des Sozialbeirats Aussagen über die Abhängigkeit der Leistungsbereitschaft, der Investitionsbereitschaft und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von dem Belastungsprozentsatz über so lange Zeiträume für zu wenig gesichert, als daß daran negative Konsequenzen geknüpft werden könnten. Es bestehen also unterschiedliche Ansichten im Sozialbeirat darüber, ob man bei einer derart steigenden Belastung nur den Anstieg des Nettorentenniveaus verringern soll, ob man das Niveau konstant halten soll oder ob man sich sogar gezwungen sieht, es zu senken. Real würden die Renten auch

nach der letzteren Konzeption bei weiterem Wachstum des Sozialprodukts noch steigen.

Einigkeit besteht indessen wieder darin, daß auch jenseits des Jahres 2000 keine diskretionären, d. h. von Jahr zu Jahr jeweils zu fällende Entscheidungen über die Rentenanpassungen getroffen werden sollten, sondern die Entwicklung der Renten nach einer für Rentner wie Beitragszahler langfristig überschaubaren Formel erfolgen sollte, damit das Vertrauen in die Stabilität der Alterssicherung weiterhin gewährleistet bleibt.

#### IV. Spezialprobleme einer Mindestsicherung im Alter und einer Sicherungspflicht für alle

##### A. Problematik einer Mindestsicherung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung

22. Der Sozialbeirat stimmt grundsätzlich dem Votum der Wissenschaftlergruppe (insbesondere Ziffern 172, 220 der Anlage) zu, daß im Normalfall (d. h. bei erfülltem Arbeitsleben mit einer entsprechenden Zahl von Versicherungsjahren) eine Rente zu sichern sei, die Armut ausschließe, und daß diese nach Möglichkeit durch Beitragszahlungen finanziert werden solle. Der endgültigen Zustimmung zu einem solchen Plan steht jedoch nach Ansicht mehrerer Sozialbeiratsmitglieder noch eine Reihe von bisher ungeklärten Fragen und Schwächen entgegen. Im Sozialbeirat wurde daher auch die Meinung vertreten, daß das Problem weitgehend durch eine allgemeine Rente nach Mindesteinkommen und durch eine verbesserte Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen gelöst werden könne, jedenfalls solange, bis diesen Unklarheiten und Schwächen Rechnung getragen sei. Andere Mitglieder des Sozialbeirats sind der Meinung, daß dieses Anliegen durch die Sozialhilfe besser abgedeckt wird.

23. Zu klären wäre z. B. die Frage, wie viele Versicherte bei erfülltem Arbeitsleben, d. h. mindestens 35 Versicherungsjahren, noch Rentenansprüche unter den Sozialhilfesätzen haben, sei es bei der jetzigen Regelung, sei es wenn die Rente nach Mindesteinkommen ohne zeitliche Begrenzung eingeführt und eine befriedigende Regelung der Hinterbliebenenversorgung bei der für 1984 geplanten Reform gefunden würde. Soweit der Sozialbeirat orientiert ist, liegen die zur Klärung dieser Fragen erforderlichen Unterlagen — etwa für die Gruppen, die heute Sozialhilfeansprüche haben — nicht vor. Daher ist auch nicht genau zu ermitteln, wie hoch der Betrag

wäre, den eine solche Mindestrente — über eine bloße Umschichtung von der Sozialhilfe zu den Rentenversicherungsträgern hinaus — zusätzlich erfordern würde. Ohne genaue Kenntnis der Ursachen solcher Armut ergab sich im Sozialbeirat keine einheitliche Zustimmung zu einer solchen Idee, deren Durchführung doch mit erheblichen Schwächen verbunden ist.

24. Probleme ergeben sich ferner hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen und der Bemessung der Mindestrente: Sollten es beispielsweise die bundesdurchschnittlichen Sozialhilfesätze sein oder sollte eine höhere Mindestgrenze gewählt werden? Wie soll Teilzeitarbeit, bei der dieser Mindestrentenanspruch nicht oder nur unter weiteren Bedingungen (vor allem Kindererziehung) zu gewähren wäre, berücksichtigt werden? Vor allem aber gibt die Tatsache zu Bedenken Anlaß, daß in erheblichem Umfange zusätzliche Umverteilungen stattfinden müßten, auch wenn in bezug auf die Mindestrente „Beitragsäquivalenz“ gefordert würde. Denn entweder müßte die Differenz zwischen der Rente, die sich nach der heutigen Regelung ergibt, und der Mindestrente doch bezuschußt werden, oder die im Vergleich zum aktuellen Beitragssatz erforderlichen höheren Beitragssätze für den betroffenen Personenkreis müßten teilweise durch Zuschüsse abgedeckt werden. Beides wird alternativ von der Wissenschaftlergruppe erwogen. Abgesehen von systematischen Bedenken vor allem gegen das letztere Verfahren (Beitragssatzdifferenzierung und -zuschussung) wären nämlich neue Umverteilungen erforderlich, welche die Belastung der Beitrags- oder Steuerzahler weiter erhöhen würden. Darüber hinaus ist zu fragen, ob es nicht gerechter und wegen der sich abzeichnenden Belastungen auch ökonomisch sinnvoller wäre, auf die so konzipierte Mindestrente zu

nächst sonstige Alterseinkünfte anzurechnen, zumal die Gründe, welche nach dem heutigen Recht zu niedrigeren Renten führen, noch nicht hinreichend geklärt sind.

Hinzuweisen ist auch darauf, daß diesem Problem im Zusammenhang mit der Harmonisierung der verschiedenen Alterssicherungssysteme eine besondere Rolle zukommt.

### B. Problematik einer allgemeinen Alterssicherungspflicht

25. Auch im Hinblick auf die Frage einer Sozialversicherungspflicht oder jedenfalls Sicherungspflicht für alle beschränkt sich der Sozialbeirat auf die Feststellung des Für und Wider, da die Meinungen hier geteilt sind. Dabei geht der Sozialbeirat davon aus, daß dieses Problem nur für einen kleinen Personenkreis relevant ist. Für eine allgemeine Sicherungspflicht (d. h. konkret Verpflichtung zur Sicherung bei der gesetzlichen Rentenversicherung zu den für Sozialversicherte gültigen Bedingungen, sofern nicht eine andere zur Mindestversorgung im Alter ausreichende Sicherung nachgewiesen wird) spricht die Tatsache, daß dann eine Mindestsicherung für faktisch alle Einkommensbezieher zu erreichen wäre, und das, soweit wie sozial vertretbar, ohne die mit Umverteilungsmaßnahmen einhergehenden Belastungswirkungen. Zugleich ergäbe sich eine nicht genau zu quantifizierende Entlastung bei der Sozialhilfe. Auch könnte mit der Sicherungspflicht für alle eine Steigerung der volkswirtschaftlichen Sparquote in wachstumspolitisch erwünschtem, sicherlich aber nicht übermäßigem Ausmaß einhergehen (der Großteil der so zu Verpflichtenden

dürfte bereits gesichert sein). Dies gilt allerdings nur, wenn die zusätzliche Sicherung im privaten Bereich erfolgt oder wenn die Rentenversicherung aus den Beiträgen der neu einbezogenen Versicherten Reserven bildet. Zugunsten einer allgemeinen Sozialversicherungspflicht wurde im Sozialbeirat auch vorgebracht, daß damit alle Einkommensbezieher und nicht nur die Beitragszahler an der allen gemeinsamen Aufgabe der sozial begründeten Umverteilung durch die Sozialversicherung beteiligt würden. Das hätte allerdings zur Voraussetzung, daß tatsächlich an den Einkommen sowie an den Versicherungsleistungen und den zu finanzierenden Umverteilungsmaßnahmen ausgerichtete Beiträge gezahlt würden, denn nur dann würde die Versichertengemeinschaft durch die Hinzukommenden nicht zusätzlich belastet. Desweiteren würde die Gefahr vermieden, daß nur die schlechtesten Risiken unter den bisher nicht Sozialversicherungspflichtigen in die gesetzliche Rentenversicherung eintreten.

26. Schwierigkeiten bereitet schließlich noch die Frage, was als der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbare Sicherung anzuerkennen ist. Wenn z. B. Vermögensanlagen im eigenen Betrieb oder im Wohnungsbau aus Sicherheits- bzw. Ertragsgründen nicht als entsprechende Sicherung gewertet werden, wird es entsprechend erschwert, sich selbständig zu machen bzw. die betriebsnotwendigen Investitionen vorzunehmen oder ein Eigenheim zu erwerben. Im Hinblick auf den Kreis der zu Sichernden ist zu entscheiden, wie die Ehefrauen und Familienangehörigen, die den Haushalt führen, kranke Familienmitglieder betreuen etc., behandelt werden sollen. Je nachdem wie die Regelungen bei der Reform zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen erfolgen, wird dazu ein unterschiedlicher Standpunkt möglich, eventuell notwendig sein.

## V. Aktualisierung der allgemeinen Bemessungsgrundlage

### A. Für und Wider einer Aktualisierung

27. Der Anstieg der allgemeinen Bemessungsgrundlage, der grundsätzlich nach dem jetzt gültigen Verfahren der Anpassungssatz für die Bestandsrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung ist, bestimmt sich nach dem jährlichen Anstieg der durchschnittlichen versicherungspflichtigen Entgelte im jeweils vorvergangenen Dreijahresabschnitt, folgt also der Entwicklung der durchschnittlichen versicherungspflichtigen Entgelte im Zeitabstand von etwa 3 Jahren (wobei Dreijahresdurchschnitte zugrunde gelegt werden). Unter Aktualisierung der allgemeinen Bemessungsgrundlage wird

hier verstanden, daß dieser zeitliche Rückstand verkürzt, unter voller Aktualisierung, daß er beseitigt wird. Letzteres würde bedeuten, daß der Zuwachs der versicherungspflichtigen Entgelte des Jahres, für das die Anpassung gilt (also des bei Verabschiedung des Anpassungsgesetzes jeweils kommenden Jahres) für die Anpassung der Renten in diesem bevorstehenden Jahr maßgeblich sein soll. Da diese Größe natürlich noch nicht bekannt ist, wird in der Diskussion über die Aktualisierung oft entweder eine unvollständige Aktualisierung unterstellt (maßgeblich ist das erste oder gar das zweite Jahr vor der jeweiligen Anpassung), oder es werden — wie z. B. im Gutachten der Wissenschaftlergruppe — relativ



komplizierte Fortschreibungsverfahren bzw. Verfahren zur Eingrenzung von Schwankungen des Rentenniveaus vorgeschlagen. Bevor auf diese Verfahren im einzelnen eingegangen wird, sollen hier noch einmal kurz die — in früheren Diskussionen bereits ausführlicher dargestellten — Vor- und Nachteile einer Aktualisierung erwähnt werden.

**28.** Die wichtigste Folge einer derartigen — hier zunächst als vollständig angenommenen — Aktualisierung bestünde darin, daß das Rentenniveau konstant bliebe; die Renten würden nämlich jeweils ebenso stark wie die Löhne steigen. Das würde zwar bedeuten, daß die Anpassungsraten bei den Renten stärker schwanken als bisher, weil die glättende Wirkung der jetzigen Berechnung mit gleitendem Dreijahresdurchschnitt wegfielen. Abgesehen von dieser Tatsache hätte aber die Konstanz des Rentenniveaus einen großen sozialen Vorteil, und auch die Finanzentwicklung der Rentenversicherung wäre überschaubarer. Sozial ist es immer als mißlich empfunden worden, daß infolge des zeitlichen Rückstandes der Bemessungsgrundlage der Anstieg der Renten gerade in Zeiten der Hochkonjunktur hinter dem der Einkommen der Aktiven zurückblieb. Die Renten wurden dann nämlich mit einem Dreijahresdurchschnitt früherer schwächerer Lohnanstiegsraten angepaßt, während gleichzeitig die Löhne und in der Regel auch die Preise stark stiegen und die Beitragseinnahmen kräftig flossen. Umgekehrt war es für die Lohnempfänger und Beitragszahler oft nicht einsichtig, wenn die Renten in Zeiten schwacher Konjunktur bzw. geringerer Lohnsteigerungen eben durch diese Regelung gesetzlich stärker angehoben wurden. Die finanzielle Folge einer Aktualisierung wäre zunächst, daß die wichtigste Ursache für Schwankungen in der Finanzlage der Rentenversicherungsträger wegfielen. Der zeitliche Rückstand der Bemessungsgrundlage führt ja dazu, daß die Einnahmen und Ausgaben für Renten, soweit von der Entwicklung der Löhne abhängig, mit zeitlich ungleichem Rhythmus schwanken. Damit entstehen im allgemeinen Überschüsse in Zeiten starker Lohnsteigerungen, dagegen Defizite in Zeiten schwacher Konjunktur, auch wenn langfristig Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sind. Mit der Aktualisierung entfällt diese Hauptursache der finanziellen Schwankungen. Zugleich entfällt damit die Möglichkeit, daß die Überschüsse in konjunkturell günstigen Zeiten für andere Zwecke, und sei es selbst für die Verbesserung der Bundesfinanzen, verwendet werden, die Defizite in Zeiten schlechter Konjunktur dagegen bleiben. Vor allem aber lassen sich Einnahmen, Ausgaben und Reserveentwicklung der Versicherungsträger im Falle einer Aktualisierung sicherer vorausberechnen. Langfristig bedeutet ja der zeitliche Rückstand der allgemeinen Bemessungsgrundlage nicht nur, daß das Rentenniveau schwankt, sondern daß es unterschiedlich hoch ausfällt, je nachdem wie stark die Löhne dem Trend nach steigen: Bei kräftigeren Lohnsteigerungen ist das Rentenniveau niedriger, weil es sich nach einer niedrigeren Bezugsbasis bemißt, bei einem langsameren Anstieg der Löhne tendenziell höher als im Falle der Aktualisierung. Würde die Verzögerung in der Bemessungsgrundlage beseitigt, so hätten bei-

spielsweise unterschiedliche Annahmen über die künftigen Lohnanstiegsraten keinen Einfluß mehr auf das Ergebnis der jährlich vorzulegenden Vorausberechnungen über 15 Jahre, und es entfielen die wichtigste Ursache für die Unsicherheiten in den Rentenfinanzen.

**29.** Eine (volle) Aktualisierung der Bemessungsgrundlage würde — da hiermit eine Konstanz des Rentenniveaus verbunden wäre — voraussetzen, daß das bisher schwankende Rentenniveau durch einen politischen Akt festgelegt wird, und zwar in Abwägung sozialpolitischer Motive mit der Finanzierbarkeit bzw. Belastbarkeit der Beitragszahler — es sei denn, man nähme willkürlich gerade das Rentenniveau des Einführungsjahres der Aktualisierung, das in Zeiten eines niedrigen Lohnanstiegs für die Rentner günstig, für die Finanzlage ungünstig ist (wie umgekehrt in Zeiten eines hohen Lohnanstiegs). Bei dieser politischen Festlegung des Rentenniveaus, deren Schwierigkeit der Sozialbeirat nicht unterschätzt, kann man natürlich einer günstigeren Finanzlage der Rentenversicherung oder einer verbesserten Einkommenslage der Rentner die Priorität einräumen. Im folgenden wird aber davon ausgegangen, daß eine solche Option nicht notwendigerweise aus der Aktualisierung folgt, sondern daß dieses Rentenniveau so festgelegt wird, daß es sich am Durchschnitt einer größeren Zahl vergangener Jahre orientiert. Wird das Rentenniveau unter dieser Annahme festgelegt, so hätte die Aktualisierung keine langfristigen Folgen für die finanzielle Entwicklung bzw. für die Höhe des Rentenniveaus, falls sich der Lohnanstiegstrend nicht ändert.

**30.** Den im Ganzen bedeutenden Vorteilen der Festlegung des Rentenniveaus steht der Nachteil gegenüber, daß mit der Aktualisierung auch die konjunkturellen Wirkungen der Schwankungen des Rentenniveaus bzw. der Finanzlage wegfielen. Setzt man voraus, daß die Zyklen der Konjunkturschwankungen etwa doppelt so lang sind wie der zeitliche Rückstand der Bemessungsgrundlage (und läßt man außer acht, daß auch die Löhne den Konjunkturschwankungen zeitlich verzögert folgen, sog. Lohn-Lag), fallen gerade in die Zeiten konjunktureller Schwäche Rentensteigerungen, die nach früher höheren Lohnsteigerungen bemessen sind und zu defizitär finanzierten Steigerungen der Konsumgüternachfrage führen, also konjunkturell anregend wirken. Umgekehrt wirken die mit Überschüssen verbundenen geringeren Rentensteigerungen in Hochkonjunkturzeiten nachfragedämpfend. In der Wirklichkeit vollziehen sich die Konjunkturbewegungen freilich nicht nach einem solchen starren Schema; die theoretisch denkbare Antizyklusik kommt also nicht voll zum Tragen. Die Verfestigung der Anpassungssätze durch den Dreijahresdurchschnitt verhindert aber immerhin, daß sich extreme Ausschläge der Lohnentwicklung im Sinne einer „Parallelpolitik“ unmittelbar auf die Renten übertragen und sichert so in der Regel eine gewisse Stabilisierungswirkung der Rentenfinanzen. Allerdings gab es auch schon Zeiten, so gerade im Endstadium des letzten großen Aufschwungs, nämlich in den Jahren 1973 und Anfang 1974, in denen die Rentensteigerung-

gen hoch waren und die ohnehin im Boom und in starken Preissteigerungen befindliche Konjunktur weiter anregten.

## B. Bewertung der Möglichkeiten einer Aktualisierung

31. Der weitaus überwiegende Teil der Sozialbeiratsmitglieder schätzt die Vorteile einer Aktualisierung höher ein als ihre Nachteile und würde sie daher befürworten, wenn eine Formel gefunden würde, die zum einen einfach und daher für die Beteiligten verständlich wäre und zum anderen in ihrer Wirkung der vollen Aktualisierung nahe käme, für die die genannten Vorteile gelten. Gelingt es nicht, eine solche Formel zu finden, so sollte nach Auffassung des Sozialbeirats die gegenwärtige Regelung mit einer zeitlich zurückliegenden Bemessungsgrundlage beibehalten werden. Diese Formel ist zwar ebenfalls nicht einfach, aber inzwischen im Bewußtsein der Beteiligten verankert. Für eine Aktualisierung sind dem Sozialbeirat bisher drei Gruppen von Formeln bekannt; diese befriedigen jedoch nicht oder sind in ihrer Wirkung noch zu unsicher.

Nach der bisher am meisten diskutierten Formel wird der Anstieg der allgemeinen Bemessungsgrundlage nicht am Lohnanstieg des Jahres der Anpassung, sondern an dem des Jahres davor gemessen. Dies hat den Nachteil, daß das Rentenniveau (und damit auch die Finanzlage) zunächst mit dem Unterschied der Lohnanstiegsraten des Jahres der Anpassung und des Vorjahres schwankt, noch verstärkt oder abgeschwächt durch den Schätzfehler für das Vorjahr — denn auch diese Anstiegsrate ist in dem Zeitpunkt, in dem der Gesetzentwurf über die Anpassung vorzulegen ist, erst für einen Teil des Jahres bekannt und muß für den anderen Teil somit geschätzt werden. Diese Schwankung und dieser Schätzfehler müssen dann, wenn das Rentenniveau — wie bei der Aktualisierung bezweckt — gehalten werden soll, im folgenden Jahr korrigiert werden. Damit werden u. U., wenn nicht gerade ein Ausgleich durch entgegengesetzte Abweichungen bei der Vorausberechnung der Lohnanstiegsrate erfolgt, die Schwankungen des Rentenniveaus noch erheblich verstärkt. Geht man, um diesen Schätzfehler zu vermeiden, mit der Bemessungsgrundlage etwas weiter zurück, so dürften die Nachteile des zeitlichen Rückstandes dafür wieder größer werden. Es muß jedoch geprüft werden, ob sie die Vorteile einer Aktualisierung überwiegen.

Eine zweite Gruppe von Formeln, so beispielsweise die im Gutachten der Wissenschaftlergruppe (Ziffer 107 der Anlage) vorgestellte, wählt daher zwar als Grundlage für die Ermittlung der allgemeinen Bemessungsgrundlage das durchschnittliche Arbeitsentgelt bzw. dessen teilweise vorausgeschätzten Wert des Vorjahres der Anpassung, schreibt diesen Wert aber mit den Steigerungsraten der Löhne eines vergangenen Mehrjahresdurchschnitts, sozusagen mit dem Trend, auf das Jahr der Anpassung fort. Schwankungen des Rentenniveaus werden dann durch die Entfernung der Lohnanstiegsrate dieses Anpassungsjahres vom Trend bestimmt. Die dem Sozialbeirat vorliegenden Untersuchungen über die Größe dieser Schwankungen im Vergleich zu denjenigen beim bisherigen Verfahren widersprechen sich z. T., so daß z. Z. jedenfalls damit gerechnet werden muß, daß der Vorteil einer Aktualisierung hierdurch mehr oder weniger hinfällig wird. Neben den — bei jeder Aktualisierung (vgl. Ziffer 28 dieses Gutachtens) relativ großen — Schwankungen des Anpassungssatzes fallen hier nämlich auch die aus der notwendigen Korrektur der Abweichungen zwischen den Fortschreibungsergebnissen und der dann eintretenden tatsächlichen Entwicklung resultierenden Veränderungen des Rentenniveaus möglicherweise stark ins Gewicht. Außerdem wird dieser Formelvorschlag von der überwiegenden Mehrheit des Sozialbeirats als für die Durchführung zu kompliziert empfunden.

Größere Schwankungen bleiben auch erhalten, wenn man im Prinzip am bisher geübten Verfahren festhält, aber (wie in Ziffer 110 der Anlage erwähnt) Ober- und Untergrenzen für das Rentenniveau festlegt, also eine Art Korridor vorgibt. Zu den Schwankungen innerhalb des Korridors könnten dann auch hier Schwankungen dadurch hinzukommen, daß das tatsächliche Rentenniveau und damit die Überschreitung oder Unterschreitung der Korridor Grenzen erst im Nachhinein feststeht, wenn die Lohnentwicklung des betreffenden Jahres bekannt ist und dann wieder korrigiert werden muß.

Der Sozialbeirat begrüßt es, daß hier nunmehr konkretere Unterlagen für die weitere Diskussion der Aktualisierung vorliegen. Er hält aber die bisher bekannten Formeln in ihrer Wirkung auf die Schwankungen von Rentenniveau und Finanzlage noch nicht für so ausreichend geklärt, als daß auf dieser Basis die Aktualisierung empfohlen werden könnte.

Ruppichterroth, den 11. Juni 1981

gez. Prof. Dr. Helmut Meinhold



## Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zu längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung

Inhalt	Seite
<b>Einleitung</b> .....	19
<b>A. Problemaufriß</b> .....	21
I. Ursachen für die Reformdiskussion .....	21
II. Verteilungspolitisch motivierte Reformansätze .....	21
III. Reformansätze im Interesse der Vermeidung finanzieller Schwankungen .....	23
IV. Finanzierung .....	24
V. Bedeutung der demographischen Entwicklung .....	26
<b>B. Kriterien zur Beurteilung des sozialen Alterssicherungssystems</b> .....	28
I. Ziele und Zielvariablen als Beurteilungskriterien .....	28
II. Relevante Zielbereiche des sozialen Alterssicherungssystems ....	29
1. Stetigkeit des Nettoeinkommens .....	29
2. Vermeidung der Ungleichmäßigkeit der Bedarfsdeckungsmöglichkeit .....	30
3. Leistungsangemessenheit des Einkommens .....	31
4. Vermeidung von Armut .....	31
5. Einkommensniveau und Einkommenswachstum .....	32
6. Vertrauen in die Stabilität und Gerechtigkeit der sozialen Sicherung .....	33
7. Stabilität von Ehe und Familie .....	33
8. Entfaltungschancen für das Individuum .....	33
9. Vermeidung von Vereinsamung .....	34
10. Stabilität im Altersaufbau .....	34
11. Soziale Mobilität .....	34
12. Transparenz und Verwaltungslast .....	34
III. Die simultane Berücksichtigung von verschiedenen Zielbereichen .....	35
<b>C. Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung</b> .....	35
I. Notwendigkeit und Grundform einer eigenständigen Modellrechnung .....	35
II. Modellrechnungsergebnisse .....	38
<b>D. Lösungsmöglichkeiten im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung</b> .....	45
I. Aktualisierung der Rentenberechnung und Rentenanpassung ....	45
II. Lastenverteilung zwischen Erwerbstätigen und Rentnern durch Änderung von Rentenformel und Beitragssatz .....	49
III. Besteuerung der Renten .....	53
IV. Bundeszuschuß und Finanzausgleich zwischen den Trägern .....	56
V. Erweiterung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag .....	58

	Seite
VI. Zeitlicher Belastungsausgleich durch Kapitalansammlung .....	63
VII. Regelungssysteme zur Sicherung eines Mindeststandards im Alter .....	66
1. Zur Abgrenzung zwischen Sozialhilfe und sozialem Alterssicherungssystem .....	66
2. Zur Abgrenzung des Normalfalls bei einer Normalfall-Mindestsicherung .....	68
VIII. Der Umfang der Versicherungspflicht .....	69
IX. Das Problem der sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen .....	71
1. Die Unvertretbarkeit der zur Zeit im politischen Raum diskutierten Lösungsmöglichkeiten .....	71
2. Lösungsmöglichkeiten .....	73
<b>E. Harmonisierung der unterschiedlichen Alterssicherungssysteme .....</b>	<b>74</b>
I. Die Übertragbarkeit von Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung auf andere Systeme .....	74
II. Die unterschiedlichen Alterssicherungssysteme .....	74
III. Notwendigkeit und Grenzen einer Harmonisierung .....	75
IV. Auswirkungen der erarbeiteten Vorschläge auf andere Alterssicherungssysteme .....	78
1. Aktualisierung .....	78
2. Normalfall-Mindestsicherung .....	78
3. Modifizierung der Ertragsanteilsbesteuerung .....	79
4. Modifizierte Nettoanpassung .....	79
5. Alterstrukturabhängige Beitragssatzbestimmung .....	79
<b>Schlußbemerkung .....</b>	<b>80</b>

## Einleitung

1. Der Sozialbeirat hat gemäß seinem Gutachten vom 23. Februar 1979<sup>1)</sup> — in Abstimmung mit der Bundesregierung — eine Gruppe von Wissenschaftlern beauftragt, eine Analyse der „längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung“ vorzunehmen, welche auch „die vielfältigen Wechselwirkungen“ sowohl hinsichtlich der „Stellung der Rentenversicherung innerhalb des Gesamtgefüges der Altersversorgung und der gesamten sozialen Transferleistungen“ als auch der „Verflechtung der mittel- und langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung mit der Wachstums-, Konjunktur-, Arbeitsmarkt- und Finanzpolitik“ einbeziehen soll. Diese Gruppe wurde am 12. November 1979 konstituiert. Sie besteht aus den Professoren Dr. Grohmann, Dr. Krupp, Dr. Mackscheidt, Dr. von Maydell, Dr. Meinhold und Dr. Schmähl. Als Termin für das dem Sozialbeirat zu erstattende Gutachten wurde vom Sozialbeirat das Frühjahr 1981 genannt („innerhalb von zwei Jahren“). Der Sozialbeirat verwies auf seine früheren Gutachten, in denen „diese Sachverhalte ... im Hinblick auf die jeweils anstehenden aktuellen Fragen behandelt und gewürdigt, aber in den letzten Jahren angesichts drängender Finanzfragen ... nicht im Gesamtzusammenhang“ dargestellt werden konnten. Der Sozialbeirat verwies ferner auf die „Arbeiten der Transfer-Enquête-Kommission sowie der Kommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen“.

2. Als konkrete Probleme nennt der Sozialbeirat im Zusammenhang mit diesem Auftrag<sup>2)</sup>

- a) den zeitlichen Abstand der allgemeinen Bemessungsgrundlage als wesentlichen Faktor der Rentenberechnung von der aktuellen Lohn- und Gehaltsentwicklung (time-lag bei der Berechnung und bei der Anpassung der Renten);
- b) die Verteilung der Finanzierungslast für die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Gemeinschaft der Beitragszahler und der Steuerzahler, wobei insbesondere auf den Zusammenhang zwischen der Komponente des sozialen Ausgleichs zur Komponente der Beitragsäquivalenz hingewiesen wird;
- c) die Entwicklung des Verhältnisses von Rentenanstieg und Anstieg der verfügbaren Einkommen der Aktiven;
- d) die Frage der demographischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland im kommenden halben Jahrhundert.

„In die Erörterung der ... dargestellten längerfristigen Probleme sind ...“ die „Unterschiede in der Al-

<sup>1)</sup> Gutachten des Sozialbeirats zu den Vorausberechnungen der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherungen bis 1993, Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/2709 vom 28. März 1979, Ziff. 14, S. 108

<sup>2)</sup> a. a. O., Ziff. 9, S. 106 ff.

terssicherung, insbesondere soweit der öffentliche Bereich betroffen ist, mit einzubeziehen.“<sup>3)</sup>

3. Die Gruppe legt im folgenden ihr gemeinsames Gutachten vor, das diesem Auftrag entsprechen soll, wie er insbesondere zu 1. umrissen ist. Daneben legen die Mitglieder der Gruppe zur Vertiefung der einzelnen Probleme, wie sie zu 2. genannt sind, Einzelgutachten vor, wobei sich Prof. Dr. Schmähl einer Reihe von Einzelfragen und Lösungsvorschlägen zur Anpassungsproblematik sowie zur Besteuerung von Renten widmet, Prof. Dr. Mackscheidt Fragen der Finanzierung im Hinblick auf die Träger behandelt, Prof. Dr. Grohmann Fragen der Bevölkerungs- und Erwerbsbevölkerungsentwicklung untersucht und Prof. Dr. von Maydell sich mit Fragen der verschiedenen Alterssicherungssysteme, insbesondere den rechtlichen Problemen einer Harmonisierung auseinandersetzt. Prof. Dr. Krupp beschäftigt sich mit Problemen der Kriterien, unter denen die Alterssicherung beurteilt werden kann, und ihrer Anwendung im Zusammenhang einzelner Lösungsmöglichkeiten. Prof. Dr. Meinhold obliegt die Koordination der Vorarbeiten zum gemeinsamen Gutachten und der Arbeit der Gruppe mit der des Sozialbeirats.

4. Die Wissenschaftlergruppe geht davon aus, daß ihre Aufgabe darin liegt, Unterlagen für Diskussionen über Lösungsmöglichkeiten der anstehenden Probleme und über die langfristige Entwicklung der Rentenversicherung im Sozialbeirat, in der Bundesregierung, im Parlament sowie auch in der Öffentlichkeit auf vertiefter Basis und vor allem unter Beachtung des Zusammenhangs der verschiedenen Probleme zu liefern. Sie teilt die bereits vom Sozialbeirat ausgesprochene „Besorgnis...“, daß diesen komplexen, alle Alterssicherungssysteme berührenden Sachverhalten in der öffentlichen Meinung, ebenso wie in zahlreichen wissenschaftlichen Beiträgen, vielfach nicht in hinreichender Weise Rechnung getragen wird.“<sup>4)</sup> Dieser Auffassung von ihrer Aufgabenstellung würde es widersprechen, wenn die Gruppe von vornherein und hinsichtlich aller genannten und weiteren Probleme anstreben würde, jeweils einen einzigen Lösungsvorschlag zu unterbreiten. Das geschieht vielmehr nur, wenn eine bestimmte Lösung nach Ansicht der Gruppe eindeutig gegenüber anderen Lösungsmöglichkeiten den Vorzug verdient.

5. Die Wissenschaftlergruppe geht davon aus, daß eine Reihe von teils schwerwiegenden Reformmaßnahmen im Bereich der Alterssicherung, nicht aber ihre vollständige Neukonzeption erforderlich sei. Auf die dabei zugrundeliegenden Kriterien ist in Kapitel II dieses Gutachtens einzugehen. Schon an dieser Stelle ist zu betonen, daß dabei auch hier die

<sup>3)</sup> a. a. O., Ziff. 10, S. 107

<sup>4)</sup> a.a.O., Ziff. 14, S. 108

Grundlagen des jetzigen Systems zu berücksichtigen sind. Insbesondere gilt dies für das Prinzip, die Renten am früheren eigenen Einkommen und am jeweiligen aktuellen Einkommensniveau zu orientieren, sowie für die Prinzipien der Beitragsäquivalenz, des sozialen Ausgleichs und des Generationenvertrages.

6. Weiterhin geht die Gruppe von folgendem aus:

- a) Es wird das gegliederte System der gesetzlichen Rentenversicherung und die Existenz unterschiedlicher Alterssicherungssysteme unterstellt. Diese Unterstellung schließt freilich die Bejahung des Finanzausgleichs und einer Harmonisierung der Alterssicherungssysteme ein. Eine darüber hinausgehende vollständige Vereinheitlichung der Systeme würde der Tatsache zuwiderlaufen, daß bei unterschiedlichen Lebens- (und Lebenseinkommens-)Verläufen mit oft unterschiedlichen Risiken, Verpflichtungen und damit verbundenen Sicherungsbedürfnissen auch unterschiedliche Formen der Alterssicherung geboten sein können. Auch würde eine so hochgradige Unterbrechung der — zumal für bereits ältere Menschen, die ihre auf dem bestehenden System basierende Lebenseinkommensplanung nicht mehr beliebig neu einstellen können — für die Alterssicherung so wichtigen Kontinuität bedeuten, daß schon gewichtige Gründe, die über Finanzausgleich und die Harmonisierung, soweit rechtlich möglich, hinausgehen, dafür angeführt werden müßten.
- b) Das Prinzip der Sollvorschrift für Regelanpassungen der gesetzlichen Alterssicherungsleistungen wird im folgenden nicht speziell zur Diskussion gestellt. Zwar gibt es eine Reihe gewichtiger wirtschafts-, insbesondere konjunkturpolitischer Gesichtspunkte — die auch als solche im folgenden anzusprechen sind —, die dafür sprechen, die Anpassung der Leistungen der gesetzlichen Alterssicherung nach den jeweiligen wirtschaftlichen, insbesondere konjunkturellen Möglichkeiten auszurichten. Schon der Anteil der Sozialleistungen, und — darunter als größtem Posten — der Alterssicherung am Bruttosozialprodukt (Sozialleistungen in der Abgrenzung des Sozialbudgets im Jahre 1978 31,3 v. H.<sup>5)</sup>, dabei 11,4 v. H. Alterssicherung) schließt es von vornherein aus, die Entwicklung der Ausgaben für die Alterssicherung unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung und damit den gesamtwirtschaftlichen Bedingungen der finanziellen Möglichkeiten zu regeln. Es ist auch, wie sich im Zusammenhang mit dem 20. und 21. Renten Anpassungsgesetz gezeigt hat (vor allem Renten Anpassung nicht entsprechend dem Anstieg der allgemeinen Bemessungsgrundlage nach bisheriger Rechnung, sondern mit 4,5 v. H., dann 4 und abermals 4 v. H. in den Jahren 1979 bis 1981), nicht auszuschließen, daß in besonderen Ausnahmefällen diskretionäre, jeweils zu entscheidende Anpassungen erfolgen.

<sup>5)</sup> Vgl. Sozialbericht 1980, Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/4327 vom 26. Juni 1980, S. 79, Übersicht 7.

Das Grundprinzip der Kontinuität, des Vertrauensschutzes und insbesondere das Prinzip der „lohnbezogenen“ Rente, genauer der Rentendifferenzierung auch nach Lebenseinkommen (siehe dazu auch Kapitel B und Kapitel D Abschnitt VI dieses Gutachtens), machen es indessen erforderlich, daß solche Veränderungen der bzw. Abweichungen von der Anpassungsregel besonders zu begründende Ausnahmen sein sollen, während die Anpassungen normalerweise nach feststehenden Regeln vorgenommen werden sollten. Dabei sollen die zu fordernden Begründungen der Ausnahmen so eng gehalten werden, daß es wirklich seltene Ausnahmen bleiben. Zu beachten ist dabei auch, daß Variationen der Anpassungsregeln, auch Unterlassungen von Anpassungen, einkommensnivellierende Wirkungen haben können, deren Wirkung auf die „Lohnbezogenheit“ der Rente jeweils zu überprüfen ist.

- c) Das bedeutet freilich nicht, daß die „sozialen Besitzstände“ für alle Betroffenen ungeprüft auch für die künftige Sozialpolitik und für die Prinzipien der Dynamik von der Wissenschaftlergruppe bejaht werden. Eine solche Garantie würde bedeuten, daß das Sozialsystem finanziell explodiert, weil alle — im historischen Wandel immer notwendig werdenden — Neuerungen und viele Bedingungsänderungen (so die Änderungen der Bevölkerungsstruktur) zu einer einkommensproportional schon festgelegten Größe hinzukommen würden. Die Wissenschaftlergruppe geht vielmehr davon aus, daß im Grundsatz für diejenigen, die schon Anspruch auf Rente haben, das sind insbesondere die Rentenbezieher, der Besitzstand zu wahren ist. Für diejenigen, die bisher Anwartschaften, aber noch keine Ansprüche im System erworben haben, kann sich die Besitzstandsgarantie nur auf die bis dahin selbst erworbenen Anwartschaften beziehen. Dies heißt insbesondere, daß für solche Anwartschaften, die auf dem Prinzip des sozialen Ausgleichs beruhen, sehr sorgfältig zu prüfen ist, ob für sie ein Besitzstand anzuerkennen ist. Die Besitzstandsgarantie beinhaltet nicht das Recht, Anwartschaften wie bisher auch in Zukunft zu erwerben. Für die neu in das System Eintretenden bestehen im Zeitpunkt ihres Eintritts keine Besitzstände.

7. Die Wissenschaftlergruppe glaubt, ihrem Auftrag am besten gerecht zu werden, indem sie sich schon im Problemaufriß und wieder nach der für den Zusammenhang aller Bereiche der Alterssicherung gültigen Darstellung der Urteilkriterien und der demographischen Perspektiven zunächst auf die Reformansätze konzentriert, die unmittelbar im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung unter mittel- bis langfristigen Perspektiven sichtbar sind. Dies ist der Bereich, der dem größten Teil der Bevölkerung die Grundversorgung bei Alter und Invalidität sichert, und in dem infolge ihrer überwiegenden Finanzierung durch Beiträge die Entwicklung der Größenordnung der Einkommenstransfer-Leistungen als Abgabe wie als Kostenfaktor besonders

transparent ist. Daher ist die öffentliche und auch die wissenschaftliche Diskussion über anstehende Reformen besonders fortgeschritten. Auf die Probleme des Zusammenhangs mit dem Gesamtgefüge der Alterssicherung wird dabei im Interesse der Klarheit der Ableitungen zunächst nur insoweit eingegangen, wie es direkt aus der betrachteten Problematik heraus geboten erscheint. Dafür wird dann

aber die Frage der Notwendigkeit wie der Möglichkeit der Übertragbarkeit solcher Reformen auf die Gesamtheit der Alterssicherung, speziell auf die anderen Alterssicherungssysteme, komplex im Kapitel V dieses Gutachtens (Harmonisierung der unterschiedlichen Alterssicherungssysteme) und vor allem in dem diese Probleme behandelnden Einzelgutachten aufgegriffen.

## A. Problemaufriß

### I. Ursachen für die Reformdiskussion

8. Sucht man nach den tieferen Ursachen dafür, daß nach einem Jahrzehnt relativ ruhiger und auf Fachgespräche beschränkter Diskussion seit Mitte der 70er Jahre das Alterssicherungssystem in der Bundesrepublik Deutschland wieder verstärkt im Gespräch ist, so sind es im wesentlichen vier:

- der verteilungspolitische Erfolg des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung, wie es 1957 geschaffen wurde, und auch der ergänzenden Alterssicherungen selbst, infolge dessen das Verhältnis der Alterseinkommen zu den Aktiveinkommen nicht mehr undifferenziert als zugunsten der Rentner veränderungsbedürftig angesehen wird;
- die Tatsache, daß die Rentenformel von 1957 eine hohe Empfindlichkeit der Finanzlage der Rentenversicherungsträger vom Grad der Inflation mit sich brachte und bringt;
- die Tatsache, daß als Bemessungsgrundlage für den Bundeszuschuß weder der Anstieg der Ausgaben der Versicherungsträger noch auch etwa der Anstieg des interpersonellen Einkommensausgleichs innerhalb der Ausgaben oder ähnliches, sondern die allgemeine Bemessungsgrundlage der Renten gewählt wurde, und daß damit der Anteil der Bundeszuschüsse an den Ausgaben der Rentenversicherungsträger ohne einleuchtenden verteilungspolitischen Grund auf wenig mehr als die Hälfte des früheren Anteils gesunken ist;
- endlich die bei jeder gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung zu beobachtende Veränderung gesellschaftlicher Anschauungen und damit Verhaltensweisen.

Das letztere führt zu sehr verschiedenartigen Problemen im Bereich der Alterssicherung, deren Konsequenzen vor allem auch deshalb in der öffentlichen Diskussion strittig sind, weil keine Einigkeit darüber besteht, ob man die Veränderung von Anschauungen oder Verhaltensweisen hinnehmen oder zu korrigieren suchen soll. Will man das erstere, ist zu klären, ob man die Folgen derartiger Änderungen für die Alterssicherung in vollem Einklang mit den Prinzipien der Rentenreform von 1957 be-

wältigen soll und kann, oder ob es auch einer Abwandlung oder veränderten Interpretation jener Prinzipien bedarf. Dabei ist insbesondere das Versicherungsprinzip und das Prinzip der Lohnbezogenheit zu erwähnen. Schließlich ist zu diskutieren, welche Maßnahmen als Konsequenz dieser Probleme im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten und, soweit als möglich, ohne Konflikt mit anderen sozial- und wirtschaftspolitischen, eventuell auch außenpolitischen Zielsetzungen (internationale Freizügigkeit) ergriffen werden sollen. Dies alles gilt z. B. für die Änderung des generativen Verhaltens und die daraus folgende Bevölkerungsstrukturproblematik, für die Änderung des Erwerbsverhaltens, damit u. a. auch der Einstellung zum menschlich wie ökonomisch optimalen Renteneintrittsalter, für die Einstellung zur Alterssicherung der Frau im Zusammenhang sowohl mit der Erwerbsstellung der Geschlechter als auch zu den etwaigen Funktionen als Erzieher, auch als Krankenpfleger, weiter für die vielfach geänderte Einstellung zum Solidaritätsbewußtsein innerhalb der Familie wie auch von oft nicht mehr klar abgrenzbaren sozialen Gruppen, damit auch zur Unterhaltspflicht und zur Vermögensanrechnung im Rahmen der Subsidiarität der Sozialhilfe und vieles andere mehr.

### II. Verteilungspolitisch motivierte Reformansätze

9. Der Erfolg der Alterssicherung und speziell der gesetzlichen Rentenversicherung hat dazu geführt, daß die Gleichsetzung von Rentenempfängern bzw. Haushaltungen, die überwiegend oder ausschließlich auf Renteneinkommen angewiesen sind, mit „Armen“ für immer mehr Menschen fragwürdig geworden ist, mit anderen Worten, daß es immer weniger „Arme“ im eigentlichen Wortsinn gibt, daß deren Probleme dafür aber auch um so schärfer empfunden werden. Noch 1957 war diese Gleichsetzung politisch weitgehend bestimmend, stand daher das „Rentenniveau“ im Vordergrund und spielte die Tatsache nur eine begrenzte Rolle, daß dieses Niveau in einer für die gesamte Gruppe der Rentner sozial aussagekräftigen Weise eigentlich gar nicht zu definieren ist. Neben oder gar vor das Streben nach einem möglichst günstigen und zugleich für die Be-

tragszahler tragbaren „Rentenniveau“ — gemessen als das Verhältnis eines für typisch gehaltenen Rentners (etwa eines solchen mit 40 Versicherungsjahren, der im Lebensablauf im Durchschnitt der Versicherten verdient und entsprechend Beiträge gezahlt hat) oder eines Durchschnitts der Rentenhöhe je Rentner zum aktuellen Durchschnittsverdienst der Versicherten — als Maß für eine im Zeitablauf anzustrebende „gerechte“ Rentenentwicklung tritt aber seither mit der Verbesserung der Einkommenslage vieler Rentenversicherter aus der Rente selbst, der betrieblichen oder privaten Alterssicherung oder sonstigen Einkünften immer mehr die Frage nach der gerechten Verteilung der Renten- bzw. Alterseinkommen zwischen den Empfängern, die Frage nach der Behandlung einer Kumulation von Renten mit anderen Einkommen und die Frage nach der gerechten Entwicklung der Alterseinkommen im Verhältnis zur Entwicklung der Aktiveneinkommen. Gerade diese Probleme werden daher eines der Hauptkriterien für Reformdiskussionen und Reformansätze sein. Dabei wird die Frage eine entscheidende Rolle spielen, wie eine solche Verteilungszielsetzung präzisiert und dann so angestrebt werden kann, daß sie zum Ziel der Aufrechterhaltung des Lebenshaltungsniveaus im Alter beiträgt und dabei nicht in unlösbar Widerspruch gerät zu den tragenden Kriterien der Konzeption der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere dem Prinzip der Beitragsäquivalenz und dem Prinzip der einkommensbezogenen Rente.

10. Eine dieser Verteilungsfragen, nämlich das Verhältnis der Einkommen von Renten- und Aktiveneinkommen, ist der eine Hauptgrund dafür, daß spätestens seit Mitte der 60er Jahre — also lange bevor aktuelle finanzielle Schwierigkeiten bei den Rentenversicherungsträgern offensichtlich wurden — über Nettoanpassung und über Besteuerung der Renten intensiv diskutiert wurde. Der andere Hauptgrund ist die Tatsache, daß — kaum durch steigende steuerliche Belastung im Gesamtdurchschnitt, stärker durch steigende steuerliche Belastung speziell der Versicherteneinkommen infolge vermehrten Hineinwachsens dieser Einkommen in die Einkommenssteuerprogressionszone, am sichtbarsten durch steigende Sozialbeiträge bei Renten-, Kranken- und auch Arbeitslosenversicherung — der Unterschied der Rentensteigerung im Maß der Bruttoeinkommensentwicklung im Verhältnis zur Steigerung der verfügbaren Einkommen immer sichtbar wurde und eben nicht mehr einfach damit begründet werden konnte, daß die stärkere Steigerung der Renteneinkommen im Interesse eines steigenden Rentenniveaus in faktisch jedem Fall gerecht sei.

Es ist von besonderer Wichtigkeit für die Diskussion über die Rentenentwicklung überhaupt und über die Nettoanpassung oder Besteuerung der Renten im besonderen, sich der Bedeutung gerade dieser Gesichtspunkte bewußt zu werden, und damit zugleich der Tatsache, daß im Gegensatz zu vielen Teilen der in der Öffentlichkeit dazu geführten Diskussion nicht der Gesichtspunkt finanzieller Entlastung,

sondern eben die Gesichtspunkte größerer Verteilungsgerechtigkeit die Hauptrolle spielen, jedenfalls spielen sollten. Eine unmittelbare finanzielle Entlastung in kürzerer Zeit könnten beide Regelungen im Vergleich zur jetzigen nur erbringen, wenn man die Renten im Übergang absolut reduzieren würde — was ohnehin unvertretbar wäre; in längerer Zeit wäre ein größeres finanzielles Ergebnis nur dann zu erwarten, wenn die Belastungsquote aus Steuern und Sozialabgaben in absehbarer Zeit beträchtlich steigt. Dazu wird im folgenden Genaueres zu sagen sein.

Betrachtet man die Diskussion um Rentenbesteuerung und Nettoanpassung unter diesem Gesichtspunkt, so reduziert sich der Unterschied zwischen beiden im wesentlichen darauf, daß die Nettoanpassung nur, aber immerhin, das Verhältnis des Rentenanstiegs zum Anstieg des Durchschnitts der Versicherteneinkommen berührt (und zwar zu einem noch zu definierenden Durchschnitt, der einen sinnvollen Vergleich zu den Renteneinkommen erlauben würde), dafür in der Verwaltung und insbesondere im Übergang leicht zu handhaben und für die Rentner durchschaubar wäre — die Besteuerung auch das Verhältnis der (nicht oder kaum betroffenen) kleinen zu den hohen Renten einschließlich der Kumulation mit anderen Einkommen berührt, veraltungsgemäß und im Übergang jedoch nur sehr schwer zu behandeln wäre. Eine künftige Diskussion dieser Frage wird sich daher vor allem dem Problem zuwenden, wo es Möglichkeiten gibt, beide Vorteile miteinander zu verbinden, ohne die Nachteile allzu schwer zu machen.

11. Ist die Rentendiskussion also durchaus nicht mehr gleichzusetzen mit einer allgemeinen Armutsdiskussion, so ist die Beschäftigung mit dem Problem derjenigen Rentner, die nach dem üblichen Begriff arm sind, um so dringender, weil insofern schwieriger, als nicht im Rahmen der allgemeinen Rentenformel lösbar — es sei denn, wie im einzelnen zu beschreiben, daß die Beitragshöhe von der gewollten Rente her bestimmt wird, unter Umständen mit Subventionierung der Beiträge für zu definierende Sachverhalte anstelle einer Umverteilung der Rentenansprüche im Vergleich zu den aus den Beiträgen zu errechnenden.

12. Sieht man vorerst davon ab und folgt dem Hauptteil der bisherigen Diskussion, so bieten sich auf den ersten Blick zwei mögliche Lösungen an:

Die Gewährung einer Grundrente, einer allgemeinen Mindestrente im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung und die Gewährung einer allgemeinen Staatsbürgerrente in Ablösung der Sozialhilfe, aber ohne deren Subsidiaritätsidee, welche letztere — jedenfalls mit der Anrechnung kleiner oder gebundener Vermögenswerte und der Unterhaltspflicht — verbreiteten Anschauungen vielfach nicht (mehr) entspricht. Beiden Lösungen stehen aber grundsätzliche Bedenken gegenüber: Die allgemeine Mindestrente würde je nach Niveau den Gedanken der Beitragsäquivalenz und der Lohnbezogenheit der Renten entgegenstehen, konstituierenden Prinzipien unseres Rentensystems. Die Über-

gangsprobleme zu einem System der Staatsbürgerrente wären weder finanziell noch verteilungspolitisch in angemessener Weise zu bewältigen. Es wäre insbesondere kaum vertretbar, wenn man aus finanziellen Gründen die Staatsbürgerrente nur denjenigen gewähren würde, die keine anderen Ansprüche haben, aber denen nicht, die durch Alterssicherungssysteme, insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung, mit eigenen Beiträgen andere Ansprüche aufgebaut haben. Es wird daher im folgenden nicht weiter darauf eingegangen.

13. Besondere Aufmerksamkeit im Rahmen der Problematik der Alterseinkommensverteilung erfordert das Nebeneinander verschiedener Alterssicherungssysteme, sowohl verschiedener Gruppen nebeneinander — gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung, berufliche Versorgungssysteme — als auch additiv (gesetzliche Rentenversicherung, betriebliche Alterssicherung, individuelle private Sicherung). Der „Harmonisierung“ der zunächst genannten, die unter den heute gegebenen Bedingungen als weitgehend selbstverständlich erscheint, im Sinne vergleichbarer Voraussetzungen, vergleichbarer Höhe, auch vergleichbarer steuerlicher Behandlung der Alterseinkommen aus verschiedenen Systemen und verschiedener Personen stehen rechtliche und soziale Bedenken entgegen, die teils aus der unterschiedlichen historischen Entwicklung, teils aus den unterschiedlichen beruflichen Bedingungen der zu Sichernden herrühren und bei denen genau zu überprüfen ist, inwieweit diese Unterschiede als überholt anzusehen sind. Durch das ebenfalls schon traditionell gewordene „Dreischichtensystem“, d. h., der Ergänzung von gesetzlicher Rentenversicherung durch betriebliche Alterssicherung bzw. öffentliche Zusatzversicherung und private Versicherung kann einerseits die Frage der „Übersorgung“ entstehen, die insbesondere problematisch wird, wenn das verfügbare Einkommen im Augenblick des Renteneintritts durch das Zusammentreffen solcher Ansprüche steigt und vor allem, wenn dieses mit Hilfe steuerlicher Begünstigungen oder öffentlicher Leistungen geschieht; andererseits handelt es sich bei den nicht gesetzlichen Sicherungssystemen zu großen Teilen um privatrechtlich begründete Ansprüche, in die aus verteilungspolitischen Gründen nicht eingegriffen werden kann und soll. Die Wissenschaftlergruppe beschäftigt sich im weiteren nicht weiter mit dem Problem der Kumulation; sie verweist insofern auf die Arbeiten und Ergebnisse der Transfer-Enquête-Kommission<sup>6)</sup>.

14. Die Wissenschaftlergruppe hat es auch nicht als ihre Aufgabe angesehen, sich mit der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst im einzelnen zu beschäftigen. Hierbei handelt es sich um ein Versorgungssystem, das im Grundsatz durchaus mit der betrieblichen Altersversorgung vergleichbar ist, insofern also keinen Einfluß auf die Diskussion der gesetzlichen Rentenversicherung haben sollte. Die Wissenschaftlergruppe weist allerdings mit Nachdruck darauf hin, daß die Finanzierung dieser Zu-

satzversorgung ausschließlich aus öffentlichen Mitteln, d. h. ohne Beteiligung der betroffenen Arbeitnehmer erfolgt. Vor diesem Hintergrund hält es die Wissenschaftlergruppe nicht für vertretbar, daß unabhängig von den durch die gesetzliche Rentenversicherung gezahlten Renten ein Gesamtversorgungsniveau garantiert wird, das zum Teil über dem zuletzt erzielten Nettoeinkommen liegt.

15. Mehrfach wird neuerdings diskutiert, ob man eine Beitragsdifferenzierung zugunsten kinderreicher Familien vornehmen sollte. Teilweise ist die Begründung dafür unmittelbar bevölkerungspolitisch, teilweise aber auch verteilungspolitisch und auf die Rentenfinanzierung gerichtet: Wer Kinder großzieht, leistet im weiteren Sinne genauso einen Beitrag zu seiner Alterssicherung, indem er künftige Beitragszahler für die Finanzierung des Umlageverfahrens heranzieht, wie derjenige, der jetzt durch Rentenversicherungsbeiträge im Wege des „Generationsvertrages“ für seine Alterssicherung sorgt. Auch die Leistung für Kindererziehung sei also im weiteren Sinne in den Begriff der „Beitragsäquivalenz“ aufzunehmen. Entsprechend seien dann die Rentenversicherungsbeitragssätze für Eltern zu senken. Die Wissenschaftlergruppe kann sich dieser Argumentation aus mehreren Gründen nicht anschließen. Zum einen wird der Begriff der Beitragsäquivalenz damit überhaupt nicht mehr quantifizierbar, zum anderen und vor allem ist der damit angesprochene Familienlastenausgleich jedenfalls in diesem Bezug der Bevölkerungsstrukturpolitik keine spezielle Angelegenheit der Solidargemeinschaft der Rentenbeitragszahler, sondern eindeutig eine Angelegenheit der Gemeinschaft aller Staatsbürger. Darüber hinaus erachtet die Wissenschaftlergruppe die Gleichstellung der Situation der Eltern und hier insbesondere von Müttern in den Rentenleistungen, wie sie durch die Einführung von Erziehungsjahren erreicht werden kann, für weit vorrangiger und verteilungspolitisch geboten.

### III. Reformsätze im Interesse der Vermeidung finanzieller Schwankungen

16. Die Tatsache, daß die Renten aufgrund der Formel von 1957 mit einem „time-lag“ dem Lohnanstieg folgen, d. h. unter anderem aufgrund einer allgemeinen Bemessungsgrundlage festgelegt werden, die dem durchschnittlichen Entgelt der Versicherten im vorvergangenen Dreijahresdurchschnitt gleicht, hat in der Vergangenheit zu unterschiedlichen finanziellen Konsequenzen geführt. Der zeitliche Rückstand der Bemessungsgrundlage hat unmittelbar zur Folge, daß die Relation von Renten zu Aktiveinkommen (das „Rentenniveau“) um so niedriger ist, und die finanzielle Situation der Rentenversicherungsträger um so besser, je stärker die Löhne steigen: die Renten — und damit in der Tendenz auch die Ausgaben — richten sich insoweit nach der allgemeinen Bemessungsgrundlage, d. h. nach dem vergangenen Einkommen; das Rentenniveau bezieht sich auf das Verhältnis der Renten zu den gegenwärtigen Einkommen und ist daher um so niedriger, je

<sup>6)</sup> Vgl. Zur Einkommenslage der Rentner, Zwischenbericht der Transfer-Enquête-Kommission, Februar 1979



stärker die Einkommen im Verhältnis zur Bemessungsgrundlage inzwischen gestiegen sind. Die Beitragseinnahmen dagegen richten sich zu erheblichen Teilen nach den gegenwärtigen Einkommen und eilen daher bei stärkerem Lohnanstieg den Renten voraus. Da nun der Lohnanstieg um so steiler zu sein pflegt, je stärker einerseits die Produktivität, andererseits die Lebenshaltungskosten ansteigen, ist insoweit eine unmittelbare Abhängigkeit der Finanzlage der Versicherungsträger auch von der Inflationsrate gegeben. Größere Wachstumsraten und ebenso inflatorische Steigerungen der Lohnanstiegsrate füllen die Kassen der Versicherungsträger, das Rentenniveau bleibt zurück.

17. Zusammen mit der einjährigen Verzögerung der Anpassung ab 1959 hat vor allem dieser Zusammenhang dazu geführt, daß die Finanzlage der Versicherungsträger sich in den sechziger Jahren und im Anfang der siebziger wesentlich günstiger entwickelte, als bei der Diskussion um die Rentenreform 1957 angenommen worden war. Die Produktivitätssteigerung, allmählich einsetzend auch stärkere Preissteigerungsraten und mit beiden die Lohnanstiegsraten waren wesentlich stärker als zunächst vorausberechnet. Überdies veranlaßten der Konjunkturunbruch von 1966/67 mit der kurzen Unterbrechung des steileren Lohnanstiegs und damit einer (kurzfristigen) Verschlechterung der Kassenlage der Rentenversicherungsträger sowie die Voraussicht des ersten Rentenbergs der 70er Jahre (Vergrößerung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern) Erhöhungen der Beitragssätze. Diese Erhöhungen und der wieder stärkere Lohnanstieg verbesserten zu Anfang der 70er Jahre die Finanzlage so, daß nicht nur soziale Verbesserungen (Rente nach Mindesteinkommen, flexible Altersgrenze) und ein halbjähriges Vorziehen der Rentenanpassung (halbe Zurücknahme der Verzögerung von 1959) finanzierbar erschienen, sondern auch ein Verzicht auf die rechtlich vorgesehene Beschränkung der Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentner im Vergleich zu den tatsächlich an die Krankenkassen geleisteten Zahlungen. Mit alledem erwiesen sich die Rentenversicherungsträger als finanziell überfordert, als vor allem mit dem konjunkturellen Einbruch ab 1974, der damit einhergehenden Verlangsamung des Lohnanstiegs bei gleichzeitiger Abnahme der Beschäftigten und damit Beitragszahler, die Einnahmen der Versicherungsträger nunmehr wesentlich langsamer stiegen als die Ausgaben und damit die Maßnahmen des 20. und 21. Renten Anpassungsgesetzes notwendig wurden.

18. Diese Entwicklung, die auch mit einer Vertrauenskrise gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung verbunden war, hat die seit langem geführte Diskussion über die „Aktualisierung“ der allgemeinen Bemessungsgrundlage wesentlich intensiviert. Durch Beseitigung des zeitlichen Rückstandes der allgemeinen Bemessungsgrundlage könnte diese Ursache für die Schwankung des Rentenniveaus und der Finanzlage der Rentenversicherungsträger beseitigt werden. Dem freilich stehen einerseits statistische Probleme (Bemessung des aktuellen Lohnanstiegs einer noch bevorstehenden oder

erst zum Teil vergangenen Periode) und auch solche der Lohnpolitik (amtliche Voraussage des Lohnanstiegs in einer kommenden Periode) entgegen. Im allgemeinen, d. h. abgesehen von der längeren Inflationsperiode in der ersten Hälfte der 70er Jahre, hat sich der time-lag der allgemeinen Bemessungsgrundlage auch antizyklisch ausgewirkt, da in Zeiten der Hochkonjunktur bei steilem Lohnanstieg die Nachfrage aus Renteneinkommen aufgrund vorangegangener geringerer Lohnanstiegsraten langsamer anstieg und bei den Rentenversicherungsträgern Einnahmenüberschüsse erzielt wurden, in Zeiten des konjunkturellen Rückschlags der stärkere Rentenanstieg nachfragestützend und damit auch beschäftigungsstützend wirkte und konjunkturstützende Verminderungen der Überschüsse auftraten. Auf diese konjunkturelle Wirkung müßte bei Aktualisierung verzichtet werden. Allerdings hatte auch der zeitliche Rückstand seine Nachteile in sozialer wie in konjunkturpolitischer Hinsicht: In Zeiten der Hochkonjunktur fühlten sich die Rentner, in Zeiten der Rezession die Beitragszahler und Lohnempfänger benachteiligt; konjunkturpolitisch wird heute die antizyklische Reaktion immer mehr in Frage gestellt, an ihrer Stelle wird eine verstetigende Konjunkturpolitik gefordert, im konkreten Fall also eine Beseitigung solcher Schwankungen. Auch diese Frage bedarf also eingehender Diskussion und Gewichtung der Vor- und Nachteile.

#### IV. Finanzierung

19. Die erwartbare finanzielle Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung, die trotz der konjunkturellen Rückschläge kurzfristig nicht zu Sorgen Anlaß gibt, enthebt nicht von der Pflicht, die langfristige Finanzierung dieses Parafiscus kritisch zu überdenken. Die Form, wie langfristig ein finanzielles Gleichgewicht der Rentenversicherung angesichts der erwarteten Entwicklung des Rentnerquotienten — der Relation von Rentnern zu Beitragszahlern — erreicht werden kann, ist noch zu finden. Sollen soziale Konflikte vermieden werden, so muß die Finanzierungsstruktur der gesetzlichen Rentenversicherung dahingehend geändert werden, daß ungleichmäßige Belastungen einzelner Bevölkerungsgruppen verhindert werden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob es verteilungspolitisch vertretbar ist, daß die Versichertengemeinschaft seit dem Jahre der Rentenreform von 1957 in zunehmendem Maße an der Finanzierung der Umverteilung beteiligt wurde, was zumindest die relative Abnahme des Bundeszuschusses an den gesamten Rentenausgaben belegt.

20. Vordergründig betrachtet scheint die Entwicklung vornehmlich der Ausgaben für die sich 1972 abzeichnende angespannte Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung verantwortlich zu sein. Die steigende Belastung, ausgelöst durch das Ansteigen des Rentenniveaus infolge des time-lag, durch das Anschwellen der Zahl der Rentenberechtigten und durch die konjunkturell bedingte hohe Arbeitslosenzahl, sind sicher die wesentlichen



Gründe gewesen für die Abkoppelung der Rentendynamisierung von der bruttolohnbezogenen Bemessungsgrundlage für den Zeitraum von drei Jahren und für den Entschluß, die Beiträge 1981 um einen halben Prozentpunkt auf 18,5 v. H. zu erhöhen — wie im 21. Rentenanpassungsgesetz beschlossen. Die Notwendigkeit permanenter Anpassungsprozesse liegt in der fehlenden automatischen Anpassung der Beiträge und Zuschüsse an die Rentenentwicklung. Ideal wäre deshalb eine Art Formelflexibilität auch für die gesamte Einnahme-Ausgabe-Struktur der gesetzlichen Rentenversicherung. Statt dessen erfolgt die Regelung des Finanzbedarfs seit 1957 durch die jeweiligen Rentenanpassungsgesetze und durch diskretionäre Änderung der Beitragssätze. In diesem Zusammenhang erfolgen, da keine konkrete Zurechnung der Finanzierungsströme — Arbeitnehmerbeiträge, Arbeitgeberbeiträge, Bundeszuschüsse — zu den einzelnen Leistungen existiert, permanente Umgliederungen im Einnahmensystem, für die im einzelnen keine ausdrückliche Rechtfertigung gegeben wird. So ist seit der Dynamisierung des Bundeszuschusses im Zuge der Rentenreform 1956/57 die relative Beteiligung des Bundes an den Gesamtausgaben von 30,9 v. H. (1957) auf 17,6 v. H. (1978) geschrumpft.

**21.** Der Bundeszuschuß gilt seit jeher, neben den Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, als dritte tragende Säule der Rentenversicherung der Arbeiter zunächst und später auch der Angestelltenversicherung und der knappschaftlichen Rentenversicherung. Der Bundeszuschuß für die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten ist zwar nicht auf dem status quo des Jahres 1957 abgeschätzt und festgelegt, sondern dynamisch angelegt worden. In seiner Dynamisierung folgt er aber im Prinzip nur der allgemeinen Bemessungsgrundlage, berücksichtigt jedoch nicht das Anwachsen der Zahl der Rentner, die Veränderungen der Anspruchsstruktur und die Verbesserung der Leistungen. Auf die Expansion in der Anzahl und den Kostensteigerungen dieser Leistungen nach 1957 reagiert er nicht mehr; aus diesem Grund mußte er relativ zu den anderen Finanzierungsquellen an Bedeutung zurückfallen. Dies sollte aber kein Anlaß sein, den Bundeszuschuß in der Gegenwart ohne besondere Begründung willkürlich anzuheben oder ihn einfach zu einem variablen Finanzierungsinstrument zur Schließung von aktuellen Finanzierungslücken zu machen. Derart unstetige und unüberschaubare Zuschußverpflichtungen würden die Rationalität öffentlicher Ausgabenplanung stören.

Es ist zu überlegen, ob nicht bestimmte Sonderrisiken und Zusatzleistungen systematisch durch staatliche Zuschüsse abgedeckt werden könnten. Das entspräche jedenfalls einer Tradition, die auf die Anfänge des Rentenversicherungssystems zurückgeht. Zu prüfen ist auch, ob und in welchem Maße der Bundeszuschuß zum Ausgleich demographisch bedingter Belastungen herangezogen werden sollte.

**22.** Auf der Finanzierungsseite sind die Beiträge derzeit die einzige Alternative zum Bundeszuschuß. Die Anhebung der Beiträge von 14 v. H. des beitrags-

pflichtigen Bruttoarbeitsentgelts seit der Einführung der Dynamisierung der Renten im Jahre 1957, auf 18 v. H. im Jahre 1973 und die Beitragserhöhung auf 18,5 v. H. im Jahre 1981, rufen die Frage nach der Grundlage der Bemessung der Beiträge hervor. Neben den nur indirekt steuerbaren Determinanten der Finanzierung, wie z. B. die Zahl der Erwerbstätigen, Zahl der Rentner, wirtschaftliches Wachstum, Ausbildungsdauer, spielen die direkt beeinflussbaren Determinanten, wie zum Beispiel Beitragssatz, Beitragsbemessungsgrenze und -grundlage, Rentenhöhe, Rentenalter und Rentenformel und Kreis der Versicherten, die weitaus größere Rolle bei der Beitragsbemessung, da sie den jeweiligen politischen Zielen unter Maßgabe ihrer Durchsetzbarkeit leichter angepaßt werden können. Der Anstoß zur Beitragssatzänderung kann, wie die Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung gezeigt hat, durch die Variation einer oder mehrerer dieser Determinanten gegeben werden. Generell läßt sich konstatieren, daß der Beitragssatz angepaßt werden muß, wenn bei Gültigkeit des Umlageverfahrens und bei konstantem Vermögen eine Veränderung des Rentnerquotienten oder des Verhältnisses zwischen der durchschnittlichen Höhe der Renten zur durchschnittlichen Höhe der Bruttolöhne eintritt. Da dies alles flexible Größen sind, die im Zeitablauf ständig variieren, wird eine exakte Vorhersage der Beitragssatzentwicklung erschwert; lediglich Tendenzen lassen sich aufgrund demographischer Daten angeben. Diese allerdings weisen erhebliche Beitragssatzsteigerungen für die nächste Generation aus.

**23.** Inwieweit die Beiträge erhöht werden können, um den Finanzierungsbedürfnissen der Rentenversicherung zu genügen, ist keine einfache Frage. Häufig wird schon jetzt darauf hingewiesen, daß die Finanzierung aus (ökonomisch-technischen) objektiven wie auch (finanzpsychologischen) subjektiven Gründen an Belastungsgrenzen stoße, wenn nicht schon gestoßen sei. Wenn man ermitteln will, ob und wann die Belastungsgrenze erreicht wird, ist der Rentnerquotient nicht sehr geeignet. Entscheidender ist es, die tatsächliche Reaktion der jeweils Betroffenen auf die Belastung durch Beiträge zu antizipieren. Es ist möglich, daß die Leistungsanreize der Arbeitnehmer erheblich beeinträchtigt werden. Die Belastung der Arbeitgeber mit Beiträgen kann dazu führen, daß die Investitionsbereitschaft geschwächt wird.

Geht man davon aus, daß zwar — wie es die Diskussion um die steuerlichen Belastungsgrenzen in der Finanzwissenschaft zeigt — absolute Abgabegrenzen nicht feststellbar, geschweige denn quantifizierbar seien, relative Grenzen aber existieren können, so ist die gegenwärtige Abgabenquote insgesamt gesehen sicherlich in ihrer Tendenz nicht ganz unbedenklich — ob jedoch die Rentenversicherungsbeiträge daran gravierenden Anteil haben, scheint gegenwärtig zweifelhaft. Insgesamt bleibt die Aufgabe bestehen, die Belastungsgrenzen immer wieder erneut sorgfältig zu untersuchen.

**24.** Das Finanzierungsvolumen kann nicht nur durch Erhöhung der Beiträge, sondern auch durch

Variation der Bemessungsgrundlagen und -grenzen ergiebiger gestaltet werden. Die erste Variante umfaßt verschiedene Modellvorstellungen, die auf eine erweiterte Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag hinauslaufen. Diese Modelle, die auch und zunächst unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten in die Diskussion gebracht wurden, sollen an geeigneter Stelle kritisch beleuchtet werden. Die zweite Variante betrifft Überlegungen zur Beitragsbemessungsgrenze, die derzeit das Doppelte der allgemeinen Bemessungsgrundlage trägt. Sie kann insoweit als problematisch diagnostiziert werden, als sie mit dem Grundsatz der Verteilungsgerechtigkeit in Konflikt gerät, weil die Beitragslast für die Arbeitnehmer mit einem Bruttoverdienst über der Beitragsbemessungsgrenze regressiv verläuft. So gibt es begründete Vermutungen dafür, daß für gewisse Einkommensbereiche und Haushaltstypen die Zahllast der Sozialversicherungsbeiträge zu einem regressiven Verlauf der Belastung mit direkten Abgaben insgesamt führt, da die tendenziell progressive Lohn- und Einkommensteuer durch den Regressiveffekt der Sozialversicherungsbeiträge überkompensiert wird.

Zu beachten ist auch, daß hier auf einen großen Teil des Leistungspotentials der Höherverdienenden als Beitrag zur Finanzierung der Rentenlast verzichtet wird; auf der anderen Seite muß berücksichtigt werden, daß durch diese Grenze auch spätere Rentenansprüche eingedämmt werden. An dieser Stelle stellt sich die grundsätzliche Frage, bis zu welcher Höhe individuelle Einkommen sozial abgesichert werden sollen, d. h. ob es eine Obergrenze für Rentenansprüche geben soll. Vertritt man die Meinung, daß angesichts der erwartbaren demographisch verursachten Belastung des sozialen Alterssicherungssystems eine der möglichen Alternativen auch in der Begrenzung der durch die soziale Alterssicherung gesicherten Rente liegt, muß man die Rentenbegrenzung, die aus der Beitragsbemessungsgrenze resultiert, akzeptieren oder unter Umständen verstärken. Wollte man den damit notwendigerweise verbundenen Verteilungseffekt auf der Beitragsseite vermeiden, müßte man überlegen, ob man den über alle Einkommensklassen proportionalen Zusammenhang zwischen Beitrag und späterer Rentenhöhe erhalten will.

25. Während es sich bei dem Bundeszuschuß an die gesetzliche Rentenversicherung um einen vertikalen Finanzausgleich handelt, können die daneben noch existierenden Finanzströme innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung und innerhalb der Sozialversicherung als Formen eines horizontalen Finanzausgleichs klassifiziert werden. Innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung besteht zwischen den Trägern der Rentenversicherung der Arbeiter und der Rentenversicherung der Angestellten ein Finanzausgleich, der durch Verschiebungen in der Beschäftigungsstruktur begründet ist.

26. Um die Abhängigkeit der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung von konjunkturellen Schwankungen zu vermindern, ist 1978 ein nennenswerter Finanzausgleich mit der Arbeitslosenversi-

cherung zustande gekommen; in Kauf genommen wird zwar, daß sich die Konjunkturabhängigkeit der Arbeitslosenversicherung verstärkt, dafür wird aber der Versicherungsgedanke wieder mehr betont. In die gleiche Richtung zielt der Finanzausgleich zwischen Rentenversicherung und Krankenversicherung.

## V. Bedeutung der demographischen Entwicklung

27. Über die demographische Entwicklung der deutschen Bevölkerung bis zum Jahre 2030 hat das Statistische Bundesamt vor einigen Monaten die Ergebnisse von drei neuen „Vorausschätzungsmodellen“ vorgelegt<sup>7)</sup>. An die Stelle des vorher in der öffentlichen und teils auch in der wissenschaftlichen Diskussion zumeist herangezogenen Modells ist dabei dasjenige getreten, bei dem als quantitativ wichtigste Annahme unterstellt wird, daß die Geburtenhäufigkeit auf dem Stand von 1978 beharrt, also weder weiter absinkt noch steigt.

Folgt man diesem Modell — im folgenden wird zwar ein differenzierteres Modell vorgestellt (vgl. Kapitel III) — so würde die „Bevölkerung im Erwerbsalter“ (im Alter von 20 bis unter 60 Jahren)<sup>8)</sup> bis etwa 1990 noch beachtlich zunehmen, dann aber in wechselndem Ausmaß abnehmen, besonders stark nach 2015. Im Jahre 2030 betrüge ihr absoluter Stand nur noch rd. 60 v. H. des jetzigen. Demgegenüber würde sich die Zahl der über 60jährigen sehr viel weniger verändern. Ein Rückgang wäre während des gesamten Vorausschätzungszeitraums kaum zu verzeichnen. Die Zahl läge im Gegenteil durchweg höher als heute und stiege nach 2020 nochmals kräftig auf rd. 115 v. H. des heutigen Standes an. Der Anteil der über 60jährigen an der Gesamtbevölkerung sowie ihr Verhältnis zur Zahl der 20- bis unter 60jährigen würde sich infolgedessen bis fast zur Jahrhundertwende nur wenig verändern, dann auf ein merklich höheres Niveau ansteigen und sich nach 2015 abermals beträchtlich erhöhen.

Bei der Diskussion solcher Zahlen ist zu beachten, daß es sich teilweise um Vorausschätzungen für solche Größen handelt, die für die deutsche Bevölkerung bereits weitgehend vorherbestimmt sind. Abgesehen von der etwaigen Veränderung der Sterblichkeit und etwaigen internationalen Wanderungen der deutschen Bevölkerung liegt für die Jahrhundertwende die Zahl der Deutschen im Alter von 20 bis 60 ebenso wie die der über 60jährigen bereits ganz fest, die letztere sogar bis etwa 2040. Gestaltbar

<sup>7)</sup> Vgl. dazu: Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/4437, vom 8. August 1980, S. 45f. und S. 50.

<sup>8)</sup> Die Abgrenzung der Bevölkerung im Erwerbsalter mit 20 bis unter 60 Jahren wurde hier, entgegen der zumeist gewählten von 15 bis unter 65 Jahren, gewählt, weil sie dem tatsächlichen durchschnittlichen Alter für den Eintritt ins Erwerbsleben und in die Rente etwa entspricht. Der „Altersquotient“ und, hier noch wichtiger, seine Zunahme in der oben beschriebenen Weise ist dabei größer als bei den zumeist gewählten Grenzen.

bis etwa zum Jahre 2000 ist also, wenn man aus den obigen Zahlen auf den „Altersquotienten“ und seine Bedeutung für die Finanzierung der Alterssicherung schließen will, abgesehen von etwaigen Veränderungen der Sterblichkeit, nur die Erwerbsquote einschließlich ihrer Veränderung durch verändertes Renteneintrittsalter, durch eine Veränderung des Versichertenkreises und durch die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte; eine Veränderung der Geburtenquote würde sich praktisch erst nach der Jahrhundertwende, dann allerdings allmählich zunehmend und gerade für die Jahre ab 2015 in größerem Maß auf diese Quoten auswirken.

**28.** Es kann gar nicht nachdrücklich genug betont werden, daß diese Entwicklung alle Alterssicherungssysteme gleichermaßen trifft, seien sie nun öffentlich oder privat organisiert. Die Beamtenversorgung und die private Lebensversicherung sind hiervon genauso betroffen wie die gesetzliche Rentenversicherung. Dies beruht letztlich darauf, daß real immer die aktive Generation die nicht aktive Generation zu unterhalten hat. So lange Alterssicherungssysteme von einer Größenordnung sind, daß sie gesamtwirtschaftlich nicht ins Gewicht fallen, mag dieser Tatbestand nicht deutlich werden. Für große Systeme, wie sie die gesetzliche Rentenversicherung und die Beamtenversorgung darstellen und für die Gesamtheit kleiner Systeme gilt dieses Prinzip jedoch uneingeschränkt.

**29.** Unter diesen Umständen werden zur Zeit in diesem Zusammenhang einerseits der „Handlungsbedarf“ diskutiert — konkret die Frage, ob die Entwicklung nicht insoweit sowohl ungewiß als auch in hohem Grad bereits unabänderlich sei, und dann, ab 2000 und jedenfalls ab 2015, doch, was man jetzt auch tue, Entscheidungen gefällt werden müßten, die unter den Bedingungen jener Jahre und nicht unter den Gegenwartsbedingungen gefällt werden müssen; keinesfalls könne es zulässig sein, die Hauptaufgaben der Gegenwart gegenüber jenen Aufgaben zu vernachlässigen —, etwa die Lösung des gegenwärtigen Arbeitslosenproblems durch eine vorausschauende Steigerung der Erwerbsquote, durch Heraussetzung des Renteneintrittsalters oder mindestens durch Unterlassung ihrer Senkung zu erschweren. Andererseits wird — und sei es nur, um die späteren Entscheidungen gedanklich vorzubereiten, daß die Unsicherheit der jetzt berufstätigen Generation über ihre Alterssicherung soweit als möglich reduziert wird — diskutiert, wie durch Einfluß auf die Geburtenhäufigkeit, auf die Erwerbsquote und die Rentnerquote der deutschen Bevölkerung, auf die Zuwanderung, auf die Finanzierungsmethoden, aber auch auf Sparen, Investitionen und wirtschaftliches Wachstum die Bedingungen für die Entscheidungen jener Zeit schon jetzt verbessert werden können.

**30.** Die Wissenschaftlergruppe geht davon aus, daß der Staat wie auch speziell das soziale Sicherungssystem wohl einen Einfluß auf die Geburtenrate haben, ob sie wollen oder nicht. Sie sollten jedenfalls individuelle Entscheidungen zur Kinderlosigkeit

nicht mit Sanktionen belegen, andererseits aber sehr dafür Sorge tragen, daß die zahlreichen faktischen Benachteiligungen von Familien mit Kindern abgebaut werden. In diesem Sinne sieht die Gruppe zwar davon ab, detailliert zu der Frage Stellung zu nehmen, inwieweit die Geburtenfreudigkeit eine Funktion des Einkommens bzw. auch einzelner ökonomischer Bedingungen sein kann und daher durch einkommenspolitisch orientierte Bevölkerungspolitik geändert werden könnte; internationale, intertemporale Vergleiche und solche zwischen den beiden deutschen Staaten sagen darüber zu wenig aus, weil die sonstigen Bedingungen, insbesondere die Verhaltensweisen der Bevölkerung und ihre Ursachen, auch in vergleichbaren Situationen zu unterschiedlich und zu vielfältig geprägt sind, die Herauslösung einer möglichen Ursache veränderter Geburtenhäufigkeit, nämlich etwa der Einkommenshöhe oder Einkommensverteilung, daher willkürlich wäre. Dies bedeutet aber nicht, daß die Gruppe Bemühungen, solche Voraussetzungen zu ändern, ablehnt. Sie geht vielmehr von dem Grundsatz aus, daß der Staat sich in dieser Frage neutral verhalten sollte, d. h. daß die Entscheidung bei den Menschen selbst bleiben sollte. Zu dieser Neutralität gehört aber auch, die zahlreichen Benachteiligungen kindererziehender Familien zu beseitigen. So sollten z. B. schlechte Wohnbedingungen für kinderreiche Familien vermieden werden. Eltern, die Kinder erziehen haben, sollten nicht eine schlechtere „Rentenbiographie“ haben als vergleichbare kinderlose Ehepaare, so wie dies zur Zeit in der gesetzlichen Rentenversicherung der Fall ist.

Selbst wenn diese Benachteiligungen kindererziehender Familien beseitigt werden, ist nicht damit zu rechnen, daß sich die demographische Entwicklung rechtzeitig ändert.

**31.** Von entscheidendem Einfluß für die Wirkung der Bevölkerungsstrukturveränderungen auf die Finanzlage der Rentenversicherungen ist auch die Einwirkung auf das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern durch Veränderung der Erwerbsquote, der Versichertenquote und der Rentnerquote durch Faktoren wie längere durchschnittliche Ausbildungszeiten, höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen, die ihrerseits wieder mit der Verminderung der Geburtenzahl zusammenhängen kann, niedrigeres Renteneintrittsalter, höheren Anteil der Versicherten und damit später auch der Rentner an der Gesamtheit der Erwerbspersonen. Auch hier sind zwar keine einigermaßen gesicherten Voraussagen möglich, wohl aber genauere Aussagen über das Gewicht der einzelnen einwirkenden Faktoren und zum Teil sogar über Ursachen ihrer Veränderung, die zugleich Schlüsse auf Möglichkeiten ihrer Veränderung (wenn man sie will) zulassen.

**32.** Geht man davon aus, daß hohe gesamtwirtschaftliche Belastungsquoten (hier vor allem Sozialabgaben) bei höheren realen Durchschnittseinkommen eher tragbar sind als bei niedrigeren, daß jedenfalls eine höhere Sozialleistungsquote bei höherem Sozialprodukt und vor allem das Steigen der Abgabe- bzw. Leistungsquoten bei steigenden Ein-

kommen eher tragbar sein dürften als bei konstanten, dann wird sichtbar, daß das wirtschaftliche Wachstum für das Urteil über die Entwicklung der Alterssicherung überhaupt, und speziell bei sich verändernden Bevölkerungsstrukturen, eine entscheidende Rolle spielt. Ebenso wird es bedeutsam, wenn man bedenkt, daß eine etwaige Reduktion des Rentenniveaus bei real noch steigenden Renten ein anderes Gewicht hat, nämlich voll und ganz ein Verteilungsproblem wird, als wenn durch solche Reduktion die Renten auch real sinken müßten. Auch hier spielt das wirtschaftliche Wachstum daher eine wesentliche Rolle für die Art der zu bewältigenden Probleme und damit für die Möglichkeiten ihrer Bewältigung. Aus all diesen Gründen spielt die Wachstumspolitik als solche, ihr Verhältnis zur Konjunkturpolitik und zur Entwicklung von Erwerbs- und Rentnerquoten eine große Rolle.

**33.** Eindeutig ist dabei, daß die Probleme der Bevölkerungsstrukturveränderungen eine Angelegenheit des „Altersquotienten“, nicht nur eines „Rentnerquotienten“ sind — mit anderen Worten, daß alle Alterssicherungssysteme davon berührt sind, daß es also auch aus diesem Grunde einer Harmonisierung — was bekanntlich nicht heißt: Vollvereinheitlichung — bedarf. Auch in anderer Hinsicht aber sind unterschiedliche Systeme durch diese Probleme angesprochen. Ist es nicht — zumal nach 2030 die Quote der Alten zwar höher bleibt als sie es jetzt ist, aber

doch wieder etwas sinkt, wenn die besonders starken Geburtenjahrgänge der 60er Jahre ausscheiden — möglich, die Last durch Vorsparen zu mildern — sei es indem in der gesetzlichen Rentenversicherung wieder, wie es in den 60er Jahren (unter anderen Sicherungsbedingungen) gegeben war, von einem höheren Vermögensfonds ausgegangen wird, sei es, daß ein Teil der „Last“ von der gesetzlichen Rentenversicherung auf andere Versicherungsarten (betriebliche, individuell private) übergeleitet wird — auch dies bei wachsenden realen Einkommen intensiv zu erwägen und in der Vergangenheit mitunter erwogen. Zunächst freilich ist es dazu notwendig zu prüfen, ob bzw. in welchem Maße solches Vorsparen überhaupt geeignet sein kann, das wirtschaftliche Wachstum zu fördern und damit die Lösung der späteren Probleme zu erleichtern, ob nicht vielmehr ein solches Vorsparen in den hier relevanten Größenordnungen nur zu Erwerbslosigkeit in der Gegenwart und erhöhter Inflationsgefahr in der Zukunft führt. Aber abgesehen davon: Es ist klar, daß mit solchen Überlegungen und dem Gedanken ihrer Institutionalisierung, sei es bei der gesetzlichen, sei es bei privater Sicherung, von neuem der ganze Komplex sozialpolitischer Entscheidungen und Werturteile angesprochen ist — man kann eine solche Problematik nicht alleine vom Kriterium der Tragbarkeit aus angehen, muß vielmehr immer den ganzen Komplex der sozialpolitischen Kriterien in die Betrachtung einbeziehen.

## B. Kriterien zur Beurteilung des sozialen Alterssicherungssystems

### I. Ziele und Zielvariablen als Beurteilungskriterien

**34.** Will man Reformvorschläge zur Weiterentwicklung des sozialen Alterssicherungssystems miteinander und mit dem geltenden Recht vergleichen, muß man Beurteilungskriterien angeben, mit deren Hilfe dies geschieht.

Ausgehend von ihren Wertvorstellungen werden Politiker in der Regel die von ihnen verfolgten politischen Ziele als Beurteilungsmaßstäbe verwenden. Gelegentlich werden sie sich aber auch an instrumentellen Gesichtspunkten orientieren, zum Beispiel an dem Ausmaß der Abweichung von bestehenden Regelungen.

**35.** In der Regel muß man damit rechnen, daß in der gesellschaftspolitischen Diskussion sehr unterschiedliche Positionen, d. h. sehr unterschiedliche Ziele vertreten werden. Will man diese miteinander vergleichen und die Unterschiede analysieren, ist es sinnvoll, Zielvariablen zu definieren, mit deren Hilfe die unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Positionen dargestellt werden können. Sie können als abstrakte Kriterien für die Diskussion benutzt wer-

den, auch wenn man von unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Standpunkten ausgeht. Sie können verschiedene Reformvorschläge zur Weiterentwicklung des sozialen Alterssicherungssystems diskussionsfähig machen.

Mit Hilfe der Zielvariablen können konkrete Ziele bestimmt werden. Definiert man zum Beispiel eine Alterseinkommensrelation, die das durchschnittliche Einkommen im Alter zu dem durchschnittlichen Einkommen während der Erwerbstätigkeit in Beziehung setzt, kann darüber diskutiert werden, welchen Wert man anstreben soll, und inwieweit eine bestimmte Maßnahme in der Lage ist, zur Erreichung dieses Wertes beizutragen.

**36.** Die Entscheidung, Zielvariablen als Beurteilungskriterien zu benutzen, geht davon aus, daß es sinnvoller ist, die Diskussion von Reformvorschlägen an Zielvariablen zu orientieren als an Instrumentvariablen. Letztlich kommt es darauf an, was erreicht werden soll, und nicht, wie es erreicht wird. Dabei ist freilich nicht zu übersehen, daß auch die meisten Instrumentvariablen Zielelemente enthalten. Insofern sind sie zu berücksichtigen. Lediglich in dem relativ seltenen Fall, daß bestimmte Ziele

sich eindeutig nur mit bestimmten Instrumenten erreichen lassen, kann eine Anknüpfung an Instrumente sinnvoll sein. Freilich entstehen auch hier Probleme, wenn von diesen Instrumenten Auswirkungen auf die Erfüllung anderer wichtiger Ziele ausgehen.

**37.** Der hier entwickelte Grundsatz scheint der Tatsache zu widersprechen, daß in sozialpolitischen Diskussionen Instrumentvariablen, z. B. in der Form einzelner rechtlicher Regelungen, eine wesentliche Rolle spielen. Dieser Widerspruch ist jedoch leicht aufzulösen, indem man berücksichtigt, daß mit instrumentellen und institutionellen Änderungen erhebliche Reibungsverluste verbunden sein können, daß die Kontinuität von Regelungen einen Wert an sich darstellt, der zumindest im politischen Raum relativ hoch bewertet wird. Dies muß übrigens nicht nur daran liegen, daß Politiker sich primär an ihren Erwartungen über Wählerreaktionen orientieren, genau so gut ist es möglich, daß Anpassungskosten der von Reformen betroffenen Individuen wesentlich ins Gewicht fallen, oder anders ausgedrückt, daß von vielen subjektiv der Status quo einer nur marginal verändernden Reform vorgezogen wird.

Gerade dieses Sachverhalts wegen ist es aber wichtig, klar zwischen Instrument- und Zielvariablen zu trennen. Dies bedeutet einerseits, die Reformalternativen nur anhand der Zielvariablen zu beurteilen und die Instrumentvariablen so zu wählen, daß sie einen möglichst hohen Grad der Zielerreichung sicherstellen. Andererseits bedeutet dies auch, daß Zielelemente, die implizit in den Instrumentvariablen enthalten sind, explizit in den Katalog der Zielvariablen aufgenommen werden müssen. Es geht also einerseits darum, eine Verkürzung der Kriteriendiskussion auf den Mittelbereich zu verhindern, es geht andererseits darum, die Zielelemente von Instrumenten bei der Diskussion zu berücksichtigen.

**38.** Komplexe soziale Sicherungssysteme wie das der Bundesrepublik Deutschland orientieren sich an einer ganzen Anzahl von Zielvariablen. Diese können nicht auf triviale Art und Weise auf einen Indikator reduziert werden. Insofern gibt es auch nicht die Möglichkeit, eine ein für allemal gültige Gewichtung der verschiedenen Zielvariablen vorzulegen. Auch die Gewichtung der verschiedenen Zielvariablen ist Teil der politischen Entscheidung, und die Gewichtung wird sich sowohl mit dem Stand der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung wie mit dem Grad der Erfüllung einzelner Ziele ändern.

Auf diesem Hintergrund kann die Reihenfolge der im folgenden wiedergegebenen Zielvariablen nicht als Prioritätsreihenfolge interpretiert werden. Eine solche ist auch nicht beabsichtigt. Die Reihenfolge orientiert sich eher an der Wichtigkeit, die den einzelnen Zielvariablen in der sozialpolitischen Diskussion zugemessen wird.

**39.** Bei der Entwicklung eines Zielkatalogs ist die Frage der Meßbarkeit der Zielvariablen zu berücksichtigen. Ohne Zweifel gibt es eine Anzahl von Ziel-

variablen, bei denen oder für die nicht zu erwarten ist, daß eine genaue Messung möglich ist. Dazu kommen solche, wo eine prinzipielle Meßbarkeit gegeben, die statistischen Daten jedoch nicht vorhanden sind. Auch wenn man diese Zielvariablen aus der Diskussion nicht ausschließen darf, sollte soweit wie möglich versucht werden, auf meßbare Zielvariablen zurückzugreifen. Das ist, wenn auch mitunter mit Einschränkungen, in sehr viel mehr Fällen möglich, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Zu vermeiden ist jedoch, bei den Ansätzen zur Quantifizierung Ziele zu vernachlässigen, weil bzw. soweit sie nicht quantifizierbar sind oder sie entgegen ihrem bzw. abweichend von ihrem ursprünglichen Zielinhalt so umzudefinieren, daß sie quantifizierbar werden.

**40.** Auf dem Hintergrund eines derartigen Zielkatalogs lassen sich die wichtigsten Grundsatzfragen des sozialen Sicherungssystems diskutieren. Im folgenden wird darauf verzichtet, schon die einzelnen Zielvariablen anzugeben. Statt dessen werden Zielbereiche dargestellt und ihr Bezug zu den zu lösenden Problemen des sozialen Alterssicherungssystems entwickelt.

Letztlich gehen gerade vom sozialen Alterssicherungssystem, das in hohem Maße die ökonomische Situation eines wesentlichen Teils der Bevölkerung bestimmt, Auswirkungen auf nahezu das gesamte gesellschaftliche System aus. Es kann nicht Sinn dieser Studie sein, all jene Zielvariablen zu diskutieren, die vom sozialen Alterssicherungssystem mit betroffen sind. Vielmehr muß sich die Diskussion auf jene Zielvariablen beschränken, die für die Reform des Systems von zentraler Bedeutung sind. Freilich ist die Abgrenzung zwischen diesen beiden Typen von Zielvariablen teilweise willkürlich.

## II. Relevante Zielbereiche des sozialen Alterssicherungssystems

### 1. Die Stetigkeit des Nettoeinkommens

**41.** Das deutsche soziale Alterssicherungssystem orientiert sich in hohem Maße an der Vorstellung, daß jemand im Alter nicht aus der sozialen Situation herausfallen soll, die er während seiner Erwerbstätigkeit erworben hat. Dies bedeutet einerseits, daß man darauf verzichtet, Umverteilungsmaßnahmen, die in der Erwerbstätigkeitsphase nicht durchgesetzt wurden, nun im Alter durchzusetzen. Angesichts der vorhandenen Ungleichverteilung der Erwerbseinkommen ist eine Gleichverteilung der Alterseinkommen mit diesen Vorstellungen unvereinbar. Andererseits wird dieses Grundprinzip im deutschen Alterssicherungssystem in vielfältiger Weise variiert.

Die Art der Berechnung der persönlichen Bemessungsgrundlage, die Berücksichtigung der Zahl der Versicherungsjahre und die Existenz von Beitragsbemessungsgrenzen tragen dazu bei, daß dieses Grundprinzip in unterschiedlicher Weise im deutschen Alterssicherungssystem gewährleistet wird.

42. Diese Grundvorstellung spiegelt sich bei gegebener Haushaltszusammensetzung am ehesten in der Stetigkeit des Nettohaushaltseinkommens wider. Die Versorgungssituation der im Haushalt lebenden Personen hängt letztlich hiervon ab. Deshalb ist es notwendig, diese Zielvariable so zu definieren, daß eine Veränderung der Haushaltszusammensetzung nicht zu einer Veränderung der Stetigkeit des Haushaltsnettoeinkommens führt. Anzustreben wäre, nur diejenigen Teile des Haushaltsnettoeinkommens zu berücksichtigen, die den beiden Ehepartnern zuzuordnen sind. Hierbei ergeben sich freilich beträchtliche statistische Schwierigkeiten.

Im Falle des Haushalts mit einem Verdienere bereitet die Bestimmung der Stetigkeit des Haushaltsnettoeinkommens relativ wenig Schwierigkeiten, da hier auf den wohldefinierten Einkommensstrom des einen Einkommensbeziehers zurückgegriffen werden kann. Es ist zu ermitteln, wie dieses Einkommen in der Zeit verläuft. Als Bezugsbasis kann entweder auf das letzte Einkommen während der Erwerbstätigkeit (wie im Prinzip bei Beamten) oder auf ein gewichtetes Einkommen des Erwerbstätigkeitszyklus (wie im Prinzip in der Rentenversicherung) abgestellt werden.

43. Erheblich komplizierter liegen die Dinge, wenn sich das Haushaltsnettoeinkommen aus dem Einkommen mehrerer Einkommensbezieher zusammensetzt, insbesondere wenn die beiden Ehepartner nur kurzzeitig miteinander verheiratet waren und/oder in Ehen mit anderen Ehepartnern lebten und/oder sehr unterschiedliche Erwerbszyklen aufweisen. Wählt man in diesem Falle als Bezugsbasis das letzte Einkommen des Haushalts, bereitet eine Definition der Stetigkeit des Haushaltsnettoeinkommens kaum Schwierigkeiten, wählt man als Bezugsbasis ein gewichtetes Einkommen des Erwerbstätigkeitszyklus, ist zusätzlich zu klären, ob und wie man außerhalb der jetzigen Ehe verbrachte Erwerbstätigkeitszeiten berücksichtigt.

44. Die „Stetigkeit des Haushaltsnettoeinkommens“ kann dazu dienen, die Rentendifferenzierung zu begründen. Hierin liegt nicht notwendigerweise eine Verletzung des Prinzips der Beitragsäquivalenz. Es ist ohne weiteres ein System denkbar, in dem die Rentendifferenzierung sich an der Stetigkeit des Haushaltsnettoeinkommens orientiert und in der die Beiträge so differenziert werden, daß Beitragsäquivalenz gewährleistet ist.

Im heutigen sozialen Alterssicherungssystem werden sehr unterschiedliche Grade der Stetigkeit des Haushaltsnettoeinkommens erreicht. Sie können in Alterseinkommensrelationen, Pensionierungs- und Verwitwungsrelationen gemessen werden. Bei der Diskussion muß daher die Situation unterschiedlicher sozioökonomischer Gruppen analysiert werden. Es ist zu klären, warum diese Zielvariable in so unterschiedlicher Weise realisiert wird. Wichtige Bestimmungsgründe sind die Beitragsbemessungsgrenze und die Verläufe der Lebenseinkommenskurven.

Zwar besteht weitgehend Konsens darüber, daß es Funktion der Beitragsbemessungsgrenzen, und in ihrem Gefolge der Grenzen der persönlichen Bemessungsgrundlage, ist, nur einen Teil der Einkommensdifferenzierung während des Erwerbstätigenzyklus in der Altersversorgung zu sichern. Angesichts des geänderten Erwerbsverhaltens von Frauen ist aber zu fragen, inwieweit die unterschiedlichen Beitragsbemessungsgrenzen von Ein- und Zweiverdienern, die bei gleichem Haushaltseinkommen zu sehr unterschiedlichen Versorgungsführungen, sozial begründbar sind.

45. In bezug auf die Stetigkeit des Haushaltsnettoeinkommens ist die Frage nach der Gleichbehandlung der verschiedensten sozioökonomischen Gruppen von besonderer Bedeutung. Es geht um die Gleichbehandlung von Männern und Frauen, Verheirateten und Ledigen, Ein- und Mehrverdienerhaushalten, Haushalten mit und ohne Kindern.

Ergibt die Analyse Ungleichbehandlungen, was für das zur Zeit realisierte System der sozialen Alterssicherung sicher gilt, sind weitere Zielbereiche in die Überlegung einzubeziehen. Zunächst ist zu fragen, ob diese Ungleichbehandlung tatsächlich gewollt ist oder nur auf historisch überholte Gegebenheiten zurückgeht. Ist sie gewollt, ist zu klären, ob hiermit eine gewollte Umverteilung beabsichtigt ist — diese wäre im Zusammenhang des Zielbereichs Verminderung der Ungleichmäßigkeit der Bedarfsdeckungsmöglichkeit zu diskutieren — oder ob sie eine Entsprechung auf der Beitragsseite hat. Diese wäre im Zusammenhang mit dem Zielbereich Leistungsangemessenheit des Einkommens — Beitragsäquivalenz der Leistungen — zu erörtern.

## 2. Verminderung der Ungleichmäßigkeit der Bedarfsdeckungsmöglichkeit

46. Es ist in hohem Maße kontrovers, inwieweit von dem sozialen Alterssicherungssystem Umverteilungseffekte in Richtung auf eine größere Gleichmäßigkeit der Verteilung von Einkommen, welches wiederum Bedarfsdeckungsmöglichkeiten sicherstellt, ausgehen soll. In jedem Fall muß diese Dimension in die Überlegung einbezogen werden, sei es, weil man unbeabsichtigte Egalisierungen entdecken will, sei es, weil man meint, daß das soziale Sicherungssystem in höherem Maße zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung beitragen müsse.

Auch unabhängig hiervon ist es nicht möglich, diese Verteilungsdimension auszuklammern, da zumindest die Relation zwischen durchschnittlichem Erwerbseinkommen und durchschnittlichem Alterseinkommen verteilungspolitisch bestimmt werden muß. Wichtige Bestimmungsfaktoren des Rentenniveaus wie der individuellen Nettoeinkommensverläufe liegen insbesondere in der Bemessung der Erstfestsetzung der Renten wie in den darauf folgenden Anpassungsschritten. Die Auswirkungen von Brutto- und den verschiedenen Arten der Nettoanpassung, von Besteuerungsansätzen und zusätzlichen Belastungen der Rentner — wie zum Beispiel durch Krankenversicherungsbeiträge — auf die



Verteilungssituation sind in die Analyse einzubeziehen.

47. Zwischen den Zielvariablen im Bereich Stetigkeit des Haushaltsnettoeinkommens und im Bereich Verminderung der Ungleichmäßigkeit der Bedarfsdeckungsmöglichkeiten können sehr wohl Konflikte entstehen. Erst die Formulierung dieser unterschiedlichen Zielvariablen erlaubt die Formulierung dieses Konfliktes und zwingt dazu, Entscheidungen zwischen ihnen zu treffen. Dabei wird es in der Regel darum gehen, für die unterschiedlichen Zielvariablen die Ziele so festzulegen, daß sie miteinander realisierbar sind.

### 3. Leistungsangemessenheit des Einkommens

48. Eine wichtige Größe für die Beurteilung der Einkommensverteilung ist die Frage, inwieweit ein Einkommen als angemessen oder „gerecht“ betrachtet wird. Im Bereich der Alterseinkommen wird diese Frage in der Regel mit den früher gezahlten Beiträgen verknüpft. Eine Rentendifferenzierung wird akzeptiert, soweit den unterschiedlichen Renten auch unterschiedliche Beiträge entsprechen. Die Einbeziehung dieses Zielbereichs erfordert ein genaues Studium der Beitragsäquivalenz von Leistungen. Dies bereitet gerade in einem sozialen Sicherungssystem nach dem Umlageverfahren — wie es in der Bundesrepublik Deutschland existiert — erhebliche Schwierigkeiten. Es gibt sehr unterschiedliche Definitionen des Konzepts der Beitragsäquivalenz, die zu sehr unterschiedlichen Umverteilungsvolumina führen. Einmal kann man die Renten an kapitalisierten Beiträgen messen, zum anderen kann man auf die Umverteilungsneutralität innerhalb einer Generation oder Kohorte abstellen und verlangen, daß sich Beitragsstruktur und Rentenstruktur decken.

Das erstgenannte Verfahren ist in hohem Maße von der Wahl des zugrunde zu legenden Beitragskonzepts und des Zinssatzes abhängig. Sinnvollerweise sollte man als Zinssatz die Lohnsteigerungsrate benutzen und bei den Beiträgen standardisierte Beitragssätze unterstellen, die für eine stationäre Bevölkerung zu ermitteln sind. In diesem Falle führen Veränderungen der Generationenstärke zu einem Umverteilungseffekt zwischen den Generationen. Gelegentlich werden auch Rechnungen auf der Basis der tatsächlich gezahlten Beiträge mit einem konstanten, von der Lohnsteigerungsrate unabhängigen Zinssatz durchgeführt. In diesem Falle ergibt sich ein zusätzlicher Umverteilungseffekt, der im wesentlichen vom Verlauf des Wirtschaftswachstums abhängig ist. Die Wissenschaftlergruppe sieht in derartigen Rechnungen auf der Basis der tatsächlich gezahlten Beiträge und konstanter Verzinsung keine vertretbare Interpretation des Konzepts der Beitragsäquivalenz. Beschränkt man die Definition der Beitragsäquivalenz auf die Anforderung der Umverteilungsneutralität innerhalb einer Generation oder Kohorte, führen demographische Änderungen nicht zu einer Verletzung der Beitragsäquivalenz, da diese sich ja nur auf die relativen Positionen bezieht.

Um so problematischer sind Abweichungen von einem derart eingeschränkten Konzept der Beitragsäquivalenz. Sie sind zu diskutieren und auf ihre Begründbarkeit aus anderen Zielen zu überprüfen. Sie sind auf jeden Fall von solchen Abweichungen von der Beitragsäquivalenz zu unterscheiden, die sich aus unterschiedlichen Wachstumspfaden und unterschiedlichen Generationsstärken ergeben.

49. Es ergibt sich freilich die Frage, inwieweit Fälle der sogenannten Überversorgung, konkret von Zunahmen des Haushaltsnettoeinkommens zum Zeitpunkt der Pensionierung mit der Zielvariablen Beitragsäquivalenz begründet werden können. Berücksichtigt man den instrumentellen Charakter dieses Zielbereichs, ergeben sich zumindest Zweifel. Orientiert man sich zum Beispiel an den Gesichtspunkten des Zielbereichs Stetigkeit des Haushaltsnettoeinkommens, ergibt sich die Frage, inwieweit dann nicht die Beiträge in der Vergangenheit zu hoch angesetzt waren. In diesem Zusammenhang werden unterschiedliche Begründungen für Rentenhöhe und Beitragshöhe deutlich. Einerseits kann man die Rentenhöhe aus dem gewünschten Versorgungsniveau ableiten, hieraus wiederum die Beitragshöhe. Andererseits kann man die Beiträge aus dem Erwerbseinkommen und hieraus wiederum die Rentenhöhe ableiten. Auf dem zweiten Weg ist ein angemessenes Versorgungsniveau nicht garantiert. Die Beitragsäquivalenz kann freilich in beiden Fällen gewährleistet werden.

### 4. Vermeidung von Armut

50. Ein wichtiges Kriterium für jedes soziale Sicherungssystem ist die Frage, inwieweit es in der Lage ist, die Entstehung von Armut zu vermeiden oder entstandene Armut zu beseitigen. Das Ziel Vermeidung von Armut beruht auf einem sehr weitgehenden gesellschaftlichen Konsens. Kontrovers ist dagegen, auf welche Art und Weise dieses Ziel erreicht werden soll. In bezug auf das Alterssicherungssystem entsteht insbesondere die Frage, ob dieses so ausgestaltet werden soll, daß jemand, der einen normalen Erwerbszyklus im Alterssicherungssystem verbracht hat, vor Armut im Alter gesichert ist. Gibt man dem Zielbereich Verminderung der Ungleichmäßigkeit der Bedarfsdeckungsmöglichkeit eine hohe Priorität, bedeutet das Ziel Vermeidung von Armut, daß eine Mindestversorgung oder Grundrente für jeden, der unter die Armutsgrenze fällt, sichergestellt werden muß, auch wenn die aus seinem Erwerbseinkommen gezahlten Beiträge hierfür nicht ausreichen. In diesem Fall wird der Zielerreichungsgrad in Bereich Leistungsangemessenheit des Einkommens geringer.

51. Gibt man demgegenüber diesem Zielbereich eine hohe Priorität, muß das System so ausgestaltet werden, daß zumindest für diejenigen, die einen normalen Erwerbszyklus im Alterssicherungssystem verbracht haben, mit Hilfe der Beiträge ein Sicherungsniveau erreicht wird, das eine ausreichende Altersversorgung sicherstellt, d. h., daß zumindest

die Entstehung von Armut im Alter verhindert wird.

Besonders wichtig sind diese Überlegungen zur Zeit für die soziale Sicherung von Haushalten mit geringem Einkommen, d. h. insbesondere Haushalte von alleinstehenden Frauen und Haushalte mit nur einem Verdiener. Gerade im letzten Fall ergibt sich die Schwierigkeit, daß unter Umständen aus nur einem geringen Einkommen die Sicherung für zwei Personen aufgebaut werden soll.

**52.** Schließlich gibt es auch die Auffassung, das Ziel „Vermeidung von Armut“ bei der Gestaltung des Alterssicherungssystem nicht zu berücksichtigen, da dies Aufgabe der Sozialhilfe sei. Nun ist es sicher richtig, daß ein Alterssicherungssystem nicht alle Eventualfälle berücksichtigen kann, daß insofern Sozialhilfe nach wie vor zur Vermeidung von Armut notwendig ist. Soweit der Staat den Bürger zu einer bestimmten Beitrags- und Rentenhöhe mit dem Argument zwingt, daß der Bürger sonst unzureichend Vorsorge für sein Alter treffen würde, trägt der Staat auch die Verantwortung dafür, daß die so erreichte Versorgung ausreichend ist. Das mindeste, was der Bürger erwarten muß, ist, daß der Staat das Versorgungsniveau in der Alterssicherung so definiert, daß er und gegebenenfalls sein hinterbliebener Ehegatte im Alter nicht arm wird. Jemand, der zeit seines Lebens Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt hat, muß sich darauf verlassen können, daß das Ergebnis eine zumindest armutvermeidende Rente ist. Wird dies nicht sichergestellt, ergibt sich ein Zielkonflikt mit dem Zielbereich „Vertrauen in die Stabilität und Gerechtigkeit der sozialen Sicherung“, da der Staat dann eine Verantwortung nicht einlöst, die er — sogar mit dem Mittel des staatlichen Zwangs versehen — übernommen hat.

Es ist darauf hinzuweisen, daß Vorschläge zur Einführung einer Grundrente für jedermann nicht notwendigerweise mit dem Ziel „Vermeidung von Armut“ begründet werden. Sehr häufig stehen derartige Vorschläge auch mit dem Zielbereich Ungleichmäßigkeit der Bedarfsdeckungsmöglichkeiten in Zusammenhang.

### 5. Einkommensniveau und Einkommenswachstum

**53.** Vom Alterssicherungssystem gehen Wirkungen auf Konjunktur und Wachstum aus. Diese können einmal direkt den gezahlten Transferströmen zugeordnet werden, sie wirken aber auch indirekt über die Reaktionen der Wirtschaftssubjekte auf das Alterssicherungssystem. Auf der anderen Seite sind dementsprechend die direkten Konjunktur- und Wachstumsimpulse zu analysieren, die von den gezahlten Beiträgen und Rentenleistungen ausgehen.

Größere Bedeutung haben aber wahrscheinlich die Reaktionen der Wirtschaftssubjekte auf das System. Hierbei ist insbesondere zu klären, ob die Leistungsbereitschaft der Wirtschaftssubjekte geschmälert wird, wenn die Belastungen, die durch das soziale Alterssicherungssystem verursacht werden, be-

stimmte Grenzen überschreiten. Leider liegen über die Auswirkungen der Beitragsbelastung der Sozialversicherung auf Investitions- und Leistungsbereitschaft wenig empirische Kenntnisse vor. Es ist daher notwendig, sich an dieser Stelle auf wenige allgemeine Aussagen zu beschränken.

**54.** Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß es objektive, historisch unveränderbare Belastungsgrenzen offensichtlich nicht gibt. Im Wachstumsprozeß sind Belastungsgrenzen bisher immer gestiegen. Dies dürfte auch in Zukunft der Fall sein. Dies schließt freilich nicht aus, daß es zu einem bestimmten Zeitpunkt zumindest subjektiv wirksame Belastungsgrenzen gibt, die das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen können. Diese können insbesondere erreicht werden, wenn die Belastung sehr schnell oder sprunghaft steigt. Belastungssprünge sollten daher möglichst vermieden werden. Zugleich ist Voraussetzung für Belastungserhöhungen ein ausreichendes Wirtschaftswachstum. Nur wenn durch Wachstum immer noch ein realer Einkommenszuwachs auch nach Erhöhung der Belastung sichergestellt ist, kann damit gerechnet werden, daß von der Belastungserhöhung tragbare Rückwirkungen auf das Wirtschaftswachstum ausgehen.

**55.** Ein zweiter wichtiger Gesichtspunkt für die Akzeptanz der Beitragsbelastung ist ihre Zweckorientierung. Nach allen bisherigen Erfahrungen ist die Bereitschaft, eine Beitragsbelastung zu tragen, größer, wenn man sicher ist, daß dieser erhöhten Belastung auch später eine erhöhte Rentenleistung gegenübersteht. Gerade auf diesem Hintergrund erhält die Beitragsäquivalenz und das Vertrauen der Betroffenen in die Aufrechterhaltung derselben eine entscheidende Bedeutung. Wenn das Vertrauen darauf, daß einer relativ höheren Belastung auch eine relativ höhere Leistung gegenübersteht, zerstört wird, wird es erheblich schwieriger werden, die demographisch erwartbaren zusätzlichen Beitragsbelastungen durchzusetzen. Auch aus diesem Grund ist die Stärkung der Beitragsäquivalenz eine wichtige Voraussetzung für die Lösung der zukünftigen Probleme der Alterssicherung.

Unter diesem Gesichtspunkt kann man wohl davon ausgehen, daß die Abgabewiderstände bei beitragsäquivalent gestalteten Sozialbeiträgen geringer sind als bei direkten Steuern. Auch dieses ist bei der Gestaltung der Finanzierungsstruktur der Alterssicherung zu berücksichtigen.

**56.** Eine wesentliche Rolle spielt freilich auch die Merklichkeit der Abgabe. Der Abgabewiderstand ist beim Quellenabzugsverfahren in der Regel gegenüber Veranlagungen niedriger. Ähnliches gilt für den Vergleich von indirekter Besteuerung mit direkter Besteuerung, wahrscheinlich aber auch mit Sozialbeiträgen. Dies ist einer der Gründe dafür, warum eine Umstellung der Arbeitgeberbeiträge diskutiert wird.

Es ist weniger klar, ob der oben erwähnte geringere Abgabewiderstand von Sozialversicherungsbeiträgen sich auch auf die Arbeitgeberbeiträge bezieht,



da hier kein unmittelbarer, sichtbarer Zusammenhang zu der später erwartbaren Leistung gegeben ist. Andererseits muß man berücksichtigen, daß die Belastung durch Arbeitgeberbeiträge angesichts der steuerlichen Absetzbarkeit derselben geringer ist, als die durch vergleichbare Arbeitnehmerbeiträge. Ohne Zweifel sind aber gerade im Bereich der Arbeitgeberbeiträge Belastungswiderstände zu erwarten.

57. Insgesamt empfiehlt sich, die historische Bedingtheit der Belastungsdiskussion nicht aus dem Auge zu verlieren. Prognosen über Belastungsgrenzen haben sich bisher in der Regel als falsch erwiesen.

#### 6. Vertrauen in die Stabilität und Gerechtigkeit der sozialen Sicherung

58. Dieser Zielbereich hat eine subjektive und eine objektive Dimension. Objektiv geht es darum, daß die finanziellen Bedingungen des Systems so gestaltet werden, daß es langfristig stabil ist, ohne andere Zielbereiche zu verletzen. Subjektiv ist zu beachten, daß diejenigen, die ihre Alterssicherung dem sozialen Sicherungssystem anvertrauen, sicher sein müssen, daß sie sich darauf verlassen können. Dieser Zielbereich wird insbesondere dann zunehmend wichtig werden, wenn die demographische Situation relativ hohe Beiträge erfordert.

59. Auf instrumentaler Ebene sind hier insbesondere die Probleme der Besitzstandswahrung und der ad-hoc-Eingriffe zu erwähnen. Ständige ad-hoc-Eingriffe zerstören das Vertrauen darauf, daß man einen von politischen Zufälligkeiten unabhängigen Anspruch erworben hat. Dasselbe gilt, wenn man in vorhandene Ansprüche eingreift.

Dies bedeutet freilich nicht, einen Anspruch darauf zu bejahen, daß Ansprüche wie bisher auch in Zukunft entstehen können. Soll die unbedingt notwendige Flexibilität des sozialen Sicherungssystems erhalten bleiben, gehört zum Besitzstandsprinzip auch die Möglichkeit, die Ansprüche von Personen, die neu in das System treten, völlig neu zu gestalten. Darüber hinaus muß es möglich sein, für schon im System befindliche Personen Regelungen zu treffen, die sich auf die Ansprüche beziehen, die erst in der Zukunft entstehen werden. Besitzstandswahrung kann nur die schon entstandenen Ansprüche und selbsterworbenen Anwartschaften betreffen. Sie sollte sich nicht auf das Entstehen neuer Ansprüche beziehen.

60. Auch wenn man Besitzstandswahrung nur auf die schon entstandenen Ansprüche und Anwartschaften bezieht, bedeutet dies, daß mit langen Übergangszeiten gerechnet werden muß. Diese engen die Flexibilität des Systems ohnehin ein. Um so wichtiger ist es zu verhindern, daß unter dem Gesichtspunkt einer falsch verstandenen Besitzstandswahrung nicht mehr revidierbare Entscheidungen für eine sehr lange Zeit erfolgen.

Gerade weil eine so definierte Besitzstandswahrung Voraussetzung für das Vertrauen in die Stabilität und Gerechtigkeit der sozialen Sicherung ist, müssen die langfristigen Auswirkungen von Reformen der sozialen Alterssicherung zentraler Bestandteil ihrer Beurteilung sein. An dieser Stelle ist eine langfristige Verantwortung notwendig. Heute wird darüber entschieden, aufgrund welcher Ansprüche Renten in 30 oder 40 Jahren gezahlt werden sollen. Will man die Zukunft nicht zu sehr belasten, muß man heute das Entstehen von Ansprüchen verhindern, die man meint, nicht tragen zu können.

#### 7. Stabilität von Ehe und Familie

61. Das soziale Alterssicherungssystem greift in vielfältiger Weise in den familiären Zusammenhang ein, indem es einerseits die Ehepartner, unter Umständen in unterschiedlicher Weise, mit Beiträgen belastet und später mit Renten versieht. Gerade im Kontext der sozialen Sicherung der Frau sind die Wirkungen des sozialen Alterssicherungssystems auf die Stabilität von Ehe und Familie kontrovers diskutiert worden. Insbesondere Vorschläge zur eigenständigen Sicherung der Frau werden sehr unterschiedlich bewertet, ja es bedürfte zunächst einmal einer genauen Definition dessen, was eigenständige Sicherung überhaupt ist und auch einer Klärung der Frage, wie sie familienpolitisch wirkt. Auf der einen Seite finden sich Meinungen, die in dem eigenen Anspruch der Frau Ansatzpunkte für eine Lösung aus dem Familienverband sehen. Auf der anderen Seite findet sich die Meinung, daß es dem geänderten Verständnis einer partnerschaftlichen Ehe entspräche, wenn auch die Frau über eine eigenständige Sicherung verfüge. Das Gefühl der wirtschaftlichen Unabhängigkeit im Alter vermittele jene Sicherheit in der Ehe, die Voraussetzung für die Stabilität der Ehe sei.

Da Ehe und Familie für die Gesellschaft zentrale Bedeutung besitzen, darüber hinaus unter dem expliziten Schutz des Grundgesetzes stehen, sind die Auswirkungen des sozialen Alterssicherungssystems in die Analyse einzubeziehen.

Freilich sind die empirischen Kenntnisse über die Auswirkungen unterschiedlicher Regelungen des sozialen Alterssicherungssystems noch relativ gering. Dies betrifft insbesondere die Kontroverse um die Frage, ob eine größere Eigenständigkeit der sozialen Sicherung der Frau zur Festigung oder Auflösung der Ehe beiträgt.

#### 8. Entfaltungschancen für das Individuum

62. Das soziale Alterssicherungssystem greift in vielfältiger Weise in die Persönlichkeitsrechte des Individuums ein. Vor diesem Hintergrund bedeutet die Einbeziehung des Zielbereichs Entfaltungschancen für das Individuum sowohl, daß man danach fragt, welche dieser Eingriffe notwendig sind, wie auch, daß man den Beitrag bestimmter Regelungen zur Entwicklung des Individuums klärt.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Frage der möglichen Selbstverantwortung des Individuums für eine Alterssicherung zu diskutieren. Diese Frage hat deskriptive und normative Elemente. Einmal ist zu klären, inwieweit in modernen Industriegesellschaften eine selbstverantwortete soziale Sicherung sichergestellt werden kann, zum anderen ist zu klären, ob dem Individuum alle Risiken der sozialen Alterssicherung abgenommen werden sollen.

In diesem Zusammenhang hat die Abgrenzung des Zuständigkeitsbereiches, wenngleich zunächst von instrumentaler Bedeutung, der Sozialhilfe, der gesetzlichen Rentenversicherung, der betrieblichen Altersversicherung und der individuellen privaten Alterssicherung grundsätzliche Bedeutung.

### 9. Vermeidung von Vereinsamung

63. Die Anonymität moderner Industriegesellschaften hat in zunehmendem Maße Vereinsamung unter alten Menschen produziert. Das soziale Alterssicherungssystem muß sich daran messen lassen, inwieweit es derartige Tendenzen fördert oder bekämpft. Hierbei geht es sowohl um die sozialen Beziehungen innerhalb einer Generation als auch um die zwischen den Generationen. Insbesondere im Bereich der Hinterbliebenenversorgung kann es zur Förderung von Vereinsamungstendenzen kommen, wenn der Umfang von Hinterbliebenenleistungen davon abhängig gemacht wird, ob eine Frau alleine steht oder gar alleine lebt. In diesem Zusammenhang sei an die früher häufigen „Onkelehen“ erinnert.

64. Noch wichtiger sind im Zweifel die Beziehungen zwischen den Generationen. An dieser Stelle ist insbesondere der Zielbereich „Vermeidung von Armut“ in die Überlegung einzubeziehen. Sind die Leistungen des sozialen Sicherungssystems nicht ausreichend hoch, kommt es zu Sozialhilfeansprüchen, die jedoch teilweise mit Rücksicht auf die Regreßpflicht von Mitgliedern der Familie, um deren Zusammenhalt man ohnehin fürchtet, nicht in Anspruch genommen werden. Eine gewisse Rolle spielen hierbei auch die Vermögensanrechnungsvorschriften.

65. Auf die so entstandene Situation kann man in vielfältiger Weise reagieren. Man kann das Alterssicherungssystem so gestalten, daß es eine Mindestversorgung sicherstellt. Man kann den Regreß beseitigen und/oder die Vermögensanrechnungsvorschriften revidieren.

Über das Ziel Vermeidung von Vereinsamung im Sinne einer stärkeren Erfüllung des Lebensinhaltes hinaus gehen Bestrebungen, den Übergang vom Arbeitsleben in die Rente nicht abrupt zu gestalten. Dazu könnten Teilzeitarbeit im Alter und vorgezogene Teilrenten gleichermaßen Hilfe leisten. Im übrigen ist dies ein Beispiel, wo Ziele nicht miteinander in Konflikt stehen, sondern sich gegenseitig ergänzen.

### 10. Stabilität im Altersaufbau

66. Das soziale Alterssicherungssystem ist in hohem Maße von der Bevölkerungsstruktur abhängig. Infolgedessen ist es sinnvoll, auch die Auswirkungen des Systems auf diese Struktur zu berücksichtigen, auch wenn strittig bleiben muß, ob es sich hierbei um ein Ziel handelt.

### 11. Soziale Mobilität

67. Mobilität ist einerseits im Zusammenhang mit dem Zielbereich „Einkommensniveau und Einkommenswachstum“ wichtig. Eine gewisse Mobilität ist Voraussetzung für ausreichende Wachstumsraten. Andererseits wird Mobilität auch als Wert an sich betrachtet. Freilich ist die Bewertung der Mobilität in verschiedenen sozialen Schichten unterschiedlich.

Es mag dahingestellt bleiben, ob Mobilität nur instrumentell unter dem Gesichtspunkt des Wirtschaftswachstums begründet wird, oder ob ihm ein eigener Wert zugemessen wird, in jedem Falle sind die Rückwirkungen des Alterssicherungssystems auf die Mobilität von Bedeutung. Insbesondere der Übergang zwischen verschiedenen Alterssicherungssystemen kann sich mobilitätshemmend auswirken. Im deutschen Alterssicherungssystem gilt dies insbesondere für die Übergangsschwierigkeiten zwischen der Alterssicherung von Beamten und der sozialen Rentenversicherung.

### 12. Transparenz und Verwaltungslast

68. Zunächst ist bei der Beurteilung von Reformvorschlägen der damit verbundene Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen, da die entstehenden Verwaltungskosten finanziert werden müssen. Hohe Verwaltungskosten sind negativ, niedrigere positiv zu bewerten. Man kann sich freilich streiten, ob an dieser Stelle ein nicht eher instrumenteller Gesichtspunkt vorliegt. Betrachtet man die Angelegenheit freilich von der Seite des betroffenen Beitragszahlers oder Rentenempfängers, sind zusätzliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Wird dem Bürger eine hohe Verwaltungslast aufgebürdet, wird er dies als eine negativ zu bewertende Belastung betrachten.

Weiterhin werden nicht überschaubare Regelungen von den Bürgern häufig als ungerecht empfunden. Insofern ergibt sich an dieser Stelle eine sehr enge Verbindung zu dem Zielbereich „Vertrauen in die Stabilität und Gerechtigkeit der sozialen Sicherung“. Eine höhere Transparenz erhöht nicht nur die Akzeptanz des sozialen Sicherungssystems, sondern ist auch ein Stück Humanität in einer Situation, in der der Bürger sich ohnehin anonymen Mächten ausgesetzt fühlt. Gerade auf dem Hintergrund einer um sich greifenden Staatsverdrossenheit ist es sehr wichtig, bei Reformen den Gesichtspunkt der Transparenz hoch zu bewerten und von Verwaltungskomplizierungen Abstand zu nehmen, die im Extremfall weit mehr an Verwaltungskosten verursachen als

sie unter Umständen an marginaler Verbesserung in anderen Zielbereichen erreichen.

Erweitert man diese Überlegungen auf das gesamte gesellschaftliche Zielsystem, wären weitere Zielbereiche einzubeziehen. Da aber eine politische Reformdiskussion ohnehin nur eine begrenzte Zahl von Zielbereichen zu berücksichtigen vermag, ist dies nicht sinnvoll. Die Reformüberlegungen sollten sich daher in erster Linie an den hier aufgezählten Zielbereichen und den aus ihnen abgeleiteten Kriterien orientieren.

### III. Die simultane Berücksichtigung von verschiedenen Zielbereichen

69. Mit der Beschreibung einzelner Zielbereiche, wie sie im letzten Abschnitt abgegrenzt wurden, ist die Frage der Beurteilung von Vorschlägen zur Reform des Alterssicherungssystems freilich nicht beantwortet. Es gibt heute kaum einen ernst zu nehmenden Vorschlag, der nur anhand eines einzelnen Zielbereichs beurteilt werden könnte. In der Regel sind zahlreiche Zielbereiche betroffen und bei der Bewertung des Vorschlags zu berücksichtigen.

Damit entsteht das Problem, eine Anzahl von Zielbereichen simultan bei der Bewertung zu berücksichtigen. Hier ergeben sich zahlreiche Schwierigkeiten, da normative und empirische Fragen bei dieser Aufgabe zusammen auftreten. Einmal müssen Prioritäten zwischen den Zielen bestimmt werden, zum anderen sind die gewünschten Zielwerte für die Zielvariablen zu bestimmen. In beiden Fällen handelt es sich um normative Fragen. Daneben ist aber die Vereinbarkeit unterschiedlicher Ziele zu prüfen. Dieses ist entweder eine logische oder eine empirische Frage. Zeigt sich, daß bestimmte Zielausprägungen nicht miteinander vereinbar sind, hat dies in der Regel wieder Rückwirkungen auf die notwendigen normativen Entscheidungen. Soweit empirische Gegebenheiten eine Rolle spielen, muß man damit rechnen, daß eine Veränderung der empirischen Gegebenheiten auch Rückwirkungen auf die Zielbestimmung hat.

70. Es kann hier nicht der Ort sein, die sehr komplizierten Probleme, die mit diesem Prozeß der simultanen Berücksichtigung unterschiedlicher Zielvariablen verbunden sind, zu diskutieren. Beispielhaft werden an mehreren Stellen des Gutachtens die anzustellenden Überlegungen deutlich. Es sollte auch nicht der Eindruck entstehen, als ob aus einem komplexen Zielsystem einzigartige Lösungen abgeleitet werden könnten. In der Regel gibt es eine große An-

zahl von Zielkombinationen, Instrumentenkombinationen und Begründungen hierfür.

Beispielhaft soll dies an der Rentenhöhe verdeutlicht werden. Die individuelle Rentenhöhe kann einerseits aus der Beitragsdifferenzierung abgeleitet werden, die sich wiederum aus der der Beitragszahlung zugrunde liegenden Erwerbseinkommensdifferenzierung ergibt. Es ist aber auch möglich, die Argumentation umzukehren und die Rentenhöhe von der gewünschten Versorgung her zu bestimmen. In diesem Falle bedeutet das Prinzip der Beitragsäquivalenz, daß die Beitragsdifferenzierung aus der gewünschten Rentendifferenzierung abgeleitet werden muß. In dem einen Fall ist die Rente, in dem anderen Fall ist der Beitrag die abgeleitete Größe.

71. Eine Orientierung am gewünschten Versorgungsniveau erleichtert eine explizitere Berücksichtigung der die Rentenhöhe beeinflussenden Zielbereiche. Die Berücksichtigung der Stetigkeit des Haushaltsnettoeinkommens führt dazu, daß die Entwicklung der bisherigen Haushaltseinkommen bei der Rentenfestsetzung berücksichtigt werden kann. Die Berücksichtigung der Zielvariable „Ungleichmäßigkeit der Bedarfsdeckungsmöglichkeiten“ hat zur Folge, daß bestimmte Korrekturen der sich so ergebenden Rentendifferenzierung vorgenommen werden. Dies kommt zum Beispiel in der Einführung von Beitragsbemessungsgrenzen, die zugleich natürlich auch Rentenbegrenzungen zur Folge haben, zum Ausdruck. Anrechnungszeiten können eine ähnliche Rolle spielen. Schließlich kann die Berücksichtigung des Ziels „Vermeidung von Armut“ zur Folge haben, daß ein bestimmtes Mindestniveau der Renten gesichert wird. Hierauf wird in dem Gutachten noch gesondert eingegangen.

Eine derartige Festlegung der gewünschten Rentenhöhe sagt noch nichts über das Ausmaß der realisierten Beitragsäquivalenz. So ist es zum Beispiel für denjenigen, der ein Erwerbsleben lang im sozialen Sicherungssystem verbracht hat, durchaus möglich, eine beitragsäquivalente Lösung für die Sicherstellung einer Mindestversorgung zu erreichen. Der Mindestrente entspricht dann ein Mindestbeitrag.

72. Die Wissenschaftlergruppe sieht ihre Funktion nicht darin, den Politikern die notwendigen Wertentscheidungen abzunehmen. Auch wenn es an einigen Stellen in der Wissenschaftlergruppe unterschiedliche Vorstellungen über Bedeutung und Ausprägung von Zielen gibt, herrscht in bezug auf einige wichtige Kriterien weitgehend Einigkeit, was sich an den im Kapitel IV (Lösungsmöglichkeiten) gemachten Vorschlägen zeigt.

## C. Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung

### I. Notwendigkeit und Grundform einer eigenständigen Modellrechnung

73. Die künftige Bevölkerungsentwicklung, so wie sie sich in den bisher vorliegenden Vorausschätzun-

gen darstellt, läßt längerfristig erhebliche Probleme für die Alterssicherung erwarten. Darüber ist im Abschnitt „Problemaufriß“ berichtet worden. Dabei wurde besonders hervorgehoben, daß die sich abzeichnenden Entwicklungstendenzen im heutigen

Altersaufbau der Bevölkerung begründet sind, so daß ein wesentlich anderer Verlauf nicht ohne weiteres erwartet werden kann. Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, daß die Tragweite jener Probleme für die Alterssicherung durch die Entwicklung der Erwerbsquote, der Versichertenquote, der Rentnerquote und das Ausmaß von Wanderungsbewegungen mitbestimmt wird. Darüber hinaus ist nun auch noch zu bedenken, daß Reformvorschläge, wie die zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, aber auch solche zur Änderung der Lastenverteilung zwischen Aktiven und Rentnern, im demographischen Wandel durchaus andere Auswirkungen haben können als das geltende Recht.

Eine Beurteilung der demographisch bedingten Probleme der Alterssicherung allein aufgrund der voraussichtlichen Entwicklung eines Altersquotienten ist deswegen unzureichend. Außerdem hängt dessen Verlauf auch noch davon ab, welche Altersgrenzen zu seiner Definition herangezogen werden, ohne daß die resultierenden Unterschiede sachlich relevant wären. Schließlich beziehen sich die bisher meist herangezogenen Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes nur auf die deutsche Bevölkerung, während sich die Fragen der Alterssicherung für die gesamte Bevölkerung stellen.

74. Die Entwicklung eines differenzierten Vorausberechnungsmodells, das den genannten Gesichtspunkten Rechnung trägt, bereitet freilich erhebliche Schwierigkeiten. Diese sind zunächst konzeptioneller Art: Es muß entschieden werden, welche Größen in welcher Gliederung auf welche Weise miteinander verbunden und wie sie in die Zukunft hinein fortgeschrieben werden sollen. Sodann sind die dafür notwendigen statistischen Daten keineswegs alle verfügbar und müssen deshalb teilweise geschätzt werden. Vor allem aber müssen konkrete Annahmen außer für die künftige Geburtenhäufigkeit und Sterblichkeit auch über die Entwicklung des Heirats-, Scheidungs- und Erwerbsverhaltens, der Arbeitseinkommen usw. getroffen werden.

Man könnte deshalb fragen, ob durch die zusätzlich notwendigen Prämissen nicht eine so hohe Unsicherheit in die Berechnungen hineinkommt, daß die ursprüngliche Feststellung, die künftige Bevölkerungsentwicklung liege aufgrund des gegenwärtigen Altersaufbaus weitgehend fest, im Hinblick auf Fragen der Alterssicherung erheblich relativiert wird. Das ist sicher in gewisser Weise richtig. Auf der anderen Seite kommt jedoch bei einer solchen Modellkonzeption auch ein stabilisierender Faktor neu hinzu: Hält man nämlich daran fest, daß sich die individuellen oder haushaltsbezogenen Alterseinkommen<sup>9)</sup> in fest geregelter Weise an den früheren Erwerbseinkommen oder Beiträgen orientieren, so bedarf es insoweit keiner zusätzlichen Annahmen über die Häufigkeit und Höhe der Alterseinkommen. Jedes Mehr oder Weniger auf der Beitragsseite findet früher oder später seine Entsprechung auf der Rentenseite. Die Lebensinkommensverläufe jeder Generation ähneln sich dann alle mehr oder

weniger stark oder werden (bei konstanten Verhaltensannahmen) nach einer Übergangszeit sogar identisch — bis auf den Einfluß der sich im Zeitablauf wandelnden Altersstruktur. Werden in dem gewählten Modellansatz in jedem einzelnen Jahr Beitragseinnahmen und Rentenausgaben wenigstens annähernd als gleich unterstellt, dann erweisen sich Korrekturen am Beitragssatz und/oder am Rentenniveau als erforderlich, sofern nicht andere Ausgleichslösungen gefunden werden.

Derartige Zusammenhänge zu untersuchen wird bei näherem Zusehen überhaupt zur zentralen Aufgabe der Modellrechnung: Diese soll die Auswirkungen der aus heutiger Sicht zu erwartenden demographischen Veränderungen auf die Beziehungen zwischen Finanzierung (Beiträgen) und Leistungen (Renten) der Alterssicherung sowohl innerhalb jeder Generation als auch zwischen den Generationen quantitativ abgreifbar machen und dabei die zahlreichen sonstigen — heute noch gar nicht absehbaren — Einflüsse nach Möglichkeit eliminieren.

Diesem Zweck wird sie am besten gerecht, wenn die maßgebenden Verhaltensannahmen über den gesamten Vorausberechnungszeitraum hinweg konstant gehalten werden, weil nur dann eine klare Zuordnung zwischen bestimmten Verhaltensweisen und ihren Auswirkungen auf die Alterssicherung möglich ist. Alternativrechnungen mit anderen Verhaltensannahmen sind natürlich nicht nur möglich, sondern notwendig. Ergänzend können schließlich sogar die Wirkungen bestimmter Verhaltensänderungen während des Vorausberechnungszeitraums untersucht werden. Nur der Anspruch einer Antizipation der tatsächlichen künftigen Entwicklung wäre unrealistisch. Das verbietet allein die Länge des Zeithorizonts. Niemand kann heute die bis dahin wirklich eintretenden Rahmenbedingungen und Verhaltensweisen auch nur halbwegs realistisch einschätzen. Was erreicht werden kann, ist allein, Einsichten in Zusammenhänge zu verschaffen, die aufgrund der gegenwärtigen Altersstruktur bei aus heutiger Sicht realistisch erscheinenden Verhaltensweisen und vorgegebenem Finanzierungs- und Leistungsrecht die Alterssicherung in Zukunft prägen oder doch wesentlich mitprägen werden.

75. Nun gibt es jedoch nicht nur *ein* Alterssicherungssystem, sondern eine ganze Reihe. Die auf lange Sicht zu erwartende Bevölkerungsentwicklung betrifft sie alle zusammen. Eine umfassende Beurteilung verlangt deswegen prinzipiell eine Modellrechnung für die Gesamtbevölkerung. Da jedoch einerseits eine Abbildung aller einzelnen Systeme nicht möglich, andererseits die Vorgabe bestimmter Regelungen über Finanzierung und Leistungen der Alterssicherung zur Quantifizierung der Auswirkungen notwendig ist, bietet sich als Lösungsweg an, das Recht der Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten (als wichtigste Form der Alterssicherung) auf alle Erwerbstätigen einschließlich ihrer Rentner, Pensionäre und Hinterbliebenen anzuwenden. Damit verbindet sich selbstverständlich keine Zielvorstellung. Gleichwohl vermitteln die Ergebnisse eine Reihe bedeutsamer Informationen.

<sup>9)</sup> Hier einschließlich der Invaliditäts- und Hinterbliebeneneinkommen verstanden.

76. Zunächst einmal werden die Belastungen der Alterssicherung durch die demographische Entwicklung erkennbar, die die Bevölkerung als Ganzes bei einer Grundversorgung nach Art der gesetzlichen Rentenversicherung treffen würden. Dabei werden insbesondere alle Einflüsse eliminiert, die von einem Wechsel der Erwerbstätigen zwischen verschiedenen Systemen ausgehen, ebenso Belastungsverlagerungen zwischen den Systemen und nicht zuletzt auch die tatsächlich ja höchst unterschiedliche finanzielle Beteiligung des Staates. Darüber hinaus gelten alle Relationen zwischen den verschiedenen Modellvariablen, besonders zwischen Beiträgen und Renten, unmittelbar auch für die gesetzliche Rentenversicherung allein, wenn man unterstellt, daß der Anteil der Arbeiter und Angestellten an allen Erwerbstätigen in allen Geschlechts-, Alters- und Familienstandsgruppen gleich ist. Im Durchschnitt sind es immerhin rd. drei Viertel. In Wirklichkeit gibt es zwar signifikante Abweichungen davon, diese rühren aber vor allem von Berufswechslern her, die im ersten Ansatz zu eliminieren, später gesondert zu untersuchen, sicher sinnvoll ist. Schließlich können die Ergebnisse auch als Vergleichsgrundlage für die Untersuchung anderer Systeme dienen; denn auch bei diesen sind — wenn man von Berufswechseln, Belastungsausgleich und Staatsbeteiligung absieht — die Alterseinkommen letztlich ebenfalls jeweils aus Aktivenbeiträgen zu finanzieren.

77. Ein Modell der beschriebenen Art wird im Rahmen eines Einzelgutachtens entwickelt und vorgestellt. Auf dessen Ergebnisse wird hier zurückgegriffen. Das Modell besteht im Prinzip in einer jahrgangweisen Fortschreibung der gegenwärtigen Bevölkerung unter expliziter Berücksichtigung der familiären und beruflichen Entwicklung der einzelnen Jahrgänge, soweit diese rentenversicherungsrelevant ist. Insbesondere werden dabei auch die jeweils bestehenden Ehen unter Berücksichtigung der Ehedauer und des Alters beider Ehepartner sowie deren Erwerbstätigkeit und Kinderzahl mit fortgeschrieben. Beiträge und Renten werden — abgesehen von Beitragssatz und Rentenniveau — aus den Modelldaten selbst abgeleitet.

Ein solches schon sehr anspruchsvolles Konzept erfordert — zumindest im ersten Ansatz — erhebliche Restriktionen. Die „Grundrechnung“ geht deshalb von folgenden Prämissen aus:

1. Ausgangsbevölkerung ist die Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland (also nicht nur die deutsche Bevölkerung) am 1. Januar 1979.
2. Die Vorausberechnung erstreckt sich über den gesamten Zeitraum bis zum Jahr 2050. (Dadurch wird erreicht, daß die besonders ungünstigen Jahre um 2030 einbezogen sind, aber nicht den Abschluß bilden).
3. Die Sterblichkeit bleibt konstant auf dem Niveau von 1976/78.
4. Die Heirats-, Scheidungs- und Geburtenhäufigkeiten bleiben konstant auf dem Niveau von 1977.

5. Wanderungen finden nicht statt.
6. Die Erwerbsquoten bleiben konstant auf dem Niveau des Durchschnitts der Jahre 1977 bis 1979.
7. Die Erwerbseinkommen werden nur nach dem Geschlecht unterschieden. Die Relation zwischen den Erwerbseinkommen der Männer und der Frauen wird auf dem in den letzten Jahren erreichten Stand festgeschrieben. Erwerbseinkommen aus Teilzeitarbeit werden dabei in solche bei voller Arbeitszeit umgerechnet.
8. Dem geltenden Recht für die Bemessung von Beiträgen und Renten unterliegt die gesamte Erwerbsbevölkerung durchgängig für den gesamten Berechnungszeitraum. Jede Erwerbsperson unterliegt mit ihrem Erwerbs- bzw. Erwerbsloseneinkommen der Versicherungspflicht und erwirbt entsprechende Rentenansprüche.
9. Alle Geburtsjahrgänge haben den gleichen Erwerbslebensverlauf, d. h. gleiche Verteilung der Versicherungszeiten, der persönlichen Bemessungsgrundlagen und damit der Alterssicherungsansprüche. Soweit die „Rentenbiographien“ (berufliche und familiäre Entwicklung, Rentenanwartschaften) der jetzt lebenden Geburtsjahrgänge von den im Modell erzeugten abweichen, werden diese Unterschiede eliminiert.
10. Als Finanzströme werden nur die Beitragseinnahmen und die Rentenausgaben berücksichtigt. Es wird unterstellt, daß sich die übrigen Einnahmen und Ausgaben in jedem Jahr gerade ausgleichen.
11. Die Beitragssummen werden stets als Vielfache des jeweiligen Durchschnittsverdienstes aller Versicherten ausgedrückt, die Rentenausgaben zunächst als Vielfache der jeweiligen Eckrente. Zwischen Eckrente und Durchschnittsverdienst wird ein festes Verhältnis von 43,6 : 100 (= Bruttorentenniveau) unterstellt. Damit lassen sich auch die Rentenausgaben als Vielfache des jeweiligen Durchschnittsverdienstes bemessen.
12. Überschüsse und Defizite werden mit der jeweiligen Lohnsteigerungsrate als Zinssatz verzinst.

In allen diesen Punkten sind Alternativrechnungen möglich und werden fallweise auch vorgenommen. Auch dann bleibt aber der Charakter einer Modellrechnung mit der oben beschriebenen Zielsetzung erhalten. Das ist vor allem bei einer Beurteilung der Rechnungsergebnisse für die bevorstehenden 10 bis 20 Jahre zu beachten. In dieser Zeit wirken sich die Unterschiede in den „Rentenbiographien“ der Aktiven und Rentner gegenüber den im Modell abgeleiteten noch deutlich aus. Daneben spielen Sonderfaktoren eine Rolle, die in das Modell nicht einfach übertragbar sind, z. B. Rentenzahlungen in das Ausland, und die auch gar nicht explizit in das Modell aufgenommen werden sollen. Der Verzicht auf eine möglichst realitätsnahe Vorausschätzung für diese Zeit schien nicht nur wegen der besonderen Zielsetzung der Rechnung, sondern auch deswegen vertret-

bar, weil gerade für diese Zeit die 15jährigen Vorausberechnungen der Bundesregierung zur Verfügung stehen. Mit diesen können die Modellrechnungsergebnisse deshalb auch nicht ohne weiteres verglichen werden.

**78.** Es mag verwundern, daß bei diesem Modell keine Annahmen über die Entwicklung der Nominallöhne gemacht worden sind. Sie sind tatsächlich für den verfolgten Zweck nicht notwendig. Worauf es ankommt, sind in jedem Jahr nur die Relationen zwischen Beitragseinnahmen, Rentenausgaben und deren demographischen Determinanten. Diese Relationen werden aber durch die Prämissen elf und zwölf vom jeweiligen Durchschnittsverdienst unabhängig gemacht. Die Ergebnisse bleiben bei jeder beliebigen Lohnentwicklung die gleichen.

Nun mag die dabei verwendete Prämisse eines konstanten Bruttorentenniveaus von 0,436 recht unrealistisch erscheinen. Zunächst könnte man die angegebene Höhe für willkürlich halten. Das ist sie aber nicht. Sie entspricht dem Niveau, das bereits früher im langfristigen Durchschnitt (1962 bis 1975) in etwa realisiert war, nach Ende der diskretionären Anhebung der allgemeinen Bemessungsgrundlage 1982 etwa wieder erreicht sein dürfte und das sich von da an stabilisieren würde, wenn die Löhne jährlich um 6 v. H. stiegen. Dies wiederum entspricht der mittleren Variante in den 15jährigen Vorausberechnungen des Rentenanpassungsbericht 1980 der Bundesregierung. Sodann könnte man die langfristige Konstanz des Rentenniveaus in Frage stellen. Dieser Einwand ist natürlich allein deswegen berechtigt, weil bei Verschlechterung des Altersaufbaus u. U. eine Senkung des Rentenniveaus unausweichlich erscheinen könnte, wie auch umgekehrt eine Erhöhung aus sozialpolitischen Gründen denkbar bleiben muß. Beides läßt sich aber sehr leicht durch entsprechende Alternativrechnungen berücksichtigen. Die sich dann zeigenden Unterschiede sind sogar ein ganz wichtiges Ziel der Modellrechnung. Sodann bleibt aber noch ein letzter Einwand bestehen: Das Rentenniveau ändert sich wegen des time-lag auch ungesteuert in Abhängigkeit von der Lohnentwicklung. Deswegen wird unterstellt, daß das anvisierte Rentenniveau bzw. seine gewollte Entwicklung zumindest mittelfristig entweder automatisch erreicht oder durch gezielte Eingriffe herbeigeführt wird.<sup>10)</sup> Das ist keineswegs ganz unrealistisch; denn ungewollte Abweichungen führen zu Überschüssen zu Lasten der Rentner oder zu Defiziten zu deren Gunsten, was beides zu korrigierenden Eingriffen herausfordert. Die Maßnahmen des 21. Rentenanpassungsgesetzes lassen sich durchaus als solche verstehen.

**79.** Auch das Wirtschaftswachstum bedarf übrigens keiner spezifizierten Annahme in der Modell-

<sup>10)</sup> Siehe hierzu Kapitel D, Abschnitt I.

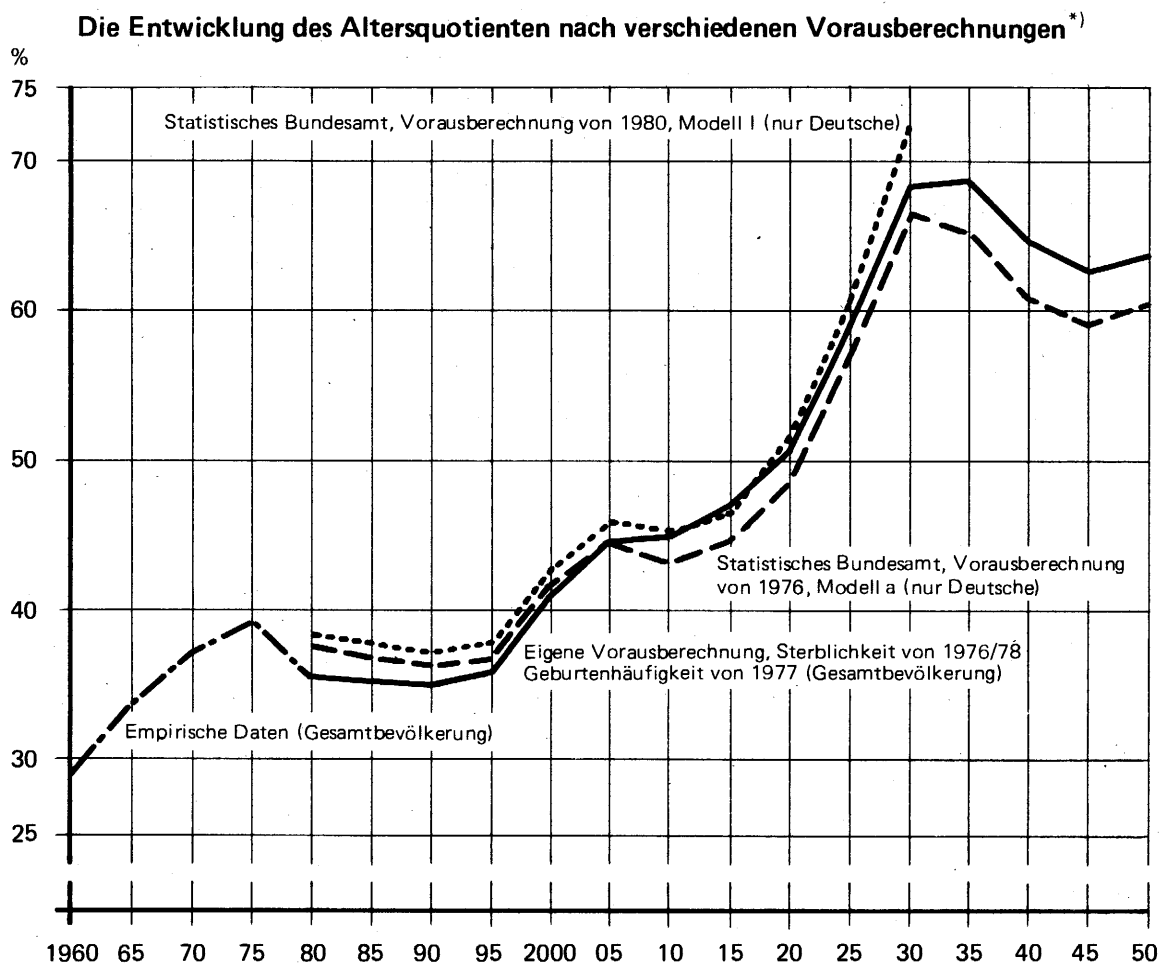
rechnung. Für diese ist unerheblich, ob eine Lohnerhöhung real oder inflatorisch bedingt ist. Die Unterstellung eines konstanten Rentenniveaus bedeutet zugleich die Vernachlässigung unterschiedlicher Reaktionsgeschwindigkeiten bei der Anpassung von Löhnen und Renten an inflatorische Prozesse. Natürlich sind real und inflatorisch bedingte Lohnerhöhungen höchst unterschiedlich zu bewerten, etwa im Hinblick auf die Belastungsfähigkeit der Betroffenen. Beitrags- und Rentenberechnung werden davon aber nicht tangiert. Wirklich relevant sind dagegen die Einflüsse, die vom Wirtschaftswachstum über die Erwerbsquoten (besonders die der Frauen, aber auch die der Männer im vorgerückten Alter) auf Beiträge und Renten ausgehen. Sie sind aber deshalb bei den Annahmen über die Erwerbsquoten zu berücksichtigen.

Diese Vorbemerkungen erschienen notwendig, um die im folgenden präsentierten und zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen alternativer Entwicklungsverläufe und/oder alternativer Lösungsvorschläge verwendeten Berechnungsergebnisse interpretierbar zu machen. Soweit nichts anderes gesagt wird, handelt es sich dabei um Ergebnisse der „Grundrechnung“.

## II. Modellrechnungsergebnisse

**80.** Um einen Vergleich mit den Vorausschätzungsergebnissen des Statistischen Bundesamtes zu ermöglichen, zeigt Abbildung 1 zunächst einmal den Verlauf des Altersquotienten aufgrund zweier Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes und den nach der hier verwendeten Modellrechnung. Außerdem ist die tatsächliche Entwicklung seit 1960 für die gesamte Wohnbevölkerung mit aufgenommen. Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Verläufen ab 1980 erklären sich erstens dadurch, daß als Ausgangsbevölkerung entweder nur die deutsche oder die Gesamtbevölkerung gewählt wurde, zweitens daraus, daß bei den neueren Rechnungen aktuellere Informationen über die Sterblichkeit, die in den letzten Jahren merklich gesunken ist, verwendet wurden, und drittens aus etwas divergierenden Ansätzen über die Geburtenhäufigkeit. Der Gesamteindruck über die Entwicklung in der ersten Hälfte des nächsten Jahrhunderts fällt deswegen nicht grundlegend verschieden aus. Man erkennt jedoch, daß die neueren Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes denen der hier verwendeten Modellrechnung in Niveau und Verlauf weit ähnlicher sind als die früheren. Der besonders starke Anstieg beim aktuelleren Modell des Statistischen Bundesamtes ab 2020 mag seinen Grund in der extrem niedrig angesetzten Geburtenhäufigkeit haben.

Abbildung 1



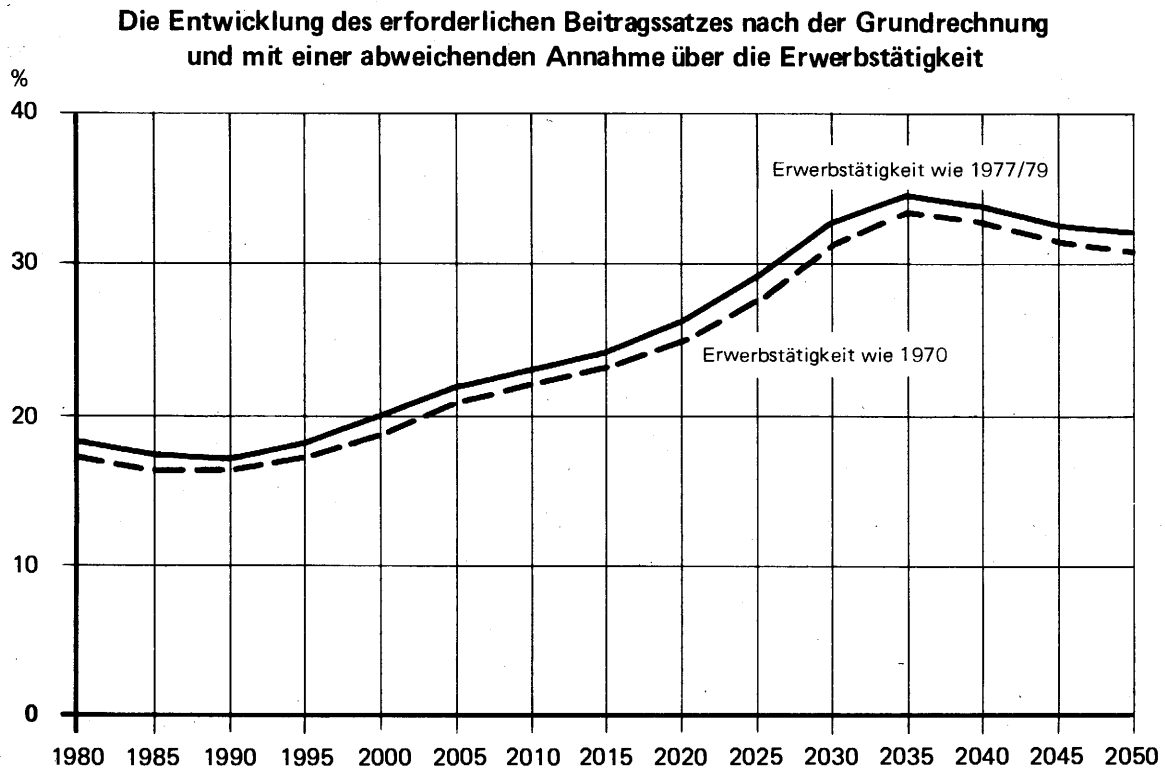
\*) Hier definiert als  $\frac{\text{Zahl der 60jährigen und älteren Personen}}{\text{Zahl der 20- bis unter 60jährigen Personen}}$

Welche Bedeutung diese demographischen Verschiebungen für die Alterssicherung hätten, wenn keinerlei Veränderungen am gegenwärtigen Recht vorgenommen würden und alle Erwerbspersonen (oder auch nur — wie gegenwärtig — etwa drei Viertel von ihnen) diesem Recht unterworfen wären, zeigt Abbildung 2 für die Grundrechnung und eine davon abweichende Annahme über die Heirats- und Geburtenhäufigkeiten. In beiden Fällen sinkt der er-

forderliche Beitragssatz zunächst leicht ab und beginnt nach 1995 über den heutigen Wert hinaus anzusteigen. Der Unterschied in der Anfangsphase resultiert daraus, daß sich bei Verwendung der Daten von 1970 dauerhaft ein höherer Anteil verheirateter Personen ergibt, die wegen der Leistungen an Hinterbliebene tendenziell höhere Kosten je Beitragsjahr verursachen.



Abbildung 2



Bei anhaltend niedriger Heirats- und Geburtenhäufigkeit wird bald nach der Jahrhundertwende ein Beitragssatz von über 20 v. H. nötig werden. Der stärkste Anstieg liegt mit jährlich etwa 0,7 Prozentpunkten zwischen 2025 und 2030, das Maximum noch einige Jahre später. Etwa um 2035 sind nach dieser Rechnung knapp 35 v. H. der Bruttoarbeitsentgelte nötig, um das Bruttorentenniveau unverändert auf der für 1982 erwarteten Höhe zu halten, wenn damit allein der finanzielle Ausgleich bewirkt werden soll. Selbst am Ende des Voraussrechnungszeitraums bleibt der erforderliche Beitragssatz noch über 30 v. H.

Diese Entwicklung mag nach dem in allerjüngster Zeit zu beobachtenden Geburtenanstieg als recht pessimistisch angesehen werden. Selbst eine sofortige Rückkehr zu den Heirats- und Geburtenhäufigkeiten von 1970, die auf lange Sicht eine Reproduktion der Bevölkerung zu etwa 95 v. H. sichern würden, machte vorübergehend noch eine Beitragserhöhung auf über 26 v. H. notwendig.

81. Führt man die Rechnung analog mit verschiedenen Varianten der Teilhaberrente durch, so ändert sich nicht sehr viel an den Ergebnissen. Je nach der gewählten Ausgestaltung der Hinterbliebenenversorgung ergeben sich leichte Veränderungen des „erforderlichen Beitragssatzes“. Sieht man von denjenigen Formen ab, die kaum eine Realisierungschance haben, ergibt sich eine Verteuerung gegenüber dem geltenden Recht. Der ceteris paribus erforderliche Beitragssatz liegt aber im Maximum allenfalls um einen, höchstens zwei Prozentpunkte höher,

wobei jedoch die Kosten einer Anrechnung von Erziehungszeiten noch nicht eingeschlossen sind. Daß die Unterschiede nicht größer sind, hängt in erster Linie damit zusammen, daß sich bei den Kommissionsvorschlägen an den Beiträgen und an den Versichertenrenten unter den gemachten Prämissen nichts ändert und Verhaltensänderungen aufgrund der Neuregelung in der Grundrechnung ausgeschlossen bleiben. Jedoch bedeutet angesichts der schon nach heutigem Recht zu erwartenden hohen Belastung jeder zusätzliche Prozentpunkt dennoch ein erhebliches Erschwernis bei dem Bemühen um tragfähige Lösungen. Man braucht sich nur zu vergegenwärtigen, daß ein Prozentpunkt heute etwa einem Betrag von 6 Mrd. DM entspricht. Ganz abgesehen von den dauerhaften Auswirkungen entstehen beim Übergang vom bisherigen zum künftigen Recht allein aus Gründen der Besitzstandswahrung und des Vertrauensschutzes höhere Kosten.

82. Angesichts solcher Daten wird häufig die Frage gestellt, ob sich die altersstrukturbedingten Belastungszunahmen nicht auch durch einen schwächeren Rentenanstieg bei Konstanz des Beitragssatzes auffangen ließen. Das würde z. B. dann erreicht, wenn die allgemeine Bemessungsgrundlage nur der Preisentwicklung folgte, die Löhne aber jährlich im Durchschnitt um  $1\frac{1}{2}$  Prozentpunkte stärker steigen würden. Dann würden nämlich im Verlauf von 50 Jahren die Löhne etwa doppelt so stark ansteigen wie die Renten. Folglich würde auch nur die Hälfte des sonst nötigen Beitragssatzes noch erforderlich. Dies würde jedoch der Idee der lohnbezogenen

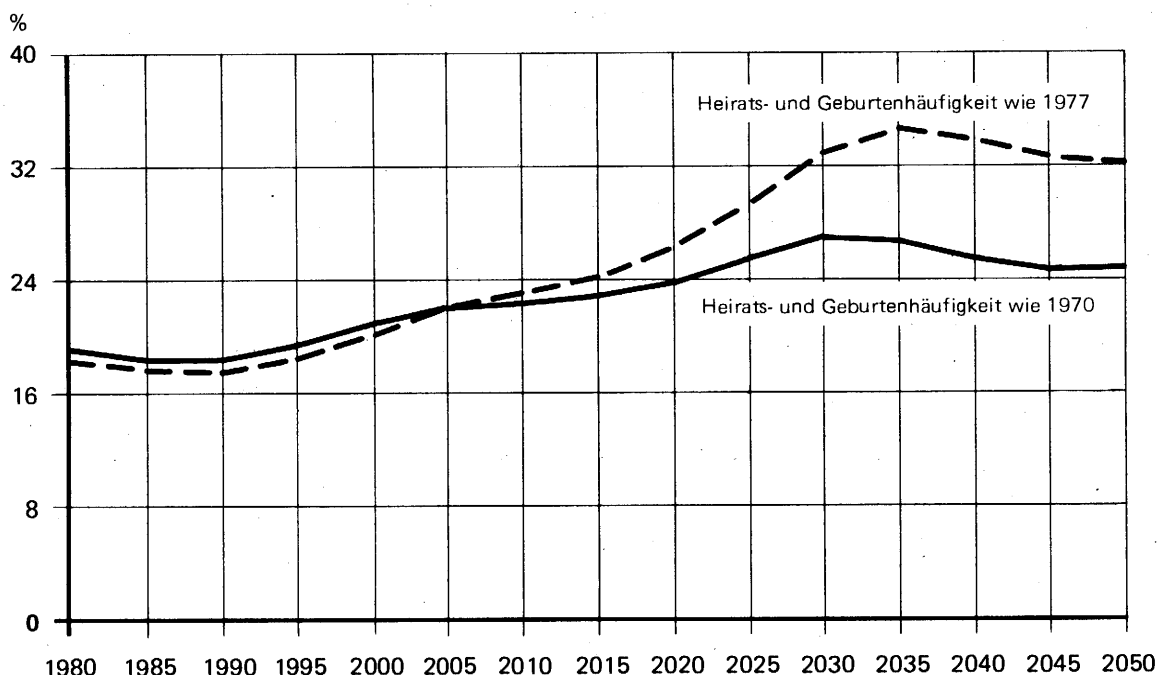


Rente total widersprechen. Hält man dennoch am Bruttoeckrentenniveau als charakteristischer Kennziffer für die relative Position der Rentner fest, so sinkt dieses im ungünstigsten Falle auf deutlich unter 25 v. H. ab. Ein Rentner erhielte dann bei 40 Versicherungsjahren nicht einmal mehr ein Viertel eines vergleichbaren Bruttolohns an Rente. Abbildung 3 zeigt den Verlauf dieser Größe für die gleichen Annahmen über die Heirats- und Geburtenhäufigkeit, wie sie in Abbildung 2 verwendet wurden. Während dort die Auswirkungen der vorausberechneten Bevölkerungsentwicklung voll zu Lasten der Aktiven gingen, gingen sie hier voll zu Lasten der Rentner. Beides sind offenbar aus heutiger Sicht keine gangbaren Wege.

tionsziffer von 1, auch der tatsächliche Beitragssatz langfristig tendieren, weil sich jede Bevölkerung bei konstanter Geburtenzahl und konstanten Sterbewahrscheinlichkeiten auf eine stationäre Bevölkerung hin bewegt. Man kann daraus unter anderem schließen, daß der gegenwärtige Altersaufbau unserer Bevölkerung im großen und ganzen verhältnismäßig günstig, jedenfalls nicht ungünstig für die Finanzierung der Rentenversicherung ist. Das Ergebnis ist schließlich noch aus einem dritten Grund von besonderer Bedeutung. In einer stationären Bevölkerung und nur in einer solchen sind nämlich Renten und Beiträge nicht nur in jedem Kalenderjahr und damit zwischen den gleichzeitig lebenden Generationen gleich, wie es das Umlageverfahren ver-

Abbildung 3

**Die Entwicklung des erforderlichen Beitragssatzes nach der Grundrechnung und einer abweichenden Annahme über die Heirats- und Geburtenhäufigkeit**



83. Die vorgelegten Ergebnisse sind alle abhängig vom jeweils prognostizierten Altersaufbau der Bevölkerung. Mit Hilfe der Modellrechnung läßt sich aber auch die Frage beantworten, welcher Beitragssatz in einer Bevölkerung erforderlich wäre, deren Geburtenzahl konstant und deren Altersaufbau — von allen historisch bedingten Verzerrungen bereinigt — sich allein aus bestimmten ebenfalls konstanten Sterbewahrscheinlichkeiten ergibt. Konstruiert man eine solche „stationäre“ Bevölkerung unter Verwendung aller Prämissen der Grundrechnung mit Ausnahme derjenigen über die Ausgangsbevölkerung und über die Geburtenhäufigkeit, so ergibt sich ein erforderlicher Beitragssatz von 22 v. H. zur dauerhaften Sicherung des in den Prämissen enthaltenen Rentenniveaus von 43,6 v. H.

Auf diesen Wert hin würde unter den Annahmen der Grundrechnung, jedoch bei einer Nettoreproduk-

tionssatz von 1, auch der tatsächliche Beitragssatz langfristig tendieren, weil sich jede Bevölkerung bei konstanter Geburtenzahl und konstanten Sterbewahrscheinlichkeiten auf eine stationäre Bevölkerung hin bewegt. Man kann daraus unter anderem schließen, daß der gegenwärtige Altersaufbau unserer Bevölkerung im großen und ganzen verhältnismäßig günstig, jedenfalls nicht ungünstig für die Finanzierung der Rentenversicherung ist. Das Ergebnis ist schließlich noch aus einem dritten Grund von besonderer Bedeutung. In einer stationären Bevölkerung und nur in einer solchen sind nämlich Renten und Beiträge nicht nur in jedem Kalenderjahr und damit zwischen den gleichzeitig lebenden Generationen gleich, wie es das Umlageverfahren ver-

langt, sondern auch innerhalb jedes einzelnen Geburtsjahrgangs über die Zeit hinweg, wenn man den Einfluß der nominellen Lohnentwicklung eliminiert. Letzteres geschieht am einfachsten, wenn man sich alle Beiträge und Renten unter Verwendung der jeweiligen Lohnsteigerungsrate als Zinssatz auf denselben Zeitpunkt auf- oder abgezinst denkt. Dieses Ergebnis folgt ganz einfach daraus, daß in einer stationären Bevölkerung die Besetzung jeder Altersklasse stets gleich bleibt, so daß sich der Lebensablauf jeder Generation (Längsschnitt) im Altersaufbau jedes Kalenderjahres (Querschnitt) widerspiegelt.

Die stationäre Bevölkerung ist aber nur ein Spezialfall der sog. stabilen Bevölkerung, bei der lediglich die Annahme konstanter Geborenenzahl durch die einer konstanten jährlichen Veränderungsrate der Geborenenzahl ersetzt wird. Entwickelt man eine

solche Bevölkerung aus den Prämissen der Grundrechnung, diesmal jedoch einschließlich der Geburtenwahrscheinlichkeiten des Jahres 1977, so erhält man ebenfalls einen konstanten Altersaufbau, auf den die tatsächliche Bevölkerung — nur jetzt unter veränderten Prämissen — hin tendiert, allerdings einen wesentlichen anderen. Jeder einzelne Jahrgang lebt jetzt — verglichen mit seiner eigenen Jahrgangsstärke — stets mit stärker besetzten älteren und schwächer besetzten jüngeren Jahrgängen zusammen. Der erforderliche Beitragssatz erhöht sich deswegen auf über 30 v. H. Von einer Gleichheit zwischen Beiträgen und Renten derselben Generation kann hier bei Einbeziehung der lohnabhängigen Verzinsung keine Rede mehr sein.

**84.** An diesen Ergebnissen wird erkennbar, daß bei einer Geburtenhäufigkeit, wie sie 1977 gegeben war, ein Beitragssatz in der Größenordnung von 30 v. H. nicht Konsequenz eines abnormen Altersaufbaus, sondern normal und auch auf lange Sicht immer nötig ist, sofern das unterstellte Rentenniveau beibehalten und der finanzielle Ausgleich allein durch den Beitragssatz bewirkt werden soll. Nur soweit der für 2030 vorausberechnete Beitragssatz noch darüber hinaus geht, ist er auf die Besonderheit unseres heutigen Altersaufbaus zurückzuführen.

Diese Ergebnisse machen nur einen Sachverhalt transparent und quantifizieren ihn zugleich, der auch ohne Rechnung logisch ableitbar ist: Nur in einer stationären Bevölkerung erhalten die Rentner bei unverändertem Leistungsrecht im Wege des Umlageverfahrens genau diejenigen Renten, die ihren Beiträgen (unter Berücksichtigung der rentenversicherungsrelevanten Risiken und der intragenerationalen Umverteilungsvorgänge) einschließlich einer mit der Lohnentwicklung parallel laufenden Verzinsung genau entsprechen. Mit anderen Worten: Beitragsäquivalenz in diesem Sinne kann im Umlageverfahren dauerhaft nur bei stationärer Bevölkerung realisiert werden. In einer schrumpfenden Bevölkerung ist dies nicht möglich. Keine Generation erhält als Rente zurück, was sie — entsprechend verzinst — an Beiträgen gezahlt hat. Die Frage der Beitragsäquivalenz zwischen den Individuen oder Gruppen innerhalb der einzelnen Jahrgänge bleibt davon natürlich unberührt.

**85.** Man muß diese Feststellung nicht als Katastrophe werten. Jede folgende Generation kann ja im allgemeinen damit rechnen, daß sie aufgrund des technischen und sozialen Fortschritts einen höheren Lebensstandard realisieren kann als die vorhergehenden. Dies mag sogar bei einer schrumpfenden Bevölkerung wegen der zunehmenden Kapitalausstattung je Kopf und der sich vermindernden Umweltbelastung in besonderem Maße gelten. Aber sehen sollte man diesen Zusammenhang und damit den Preis, den eine geringere Geburtenhäufigkeit fordert.

Da eine reale Bevölkerung nun aber niemals auf Dauer stationär oder stabil ist, verändern sich die Belastungen der Alterssicherung fortwährend als Folge wechselnden generativen Verhaltens. Man darf deshalb die quantitativen Ergebnisse der Mo-

dellrechnung nicht überbewerten. Hinzu kommt, daß auch andere Einflußfaktoren die tatsächliche Belastung erhöhen oder herabsetzen können. Im folgenden deshalb noch die Auswirkungen alternativer Annahmen über das Erwerbsverhalten sowie diejenigen von Zuwanderungsüberschüssen untersucht werden.

Veränderungen im Umfang der Erwerbsbevölkerung haben in der Regel eine doppelte Wirkung. Sie verändern zunächst das Beitragsaufkommen, später die Rentenausgaben. Die Stärke und die zeitliche Abfolge beider Wirkungen hängen aber nicht nur vom Ausmaß der Erwerbstätigkeitsveränderung ab, sondern auch davon, ob diese in allen Alters-, Geschlechts- und Familienstandsgruppen gleich war.

**86.** Betrachtet man zunächst einmal den Fall einer gleichmäßigen Erhöhung der Erwerbstätigkeit in allen Bevölkerungsgruppen um beispielsweise 1 v. H. und läßt dabei vorerst außer Betracht, daß dann einige Rentenzugänge aufgeschoben werden, so erhöhen sich sofort die Beitragseinnahmen um 1 v. H., an den Rentenausgaben ändert sich jedoch nichts. Bei den gegenwärtigen Lohnverhältnissen würde sich die Finanzlage der Alterssicherung immerhin um 1 Mrd. DM im Jahr verbessern. Bleibt es auf Dauer bei der erhöhten Erwerbstätigkeit, so bleibt auch die Erhöhung des Beitragsaufkommens (bemessen als Vielfaches des jeweiligen Durchschnittsverdienstes) erhalten. Im Laufe der nächsten rd. 40 Jahre erhöhen sich dann aber sukzessive auch die Rentenausgaben (ebenfalls als Vielfaches des Durchschnittsverdienstes ausgedrückt) um zuletzt ebenfalls 1 v. H. Die Relation zwischen Beiträgen und Renten, die sich zuerst um 1 v. H. einmalig verbessert hat, nimmt allmählich wieder den ursprünglichen Wert an. Auf die Vorausrechnung bezogen würde eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit um 1 v. H., wenn sie gerade in der schwierigsten Zeit einsetzte, die Beitragsbelastung um etwa einen Drittel Prozentpunkt vermindern, dies aber nur für begrenzte Zeit.

Eine strukturindifferente Veränderung der Erwerbstätigkeit ist jedoch ziemlich unwahrscheinlich, eine Erhöhung um mehr als 1 v. H. sogar unmöglich, weil die Erwerbsquoten der Männer in den mittleren Altersjahren schon nahe bei 100 v. H. liegen. Faßt man deshalb Änderungen der Erwerbstätigkeit bei einzelnen Bevölkerungsgruppen ins Auge, so zeigt sich das unter Ziffer 87 dargestellte Bild.

Änderungen in der durchschnittlichen Ausbildungszeit beeinflussen in der Regel nur die Beitragseinnahmen nicht aber die Rentenausgaben, weil solche Zeiten überwiegend Ausfallzeiten sind. Die langfristigen Auswirkungen solcher Vorgänge dürfen deshalb wohl nicht besonders hoch veranschlagt werden.

**87.** Große Unsicherheit besteht zur Zeit über die weitere Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen. Beim geltenden Recht würde eine weitere Zunahme zunächst einmal eine spürbare Entlastung zur Folge haben. Langfristig ginge dieser Effekt aber wegen erhöhter Rentenausgaben wieder verloren. Da

Frauen im allgemeinen früher aus dem Erwerbsleben ausscheiden und länger leben, resultiert daraus auf Dauer sogar eine Verschlechterung der Finanzlage. Diese wird jedoch größtenteils dadurch aufgewogen, daß beim Tode verheirateter Frauen i. d. R. keine Hinterbliebenenrenten zu zahlen sind. Das gilt vermutlich auch noch nach Einführung der Teilhaberrente, weil diese nur bei einem relativ kleinen Teil der Witwer höher ausfallen dürfte als dessen Versichertenrente nach jetzigem Recht. Größere Dauerwirkungen wären allenfalls bei stark verändertem Heirats- und Erwerbsverhalten vorstellbar. Konkrete Annahmen darüber wären jedoch ziemlich spekulativ.

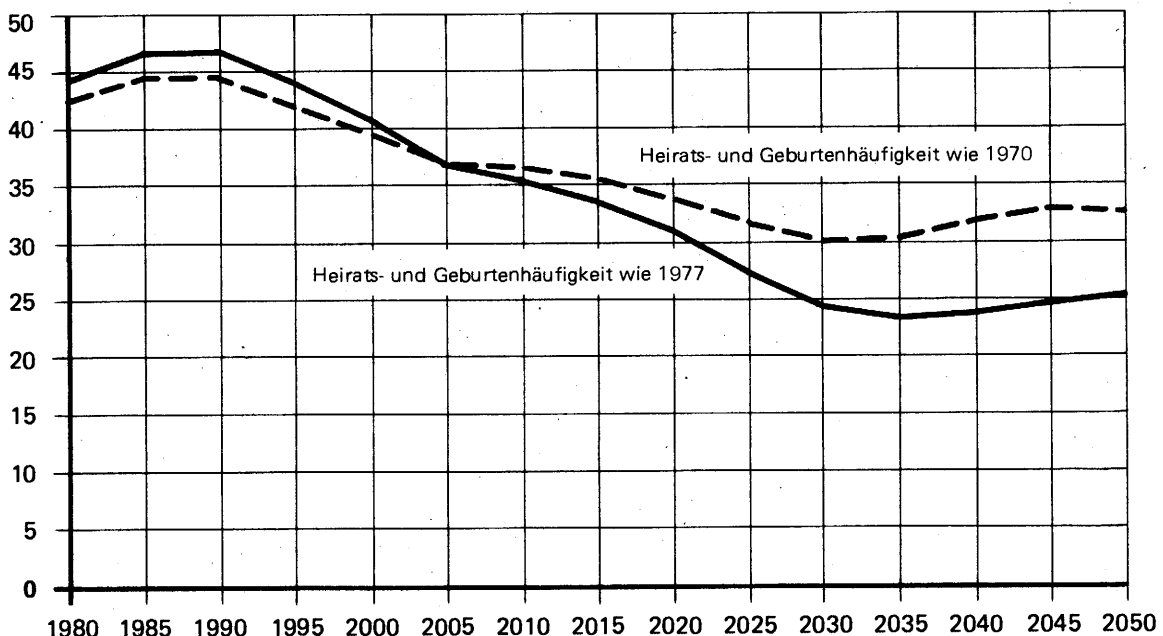
Stärkere und besonders auch nachhaltige Auswirkungen müssen jedoch bei einer veränderten Erwerbstätigkeit von Männern und Frauen im vorgerückten Alter erwartet werden. In diesen Fällen bedeutet eine Aufgabe der Erwerbstätigkeit in der Regel nicht nur Beitragsausfall, sondern zugleich Rentenzahlungen. Allein in den letzten zehn Jahren sind die Erwerbsquoten aller Altersgruppen ab 55 Jahren ständig und zum Teil ziemlich stark gesunken. Das war durchaus nicht nur eine Frage der flexiblen Altersgrenze. Zwar hat auch hierbei ein Rückgang der Erwerbstätigkeit außer dem Effekt sofortigen Beitragsausfalls in der Regel auch eine spätere Minderung der Rentenhöhe zur Folge, jedoch wird zugleich die Rentenbezugsdauer länger, so daß sich daraus eine dauerhafte Belastungserhöhung ergibt. Ob und gegebenenfalls in welchem Maße solche Veränderungen in Zukunft zu erwarten sind, ist wiederum wenig vorhersehbar. Immerhin gibt es Anhaltspunkte dafür, die solche Änderungen im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel plausibel machen. Sie gelten zum Teil jedoch auch für andere Altersgruppen.

88. Bevor darauf eingegangen wird, soll zunächst einmal die Gesamtwirkung von Änderungen im Erwerbsverhalten anhand der Modellrechnung quantifiziert werden. Allerdings werden dabei nicht Schwankungen im Erwerbsverhalten untersucht, sondern allein die Auswirkungen alternativer Annahmen, die ihrerseits dann für den gesamten Vorausberechnungszeitraum konstant gehalten werden. Abbildung 4 zeigt den Verlauf des erforderlichen Beitragssatzes bei konstantem Rentenniveau, einer Heirats- und Geburtenhäufigkeit wie im Jahre 1977, aber zwei verschiedenen Annahmen über das Erwerbsverhalten. Die obere Linie zeigt den Verlauf, wenn man von durchschnittlichen Erwerbsquoten der Jahre 1977 bis 1979 ausgeht. Die untere Linie ergibt sich unter der Annahme der Erwerbsquoten des Jahres 1970. Zwischen beiden Jahren liegt bekanntlich die Einführung der flexiblen Altersgrenze. Der Unterschied zwischen den beiden Verläufen beträgt im Maximum zwei Prozentpunkte. Diese als dauerhaft anzusehende Entlastung bei der erhöhten Erwerbstätigkeit resultiert im wesentlichen daraus, daß beim Erwerbsverhalten von 1970 die Beitragszeiten länger und die Rentenbezugszeiten kürzer ausfallen.

Im Hinblick auf die zu erwartende demographisch bedingte Belastung in der Alterssicherung kann man aus diesen Ergebnissen etwa folgenden Schluß ziehen: Eine dauerhafte Belastung ist durch eine Änderung im Erwerbsverhalten, sofern diese sich im Rahmen der jüngsten Erfahrungen hält, nur in begrenztem Maße zu erwarten. Immerhin wäre auch das schon ein begrüßenswerter Gewinn. Vorübergehende Entlastungen auch stärkeren Ausmaßes sind daneben jedoch denkbar. Veränderungen des Erwerbsverhaltens müßten nur zur rechten Zeit geschehen, also frühestens im Jahre 2000 einsetzen.

Abbildung 4

Die Entwicklung des Rentenniveaus bei gegebenem Beitragssatz nach der Grundrechnung und mit einer abweichenden Annahme über die Heirats- und Geburtenhäufigkeit



Dies wiederum scheint nur möglich, wenn die Erwerbstätigkeit bis dahin nicht schon einen kaum überschreitbaren Stand erreicht hat.

**89.** Veränderungen solcher Art könnten sich in der Tat sogar von selbst einstellen und/oder durch gezielte Arbeitsmarktpolitik gefördert werden. Was den ersten Punkt anbelangt, so könnte etwa folgende Tendenz durch den demographischen Wandel ausgelöst werden: Nimmt die erwerbsfähige Bevölkerung zu (wie gegenwärtig und in den bevorstehenden Jahren zu vermuten), so könnte von daher zunächst einmal ein Druck auf die Erwerbsquoten ausgehen. Eine verminderte gruppenspezifische Erwerbsbeteiligung führt dann nicht in vollem Umfang zu der von der rein demographischen Entwicklung her zu erwartenden Zunahme der Erwerbspersonenzahl. Zuerst wächst die Zahl der Erwerbslosen, dann steigt die Bereitschaft, etwas früher aus dem Erwerbsleben auszuschcheiden, auch die Arbeitsbedingungen passen sich dem an, verkürzte Arbeitszeiten finden Verbreitung usw. Wandelt sich später die demographische Situation und wird daraufhin das Erwerbspersonenpotential allmählich knapper, so greifen umgekehrte Tendenzen Platz. Die Zahl der Erwerbslosen sinkt, die Arbeitsbedingungen werden attraktiver, die Bereitschaft, möglichst früh aus dem Erwerbsleben auszuschcheiden, nimmt ab usw. Teilzeitarbeit tritt dann nicht mehr an die Stelle voller Erwerbstätigkeit, sondern an die Stelle einer Nichterwerbstätigkeit. Gewiß sind dies alles nur Vermutungen. Aber sie würden, wenn sie sich bestätigten, die Lage der Alterssicherung tendenziell erleichtern. Ein Rückgang der Erwerbstätigkeit heute schafft eine zusätzliche „Reserve“ für die Zukunft. Die Ausschöpfung dieser Reserve bei sinkender Zahl von Personen im erwerbsfähigen Alter hilft dann den steilsten Anstieg zum Rentenberg um 2030 abflachen und diesen selbst einebnen. Nur die dauerhafte Entlastung bleibt begrenzt.

**90.** Inwieweit durch gezielte Arbeitsmarktpolitik diese Tendenzen gefördert werden können, hängt nicht zuletzt davon ab, ob sie anderen gesellschaftlichen Zielen widersprechen würden. Immerhin könnten auch spezielle rentenpolitische Instrumente hierfür in Betracht gezogen werden. Ein wirksamer Weg wäre sicher eine andere Gestaltung der Altersgrenzenregelung. In einer Zeit stark abnehmenden Arbeitskräftepotentials und günstiger Arbeitsbedingungen könnte u. U. eine Heraufsetzung der flexiblen Altersgrenze weit weniger Widerstand heraufbeschwören als eine fortgesetzte Beitragserhöhung oder Rentenniveausenkung. Bedenkt man daneben, daß medizinischer und technischer Fortschritt bis dahin außer der Gesamtlebensdauer möglicherweise auch die Dauer voller Erwerbsfähigkeit verlängern könnten, so fällt das Urteil über eine solche Maßnahme möglicherweise ganz anders aus, als das heute der Fall wäre. Immerhin hätte sie ja den alleinigen Zweck, die Gesamtheit der Aktiven und Rentner zu entlasten. Eine ergänzende Regelung, die unter Berücksichtigung versicherungsmathematischer Gesichtspunkte dem einzelnen überdies den Zeitpunkt für den Rentenbeginn wählen ließe, würde die Nachteile noch abschwächen.

Wie groß die finanzielle Entlastung dadurch ausfiele, ist allerdings nur schwer abzuschätzen. Bei einer Heraufsetzung der Altersgrenze um ein Jahr werden gewiß nicht alle Erwerbstätigen genau ein Jahr länger arbeiten; denn mit zunehmendem Alter wächst auch die Häufigkeit von Erwerbsunfähigkeitsfällen. Einen gewissen Anhaltspunkt könnten immerhin die folgenden Daten aus der Modellrechnung ergeben: Im Jahre 2030 fließen danach 17 v. H. der gesamten Rentenausgaben an Rentner zwischen 60 und 65 Jahren. Würde auch nur ein Drittel davon eingespart, so könnte der Beitragssatz um zwei Prozentpunkte gesenkt werden. Diese decken sich allerdings teilweise mit der Entlastung, die bei einer Rückkehr zu den Erwerbsgewohnheiten um 1970 eintreten würde.

**91.** An diesen Überlegungen wird deutlich, daß die gegenwärtig zu beobachtende Tendenz zu einer immer früheren Aufgabe der Erwerbstätigkeit nicht nur nicht ständig weiter fortschreiten darf, sondern reversibel bleiben muß. Sie ist nur durch die aktuelle Arbeitsmarkt- und Alterssicherungssituation erklärbar und begründbar. Nur weil gegenwärtig starke Jahrgänge ins Erwerbsalter und schwache ins Rentenalter einrücken, ist sie auch finanziell tragbar. Sie hat allerdings heute bereits ein vorher gänzlich unbekanntes Ausmaß angenommen. Staat, Unternehmen, Arbeitslosen- und Krankenversicherung verschaffen sich Entlastung auf Kosten der Alterssicherung, wobei durchaus nicht völlig klar ist, ob den Betroffenen davon mehr Nutzen als Schaden widerfährt. Wird die gegenwärtige Einstellung erst zur Norm, wird es außerordentlich schwer, eine Umkehr zu bewirken, wenn diese von der demographischen und finanziellen Entwicklung her geboten erscheint. Eine solche Umkehr ist aber ein entscheidender Beitrag, die zu erwartende altersstrukturbedingte Belastung abzuschwächen.

**92.** Einen weiteren Unsicherheitsfaktor für die Alterssicherung stellen Wanderungsbewegungen dar. Sie werden nicht selten als ein Mittel zur nachhaltigen Entlastung bei einem weiteren Geburtenrückgang angesehen. Ihre Wirkungsweise darf als ähnlich vermutet werden wie diejenige bei Veränderungen im Erwerbsverhalten. Die quantitative Bedeutung könnte jedoch erheblich größer sein.

Es muß jedoch darauf verzichtet werden, ganz bestimmte Annahmen über mögliche Wanderungsbewegungen während des gesamten Voraussrechnungszeitraums anzustellen. Statt dessen soll wenigstens kurz die Frage erörtert werden, welche Chancen sich bei dem Versuch einer gezielten Außenwanderungspolitik zur Entlastung der Alterssicherung vermuten lassen.

Zwei Restriktionen sind hierbei von vornherein zu beachten: Die Außenwanderungsbewegungen sind nicht beliebig steuerbar, und die Aufnahme von immer mehr Ausländern bringt Integrationsprobleme besonderer Art mit sich. Diese müssen ihrerseits wiederum unter zwei Gesichtspunkten gesehen werden, nämlich einmal unter dem der Quantität (Quantitätsproblem) und zum anderen unter dem des zeitlichen Ablaufs (Zeitproblem).

Die mangelnde Steuerbarkeit könnte von vornherein alle Bemühungen in dieser Richtung zunichte machen. So sind z. B. 1979 etwa eine Viertelmillion Personen mehr in das Bundesgebiet zu- als fortgezogen, obwohl derzeit allein aus Arbeitsmarktgründen ein Überschuß gar nicht erwünscht sein kann. Immerhin gibt es inzwischen Bemühungen, dem weiteren Zustrom entgegenzuwirken, so daß doch gewisse Regulationskräfte angenommen werden können. Trotz dieser Bedenken soll im folgenden der Frage nachgegangen werden, was eine erfolgreiche Außenwanderungspolitik im Bereich der Alterssicherung zu helfen vermöchte.

**93.** Das Quantitätsproblem stellt sich aus heutiger Sicht etwa so dar: Gegenwärtig leben etwa 4 Millionen Ausländer in der Bundesrepublik, das sind knapp 7 v. H. der Wohnbevölkerung. Unter den Erwerbspersonen sind es rd. 8 v. H. Da es bereits heute beträchtliche Integrationsschwierigkeiten gibt, wird man diese Anteile auf sehr lange Sicht nicht beliebig weiter steigen lassen können, wenn die Gesellschaft sich nicht in ihrem Wesen grundlegend ändern soll. Gäbe es über längere Zeit überhaupt keinen Zuwanderungsüberschuß, so würden die beiden Anteile vermutlich nicht kleiner, weil die Ausländerbevölkerung durchweg etwas jünger als die deutsche und besonders unter den Kindern stark vertreten ist. Selbst wenn sich die zunächst höhere Geburtenhäufigkeit der Ausländer der deutschen bald annähert, wird der Rückgang der Ausländerbevölkerung kleiner sein als der der Deutschen. Wächst der Ausländeranteil auf diese Weise bis zum Jahr 2030 ohne weitere Zuwanderungsüberschüsse allein unter den Erwerbspersonen auf 10 v. H. an und hält man daneben noch einmal einen gleich großen Zuwanderungsüberschuß an Erwerbspersonen für maximal realisierbar, so weist die Bevölkerung einschließlich der Kinder der Zugewanderten nach der Grundrechnung dann folgende Zusammensetzung auf: 45 Millionen Einwohner, darunter knapp 7 Millionen oder

knapp 15 v. H. Ausländer; 19 Millionen Erwerbspersonen, darunter über 3 Millionen oder 18 v. H. Ausländer. Der gesamte Zuwanderungsüberschuß würde das Beitragsaufkommen im Jahre 2030 um 10 v. H. erhöhen und den erforderlichen Beitragssatz ebenso stark senken, also z. B. von 33 auf 30 v. H. Damit dürfte aber das Maximum dessen abgesteckt sein, was durch gezielte und erfolgreiche Zuwanderungspolitik für das Jahr 2030 erreichbar ist.

**94.** Zu diesem Quantitätsproblem tritt aber nun noch das Zeitproblem. Der geschilderte Effekt wird nämlich nur erreicht, wenn die Zuwanderung weder zu früh noch zu spät erfolgt. Ist die weitere Zuwanderung von Ausländern bereits vor dem Jahr 2000 erheblich, dann wird das Maximum früher erreicht, und im Jahr 2030 machen sich bereits die Rentenausgaben für die neu Hinzugekommenen bemerkbar. Es müßten also wirklich zwischen 2000 und 2030 jährlich rd. 60 000 Erwerbspersonen im Alter von 20 bis 30 Jahren mehr zu- als abwandern, wenn sie am Ende alle noch im erwerbsfähigen Alter sein sollen und das vorgegebene Integrationsmaximum nicht überschritten werden soll. Für die weitere Zukunft müßte dann — immer unter der Prämisse gleichbleibend niedriger Geburtenhäufigkeit — der Ausländeranteil auf dem maximal erreichten Stand gehalten werden. Das gelingt aber nur, wenn kein weiterer Zuwanderungsgewinn zu verzeichnen ist. Die um rd. 2 Millionen Personen vergrößerte Bevölkerung nimmt dann die gleiche weitere Entwicklung, wie es die nicht-vergrößerte täte. Das bedeutet auch, daß der erforderliche Beitragssatz langfristig genau der gleiche wäre wie ohne den Zuwanderungsüberschuß. Mit anderen Worten: Eine Zuwanderung von Ausländern zwischen 2000 und 2030 um rd. 2 Millionen würde ceteris paribus den Belastungsanstieg bis 2030 merklich abschwächen; das durch die niedrige Reproduktionsrate hervorgerufene Dauerproblem würde damit aber nicht vermindert.

## D. Lösungsmöglichkeiten im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung

### I. Aktualisierung der Rentenberechnung und Rentenanpassung

**95.** Zunächst sei darauf hingewiesen, daß sich eine Aktualisierung auf Bezugsgrößen ganz unterschiedlicher Art beziehen kann, so auf Bruttolöhne, unterschiedlich definierte Nettolöhne usw. In der Diskussion wird meist implizit davon ausgegangen, daß sich die Aktualisierung auf durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelte bezieht.

Die verschiedenen Bezugsgrößen können sich jedoch im Konjunkturverlauf unterschiedlich entwickeln. Dies wird z. B. an den Wirkungen der Progression der Einkommensteuer deutlich. Hierdurch können sich Nettolöhne und Bruttolöhne unterschiedlich entwickeln. Je nach der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Bezugsgröße kann die Länge des time-lag unter konjunktur- und verteilungspoliti-

schen Gesichtspunkten unter Umständen unterschiedlich beurteilt werden.

**96.** Der Vorschlag einer Verkürzung des time-lag der allgemeinen Bemessungsgrundlage (des Berechnungs-lag) — hierauf beziehen sich in der Regel Vorstellungen zur Aktualisierung — wird mit unterschiedlichen Argumenten begründet. Im Zentrum steht dabei die Tatsache, daß das Eckrentenniveau<sup>11)</sup> von der Lohnentwicklung abhängt: Je länger der time-lag zwischen Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage und aktueller Lohnentwicklung ist, um so niedriger ist bei einer bestimmten Lohnzuwachsrate das sich ergebende

<sup>11)</sup> Hier verstanden als Relation eines bestimmten Rentenfalls, dem z. B. 40 Versicherungsjahre und eine persönliche Bemessungsgrundlage von 100 v. H. zugrunde liegen, zum durchschnittlichen Arbeitsentgelt aller Versicherten des gleichen Jahres.

Brutto-Eckrentenniveau. Bei einem gegebenen time-lag ist das Rentenniveau um so niedriger, je höher die Lohnzuwachsrate ist.

Durch diese Veränderungen des Rentenniveaus in Abhängigkeit von der Lohnentwicklung ergeben sich ceteris paribus (d. h. vor allem bei unverändertem Beitrags- und Leistungsrecht) Defizite oder Überschüsse der Rentenversicherungsträger.

Treten solche Veränderungen der Lohnzuwachsrate und des Rentenniveaus im Konjunkturzyklus auf, so wäre der Idee eines automatischen Stabilisators folgend erwünscht, daß die sich ergebenden konjunkturell bedingten Überschüsse der Versicherungsträger stillgelegt oder zur Finanzierung sonst aus Kreditschöpfung finanziert werden und dann im Konjunkturabschwung aufgelöst würden. Dies ist in Jahren stärkerer Inflation in nicht geringem Umfang geschehen.

Die Erfahrungen der letzten Jahre — insbesondere mit dem 1972 beschlossenen Rentenreformgesetz — zeigen aber, daß es offensichtlich für Politiker schwierig ist, sich entsprechend den Erfordernissen eines solchen automatischen Stabilisatorprinzips zu verhalten: Rechnerische und/oder tatsächliche Überschüsse werden als Quelle für Leistungsausweitungen und Ausgabenerhöhungen sowie als Anlaß für Streichungen oder Stundungen von Bundeszuschüssen angesehen. Durch das erhöhte und sich im Zeitablauf weiter erhöhende Ausgabenvolumen treten langandauernde finanzielle Belastungen ein, Belastungen, die angesichts vorhandener bzw. erwarteter Überschüsse zum Zeitpunkt der Beschlußfassung über die Ausgaben als finanziell tragbar, ja zum Teil geradezu angesichts der vorhandenen Überschüsse als „kostenfrei“ angesehen wurden.

Diese Gefahr der Überschußverwendung, die sich bei einem Berechnungs- (und gegebenenfalls zusätzlichem Anpassungs-) lag ergibt, steht im Mittelpunkt der Argumentation von Befürwortern einer Aktualisierung. Die Erhöhung der Inflationsrate, die sich in der Regel in der Lohnzuwachsrate niederschlägt, und die nicht unbedingt mehr mit dem Konjunkturverlauf zyklisch schwankenden Bruttolöhne haben die Rentenniveausenkungen und die damit einhergehende Überschußentwicklung als Problem verschärft. Diese Überlegungen gelten im übrigen auch in umgekehrter Richtung: in einer Rezession besteht die Gefahr, daß aufgrund des rechnerischen oder tatsächlichen Defizits eine Überreaktion erfolgt.

97. Mit diesen Überlegungen und Argumenten ist der Entscheidungshintergrund im Zusammenhang mit Vorschlägen zur Aktualisierung in Umrissen verdeutlicht: Auf der einen Seite sind die konjunkturellen Effekte des Anpassungsverfahrens zu beachten. Angesichts der Größenordnungen des Rentenversicherungsbudgets — bei Rentenausgaben von rd. 100 Mrd. DM bedeutet eine Rentenanpassung von 6 v. H. eine Ausgabensteigerung von 6 Mrd. DM — sind die von seinen Veränderungen ausgehenden makroökonomischen Effekte mit in die Überlegung einzubeziehen. In der Vergangenheit zeigte in der Mehrzahl der Fälle das bisherige Anpassungsver-

fahren — d. h. der bestehende time-lag von zumeist etwa drei bis dreieinhalb Jahren — tendenziell konjunkturell erwünschte Wirkungen. Dem steht das teilweise Unterlaufen der Effekte durch diskretionäre Entscheidungen über Beitrags-, vor allem aber Ausgabenänderungen gegenüber. Darüber hinaus ist in der jüngsten konjunkturpolitischen Diskussion bezweifelt worden, inwieweit globale antizyklische Maßnahmen noch konjunkturell erwünscht wirken, auch wenn auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen Anlaß für die Vermutung besteht, daß in bezug auf die Wirksamkeit des Anpassungsverfahrens im Rentenbereich nur geringere Zweifel bestehen. Es ist also zu fragen, ob und inwieweit man konjunkturpolitisch tendenziell erwünschte Effekte des Anpassungsverfahrens durch Aktualisierung von Rentenberechnung und -anpassung aufgeben muß und sollte.

98. Dem stehen die verteilungspolitischen Aspekte gegenüber; je länger der time-lag nämlich ist — bei gegebener Lohnzuwachsrate — um so stärker schwankt das Rentenniveau. Allgemeiner ausgedrückt: Veränderungen von Löhnen und Renten erfolgen mit unterschiedlichen Raten, sie erfolgen nicht im Gleichschritt und geben unter Umständen Anstoß zu diskretionären Ausgabenentscheidungen. Vor allem in Phasen sich stärker erhöhender Inflationsraten sind die Rentenanpassungssätze vergleichsweise niedrig bei gleichzeitiger Minderung der Kaufkraft und damit unter Umständen nur noch geringer oder keiner realen Erhöhung der Renten, während sich in den Löhnen die gestiegenen Inflationsraten schneller widerspiegeln. Hält ein solcher Prozeß längere Zeit oder gar dauerhaft an, so kumulieren sich die zu Lasten der Rentner entstehenden Überschüsse u. U. zu außerordentlich hohen Beträgen. Kommt es dagegen für längere Zeit zu geringeren Lohnzuwachsrate als zunächst erwartet, so verschiebt sich die Einkommensverteilung nachhaltig zu Gunsten der Rentner, und zwar um den Preis kumulativer Einnahmensenkungen.

99. Entscheidungen über eine Aktualisierung stehen somit in der Regel in einem Spannungsverhältnis zwischen konjunktur- und verteilungspolitisch Erstrebtem, sofern es nicht gelingt, durch eine verstetigende Konjunkturpolitik tatsächlich eine Verstetigung des Konjunkturverlaufs zu erreichen. Gerade angesichts der Risiken für die Finanzentwicklung der Rentenversicherung wie auch für die Verteilungsposition der Rentner, die sich beim gegenwärtigen Anpassungsmodus ergeben, hält die Wissenschaftlergruppe Maßnahmen zu ihrer Minderung für erforderlich. Immerhin führen ja nach den neuesten 15jährigen Vorausberechnungen (Rentenanpassungsbericht 1980) der Bundesregierung bereits konstante Lohnsteigerungsraten von 5 v. H. bald zu Defiziten, von 6 und 7 v. H. in der Tendenz zu Defiziten oder jedenfalls nicht wesentlichen Überschüssen.

Nun ist eine vollständige Aktualisierung in dem Sinne, daß die allgemeine Bemessungsgrundlage des Jahres  $t$  gleich dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt desselben Jahres (oder einem festen Bruchteil davon) ist, praktisch nicht möglich. Denn dies würde die Kenntnis der Lohnzuwachsrate des



jeweils bevorstehenden Jahres voraussetzen und damit zum Zeitpunkt der Anpassungsentscheidung eine Prognose der Lohnentwicklung erforderlich machen. Abgesehen von der Treffsicherheit solcher Prognosen und dem dann unter Umständen gegebenen Korrekturbedarf der Anpassungsentscheidung, wäre gegen einen solchen Vorschlag vor allem auf den Leitliniencharakter solcher vorgegebenen Lohnzuwachsdaten, seiner Auswirkungen auf Lohnverhandlungen bzw. den Verhandlungsspielraum der Tarifparteien hinzuweisen.

**100.** Wenn statt dessen nur eine Verkürzung des time-lag erfolgen soll, so ist weiterhin zu entscheiden, ob wie bisher gegebenenfalls eine Durchschnittsbildung aus Löhnen unterschiedlicher Jahre erfolgen soll bzw. kann, um die allgemeine Bemessungsgrundlage zu bestimmen. Da in der Regel eine möglichst weitgehende Verkürzung des time-lag angestrebt wird, heißt dies notwendig Verzicht auf den glättenden Effekt der Durchschnittsbildung. Solange die Auffassung vertreten wird, daß die Anpassungsentscheidung sich nur auf statistisch vorliegende Daten stützen dürfe, ist unter Berücksichtigung des Zeitbedarfs für die Anpassungsentscheidung und des zeitlichen „Vorlaufs“, den die Versicherungsträger zur Umsetzung dieser Entscheidung benötigen, bestenfalls ein time-lag von zwei Jahren realisierbar. Das heißt aber nicht, daß die allgemeine Bemessungsgrundlage das Durchschnittsentgelt des vorvergangenen Jahres darstellt, sondern nur, daß der Absolutbetrag der zum Zeitpunkt der Umstellung auf ein solches Verfahren gültigen allgemeinen Bemessungsgrundlage mit der Veränderung des Durchschnittslohnes auf das vorvergangene Jahr fortgeschrieben wird.

**101.** Zusätzlich ist darauf hinzuweisen — dies gilt auch für Varianten der Nettoanpassung, auf die noch einzugehen sein wird —, daß für Rentenberechnung und Rentenanpassung im Prinzip Veränderungen der gleichen Bemessungsgrundlage verwendet werden müssen. Sonst träte die Situation ein, daß Rentner, die identische individuelle Werte für die Rentenberechnung besitzen (Vomhundertatz der persönlichen Bemessungsgrundlage, Anzahl der Versicherungsjahre), unterschiedlich hohe absolute Renten erhielten, je nach dem, in welchem Jahr ihre Rente erstmals berechnet wurde.

**102.** Eine Entscheidung über eine Verkürzung des time-lag wird im Hinblick auf die verteilungs- und konjunkturpolitischen Wirkungen im Vergleich zum jetzigen Verfahren zu erfolgen haben. Eine Verkürzung des time-lag würde ceteris paribus verhindern, daß das (Eck-) Rentenniveau so stark wie bisher absinken kann. Während beispielsweise bei einer jährlich 6prozentigen (10prozentigen) Bruttolohnhöhung das Brutto-Eckrentenniveau bei einem time-lag von drei Jahren bei rd. 50,4 (45,1) v. H. liegt, beträgt es bei einem time-lag von nur einem Jahr 56,6 (54,5) v. H.

Damit mindern sich auch die von Veränderungen des Rentenniveaus ausgehenden Einflüsse auf den Budgetsaldo der Versicherungsträger. D. h. in Zeiten steigender Inflations- und Lohnzuwachsdaten treten

nur noch in enger begrenztem Ausmaß Überschüsse zu Lasten des absinkenden Rentenniveaus auf.

**103.** Durch den Verzicht auf eine Durchschnittsbildung bei der Berechnung von Veränderungen der allgemeinen Bemessungsgrundlage werden ceteris paribus die (aktualisierten) Anpassungssätze stärker als nach dem bisherigen Verfahren schwanken. Sowohl unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten (Einkommensplanung der Rentner) als auch unter konjunkturpolitischen Aspekten (Minderung der Möglichkeiten zu einer konjunkturell verstetigenden Politik) kann dies als Nachteil angesehen werden.

**104.** Die Beurteilung der konjunkturpolitisch relevanten Effekte eines im Vergleich zur gegenwärtigen Situation kürzeren time-lag ist außerordentlich schwierig. Tendenziell liegt bei sehr kurzem time-lag (etwa ein Jahr) die Gefahr sehr nahe, daß in Boomphasen besonders starke Rentenerhöhungen erfolgen und umgekehrt. Allerdings verlaufen die zeitlichen Entwicklungspfade von Lohn-, Nachfrage-, Produktions- und Beschäftigungsgrößen nicht synchron, und zwischen diesen Größen bestehen viele Wirkungszusammenhänge, so daß zumeist kein unmittelbarer Schluß von Veränderungen der Rentenausgaben auf den Konjunkturverlauf möglich ist.

Tendenziell dürfte aber durch eine Verkürzung des time-lag das konjunkturpolitisch prinzipiell erwünschte, automatisch zum Einsatz kommende Stabilisierungspotential der gesetzlichen Rentenversicherung vermindert oder gar voll beseitigt werden, und zwar um so mehr, je kürzer der time-lag ist.

**105.** Eine dauerhafte finanzielle Entlastung der Rentenversicherungsträger im Zuge der Aktualisierung tritt nur dann ein, wenn das Rentenniveau nach erfolgter Aktualisierung niedriger ist als vorher. Dies ist aber kein Effekt der Aktualisierung, sondern die Wirkung einer verteilungspolitischen Entscheidung über die Höhe des gewollten bzw. noch für vertretbar gehaltenen Rentenniveaus. Diese verteilungspolitische Entscheidung sollte auch deutlich gemacht werden und nicht hinter der Veränderung des time-lag nach dem Einführungszeitpunkt der Aktualisierung im Dunkel bleiben.

**106.** Bei der Abwägung der verschiedenen Gesichtspunkte gibt die Wissenschaftlergruppe besonderes Gewicht den verteilungspolitischen Argumenten, ohne dabei die konjunkturpolitischen Gesichtspunkte gering zu achten. Allerdings hält die Wissenschaftlergruppe eine bloße Verkürzung des time-lag dadurch, daß die allgemeine Bemessungsgrundlage auf der Basis des letztbekanntesten statistisch gesicherten Lohnwertes der Lohnentwicklung mit einer Verzögerung von zwei Jahren folgt (zudem unter Verzicht auf die bisherige Durchschnittsbildung) nicht für empfehlenswert, um den beschriebenen Problemen zu begegnen. Um zu erreichen, daß das Rentenniveau in einem geringeren Ausmaß schwankt als bei Anwendung der bisherigen Formel für die Rentenanpassung, und um die Veränderung der Budgetsalden der Rentenversicherungsträger gleichfalls zu mindern, stellt die Wissenschaftler-



gruppe die nachfolgenden Verfahren zur Diskussion.

**107.** Das zunächst vorgestellte Verfahren ermöglicht mittel- und langfristig die Sicherung eines einmal realisierten — oder auch eines anderen sozialpolitisch gewollten und finanzierbaren — Eckrentenniveaus in höherem Maße als mittels einer bloßen Verkürzung des time-lag.

Dazu ist allerdings eine Modifikation der Formel für die jährliche Bestimmung der allgemeinen Bemessungsgrundlage notwendig. Zur Bestimmung der allgemeinen Bemessungsgrundlage für ein beliebiges Jahr  $t$  (z. B. 1982) wird zunächst das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt des Jahres  $t-1$  (1981) um den Prozentsatz angehoben, um den nach der geltenden Rentenformel die allgemeine Bemessungsgrundlage steigen würde. Die sich so ergebende Größe wird sodann um den Prozentsatz vermindert, um den das zu sichernde Eckrentenniveau niedriger liegt als 60 v.H. Das Ergebnis ist die allgemeine Bemessungsgrundlage des Jahres  $t$  (1982). Zum besseren Verständnis: Stellt sich später heraus, daß das Durchschnittsentgelt des Jahres  $t$  mit jenem angehobenen Durchschnittsentgelt übereinstimmt, so hat die Eckrente genau die vorgesehene Höhe.

**108.** Zwei Punkte sind hierzu aber noch klärungsbedürftig. Zum einen ist während des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage am 1. Januar des Jahres  $t$  (und damit zugleich für die Rentenanpassung zum selben Stichtag) das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt noch nicht bekannt. Es läßt sich aber bereits einigermaßen zuverlässig abschätzen, weil bis zur Jahresmitte überwiegend die Tarifabschlüsse bekannt sind, in den Fällen, in denen dies nicht zutrifft, jedoch schwergewichtig das nächste Jahr betreffen. Deshalb kann auch von einem Eingriff in laufende Tarifverhandlungen keine Rede sein. Sollten dennoch Einwände gegen die Verwendung einer näherungsweise für das laufende Jahr veranschlagten Zahl bestehen bleiben, ließe sich das Verfahren auch auf Informationen ausschließlich bis zum Jahr  $t-2$  gründen. Es müßte dann allerdings eine zweimalige Fortschreibung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts des Jahres  $t-2$  erfolgen, ehe daraus die allgemeine Bemessungsgrundlage des Jahres  $t$  abgeleitet werden kann. Der Effekt der Rentenniveausicherung wäre dann wohl etwas geringer, der konjunkturpolitische Nachteil allerdings ebenfalls.

Zum zweiten muß ein Wert für das „zu sichernde Rentenniveau“ festgelegt werden. Das ist aber kein zusätzliches sozialpolitisches Problem, sondern macht nur ein ohnehin vorhandenes offenkundig. Time-lag und Lohnentwicklung haben seit 1957 stets ein Eckrentenniveau weit unter 60 v.H. herbeigeführt. Mit dem expliziten Ansatz eines bestimmten Wertes soll diese Größe nur von der jeweiligen Lohnentwicklung so weitgehend wie möglich unabhängig gemacht werden. Im einfachsten Fall könnte man dafür dasjenige Rentenniveau wählen, das beim Übergang zu diesem Verfahren gerade realisiert ist. Für 1982 läßt sich schon heute ziemlich sicher ein Bruttorentenniveau zwischen 43,5 und 44 v.H. absehen. Steigen danach die Löhne wie in der letzten

Vorausberechnung der Bundesregierung, mittlere Variante, angenommen, nämlich um jährlich 6 v.H., so ergibt sich bei einer Rückkehr zur zuletzt gültigen Formel ein Rentenniveau von 43,7 v.H. Früher ist ein solcher Wert auch schon langfristig im Durchschnitt realisiert gewesen. Er läßt sich deshalb wohl auch für ein Verfahren legitimieren, das ihn auch dann zu erhalten tendiert, wenn die Lohnentwicklung tatsächlich anders verläuft. Selbstverständlich bleibt bei diesem Verfahren auch nicht die Möglichkeit verschlossen, einen anderen Wert anzustreben, wenn es die Finanzlage erlaubt oder erzwingt.

**109.** Die Effizienz des Verfahrens ist allerdings von der tatsächlichen Lohnentwicklung nicht völlig unabhängig. Bei konstanten Lohnzuwachsrate gleich welcher Höhe wird das zu sichernde Rentenniveau aber immer erreicht, was beim geltenden Recht keineswegs der Fall ist. Bei variablen Lohnzuwachsrate gelingt das zwar nur noch näherungsweise, jedoch gehen die Abweichungen nie langfristig in dieselbe Richtung, wenn man den Fall eines ständig sich beschleunigenden Lohnanstiegs infolge galoppierender Inflation ausschließt. Überschüsse oder Defizite infolge einer unerwarteten Lohnentwicklung können deshalb immer nur vorübergehend auftreten, sich aber nicht langfristig kumulieren.

Ein Nachteil des Verfahrens ist allerdings, daß bei veränderlichen Lohnzuwachsrate die Zuwachsrate der allgemeinen Bemessungsgrundlage und damit der Renten unter Umständen stärker schwanken als die Lohnzuwachsrate selbst. Das läßt sich aber durch Vorgabe von Schranken für die jährliche Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage in Grenzen halten.

**110.** Mit Hilfe der anderen, hier entwickelten Vorstellung soll gleichfalls den verteilungspolitischen Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des gegenwärtigen time-lag der Bemessungsgrundlage Rechnung getragen werden. Im Prinzip wird bei der nachfolgend entwickelten Konzeption jedoch an der gegenwärtigen Rentenformel festgehalten. Der Anpassungsmodus soll jedoch dann verändert werden, wenn das Rentenniveau bestimmte Grenzen unter- oder überschreitet.

Diese Grenzen könnten von einem verteilungspolitisch erstrebten und finanziell für tragbar erachteten Rentenniveau aus durch Vorgabe einer bestimmten Bandbreite für noch tolerierte Schwankungen des Rentenniveaus festgelegt werden.

**111.** Würde beispielsweise ein Rentenniveau von 43,71 v.H. angestrebt — dies würde sich bei einer 6prozentigen Lohnzuwachsrate auf der Basis der Daten des Jahres 1981 ergeben —, so könnte z. B. eine Obergrenze des Rentenniveaus bei 46,36 v.H. festgelegt werden (dies entspräche einer Lohnzuwachsrate von 5 v.H.) und eine Untergrenze bei 41,36 v.H., was einer Lohnänderungsrate von 8 v.H. entsprechen würde. Selbstverständlich könnte die Bandbreite auch anders festgelegt werden. Es bietet sich an, gerundete Grenzwerte zu wählen.

Überschreitet die Lohnzuwachsrate mittelfristig z. B. 8 v.H., so würde das Rentenniveau nach geltendem Recht die Untergrenze unterschreiten. Soll dies

verhindert werden, wäre eine zusätzliche Anpassung in dem Ausmaß erforderlich, das gerade das noch für vertretbar gehaltene Rentenniveau erreicht wird. Dadurch würde auch ceteris paribus die Überschußansammlung bei den Rentenversicherungsträgern im Vergleich zur unbegrenzten Schwankung des Rentenniveaus gemildert.

Unterschreitet die Lohnzuwachsrate (mittelfristig) die für die Rentenniveaufestlegung gewählte Untergrenze, so würde das Rentenniveau an die gesetzte Obergrenze anstoßen. Folge wäre, daß der sich aus der Rentenformel ergebende Anpassungssatz gekappt wird, so daß gerade das noch nach oben tolerierte Rentenniveau sichergestellt wird.

**112.** Die Feststellung, ob die Grenzwerte überschritten worden sind, ist exakt nicht möglich, weil die Höhe des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts im bevorstehenden Jahr, für das die Anpassung gelten soll, zum Anpassungszeitpunkt nicht bekannt ist. Ersatzweise könnte davon ausgegangen werden, die Zielwerte und ihre Überprüfung mit Hilfe des letztbekannten statistisch gesicherten Lohnwertes durchzuführen. Dabei müßte faktisch allerdings wieder ein time-lag von zwei Jahren in Kauf genommen werden.

**113.** Denkbar wäre aber auch, die Überprüfung mit Hilfe des zuerst beschriebenen Verfahrens (Ziffer 107) vorzunehmen. Dazu müßte zunächst wieder das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt des Vorjahres um die Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage — wie sie sich ohne Anpassungskorrektur ergeben würde — angehoben werden. Damit läßt sich das ohne Korrektur zu erwartende Rentenniveau ermitteln. Dieses wäre mit den vorgegebenen Grenzen zu vergleichen.

**114.** Beide Verfahren lassen es natürlich zu, den Zielwert für das Rentenniveau bzw. dessen obere und untere Begrenzung durch verteilungspolitische Entscheidungen zu verändern. In beiden Verfahren ist es aber auch möglich, die verteilungspolitischen Normwerte für das Rentenniveau quasi automatisch veränderten Bedingungen anzupassen, beispielsweise dann, wenn bei der Rentenanpassung auch Veränderungen der Beitragsbelastung in der Rentenversicherung berücksichtigt werden, wie im nächsten Abschnitt dargelegt wird. Beiden Verfahren ist somit das Bestreben gemeinsam, das Ausmaß diskretionärer Entscheidungen im Zusammenhang mit Rentenanpassungen zu mindern.

## II. Lastenverteilung zwischen Erwerbstätigen und Rentnern durch Änderung von Rentenformel und Beitragsatz

**115.** Die Befürworter einer Nettoanpassung führen zur Begründung dieser Maßnahme vor allem verteilungspolitische Überlegungen an. So wird eine gleichgewichtige Entwicklung derjenigen Einkommen von Versicherten und Rentnern angestrebt, die die Grundlage der Lebenshaltung darstellen. Da Renten im Regelfall faktisch steuerfrei bleiben und bislang auch nicht von Sozialabgaben belastet werden, sind Bruttorenten identisch mit den Nettoren-

ten. Demgegenüber hat sich für Arbeitnehmer im Zeitablauf die direkte Abgabenquote aus Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen deutlich erhöht. Die Differenz zwischen Nettolohn und Bruttolohn hat somit relativ immer weiter zugenommen. Auch das an Nettolöhnen gemessene Rentenniveau ist deutlich gestiegen. Dieses Netto-Rentenniveau solle jedoch in Zukunft nicht weiter ansteigen, wenn sich die direkten Abgaben der Lohnempfänger erhöhen.

Insbesondere angesichts der ceteris paribus zu erwartenden kräftigen Beitragserhöhungen im Zuge der Altersstrukturänderungen der Bevölkerung wäre bei unveränderter Fortdauer der Bruttoanpassung mit einer weiteren Steigerung des Netto-niveaus und damit einer weiteren Verschiebung der Verteilungsrelation zwischen Rentnern und Erwerbstätigen zugunsten der Rentner zu rechnen. Durch eine am Nettolohnanstieg orientierte Rentenanpassung wird zugleich eine finanzielle Entlastung der Rentenversicherungsträger und damit eine Abschwächung des Anstiegs des erforderlichen Beitragsatzes im Vergleich zur Bruttoanpassung erwartet.

**116.** Wie schon im Zusammenhang mit der Aktualisierung betont wurde, so gilt auch für eine Nettoanpassung, daß sie in engem Verhältnis steht zu anderen Änderungsvorstellungen, teilweise in einer sich ergänzenden, teilweise in sich ausschließender Beziehung. Zu nennen sind hier vor allem eine Beitragsbelastung von Rentnern für ihre Krankenversicherung sowie eine veränderte Besteuerung von Renten.

Unter Nettoanpassung wird eine Regelung verstanden, bei der Rentenanpassungssätze nicht mehr aus der Veränderung von Bruttolöhnen sondern aus der Änderung von Nettolöhnen abgeleitet werden. Nettolohn wird dabei üblicherweise definiert als Bruttolohn nach Abzug darauf entfallender Lohnsteuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitnehmeranteil). Dabei kann es unterschiedliche statistische Quellen für die einzelnen Werte geben und die Werte selbst können einen unterschiedlichen Charakter besitzen (Durchschnittswerte, typische Fälle).

Um auf damit verbundene Probleme einzugehen, sei hier zum Grundansatz nur folgendes hervorgehoben: Eine Berücksichtigung der Veränderung der durchschnittlichen Lohnsteuerbelastung in einer Nettoanpassungsformel kann zu verteilungspolitisch unbefriedigenden Ergebnissen führen, da hier alle Rentner relativ gleich in Bezug auf ihre Rente von der Veränderung des Durchschnittssteuersatzes auf Löhne betroffen werden, unabhängig von persönlichen Umständen, und zwar eines Durchschnittssteuersatzes, der sich u. a. aufgrund der jeweiligen persönlichen Umstände der Lohnsteuerpflichtigen und der Zusammensetzung der Gruppe der Lohnsteuerzahler ergibt. Für die Arbeitnehmer erfolgt eine sich an den individuellen Umständen und der individuellen Lohnhöhe orientierende Steuerbelastung, die in der Regel progressiv ist, nicht dagegen für Rentner. Diese (steuerliche) Komponente der Nettoanpassung steht in Konkurrenz zu

einer die individuellen Umstände und die jeweilige Renten- und Einkommenshöhe berücksichtigenden veränderten Rentenbesteuerung. Darauf wird noch einzugehen sein. Eine Nettoanpassung, die die gesamte auf Bruttolöhne entfallende direkte Abgabenbelastung berücksichtigt, sei im folgenden als „umfassende Nettoanpassung“ bzw. Grundform 1 bezeichnet.

**117.** Gerade angesichts der sich ceteris paribus abzeichnenden Erhöhungen des erforderlichen Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung liegt auch eine „eingeschränkte bzw. modifizierte“ Form der Nettoanpassung (Grundform 2) nahe, bei der die Rentner im Zuge des Anpassungsprozesses nur an der Veränderung der Rentenversicherungsbeiträge beteiligt werden. Dies würde auch dem Gedanken einer solidarischen Lastverteilung zwischen den Angehörigen der gesetzlichen Rentenversicherung entsprechen. Ob allerdings alle sich aus dem veränderten Altersaufbau, der veränderten Erwerbs- und Beschäftigtenstruktur, dem veränderten Leistungsrecht resultierenden finanziellen Mehrbelastungen nur von den Angehörigen der gesetzlichen Rentenversicherung oder zum Teil auch von allen anderen Staatsbürgern bzw. Steuerzahlern (z. B. über den Bundeszuschuß) mitgetragen werden sollen, ist eine politisch zu entscheidende Frage, die allerdings für die Höhe des erforderlichen Rentenversicherungs-Beitragssatzes und damit (über die modifizierte Nettoanpassung) auch für die Belastung der Rentner Bedeutung hätte.

**118.** Beide Grundformen einer Nettoanpassung lassen sich mit linearen (d. h. einheitlichen) oder differenzierten Anpassungssätzen verbinden. Orientiert sich die Staffelform der Anpassungssätze an der individuellen Rentenhöhe, ist also der Anpassungssatz umso geringer je höher die Rente ist, können auf diese Art und Weise gewisse verteilungspolitisch begründbare Korrekturen erreicht werden. Dabei kommen aber auch solche Personen in den Genuß vergleichsweise hoher Anpassungssätze, die neben ihrer niedrigen Rente beträchtliche andere Einkünfte beziehen, — seien dies nun Erwerbs- und Vermögens- oder Transfereinkünfte. Da die Wissenschaftlergruppe sich für eine modifizierte Ertragsanteilsbesteuerung ausspricht, bei der dieser Nachteil vermieden werden kann, wird im folgenden nur noch von einem einheitlichen Anpassungssatz ausgegangen.

**119.** Die finanzielle Ergiebigkeit beider Formen der Nettoanpassung — damit die finanzielle Entlastung der Rentenversicherungsträger und die mögliche Minderung des erforderlichen Beitragssatzes — hängt stets davon ab, in welchem Ausmaß sich die relevante Abgabenquote (also Lohnsteuer zuzüglich Sozialversicherungsbeiträge bzw. nur Rentenversicherungsbeitrag) erhöht. Quantitativ verlässliche Aussagen darüber sind für eine umfassende Nettoanpassung faktisch nicht möglich, hängen sie doch besonders von der weiteren Steuergesetzgebung ab, so u. a. der Entwicklung des Verhältnisses direkter und indirekter Steuern zueinander. Würde in Zukunft der Anteil indirekter Steuern zu Lasten des Anteils direkter Steuern erhöht, so würde sich bei

unveränderter Anwendung einer umfassenden Nettoanpassung zumindest aus dieser Abgabenkomponente eine finanzielle Mehrbelastung der Rentenversicherungsträger ergeben, da die Nettoanpassungssätze ceteris paribus höher als die Bruttoanpassungssätze wären.

Mehr Anhaltspunkte liegen über die ceteris paribus zu erwartende Entwicklung des Rentenversicherungsbeitrags vor. Auch wenn die vorhandenen Modellberechnungen auf einer Vielzahl von Annahmen beruhen, ist die Entwicklungsrichtung hier doch eher abgreifbar.

Allerdings werden die finanziellen Entlastungseffekte einer Nettoanpassung, auch die einer modifizierten Nettoanpassung, in der Regel weitaus überschätzt, da durch die Beteiligung der Rentner an der Beitragserhöhung eine sonst erforderliche Erhöhung des Beitragssatzes ja nicht halbiert, sondern dadurch nur ein geringerer Teil der ohne modifizierte Nettoanpassung (also bei Fortdauer der Bruttoanpassung) erforderlichen Beitragserhöhung für die Erwerbstätigen überflüssig gemacht wird. So würde — näherungsweise berechnet — eine erforderliche Beitragserhöhung von 18 auf 25 v. H. durch eine modifizierte Nettoanpassung auf rd. 24 v. H. und eine sonst notwendige Anhebung des Beitragssatzes auf 30 v. H. durch dieses Anpassungsverfahren auf rd. 28 v. H. vermindert.

**120.** Versucht man, auf der Grundlage der vorgebrachten Argumente und unter besonderer Beachtung der sich langfristig abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung zu einer Empfehlung zu kommen, so sollte diese nach Auffassung der Wissenschaftlergruppe vor allem den beiden folgenden Gesichtspunkten Rechnung tragen: Erstens erscheint eine Anpassung in der bisher praktizierten Form spätestens dann nicht mehr vertretbar, wenn der Beitragssatz infolge der demographischen Entwicklung immer mehr über seinen heutigen Wert hinaus angehoben werden muß. Da die Rentenversicherungsbeiträge ausschließlich dem Zweck dienen, die Renten zu finanzieren, erscheint in diesem Punkt eine solidarische Lastenverteilung zwischen Versicherten und Rentnern geboten. Dieser Aspekt allein würde schon eine modifizierte Nettoanpassung (Grundform 2) nahelegen. Zweitens bewertet die Wissenschaftlergruppe das Argument sehr stark, daß die Besteuerung eigenen Kriterien folgt, die unabhängig von der Alterssicherung sind und daß sie nicht nur an den Bruttolohn anknüpft und auch nicht proportional zu diesem bemessen wird. Eine pauschale Übertragung der steuerlichen Belastung der Aktiven auf die Rentner kann deshalb nicht empfohlen werden. Die Frage, ob und ggf. wie Renten zu besteuern sind, sollte deshalb von der Anpassungsfrage abgetrennt werden.

**121.** Gleiches gilt, wenn auch in abgeschwächter Form, für die Krankenversicherungsbeiträge. Auch für diese gelten andere Kriterien. Zwar erfolgt der Lohnabzug hier in Form eines festen Prozentsatzes, der sich auch auf die Renten anwenden ließe; jedoch fehlt einmal hierbei das Analogon zum Arbeitgeberbeitrag, zum anderen erscheint nicht unbedingt gerechtfertigt, daß jede Rente einen vollen Kranken-

versicherungsschutz einschließen soll, besonders wenn sie nur auf einer relativ kurzen Versicherungszeit beruht und/oder neben ihr noch andere Alterseinkünfte bezogen werden. Es sollte deswegen zumindest die Möglichkeit individueller Krankenversicherungsbeiträge der Rentner offen gehalten werden, wie sie z. B. im 21. Rentenanpassungsgesetz vorgesehen ist. Schließlich ist auch wenig einsichtig, daß Rentner automatisch an jeder Belastungsänderung in der Arbeitslosenversicherung beteiligt werden sollten.

**122.** Die Wissenschaftlergruppe erachtet es deshalb für richtig, bei der notwendigen Zunahme der Rentenversicherungsbeiträge in dieser Hinsicht eine solidarische Lastenverteilung vorzunehmen, bezüglich der übrigen Lohnabzüge jedoch die Möglichkeit anderer Gestaltungen offenzulassen.

Dieses Ziel kann auf verschiedene Arten erreicht werden. Im Kern wird dabei immer an eine Größe zwischen Brutto- und Nettoeinkommen angeschlossen. Je nach dem von welcher Größe man ausgeht, kann man von einer modifizierten Nettoanpassung oder einer modifizierten Bruttoanpassung sprechen. Die Wissenschaftlergruppe hält beide Verfahren für möglich, würde allerdings mehrheitlich der modifizierten Bruttoanpassung den Vorzug geben.

**123.** Bei der modifizierten Nettoanpassung (Grundform 2) erfolgt die Berechnung der Zugangrenten in der bisherigen Form. Für die Berechnung der Anpassungssätze wird nicht auf die Entwicklung der Bruttoeinkommen, sondern auf die Entwicklung von Bruttoeinkommen abzüglich der Rentenversicherungsbeiträge abgestellt. Der Anpassungssatz ergibt sich aus der Steigerungsrate dieses Aggregats. Ein Parameter, der eine Feinsteuerung für die Belastungsverteilung zwischen Erwerbstätigen und Rentnern erlaubt, existiert bei einem derartigen Verfahren nicht.

**124.** Bei der modifizierten Bruttoanpassung bleibt es beim derzeitigen Anpassungsverfahren. Dieses wird nur dadurch modifiziert, daß von der sich so ergebenden Bruttorente stets ein Abzug in Höhe eines zu bestimmenden Teils des Rentenversicherungsbeitrags vorgenommen wird.

Im einzelnen heißt dies:

- a) Analog zum Bruttolohn wird eine Bruttorente definiert, die anknüpfend an die allgemeine Bemessungsgrundlage berechnet und mit deren Veränderung jährlich angepaßt wird. Maßstab für Rentenniveau, Rentendifferenzierung und Rentenentwicklung bleibt damit der Bruttolohn. Das Brutto-Rentenniveau ist dann als das Verhältnis zwischen Brutto-Eckrente und durchschnittlichem Bruttolohn zu definieren. Bei gleichzeitiger Realisierung eines der unter Ziffer 107 im Abschnitt IV. A. vorgetragenen „Aktualisierungsvorschläge“ ist entsprechend die Relation zwischen Brutto-Eckrente und durchschnittlichem Bruttolohn in der jeweiligen Form als das zu sichernde Rentenniveau in die Formel aufzunehmen.
- b) Von der Bruttorente wird stets ein Abzug in zu bestimmender Höhe, sinnvollerweise etwa in

Höhe des halben Rentenversicherungsbeitrags vorgenommen. Dadurch erfolgt eine automatische Lastenverteilung zwischen Versicherten und Rentnern bei sich verschlechternder Altersstruktur, ohne daß deswegen das unter a) definierte Rentenniveau geändert werden müßte.

- c) Die Bruttorente dient der Bemessung des Krankenversicherungsbeitrags der Rentner und ggf. auch anderer Abzüge. Dabei kann offen bleiben, ob diese Abzüge pauschal von der Rentenversicherung abgeführt werden oder ob sie ganz oder zur Hälfte aus der verbleibenden Nettorente zu leisten sind.
- d) Im Jahr des Übergangs wird die allgemeine Bemessungsgrundlage einmalig so erhöht, daß die sich ergebenden Nettorenten die Höhe der ursprünglichen Bruttorenten haben.

**125.** Beide vorgeschlagenen Verfahren würden bei der Anpassung der Beitragssätze an die geänderte demographische Situation zu anderen, d. h. etwas niedrigeren Beitragssätzen führen, und die sonst kaum vermeidbaren kontroversen Diskussionen über notwendige diskretionäre Entscheidungen auf ein Mindestmaß zurückzudrängen helfen. Das vorzuschlagende Verfahren läßt die Bestimmung und Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage unberührt. Es stellt stattdessen auf eine formelmäßige Ermittlung strukturbedingter Beitragssatzänderungen ab.

Die Grundidee dieses Verfahrens läßt sich folgendermaßen skizzieren. Es wird zunächst einmal davon ausgegangen, daß in jedem Jahr die Rentenausgaben genau durch die Beitragseinnahmen zu finanzieren wären. Die sonstigen Ausgaben (Krankenversicherung der Rentner, Ausgaben für gesundheitsfördernde Maßnahmen, Verwaltungskosten usw.) wären durch die sonstigen Einnahmen (insbesondere den Bundeszuschuß) zu decken. Die Aufgabe bestünde folglich im Grunde darin, die Summe der von den aktiven Versicherten erarbeiteten Bruttolöhne zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung in einer als gerecht empfundenen Weise auf Versicherte und Rentner zu verteilen. Genau das, was den Aktiven als Rentenversicherungsbeiträge abgezogen würde (einschließlich Arbeitgeberbeiträge), könnte als Summe aller Renten verteilt werden.

Für diese Verteilung wären dann allein die folgenden drei Größen maßgebend: (1) die Summe der Lohnansprüche, (2) die Summe der Rentenansprüche und (3) die Relation zwischen einem Renten- und einem Lohnanspruch. Mit diesen „Ansprüchen“ sind hier aber nicht etwa nominelle Geldbeträge gemeint, sondern Größen, die vom jeweiligen Lohnniveau und von der zu verteilenden Gesamtsumme in DM unabhängig sind. Unter der Summe der Lohnansprüche soll hier die Summe der Bruttolöhne, ausgedrückt als ein Vielfaches des jeweiligen durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts aller Versicherten verstanden werden, man könnte auch sagen: die Summe der Bruttolöhne in DM, dividiert durch den jeweiligen durchschnittlichen Bruttolohn. Man kann diese Größe dann auch auffassen als die Zahl der Versicherten, wobei Teilzeitbeschäftigte in Voll-

zeitbeschäftigte umgerechnet sind. Analog dazu wird die Summe der Rentenansprüche hier verstanden als ein Vielfaches der jeweiligen Brutto-Eckrente, oder mit anderen Worten als Summe der Rentenausgaben, dividiert durch die Brutto-Eckrente. Will man auch diese Größe als Personenzahl (hier: Rentner) interpretieren, so muß man zunächst jede Einzelrente als Vielfaches einer Eckrente ausdrücken. Eine Rente z. B., die auf 20 Versicherungsjahren und einem mittleren Entgeltfaktor von 1 beruht, ist dann äquivalent einer halben Eckrente. Die Relation zwischen den beiden für die Bemessung der Ansprüche verwendeten Größen „Brutto-Eckrente“ und durchschnittlichem „Bruttolohn“ ist dann identisch mit dem unter Ziffer 122, Buchstabe a definierten Brutto-Rentenniveau.

Unter Verwendung dieser drei Größen läßt sich nun der Beitragssatz zur Rentenversicherung gerade so bemessen, daß die Summe der Bruttolöhne, zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung, genau gleich ist der Summe der Bruttolöhne, abzüglich der Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung, und der Summe der Bruttorenten, ebenfalls um den halben Rentenversicherungsbeitrag gekürzt.<sup>12)</sup>

**126.** Dabei ergibt sich, daß der notwendige Beitragssatz außer vom Brutto-Rentenniveau sogar nur noch von dem Verhältnis zwischen der Summe der wie oben definierten Lohnansprüche und der Summe der wie oben definierten Rentenansprüche abhängt, genauer:

von dem Quotienten

$$\frac{\text{Summe der Bruttorenten, ausgedrückt als Vielfaches der Brutto-Eckrente}}{\text{Summe der Bruttolöhne, ausgedrückt als Vielfaches des durchschnittlichen Bruttolohns}}$$

Da sich die beiden Summen auch als Personenzahlen verstehen lassen, kann der Quotient aus beiden auch als rentenversicherungsrelevanter Altersquotient interpretiert werden. Er hängt in erster Linie von der Altersstruktur der Bevölkerung ab. Jedoch gehen die einzelnen Altersjahrgänge nicht mit ihren absoluten Besetzungszahlen in die Rechnung ein, sondern nur nach Maßgabe ihrer Versicherten- bzw. Rentnerquoten und unter Berücksichtigung der gruppendurchschnittlichen Lohn- bzw. Rentenhö-

<sup>12)</sup> Bezeichnet man die Summe der Bruttolöhne, ausgedrückt als Vielfaches des durchschnittlichen Bruttolohns, mit SBL, die Summe der Bruttorenten, ausgedrückt als Vielfaches der Brutto-Eckrente, mit SBR, das Brutto-Rentenniveau mit r und den Beitragssatz mit b, so muß gelten:

$$\text{SBL} \cdot \left(1 + \frac{b}{2}\right) = \text{SBL} \cdot \left(1 - \frac{b}{2}\right) + r \cdot \text{SBR} \cdot \left(1 - \frac{b}{2}\right)$$

Daraus läßt sich nun durch einfache Umformung eine Formel zur Bestimmung des Beitragssatzes gewinnen:

$$b = \frac{1}{\frac{\text{SBL}}{\text{SBR}} \cdot \frac{1}{r} + 0,5}$$

he<sup>13)</sup>. Alle diese Daten lassen sich zwar nicht jährlich im voraus, wohl aber mit etwa zweijähriger Verzögerung empirisch ermitteln. Dieser neue time-lag ist praktisch viel weniger gravierend als derjenige im Zusammenhang mit der allgemeinen Lohnentwicklung, weil für die Altersstruktur relativ gute und politisch unproblematische Vorausschätzungen möglich sind und die anderen Größen sich nur sehr langsam verändern. Wichtig scheint hier aber noch der Hinweis, daß etwaige Änderungen in den Anspruchsgrundlagen (z. B. bei der Anrechnungsfähigkeit von Versicherungszeiten) nur insoweit berücksichtigt werden dürfen, wie sie durch Beiträge zu finanzieren sind.

Das zur Berechnung benötigte Brutto-Rentenniveau kann prinzipiell nach Maßgabe sozialpolitischer Vorstellungen und der Finanzlage vorgegeben werden. Naheliegender ist zunächst einmal, an die relative Position der Rentner beim Übergang zu diesem Verfahren anzuknüpfen. Da sich diese hierbei nicht verschlechtern soll, muß das einzusetzende Brutto-Rentenniveau einen Wert annehmen, der nach Abzug des halben Rentenversicherungsbeitrags zum Rentenniveau nach ursprünglicher Definition zurückführt, also z. B. statt 43,5 v. H. nunmehr 48 v. H. betragen; denn  $0,48 \cdot \left(1 - \frac{0,185}{2}\right) = 0,435$ . Das auf solche

Weise fixierte Brutto-Rentenniveau muß bei sich verschlechternder Altersstruktur nicht geändert werden, weil die daraus resultierende erhöhte Belastung über steigende Beitragssätze automatisch auf beide Gruppen gleichmäßig verteilt wird.

**127.** Einer besonderen Prüfung ist schließlich noch die Frage wert, ob die Beitragssatzbestimmung einer Änderung bedürfte, wenn die Rentner künftig irgendwann Krankenversicherungsbeiträge, Steuern oder dergl. aus ihren Renten zu zahlen hätten. Das ist offensichtlich dann nicht der Fall, wenn die Rentner diese Ausgaben im Gegensatz zu heute zusätzlich tragen sollen. Das gleiche gilt, wenn sie für die zusätzlich zu zahlenden Beträge einen speziellen Zuschuß erhalten. Soll jedoch z. B. der halbe oder ganze Krankenversicherungsbeitrag aus der Rente gezahlt werden, ohne daß dafür ein solcher Zuschuß gewährt wird, so ist zu bedenken, daß bisher die Krankenversicherung der Rentner eine Zusatzleistung der Rentenversicherung neben der Rente war. Wird sie nun gewissermaßen ganz oder halb in die Rente einbezogen, so wäre einerseits eine Erhöhung des Rentenniveaus, andererseits eine entsprechende Verminderung der durch Beiträge zu finanzierenden Rentenausgaben angebracht. Dies könnte bei der Bestimmung des notwendigen Beitragssatzes ohne weiteres berücksichtigt werden.<sup>14)</sup> Auf diese Weise könnte z. B. erreicht werden, daß bei künftigen Beitragserhöhungen in der Krankenversi-

<sup>13)</sup> Dabei kommt es wiederum nicht auf DM-Beträge, sondern nur auf die Lohnhöhe in Relation zum Durchschnittslohn und auf die Rentenhöhe in Relation zur Eckrente an.

<sup>14)</sup> Für den Fall, daß die Hälfte der Krankenversicherungsbeiträge die Rentner, die andere Hälfte die Rentenversicherung tragen sollen und der Krankenversicherungsbeitragssatz im Übergangsjahr  $c_0$  (z. B.

cherung die eine Hälfte der zusätzlichen Belastungen zu Lasten der Rentenversicherungsträger ginge, die andere Hälfte jedoch zu Lasten der Rentner. In analoger Weise kann argumentiert und verfahren werden, wenn andere Formen der Krankenversicherung der Rentner oder andere Rentenabzüge, z. B. eine Besteuerung, eingeführt werden sollten. Sollen vor zusätzlichen Abzügen zunächst die Renten erhöht werden, ist das Rentenniveau entsprechend zu erhöhen. Soll die daraus resultierende Erhöhung der Rentenausgaben nicht durch Beiträge finanziert werden, so ist die Beitragssatzbestimmung wieder entsprechend zu modifizieren.

Eine solche Modifikation ist bei näherer Betrachtung nur ein Sonderfall eines allgemeineren Problems. Es wird damit nämlich von der zunächst vorgenommenen Unterstellung abgewichen, die Rentenausgaben sollten gerade zu 100 v.H. durch Beitragseinnahmen gedeckt werden. Ein Abgehen von dieser Forderung könnte aber auch noch aus anderen Gründen einmal geboten sein, z. B. wenn sich die Ausgaben für Rehabilitationsmaßnahmen relativ zu den sonstigen Einnahmen nachhaltig verändern. Die dadurch notwendige Modifikation der Beitragssatzbestimmung ist denkbar einfach. Sollen z. B. 105 v.H. oder nur 95 v.H. der Rentenausgaben durch Beiträge finanziert werden, so ist der Beitragssatz eben um 5 v.H. höher bzw. niedriger anzusetzen. Entscheidend ist nur, daß eine solche Änderung die besonders zu begründende Ausnahme, nicht der Regelfall ist.<sup>15)</sup>

**128.** Die jährliche Neubestimmung des Beitragssatzes mag wenig sinnvoll sein, wenn sich dieser dadurch nur wenig ändern würde. Zudem wären Werte zwischen vollen und halben Prozentpunkten unzweckmäßig. Es empfiehlt sich deswegen, bei einem gerade gültigen Beitragssatz (z. B. 18,5 v.H.) und sich allmählich verschlechternder Altersstruktur den Beitragssatz erst dann zu ändern, wenn der rentenversicherungsrelevante Altersquotient denjenigen Wert überschreitet, der den nächsthöheren runden Beitragssatz (z. B. 19 v.H.) notwendig macht (Schwellenwert).

**129.** Wenn sich bei einer Umstellung vom gegenwärtigen auf dieses Verfahren die verfügbaren Renteneinkommen nicht ändern sollen, so resultiert dar-

12 v.H.) beträgt, würde sich die Formel für den Beitragssatz folgendermaßen ändern:

$$b = \frac{1 - \frac{c_0}{2}}{\frac{SBL}{SBR \cdot r} + 0,5}$$

Das Rentenniveau  $r$  wäre dafür abermals zu erhöhen, bei dem früher verwendeten Zahlenspiel auf 51,3 v.H.; denn

$$0,513 \cdot \left(1 - \frac{0,185}{2} - \frac{0,12}{2}\right) = 0,435.$$

<sup>15)</sup> Bezeichnet man den zusätzlich durch Beiträge zu finanzierenden Betrag, ausgedrückt als Bruchteil der Rentenausgaben, mit  $d$ , so lautet die Formel für den Beitragssatz:

$$b = \frac{1 + d}{\frac{SBL}{SBR \cdot r} + 0,5}$$

aus weder sofort noch voraussichtlich in den nächsten 10 Jahren eine Änderung des erforderlichen Beitragssatzes. Die Umstellung wäre für Aktive und Rentner damit zunächst nicht finanzwirksam. Das geschähe erst, wenn die demographische Struktur sich schrittweise verschlechtert. Trotzdem kann der Verfahrensvorschlag schon heute dazu dienen, Wege zu einer verteilungspolitisch akzeptablen Anpassung an den späteren demographischen Wandel aufzuzeigen und damit dessen mögliche Konsequenzen bewußt zu machen. Vor allem könnte er andere, später vielleicht als *nachteilige* empfundene Wege verhindern helfen.

### III. Besteuerung der Renten

**130.** Umstritten ist die gegenwärtige Regelung der Rentenbesteuerung — was nicht zuletzt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. März 1980 zur Besteuerung von Alterseinkünften deutlich wird —, umstritten sind aber auch Art und Umfang einer Veränderung der Rentenbesteuerung.

Insbesondere im Vergleich zu anderen Alterseinkünften — so vor allem Pensionen — und beim Zusammentreffen mit anderen Alterseinkünften (insbesondere Renten der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes für nichtbeamtete Arbeitnehmer) wird von einer „steuerlichen Privilegierung“ von Renten gesprochen. Gegenwärtig wird nur ein bestimmter — als „Ertragsanteil“<sup>16)</sup> bezeichneter — Prozentsatz der Rente der Besteuerung unterworfen. Der Ertragsanteil variiert mit dem Rentenzugangsalter. Er beträgt z. B. bei Rentenbeginn mit 60 Jahren 25 v.H. der Rente, bei Rentenbeginn ab dem 65. Lebensjahr 20 v.H. Aus dem Zusammenwirken von Ertragsanteil und Freibeträgen ergibt sich faktisch eine Steuerfreiheit für Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Ertragsanteilsbesteuerung wird sowohl hinsichtlich einzelner zur Berechnung des Ertragsanteils verwendeter Annahmen (so z. B. Zinssatz von 4 v.H., überholte Annahmen über die Sterblichkeit) als auch hinsichtlich der Konzeption an sich kritisiert, zumal die gesetzliche Rentenversicherung auf einem Umlageverfahren und keinem kapitalmäßig fundierten Finanzierungsverfahren basiert, bei dem Renten aus vorangegangener Vermögensansammlung finanziert werden.

Kritisiert wird aus steuersystematischer Sicht vor allem auch, daß durch diese Regelung manche Einkommensteile im Lebensablauf überhaupt nicht der Einkommensbesteuerung unterliegen, da zwar Pflichtbeiträge als Sonderausgaben steuerlich abzugsfähig seien, die Renten dann aber faktisch nicht besteuert würden, was dem Korrespondenzprinzip entsprechend erfolgen müßte. Diese Kritik übersieht freilich, daß mit der steuerlichen Begünstigung bestimmter Aufwendungen in der Regel ein *Verzicht* auf die Besteuerung entsprechender Einkommenssteile beabsichtigt ist und nicht nur eine zeitliche *Verschiebung*. Im übrigen steht die steuerliche Begünstigung von Pflichtbeiträgen nicht allein. Es gibt zahlreiche andere vergleichbare Begünstigungen.

<sup>16)</sup> vgl. § 22 Abs. 1 Buchstabe a Einkommensteuergesetz



131. Wichtig für die Beurteilung der Kritik am gegenwärtig praktizierten Verfahren der Rentenbesteuerung wie auch zur Beurteilung von Formen einer veränderten steuerlichen Behandlung von Renten sind die mit der Rentenbesteuerung verfolgten Ziele bzw. die Zielbereiche, die dadurch vor allem berührt werden.

Im Zentrum stehen verteilungspolitische Überlegungen verschiedener Art:

— Die *Verteilungssituation zwischen Rentnern* (allgemein: Beziehern von Alterseinkünften) und *Versicherten* (Erwerbstätigen) wird durch die steuerliche Behandlung von Renten maßgeblich mitgestaltet. Die mit einer Nettoanpassung von Renten erhoffte Parallelentwicklung von Nettolöhnen und Nettorenten wird hier gleichfalls angestrebt.

Der im Zusammenhang mit der Rentenbesteuerung angeführte — entweder erwartete oder aus verschiedenen Gründen nicht für möglich gehaltene — finanzielle Entlastungseffekt für die gesetzliche Rentenversicherung betrifft vor allem diese Verteilungsdimension.

Bereits an dieser Stelle sei betont, daß die Wissenschaftlergruppe nicht mit einer nennenswerten finanziellen Entlastung der Rentenversicherung durch die Rentenbesteuerung rechnet. Sie ist der Auffassung, daß die Beurteilung dieses Instruments in erster Linie unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten erfolgen sollte.

— Die *Verteilungssituation zwischen Angehörigen unterschiedlicher Alterssicherungssysteme* steht im Mittelpunkt des Urteils des Bundesverfassungsgerichts. Hierbei geht es um die steuerliche Behandlung von Einkünften aus Renten der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu Alterseinkünften von Angehörigen des öffentlichen Dienstes, und zwar Beamten sowie nichtbeamteten Arbeitnehmern, aber auch im Vergleich zu Selbständigen mit unterschiedlichen Arten von Alterseinkünften.

— Aber auch die *Verteilungssituation zwischen Rentnern nur der gesetzlichen Rentenversicherung* — also eines Sicherungssystems — soll und wird durch die Gestaltung der Rentenbesteuerung betroffen, insbesondere dann, wenn Renten mit anderen Einkünften — auch anderen Transferzahlungen — zusammentreffen (also im Fall der Kumulation).

— Nicht übersehen werden sollten aber auch Auswirkungen der Rentenbesteuerung auf die *Einkommensänderung bei Ausscheiden* aus dem Erwerbsleben (Pensionierungsrelation; vgl. Ziffer 42), führt doch eine (effektive) Rentenbesteuerung tendenziell zu einer Annäherung der individuellen Pensionierungsrelationen im Vergleich zur Situation ohne Besteuerung. Durch eine Nettoanpassung (mit einheitlichem Anpassungssatz) blieben diese individuellen Relationen unverändert. Die Relation von Rente zum letzten eigenen Netto-Arbeitsentgelt ist bei gleicher individueller Brutto-Relation angesichts der Einkommensteuerprogression um so höher, je

höher der Bruttolohn ist. Der *Lebenseinkommensverlauf* wird zudem auch durch die Art der steuerlichen Behandlung der Beitragszahlungen zur Rentenversicherung mitgestaltet.

132. Aus der Tatsache, daß Rentenversicherungsbeiträge in den letzten Jahren zumeist voll das steuerpflichtige Einkommen minderten, also faktisch nichtversteuerte Einkommenselemente darstellten, wird bei Anwendung des Korrespondenzprinzips vielfach geschlossen, Renten der gesetzlichen Rentenversicherung sollten im Prinzip *voll* der Einkommensbesteuerung unterliegen, abgesehen von zur Anwendung kommenden Freibeträgen. Sofern Pflichtbeitragszahlungen über die Sonderausgaben-Höchstbeträge hinausreichten, sollte durch Anhebung dieser Höchstgrenze dafür gesorgt werden, daß Beiträge als Sonderausgaben voll von der Besteuerung ausgenommen würden.

133. Eine volle Besteuerung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung würde allerdings in mehrfacher Hinsicht zu verteilungspolitisch unbefriedigenden Resultaten, gerade im Vergleich zur steuerlichen Behandlung anderer Alterseinkünfte, führen:

Im Vergleich zu Beamtenpensionen erfolgt in der Rentenversicherung zumindest teilweise eine „Eigenfinanzierung“ der Renten durch individuelle Beitragszahlungen. Auch wenn Beitragszahlungen steuerlich begünstigt werden, bleibt dieser Unterschied bestehen, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Besteuerung von Alterseinkünften vom 26. März 1980 besonders hervorgehoben hat. Es ist allein aus diesem Gesichtspunkt eine von der vollen Besteuerung abweichende steuerliche Behandlung der Renten geboten.

Verschiedene Formen der Altersvorsorge — auch in privater Form — und der Ersparnisbildung werden vom Gesetzgeber ausdrücklich steuerlich oder durch Prämien begünstigt. Faßt man die Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung als Ersparnis für diese spezifische Form der Altersvorsorge auf, so würde eine volle Besteuerung von Renten eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu solchen steuerlich begünstigten Formen der Altersvorsorge bzw. der Ersparnis darstellen. Es werden ja auch nur die Zinserträge und nicht die Entnahmen aus Sparkonten besteuert. Im Interesse einer steuerlichen Gleichbehandlung der verschiedenen Altersvorsorgeformen müßten dann entweder auch Einkünfte aus diesen anderen Arten der Vermögensbildung und Altersvorsorge bei ganz oder teilweiser Auflösung des jeweiligen Vermögensbestandes voll der Besteuerung unterworfen werden, oder die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung wären nicht voll der Besteuerung zu unterwerfen.

134. Über die Begründung für den Vorschlag, Renten nicht voll der Besteuerung zu unterwerfen, wohl aber die Rentenbesteuerung im Vergleich zur jetzigen Praxis zu verändern, herrschte in der Wissenschaftlergruppe keine Einigkeit.



Zur Begründung wurden zwei verschiedene Argumentationsketten vorgetragen, die im Ergebnis zwar nicht völlig übereinstimmen, aber nahe beieinanderliegen.

Die eine Argumentationskette lautet:

Die Vorstellung, die steuerliche Begünstigung einer bestimmten Form der Einkommensverwendung (der Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung) im Alter nicht dadurch wieder rückgängig zu machen, indem die Renten voll der Besteuerung unterworfen werden, bedeutet nicht, daß Renten gar nicht der Einkommensbesteuerung unterliegen können. Von der Besteuerung wäre nur ein Teil der Rente ausgenommen, und zwar derjenige, der als ein über die Laufzeit der Rente verteilter fiktiver Tilgungsanteil aufgefaßt werden kann. Alle anderen in der Rente enthaltenen Komponenten, die zum Teil eine Verzinsung der Beitragszahlungen, zum Teil eine interpersonelle Umverteilung darstellen, würden dagegen der Einkommenssteuer unterworfen. Dies wäre von der Konzeption und der Höhe her ein neu gestalteter „modifizierter Ertragsanteil“. Damit würde — wie auch bei anderen Formen der steuerlich begünstigten Vermögensbildung und Altersvorsorge — die Vermögensauflösung nicht nachträglich steuerlich belastet. Rentner würden somit auf der Grundlage der ihnen insgesamt zufließenden Einkünfte gemäß der sich darin ausdrückenden steuerlichen Leistungsfähigkeit an der Finanzierung von Staatsaufgaben beteiligt, wie dies der Grundidee nach auch für alle anderen Einkommensbezieher gilt. Die Tatsache der Besteuerung von Rentenzahlungen kann somit nicht als eine „Selbstfinanzierung der eigenen Rente“ angesehen werden, da Rentenzahlung und Einkommensbesteuerung nicht einfach gegeneinander aufgerechnet werden können, da sie unterschiedliche Funktionen besitzen.

Die andere Argumentationskette lautet:

Grundsätzlich solle vermieden werden, daß mit Umverteilungsargumenten begründete Transferleistungen noch einem zweiten Umverteilungsprozeß über die Besteuerung unterworfen werden. Die Aufgabe bestehe darin, Umverteilungselemente so zu bestimmen, daß eine erneute Korrektur nicht notwendig ist. Werde dieses Prinzip nicht beachtet, bestehe die Gefahr, daß Transfersaldo und Transfervolumen in unnötigem Maße auseinanderfallen.

Anderer Art sind nach dieser Auffassung Bedenken gegen die Besteuerung der Ertragsanteile im engeren Sinne. Hier kann einmal die Frage gestellt werden, inwieweit die Vorstellung von der „Verzinsung angesamelter Beiträge“, die letztlich auf einer Fiktion beruht, mit dem Umlageverfahren vereinbar ist. Gewichtiger sind freilich Argumente, die an dieser Stelle Verwaltungsaufwand und Ertrag der Besteuerung gegenüberstellen. Solange durch ein entsprechendes Verfahren der Besteuerung gewährleistet ist, daß unnötiger Verwaltungsaufwand größeren Ausmaßes vermieden wird, läßt sich eine Besteuerung des Ertragsanteils im engeren Sinne pragmatisch begründen, insbesondere da auch auf diese Art und Weise einige ins Gewicht fallende Unausgewogenheiten in der Verteilung beseitigt werden können.

**135.** Auch wenn in der Wissenschaftlergruppe keine Einigkeit über die Art der Begründung für eine modifizierte Ertragsanteilsbesteuerung der Renten bestand, ist unter pragmatischen Gesichtspunkten für die gesamte Wissenschaftlergruppe die Einführung einer modifizierten Ertragsanteilsbesteuerung vertretbar, solange sichergestellt ist, daß im Normalfall ein Quellenabzugsverfahren gewählt wird, bei dem ohne großen zusätzlichen Verwaltungsaufwand der Rentner einen „Nettobetrag“ erhält.

**136.** Die Festlegung der Höhe des Ertragsanteils ist eine politische Entscheidung, bei der aus Praktikabilitätsüberlegungen nicht auf die Besonderheiten des einzelnen Rentenfalles abgestellt werden kann — also keine individuelle Ermittlung des Tilgungsanteils der Rente möglich ist. Es ist eine pauschalierte Festlegung des Ertragsanteils erforderlich, wie dies ja auch sonst bei „Massenvorgängen“ üblich ist. Dabei kann durchaus an einer Differenzierung des modifizierten Ertragsanteils am Rentenzugangsalter festgehalten werden. Allerdings sollte der Ertragsanteil für Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten nicht höher sein als bei vorgezogenem Altersruhegeld (ab dem 60. Lebensjahr). Durch besondere Freibeträge ist es darüber hinaus möglich, den spezifischen Umständen Rechnung zu tragen.

Es ist freilich zu erwarten, daß der modifizierte Ertragsanteil deutlich höher sein dürfte als der jetzt jeweils zur Anwendung kommende Prozentsatz. Damit würde die Besteuerung von Renten entsprechend früher einsetzen als bisher.

**137.** Eine solche modifizierte Ertragsanteilsbesteuerung würde die Übergangsprobleme bei der Einführung einer veränderten Rentenbesteuerung erleichtern, da die Prozentsätze des modifizierten Ertragsanteils allmählich vom gegenwärtigen Niveau aus bis auf das Niveau, das verteilungspolitisch gewollt wird, angehoben werden können.

Im Zuge der Rentenanpassungen ergäben sich somit nur Minderungen des jeweiligen Anpassungssatzes, ohne daß eine zusätzliche Aufstockung der Rentenbeträge bei Einführung der veränderten Rentenbesteuerung erforderlich würde. Der Effekt für den Rentenbezieher wäre damit insofern nicht anders als bei einer Veränderung des Anpassungsverfahrens. Auch bei der Rentenbesteuerung handelt es sich dann nur um Minderungen des Anpassungssatzes, wenn und sofern die steuerliche Belastung zunimmt. Allerdings würde diese Veränderung der steuerlichen Mehrbelastung differenziert entsprechend den jeweiligen individuellen Umständen erfolgen und nicht mit einem einheitlichen Satz — ausschließlich entsprechend der Veränderung der Durchschnittsbelastung — wie bei einer umfassenden linearen Nettoanpassung.

**138.** Denkbar wäre auch, den gegen eine volle Rentenbesteuerung vorgetragenen Einwendungen dadurch Rechnung zu tragen, daß für Rentner aus der gesetzlichen Rentenversicherung — nicht zuletzt wegen des von ihnen „eigenfinanzierten“ Rentenanteils im Vergleich zur Situation von Pensionären —

einen zusätzlichen absoluten Freibetrag einzuführen. Den verteilungspolitischen Belangen würde damit aber nur dann voll Rechnung getragen, wenn — abgesehen von der zu entscheidenden Höhe des Freibetrages — dieser Freibetrag im Zeitablauf regelmäßig angehoben, möglichst sogar indexiert würde. Bei unverändertem Steuerrecht, insbesondere konstanten absoluten Freibeträgen, würde sonst ein immer größerer Kreis von Rentnern und mit größeren Anteilen ihrer Renten in die Besteuerung hineinwachsen, da die im Zuge der Rentenanpassung empfangenen Mehrbeträge voll das steuerpflichtige Einkommen erhöhten, sofern erst einmal die Rente so hoch ist wie die Summe der Freibeträge insgesamt. Es ist aber zu bezweifeln, daß eine solche Dynamisierung der Freibeträge erfolgt. Dadurch, daß der Ertragsanteil als Prozentsatz der Rente festgelegt ist — folglich wie ein relativer Freibetrag wirkt —, entfällt die Notwendigkeit seiner Dynamisierung. Aus diesen Gründen kann sich die Wissenschaftlergruppe auch nicht für den Fall eines erhöhten Rentnerfreibetrages für eine volle Rentenbesteuerung aussprechen.

**139.** Die *finanzielle Ergiebigkeit* einer modifizierten Ertragsanteilsbesteuerung von Renten hängt — bei im übrigen gegebenem Steuerrecht — insbesondere von der Höhe des anzustrebenden Ertragsanteils, der Länge der Einführungsphase und den dabei gewählten Erhöhungen des Ertragsanteils sowie davon ab, ob und in welchem Maße Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung über die bisherige Höchstgrenze hinaus von der Einkommensbesteuerung befreit werden. Verlässliche Schätzungen des Mittelaufkommens liegen dazu zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht vor, da hierzu unter anderem nach Einkunftsarten, Familienstand, Haushaltsgröße und Alter differenzierte aktuelle Daten zur Einkommenssituation von Haushalten zur Verfügung stehen müßten, die derzeit noch nicht in ausreichendem Maße verfügbar sind.

**140.** Die vielfach im Zusammenhang mit einer wirksam werdenden veränderten Rentenbesteuerung befürchteten schwierigen *Finanzausgleichsprobleme* treten mit der Rentenbesteuerung nur dann ursächlich verbunden auf, wenn in der Einführungsphase einer veränderten Rentenbesteuerung die Renten über die „normalen“ Anpassungen hinaus zusätzlich aufgestockt würden, um zunächst die einsetzende Steuerbelastung voll oder teilweise zu kompensieren. Denn dann ergäben sich Mehrausgaben für die Rentenversicherungsträger, während die steuerlichen Mehreinnahmen bei den Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) aufträten. An diesem Steuermehraufkommen würden die Versicherungsträger nicht automatisch partizipieren können, da sie keine Steuerhoheit besitzen. Erforderlich wäre in einem solchen Fall z. B. eine Erhöhung des Bundeszuschusses.

Eine modifizierte Ertragsanteilsbesteuerung mit schrittweiser Erhöhung des Ertragsanteilsatzes würde solche Rentenmehrausgaben zum Zeitpunkt der Einführung nicht erforderlich machen und würde daher zu diesem Zeitpunkt die beschriebenen Finanzausgleichsprobleme nicht aufwerfen.

Die Situation in den darauffolgenden Jahren ist weniger klar zu beschreiben. Hierfür müßten die Rentenmehrausgaben, die sich ohne diese Reform ergeben hätten, denen unter Berücksichtigung der Reform gegenübergestellt werden. Hierfür fehlen aber sichere Kriterien. Auf jeden Fall kann damit gerechnet werden, daß ein Verfahren der schrittweisen Erhöhung des Ertragsanteilsatzes die damit verbundenen Finanzausgleichsprobleme erheblich mildern würde. Freilich stellt sich auch dann die grundsätzliche Frage, die an anderer Stelle dieses Gutachtens ausführlich erörtert wird, welche Höhe der Bundeszuschuß besitzen soll, ob nicht bei Verschiebungen der Altersstruktur und *ceteris paribus* sich erhöhenden Ausgaben für Alterssicherungszwecke, deren Finanzierung zum Teil auch von Personen, die nicht der gesetzlichen Rentenversicherung angehören, mitgetragen werden sollen und ob das — bei steigendem Anteil von Rentnern an der Zahl der Steuerpflichtigen bzw. von Renten am steuerpflichtigen Einkommen — insgesamt sich *ceteris paribus* erhöhende Steueraufkommen aus Renten nicht für eine Aufstockung des Bundeszuschusses verwendet werden sollte.

**141.** Die *verwaltungsmäßige Durchführung* einer veränderten Rentenbesteuerung wäre am einfachsten, wenn im Prinzip ein Quellenabzugsverfahren — wie dies bei der Lohnsteuer praktiziert wird — auch für Renten eingeführt würde. Den meisten Rentnern ist dieses Verfahren — gekoppelt eventuell mit einem Steuerjahresausgleich — aus der Zeit ihrer Erwerbstätigkeit ohnehin vertraut.

Freilich sollte auf jeden Fall vermieden werden, für die quantitativ ins Gesicht fallende Population von allein rd. 13 Millionen Renten der gesetzlichen Rentenversicherung Rentensteuerkarten einzuführen. Gerade angesichts des erwartbaren finanziellen Ertrags der Rentenbesteuerung gebietet es die Forderung nach Effizienz staatlichen Handelns, Wege zu finden, in denen im Normalfall die Besteuerung der Renten so durchgeführt wird, daß der Betroffene hieran nicht mitzuwirken hat.

#### IV. Bundeszuschuß und Finanzausgleich zwischen den Trägern

**142.** Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland wird seit ihrer Entstehung nicht nur aus den Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber gespeist, sondern auch durch Staatszuschüsse finanziert. Staatszuschüsse als dritte Einnahmequelle der Rentenversicherung sind geschichtlich insofern eine neue Qualität gewesen, als es bis dahin nur den Dualismus von zumeist dezentral gemeinschaftlich organisierten, freiwilligen Versicherungskassen einerseits und staatlichen Fürsorgeeinrichtungen andererseits gab.

Der Bundeszuschuß ist aus dem Reichsbeitrag entstanden, der vom Deutschen Reich als Fixbetrag pro Rente gezahlt wurde. Mit unterschiedlichen rentenpolitischen Begründungen haben das Reich und später der Bund die Zuschüsse diskretionär differen-

ziert, ergänzt oder anderweitig verändert. Mit der Rentenreform von 1957 wurden die bis dahin diversifizierten Zuschüsse und Erstattungen weitgehend durch einen allgemeinen, dynamisierten Bundeszuschuß ersetzt. Dabei wurde je ein fester Betrag in die Neuregelungsgesetze für die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten eingesetzt und deren Dynamisierung beschlossen. Als Maßstab der Fortschreibung wurde die Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage für die Renten gewählt, die der durchschnittlichen Lohn- und Gehaltsentwicklung zeitverzögert folgt.

**143.** Damit wurde der Bundeszuschuß in zweifacher Sicht auf eine neue Grundlage gestellt: (1) Technisch soll die Veränderung des Bundeszuschusses nunmehr regelgebunden statt diskretionär, erfolgen, so daß Bund, Rentenversicherungsträger und Öffentlichkeit eine planbare Entwicklung der Zuschüsse erwarten können; (2) substantiell wird der Bundeszuschuß nicht mehr — wie bis 1957 — mit explizitem Rekurs auf die Aufgaben- und Finanzentwicklung der Rentenversicherung variiert.

**144.** Prinzipiell ist zwar nicht in Frage gestellt, daß der Bundeszuschuß eine Funktion als dritte Einnahmenquelle der Rentenversicherung zu erfüllen hat; wie sie jedoch genau aussieht, ist unscharf, da der Gesetzgeber keine exakte Funktionsbestimmung des Bundeszuschusses vorgenommen hat.

Die wichtigste Funktion bei der Einführung staatlicher Zuschüsse bestand nämlich darin, nicht allein über eine reine Beitragsäquivalenz, sondern mittels Beiträgen und Staatszuschuß den Versicherten eine Alters- und Invalidensicherung zu garantieren. Das zentrale Argument für diesen Zuschuß war das Interesse des Gemeinwesens an einer Alters- und Invalidensicherung, von der erhofft wurde, daß sie die Erwerbs- und Gesellschaftsordnung stützt. Aus diesem umfassenden, systemstützenden Interesse heraus wurde auch die Beschränkung der Zuschüsse auf Hilfszahlungen bei akzidentiellen Notlagen der Rentenversicherungsträger abgelehnt. Eine ähnliche Funktion hatten die staatlichen Zuschüsse auch nach dem 2. Weltkrieg, als sie die allgemeine Aufbesserung der Renten zum Ziel hatten.

**145.** Von diesem allgemeinen Prinzip hat sich der Bund 1957 durch die Konstruktion des Bundeszuschusses gedanklich gelöst und die Rentenpolitik verstärkt auf tendenziell äquivalenztheoretische Ordnungsstrukturen zurückverwiesen. Die Funktion des Bundeszuschusses wird damit nicht mehr auf eine allgemeine staatliche Unterstützung oder Sicherung der Altersversorgung abgestellt. Statt dessen wird der Bundeszuschuß häufig mit versicherungsfremden Leistungen begründet, wobei darauf hingewiesen werden muß, daß es sehr schwierig ist, trennscharfe Kriterien für ihre Abgrenzung zu finden.

Auch der Gesetzgeber hat keine inhaltliche Präzisierung vorgenommen, so daß der Legitimation und Funktionszuweisung des Bundeszuschusses ein außerordentlich großer Spielraum verbleibt. Eine

positive Wendung der Abgrenzung dessen, was mit dem Bundeszuschuß nicht finanziert werden soll, führt ebenfalls nicht weiter, weil auch der Begriff der „versicherungsfremden“ Leistungen analytisch unklar bleibt. Es gibt verschiedene Versuche, den Anteil der „versicherungsfremden“ Leistungen an den Gesamtausgaben der Rentenversicherung zu schätzen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß dieses nur unter Annahmen möglich ist, die letztlich auf Konventionen beruhen. Insofern ist dieser Anteil also nur unter pragmatischen Kriterien ableitbar.

Als einigermaßen gesichertes Ergebnis ist festzuhalten, daß dieser Anteil mit Sicherheit größer als 30 v.H. ist, d. h. größer als der Bundeszuschuß je war. In der Vergangenheit ist also nur ein Teil dieser „versicherungsfremden“ Leistungen durch den Bundeszuschuß gedeckt worden.

**146.** Als funktionelle Begründungen für den Bundeszuschuß oder für dessen Erhöhung werden angeführt:

- Die erheblichen Kriegsfolgelasten der Rentenversicherung;
- Rentenansprüche, die im Gefolge der Veränderung von Hoheitsgebieten entstanden;
- Rentenansprüche, die mit der Ausweitung der Kreise der Versicherten verbunden sind;
- Belastungen der Rentenversicherung, die auf Wandlungen der Wirtschaftsstruktur zurückzuführen sind;
- Rentenleistungen, die auf dem Prinzip des sozialen Ausgleichs beruhen.

In jüngerer Zeit werden in diesem Zusammenhang auch die Veränderungen der Altersstruktur zur Begründung des Bundeszuschusses angeführt.

Betrachtet man die tatsächliche Entwicklung des Bundeszuschusses seit 1957, zeigt sich, daß systematische Kriterien für seine Bemessung offensichtlich nicht berücksichtigt worden sind. Nicht einmal die Regelbindung, die wegen ihrer Bezugsbasis ohnehin zu einer Abnahme des Anteils des Bundeszuschusses an den Rentenausgaben geführt hätte, ist eingehalten worden. Tatsächlich ist der Bundeszuschuß seit 1964 nur in den Jahren 1976 bis 1978 dem Gesetzestext entsprechend geleistet worden. Auf diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, daß er insgesamt von 30,9 v.H. im Jahre 1957 auf 17,6 v.H. des Budgets der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 1978 geschrumpft ist.

**147.** Aus den geschilderten Zusammenhängen ergibt sich die Notwendigkeit, über alternative Modelle einer Bemessung des Bundeszuschusses nachzudenken, d. h. den Versuch zu machen, ihn wieder auf eine rationale rentenpolitische Basis zu stellen. Erst letzteres nämlich kann verhindern, daß der Bundeszuschuß zu einem Spielball situativer Interessen wird, über den ohne Bezug auf eine substantielle rentenpolitische Grundlage immer wieder neu diskretionär entschieden wird.

Bevor man die genannten Konstruktionskriterien für den einen oder den anderen konkreten Vor-

schlag nutzbar machen kann, gilt es einige denkbare analytische Möglichkeiten für die Bemessung des Bundeszuschusses herauszuarbeiten. Daß dabei eine Vielzahl von Modellen denkbar ist, mag der Vorab-Verweis etwa auf die Defizitdeckungsgarantie für die knappschaftliche Rentenversicherung oder auch die Ausgabenbeteiligungsbindung des Bundes bei der Altershilfe für Landwirte belegen.

148. Folgende Konstruktionen sind zu überdenken:

(1) Der Bund beteiligt sich wie früher mit einem fixen Betrag pro Rente per annum, wobei pro niedriger Rente ein relativ höherer Zuschuß als im oberen Bereich geleistet wird. Mit einer solchen Beteiligungsform könnte sowohl die soziale Ausgleichsfunktion wie auch die Ankoppelung an den sich verändernden Altersaufbau und damit die gesellschaftliche Verantwortung des Staates eingelöst werden. Gleichzeitig wäre damit eine Anbindung an die rentenspezifische Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung, aber auch für die meisten versicherungsfremden Leistungen, erreicht. Das ist in einer solchen Konstruktion angelegte Hauptproblem liegt in der un stetigen fiskalischen Belastung der öffentlichen Haushalte, die nicht mehr endogen beschränkt wird. D. h., es wird zwar die jeweilige Aufgaben- und Ausgabenentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, nicht aber die Haushaltslage des Bundes berücksichtigt. Dem könnte jedoch dadurch entsprochen werden, daß die jeweils fixierten Beteiligungsätze etwa im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung den jeweiligen staatlichen Ausgaben-, Aufgaben- und Einnahmeentwicklungen angepaßt und gleitend verändert werden.

(2) Eine schwächere Variante könnte in einer verstärkten Funktionalisierung liegen, indem etwa der Bund die sogenannten „versicherungsfremden“ Leistungen zumindest anteilig deckt. Ein derartiges Konstrukt könnte zumindest in Teilen die soziale Ausgleichsfunktion erfüllen und trotzdem gleichzeitig das Versicherungsprinzip für die genuin alterssicherungsbedingten Ausgaben beibehalten. Diese legitimierungstheoretisch höchst effiziente Konstruktion, ein auch fiskalisch sicherlich weit weniger belastend wirkender Weg, würde zwar einerseits den Charakter der Sozial-Versicherung stärker parzellieren, hätte jedoch gleichzeitig den externen Effekt, daß der Versicherungsgemeinschaft von außen — etwa durch den Staat — zugeschriebene „Zusatz“-Aufgaben, wenn überhaupt, so nicht ohne fiskalische Absicherung, zugeordnet werden. Diese Konstruktion könnte somit eine gewisse Abweisungsfunktion gegenüber zunehmenden Aufgabenansprüchen an die Rentenversicherung erfüllen.

(3) Es wäre eine anteilige prozentuale Beteiligung des Bundes an den Gesamtausgaben, d. h. an der jeweiligen Gesamtkostenentwicklung der Rentenversicherung denkbar. Damit wären sowohl das Kriterium „Beteiligung an bevölkerungsdynamisch bedingten Kosten“ wie auch die Einbeziehung versicherungsfremder Leistungen und die soziale Ausgleichsfunktion uno actu garantiert. Als Problem verbleibt jedoch auch hier wieder die fiskalische

Deckung: Unabhängig von der eigenen eventuell prekären Haushaltslage wäre der Bund auf die Kompensation der Rentenfinanzen verpflichtet. Ein derartiges Verfahren käme in der Tat dem Prinzip der Defizitdeckung durch Staatszuschuß, wie er in der knappschaftlichen Rentenversicherung gegeben ist, nahe. Die damit implizierten Verpflichtungen könnten jedoch dadurch abgeschwächt werden, daß die Höhe der jeweiligen Zuschußbeträge im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung ermittelt und für das jeweilige Haushaltsjahr in bestimmten Grenzen diskretionär (durch einfache Gesetzgebung) variierbar gestaltet werden könnte, und zwar nach Maßgabe des Differentials von öffentlichem Budget und der Finanzlage der Rentenversicherung.

149. Angesichts der Schwierigkeiten, eine als überlegen zu bezeichnende Variante auszuwählen, schlägt die Wissenschaftlergruppe eine pragmatische Lösung vor. Zunächst wird festgelegt, daß sich der Bundeszuschuß nicht mehr nach der allgemeinen Bemessungsgrundlage für die Renten, sondern nach den gesamten Ausgaben der Rentenversicherung richtet. Zum zweiten wird der Anteil, den der Bundeszuschuß an den gesamten Ausgaben der Rentenversicherung haben soll, bestimmt. Die Wissenschaftlergruppe schlägt hierfür einen Wert zwischen 20 und 30 v.H. vor. Auf jeden Fall muß eine Verminderung des jetzigen Anteils des Bundeszuschusses von 17 v.H. an den Gesamtausgaben der Rentenversicherung verhindert werden.

Zur Begründung für diesen Wert verweist sie darauf, daß der Umfang der versicherungsfremden Leistungen mit Sicherheit mehr als 30 v.H. beträgt. Da der Staat sich hieran mit einem wesentlichen Anteil zu beteiligen hat, ergibt sich ein Wert in dieser Größenordnung, der konkret freilich durch eine politische Entscheidung bestimmt werden muß.

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung stellt sich freilich die Frage, ob die Anhebung des Bundeszuschusses, der zuletzt etwa 17 v.H. des Ausgabenvolumens der Rentenversicherung betrug, sofort erfolgen sollte. Eine Anhebung des Bundeszuschusses auf die gewünschte Größe wird in jedem Falle notwendig, wenn die demographische Belastung des Systems steigt. Diese äußert sich aber in der Erhöhung der Beitragssätze. Insofern wäre es sinnvoll, den Bundeszuschuß mit der gleichen Rate zu erhöhen, wie die Beitragssätze steigen. Dies gilt freilich nur für den Fall des unverändert geltenden Leistungsrechts. Ein so vorgegebener Pfad würde erlauben, die demographisch bedingte Erhöhung der Beitragssätze abzumildern.

#### V. Erweiterung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag

150. Zur Erweiterung der Bemessungsgrundlage für die Arbeitgeberbeiträge sind verschiedene Vorschläge gemacht worden. Ihnen ist gemeinsam, daß der Lohn als alleinige Bezugsbasis aufgegeben werden soll. Die Vorschläge lösen sich von dieser Bezugsbasis in unterschiedlich starkem Maße. Nahe am bisherigen Konzept liegt ein Vorschlag, die

Lohnsumme als alleinige Basis zu wählen, aber die Beitragsätze mit wachsender Kapitalintensität zu erhöhen. Einen Schritt weiter gehen Vorschläge, die Löhne plus Abschreibungen oder Löhne plus Kapitalstock als Bemessungsgrundlage vorzusehen. Noch weiter entfernt vom alten Konzept sind die Vorschläge, die die Netto- oder gleich die Bruttowertschöpfung als Basis für die Bemessung der Arbeitgeberbeiträge zugrunde legen wollen. Die verschiedenartigen Vorschläge sind entstanden, weil man im einzelnen unterschiedlicher Meinung über die Zielrichtung, die Rechtfertigung, die Wirkungen und nicht zuletzt über die Ermittlungsfähigkeit und Erhebungsbilligkeit der neuen Bemessungsgrundlage ist. Die Vorteile, die man sich von einer neuen Regelung erhofft, aber auch die Nachteile, die man nicht übersehen darf, sind in pauschaler Form immer die gleichen. Ohne auf Feinheiten einzugehen, kann man deshalb das Für und Wider einer Änderung auch auf einem mehr allgemein gehaltenen Niveau diskutieren. Besondere Vor- und Nachteile, die die einzelnen Verfahrensvorschläge anbieten, können zusätzlich gewürdigt werden.

**151.** Mit der Erweiterung der Bemessungsgrundlage werden im wesentlichen zwei Ziele verfolgt. Beim ersten Ziel werden wettbewerbspolitische Gründe für eine Änderung angeführt. Man will Nachteile für die mittelständische Wirtschaft beseitigen, Arbeitsplätze in lohnintensiven Wirtschaftszweigen sichern und mittelfristig zum Abbau struktureller Arbeitslosigkeit beitragen. Das zweite Ziel ist auf eine leistungsfähigere Finanzierungsstruktur der Rentenversicherung gerichtet. Man will die Finanzierungslasten gleichmäßiger verteilen, neue, dem wirtschaftlichen Wachstum besser angepaßte Finanzierungsquellen erschließen und zur langfristigen Sicherung und Stabilisierung des Rentenversicherungssystems beitragen.

**152.** Zunächst soll geprüft werden, wie stichhaltig die wettbewerbspolitischen Gründe für die Erweiterung der Bemessungsgrundlage sind. Die Befürworter einer neuen Regelung sind der Meinung, daß schon die jetzige Erhebungspraxis für die Arbeitgeberbeiträge wettbewerbs- und strukturpolitische Verzerrungen auslösen könnte. Sie argumentieren, daß gleich hohe lohnbezogene Arbeitgeberbeiträge lohnintensive Betriebe insgesamt um so stärker belasten, je größer der Lohnanteil an der Wertschöpfung ist. Innerhalb einer Branche sind also lohnintensive Betriebe wettbewerbsmäßig um so mehr benachteiligt, je homogener die Produkte dieser Branche sind. Wenn sie keine kompensierenden Wettbewerbsvorteile anderer Art haben, sind sie gezwungen, langfristig aus dem Markt auszuscheiden oder entsprechend auf Gewinne zu verzichten. In diesem Fall müssen Unternehmen, die relativ lohnintensiver produzieren, entweder überdurchschnittlich starke Anteile der Arbeitgeberbeiträge tragen oder die Produktion aufgeben oder sich an die kapitalintensivere Produktionsweise anpassen. Unternehmer, die Produktionsverfahren gewählt haben, die ein relativ hohes Aufkommen für Beitragszahlungen garantieren, sind benachteiligt und die finanzielle Basis des Beitragsaufkommens ist ge-

schwächt. Theoretisch kann das Argument allerdings entkräftet werden, wenn sich zeigen läßt, daß die Arbeitskräfte in andere Arbeitsplätze mit womöglich höherer Arbeitsproduktivität und entsprechend höherem Lohn vermittelt werden können. Dies ist eine Frage der Arbeitsmobilität und der zukünftigen Beschäftigungsmöglichkeiten, die von der Wissenschaftlergruppe unter mittelfristigem, vor allem aber langfristigen Aspekt keineswegs so pessimistisch angesehen wird, wie von den Befürwortern einer Änderung der Bemessungsgrundlage.

**153.** Des weiteren wird die Hypothese vorgetragen, kleinere und mittelgroße Unternehmen einer Branche würden relativ lohnintensiver produzieren als die größeren. Eine gewisse Entlastung der Arbeitgeberbeiträge vom Lohn als alleiniger Bemessungsgrundlage kann als Argument mittelstandsfreundlicher Politik interpretiert werden und als ein Instrument gegen die Konzentrationsfördernde Ausgangssituation. Wiederholte empirische Untersuchungen haben jedoch gezeigt, daß diese Hypothese in dieser pauschalen Form widerlegt ist. Das Bild ist zwar von Branche zu Branche verschieden, es gibt sogar entgegengesetzte Ausgangssituationen, insgesamt ist die Lohnintensität innerhalb der Branchen aber eher gleich als ungleich. Zwischen den Branchen gibt es allerdings erhebliche Unterschiede. Jede Form einer Abkehr von der lohnbezogenen Bemessungsgrundlage würde signifikante Belastungsunterschiede zwischen den Branchen auslösen, das Preisgefüge ändern und den Wettbewerb zwischen den Branchen berühren. Je nach der Form der neu gewählten Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag würde für die gesamte Wirtschaft eine Entlastung lohnintensiver Produkte, vermutlich eine Preissenkung, und je nach der Preiselastizität der Nachfrage auch eine Nachfrageausweitung nach diesen Produkten möglich sein. Befürworter eines neugestalteten Arbeitgeberbeitrags vermuten, daß dies eine erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften nach sich zieht und erhoffen sich so kurz- und mittelfristig ein Absinken der Arbeitslosigkeit. Langfristig erhoffen sie sich sogar eine noch stärker Stabilisierung der Arbeitsmärkte, weil der Anreiz, arbeitssparende Rationalisierungsmaßnahmen zu wählen, etwas abgeschwächt wird. Dagegen spricht allerdings, daß mit der Entlastung des Faktors Arbeit andere Faktoren der Wertschöpfung, also insbesondere der Faktor Kapital, mehr oder weniger willkürlich belastet werden. In seiner jetzigen Form kann man den Arbeitgeberbeitrag als Lohnbestandteil interpretieren und die Belastung ökonomisch und sozialpolitisch rechtfertigen. Bei einer grundsätzlichen Änderung der Bemessungsgrundlage wäre dies nicht mehr möglich.

**154.** Aus ökonomischen Überlegungen lassen sich drei Argumente gegen eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag einbringen. (1) Aufgrund der Verlagerung der Lasten werden sich für den Unternehmer völlig neue Faktorpreisverhältnisse herausbilden. Das wird die Faktoreinsatzverhältnisse beeinflussen und schließlich auch das Preisgefüge. Wie Modellrechnungen gezeigt haben, werden dabei insbesondere zwischen

einzelnen Branchen je nach Wahl der neuen Bemessungsgrundlage durchaus spürbare Struktur- und Preiseffekte ausgelöst. Es scheint fraglich, ob man dies zugunsten einer Neuregelung in Kauf nehmen will. (2) Es muß davon ausgegangen werden, daß insbesondere bei der Belastung des Faktors Kapital jene Wachstumsimpulse gedämpft werden, die spezifisch auf arbeitssparendem technischen Fortschritt beruhen. Hypothetisch steht so einem Wachstumsgewinn durch die Mobilisierung eines größeren Arbeitspotentials, den man durch die Entlastung bei den lohnbezogenen Beiträgen erzielt, ein Wachstumsverlust durch geringeren technischen Fortschritt gegenüber, der durch eine entsprechende Belastung des Faktors Kapital hervorgerufen wird. Der erste Effekt ist eher kurzfristig und kann allenfalls aus beschäftigungspolitischen Motiven heraus begrüßt werden, während der zweite Effekt als langfristiger und dauerhafter anzusehen ist. Für die Wissenschaftlergruppe bekommt die zweite Wirkung das größere Gewicht, sie ist allein aus diesem Grunde skeptisch gegenüber einer Neuregelung der Arbeitgeberbeiträge. Dieses Argument wird noch verstärkt, wenn man berücksichtigt, daß spätestens Mitte der 90er Jahre eine Verknappung des Produktionsfaktors Arbeit wahrscheinlich ist. Voraussetzung für die Bewältigung einer derartigen Situation ist aber eine arbeitssparende Wachstumspolitik. Diese kann sicher nicht durch eine „künstliche Verbilligung“ des Faktors Arbeit erreicht werden. (3) Schließlich könnten sich auch Rückwirkungen auf die Außenhandelsituation ergeben, beispielsweise wenn Wachstumseinbußen durch den Rückgang der kapitalintensiven Exportzweige verursacht werden. Hier droht nicht nur ein Verlust von Wachstum, sondern auch von Arbeitsplätzen. In bezug auf die Außenhandelsentwicklung wäre es zweifellos vorzuziehen, wenn die Arbeitgeberbeiträge nicht einseitig gesteigert würden und die Finanzierung der Rentenversicherung dafür durch einen erhöhten Bundeszuschuß, der über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zu leisten wäre, durchgeführt würde.

**155.** Insgesamt kommt die Wissenschaftlergruppe in bezug auf die genannten wettbewerbs-, struktur- und arbeitsmarktpolitischen Wirkungen einer Neuregelung der Arbeitgeberbeiträge zu einem eindeutigen Ergebnis: Neben wenigen Vorteilen zeichnen sich nicht zu übersehende Nachteile ab; die Finanzierungsmodalitäten für die gesetzliche Rentenversicherung sollten sich vornehmlich an den langfristigen Zielen orientieren; diese Ziele können nicht zugunsten kurzfristiger, dazu noch unsicherer arbeitsmarktpolitischer Entwicklungen preisgegeben werden.

**156.** An zweiter Stelle wird untersucht, inwieweit eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag zur Verbesserung der Finanzierungsstruktur und der Stabilisierung des Beitragsaufkommens beitragen kann. In der Argumentation zur Rechtfertigung einer Neuregelung wird unterschieden, ob lediglich eine für die Arbeitgeberbeiträge aufkommensneutrale Lösung angestrebt wird oder ob eine Steigerung des Aufkommensvolumens vorzusehen ist. Rechtfertigungsargumente, die zum

zweiten Teil zu zählen sind, holen naturgemäß weiter aus und enthalten gleichzeitig diejenigen der ersten Gruppe. Angeführt wird zunächst, daß eine neue Regelung mit einer breiteren Bemessungsgrundlage die Unternehmerlasten für das Beitragsaufkommen besser verteilt. Je nach Form der gewählten Bemessungsgrundlage hält man es für angemessen, daß zumindest das Kapital (z. B. über die Einbeziehung der Abschreibungen) oder auch die anderen Anteile an der Wertschöpfung des Unternehmens (Gewinn, Zins- und Mieterträge) beteiligt werden könnten. Wird damit der Gedanke verknüpft, daß im Strukturwandel der Wirtschaft diese Komponenten eine wachsende Bedeutung zugekommen ist, so wird schon das langfristige Sicherungselement für die Rentenfinanzierung als Argument mit eingeschlossen. Einer vermeintlichen Auszehrung der Lohnsumme soll rechtzeitig vorgebeugt werden, indem die anderen Komponenten, die die Leistungskraft der Wirtschaft verkörpern, als Träger für Arbeitgeberbeiträge herangezogen werden. Diese etwas pessimistische Version findet jedoch makroökonomisch bis jetzt keine Bestätigung, da die Lohnquote als solche in den letzten Jahren keineswegs deutlich zurückgegangen ist. Auch in der Zukunft ist eine Änderung kaum zu erwarten.

**157.** Die Befürworter einer Neuregelung müssen sich zunächst mit einer grundsätzlichen Problematik auseinandersetzen, da die Legitimation für die Arbeitgeberverbände eine neue Dimension gewinnt. Mit der Idee, die Unternehmen gemäß einer erweiterten Produktivitätsvorstellung („das produktive Kapital soll auch Beiträge leisten“) oder einer erweiterten Leistungsvorstellung („die gesamte Kraft der Wertschöpfung soll für die Finanzierung nutzbar gemacht werden“) zu veranlassen, wird das Prinzip der Beitragsäquivalenz zumindest teilweise aufgegeben. An dessen Stelle tritt ein Verfahren, das dem in einer Finanzwissenschaft so bezeichneten Leistungsfähigkeitsprinzip verwandt ist. Aber in Unterschied zu diesem Prinzip in der Finanzwissenschaft wird nicht auf die Leistungsfähigkeit von Personen, sondern auf die Leistungsfähigkeit von Unternehmen oder vom eingesetzten Kapital in Unternehmen abgestellt. Man muß sich also darüber im klaren sein, daß mit einer derartigen Neuregelung vom Prinzip der Beitragsäquivalenz partiell abgewichen wird. Da die Wissenschaftlergruppe sich zum Prinzip der Beitragsäquivalenz als einem der zu verfolgenden Kriterien bekannt hat, sieht sie hierin ein starkes Argument gegen eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag. Es soll allerdings auch nicht übergangen werden, daß dieses Argument sich auf eine eher normative Bezugsebene konzentriert.

Es kommt nämlich darauf an, wie man die Arbeitgeberbeiträge interpretiert. Betrachtet man sie als Lohnbestandteile, ist ohnehin davon auszugehen, daß sie als Kostenbestandteile bei der Preisbildung Berücksichtigung finden. Geht man dagegen davon aus, daß die Arbeitgeberbeiträge von den Arbeitgebern getragen werden, kommt es darauf an, ob sie über den Preis überwältigt werden können. Ist dies möglich, liegt die Last weder bei der alten noch bei



der neuen Form bei den Arbeitgebern, die die Arbeiter beschäftigen, für die sie Beiträge entrichten.

**158.** Insofern könnte man eine Beitragsäquivalenz im klassischen Sinne ohnehin nicht unterstellen. Eine individuelle Beitragsäquivalenz würde vorliegen, wenn der Arbeitgeber für jeden seiner Arbeitnehmer zu jeder Zeit den Beitrag als seine individuelle Leistung für ihn angesehen hat. Streng nach Grenzproduktivitätsüberlegungen dürfte der Unternehmer genau um diesen individuellen Betrag keine individuellen Lohnzugeständnisse bei Tarifverhandlungen mehr machen. In Wirklichkeit werden Lohnzugeständnisse pauschaler gewährt, so daß korrekter von einer gruppenmäßigen Beitragsäquivalenz zu sprechen wäre. Mit der Erweiterung der Bemessungsgrundlage müßte man sich nicht unbedingt von dieser gruppenmäßigen Äquivalenz entfernen. Gleichgültig wie die tatsächliche Ausgangslage ist, d. h. ob die Arbeitgeberbeiträge überwältigt werden oder nicht, könnte man also dennoch eine Neuregelung für die Arbeitgeberbeiträge vertreten. Die Wissenschaftlergruppe sieht aber in einer derartigen Beweisführung nicht den entscheidenden Punkt. Nach ihrer Auffassung wird die geltende Regelung nicht zuletzt auch von seiten der Arbeitgeber so allgemein akzeptiert, daß sie als Fundament einer partnerschaftlichen Lastenaufteilung gilt. Eine Änderung würde nicht nur Preis- und Anpassungsprozesse auslösen, sondern sie könnte auch steuerwiderstandsähnliche Phänomene wecken und den Konsens über die Aufteilung der Lasten gefährden.

**159.** Diese skeptische Position bezieht die Wissenschaftlergruppe auch in bezug auf ein weiteres Argument, das zugunsten einer Erweiterung der Bemessungsgrundlage vorgetragen wurde. Die Befürworter einer Neuregelung sehen nämlich in diesem Instrument nicht nur eine Chance für eine gleichmäßigere Lastverteilung, sondern auch eine neue ergiebige Finanzierungsquelle, die insbesondere unter langfristiger Betrachtung zur Deckung von Finanzierungslücken nach und nach erschlossen werden soll. Gerade auf diesen langfristigen Finanzierungsaspekt ihr Augenmerk richtend, sehen sie weitere Vorteile: Die Erhöhung des Bundeszuschusses allein führt die Rentenversicherung als Institution in die Abhängigkeit dieses Fiskus — vor allem wenn die Anpassungen durch diskretionäre Verhandlungsrunden und nicht im Wege eines fest vereinbarten Finanzausgleichssystems gestaltet werden. Die Neuregelung mit vergleichsweise niedrigen Sätzen für die Arbeitgeberbeiträge könnte eine Beitragsergiebigkeit schaffen, die auch langfristig die fiskalische und damit auch sozialpolitische Unabhängigkeit der Rentenversicherung zu garantieren hilft. Dagegen spricht wiederum, daß dann die Parität bei der Beitragsentrichtung der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten verlassen wird. Daß sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Finanzierung je zur Hälfte teilen sollen, läßt sich zwar nicht zwingend ableiten, diese Regel hat sich aber so stark etabliert, daß man sie gerade aus verteilungspolitischen Gründen nicht in Frage stellen sollte.

**160.** Die Wissenschaftlergruppe hat bei der Abwägung der Argumente, die für und wider eine Neuregelung sprechen, durchaus auch die positiven Aspekte einer Neuregelung gewürdigt. Dazu gehört die Frage, ob Schwankungen im Beitragsaufkommen ausgelöst werden können oder nicht.

Daß durch die Neuregelung der Arbeitgeberbeiträge Stabilität und Sicherung der Rentenfinanzierung gewährleistet werden könnten, wurde zunächst durch ein plausibles konjunkturpolitisches Argument bestritten. Wählt man nämlich statt der Lohnbasis beispielsweise die Wertschöpfung der Betriebe als Bemessungsgrundlage, so wird man eine Schwankung des Aufkommensniveaus der Beiträge zu erwarten haben, weil wichtige Komponenten der Wertschöpfung (so z. B. der Gewinn) vom Konjunktugeschehen stärker als die Lohnsumme beeinflußt werden, während die Lohnsumme relativ stabil bleiben würde. Wie eine Untersuchung gezeigt hat, läßt sich dies, jedenfalls für die Vergangenheit mit ihren durchaus signifikanten Konjunkturbewegungen, nicht nachweisen. Die zyklischen Schwankungen einzelner Komponenten der Wertschöpfung haben leads und lags, fallen daher nicht auf denselben Zeitabschnitt und kompensieren sich teilweise gegenseitig, so daß mit der Wertschöpfung als zusätzlicher Bemessungsgrundlage insgesamt ein stabilerer Finanzierungsstrom für die Arbeitgeberbeiträge entstehen würde als wenn allein die Lohn- und Gehaltsentwicklung gewählt wird. Etwas anders ist die Situation, wenn die Abschreibungen als zusätzliche Bemessungsgrundlage gewählt werden würden. Man erwartet hier zwar keine zusätzlichen konjunkturellen Schwankungen, wohl aber Ausweichreaktionen, um die Beitragslast zu mindern. In der Tat werden aber die Gewinnausweise in den Bilanzen der dominierende Faktor zur (natürlich nur in Grenzen) variierbaren Abschreibung sein; Lohn- und Gewinnentwicklung verlaufen aber konjunkturell nicht parallel. Infolgedessen wird durch eine Neuregelung die Stabilität des Beitragsaufkommens wohl nicht gefährdet.

**161.** Zu prüfen ist schließlich auch die Frage, ob durch eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage ungewollt aus dem Beitrag eine Steuer wird. Sofern das der Fall ist, müßte die Ertragshoheit konsequenterweise auf die Gebietskörperschaften entfallen. Die Rentenversicherungsträger könnten dann nur im Umweg über eine Erhöhung des Bundeszuschusses von der Neuregelung begünstigt werden. Das wäre sicherlich weder eine elegante noch eine zweckmäßige Lösung. Diese Frage läßt sich aber hinreichend nur klären, wenn zunächst feststeht, welche finanzierungstechnische Form das jetzige Beitragssystem darstellt. Auf diese Frage werden sehr unterschiedliche Antworten angeboten. Daß es im Kern noch immer eine paritätisch getragene Versicherungsprämie für die später zu empfangende Rente ist, wird ebenso vorgetragen wie die gegenteilige Auffassung, daß es sich hierbei um Steuern handle, genauer: beim Arbeitnehmerbeitrag um eine zweckgebundene, proportionale Einkommensteuer, beim Arbeitgeberbeitrag um eine indirekte Produktionsmittelsteuer. Wer sich der zweiten Interpreta-



tion anschließt, betrachtet den Arbeitgeberbeitrag als eine direkte Steuer auf den Produktionsfaktor Arbeit, die grundsätzlich sowohl steuertechnisch als auch wirkungsanalytisch nicht anders zu behandeln sei als etwa die Lohnsummensteuer. Tatsächlich kann der Unternehmer bei der Kalkulation der Kosten für den jeweiligen Arbeitseinsatz ja auch nur mit pauschalen Anteilen für die einzelnen lohnbezogenen Zusatzkosten rechnen, wie es in den pauschalen Lohngemeinkostenzuschlägen dann ja auch zum Ausdruck kommt. Es liegt dann auf der Hand, daß man ähnlich wie bei der Lohnsummensteuer völlig offen darüber diskutieren kann, ob es wirkungsanalytisch nicht adäquater wäre, den Arbeitgeberbeitrag von der einseitigen Belastung auf den Faktor Arbeit zu lösen und Kapital- und Arbeitseinsatz gleichmäßig zu belasten.

Eine etwas andere Position nehmen Autoren ein, die die Zweckbindung dieser Steuer sehr stark betonen. Da sich Ausnahmen vom Budgetprinzip der Non-Affektation durchaus rechtfertigen ließen, steht nach Ansicht dieser Autoren nichts dagegen, auch in diesem Falle die Existenz von zweckgebundenen „Sozialsteuern“ (social security taxes) anzuerkennen. Der Begriff „Steuern“ wird favorisiert, weil es sich um einen hoheitlich festgelegten Zwangsbeitrag handelt und nicht um ein privatrechtliches Vertragsverhältnis. Der Begriff „zweckgebunden“ wird hinzugefügt, weil das Aufkommen aus dieser Steuer einer vorher festgelegten Ausgabeart, den Rentenzahlungen, gewidmet ist. Wer diese Position vertritt, kann aus steuersystematischen Gründen eigentlich keine Hindernisse gegen eine Neuregelung der Arbeitgeberbeiträge sehen.

**162.** Völlig anders ist die Ausgangssituation dagegen, wenn man die Arbeitgeberbeiträge in der jetzigen Form nicht als Steuern, sondern als tatsächliche Beiträge interpretiert. Die Beiträge werden dann als Lohnbestandteil betrachtet; sie sind gerechtfertigt, weil Arbeitgeber und Arbeitnehmer einen Sozialvertrag untereinander geschlossen haben, der die jetzt bestehende Finanzierungsmodalität zur Basis hat. Diese Interpretation dürfte insbesondere im Bereich der Sozialpolitik der Mehrheitsmeinung entsprechen. Jede Neuregelung für die Bemessungsgrundlage des Arbeitgeberbeitrages, die über die Lohnbezogenheit des Beitrags hinausgeht, verletzt den Sozialvertrag und verliert zugleich die sozialversicherungsrechtliche Legimitation. Erst mit der Überschreitung würde aus dem Beitrag insoweit eine Steuer, und erst damit würde die Ertragshoheit von den Trägern der Rentenversicherung zu den Gebietskörperschaften überwechseln. Die Konsequenzen liegen auf der Hand: (1) Ein Teil des Arbeitgeberbeitrags fällt erhebungstechnisch in die Kompetenz der allgemeinen Finanzverwaltung; zusätzlich administrativ tätig werden müssen nun die Finanzämter, vermutlich ohne kostenmäßige Entlastung in der Sozialversicherungsverwaltung, die gleichfalls zuständig bleibt, wenn der Lohn als Bemessungsgrundlage nicht völlig aufgegeben wird. (2) Je nach Ausgestaltung der neuen Bemessungsgrundlage werden Bund und Länder, unter Umständen aber auch die Gemeinden die Ertragshoheit bekommen.

Damit werden Finanzausgleichsverhandlungen unumgänglich, die schon deshalb besonders schwierig sind, weil nach Art. 120 GG allein der Bund die Zuschüsse an die Rentenversicherung leistet.

Da die Wissenschaftlergruppe mehrheitlich diese zweite Auffassung über die Rechtsnatur der Arbeitgeberbeiträge vertritt, lehnt sie eine über den Lohnbezug hinausgehende Erweiterung der Bemessungsgrundlage für die Arbeitgeberbeiträge ab.

**163.** Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß die Implementationsprobleme bei einer potentiellen Neuregelung noch keineswegs hinreichend gelöst sind. Eine Neuregelung müßte administrativ handhabbar und erhebungsbillig sein. Will man, wie mehrfach vorgeschlagen, die Wertschöpfung als Basis der neuen Bemessungsgrundlage wählen, so muß schon allein aus diesen Gründen erhebungstechnisch dasselbe Verfahren wie bei der Mehrwertsteuer gewählt werden. Damit entsteht aber wie bei ihr ein Finanzierungssystem mit vorläufigen Zahlungen, die erst durch die endgültigen Ergebnisse aus den Bilanzabschlüssen und den Betriebsprüfungen mit erheblicher Zeitverzögerung korrigiert werden können. Gegen die Wahl dieser Bemessungsgrundlage spricht weiterhin, daß die Verwandtschaft zur Mehrwertsteuer nicht zu übersehen ist. Man könnte dann auch gleich die Mehrwertsteuer entsprechend erhöhen. Für dieses Argument spricht eine weitere Tatsache: gerade wenn man eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage anstrebt, um die Lasten für den Arbeitgeberanteil an der Rentenversicherung breiter und allgemeiner zu verteilen, würde sich als Instrument die Mehrwertsteuer ohnehin anbieten. Eine Mehrwertsteuererhöhung wäre also insgesamt die vorzuziehende, weil harmonische Lösung. Die Argumente können zum Teil wiederholt werden, wenn die Abschreibungen als zusätzliche Bemessungsgrundlage zu Löhnen und Gehältern herangezogen werden sollen. Wegen des zeitlichen Ausgleichseffektes bei Abschreibung würde zwar eine Korrektur bei unvorhersehbar unrichtigen Abschreibungen von selbst entstehen. Der Kontrollaufwand ist also erheblich geringer. Allerdings gibt es hier eine Reihe von technischen Einzelproblemen zu lösen. Ungeklärt ist, wie man die Fälle des Leasing berücksichtigen kann. Offen ist, ob die Behandlung geringwertiger Wirtschaftsgüter in der jetzigen Form beibehalten werden kann. In wirtschaftspolitische Zielkonflikte wird man verwickelt, weil die vielfältigen Formen der Abschreibungsbegünstigungen durch eine neue Auflage teilweise wieder aufgehoben würden. Durch die jetzigen Abschreibungsmodalitäten ist es den Unternehmern häufig schon schwer genug, die betriebliche Substanzerhaltung real zu gewährleisten. Weitere Belastungen der Abschreibungen sind daher zu vermeiden.

Auch angesichts dieser erhebungstechnischen Zusammenhänge und ihrer wirkungsanalytischen Konsequenzen lehnt die Wissenschaftlergruppe in ihrer Mehrheit die bislang diskutierten Formen für eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage ab.

## VI. Zeitlicher Belastungsausgleich durch Kapitalansammlung

164. Wenn von der Möglichkeit abgesehen wird, das Rentenniveau, das Verhältnis einer durchschnittlichen Rente zu einem gleichzeitigen vergleichbaren durchschnittlichen versicherungspflichtigen Einkommen, massiv zu senken (bei Fortdauer des derzeitigen Geburtenstandes auf wenig mehr als die Hälfte des jetzigen Niveaus bis 2030), gibt es theoretisch vier Möglichkeiten, die Renten bei erhöhtem Altersquotienten zu finanzieren:

- a) Durch Inflation. Es liegt, schon von der Verwendungsseite des Sozialprodukts her, ohnehin nahe zu vermuten, daß ein wesentlicher Teil der Folgen des Bevölkerungsstrukturproblems inflatorisch gelöst — bzw. eben nicht gelöst — werde. Falls nicht ein entsprechend höherer Teil der dann erzielten Einkommen freiwillig gespart oder durch höhere Beiträge oder Steuern real abgeschöpft wird, steigt mit erhöhtem Rentner-Aktiven-Quotienten zunächst der Anteil der Konsumgüternachfrage an der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Infolge der Wirkung dieser Nachfragesteigerung auf die Investitionsbereitschaft wird dann entweder tendenziell die Investitionsgüternachfrage steigen oder die Konsumgüterproduktionskapazitäten verändern sich nicht entsprechend der Nachfragestruktur. In beiden Fällen droht ein dauernder Nachfrageüberhang mit inflatorischen Konsequenzen. Die Vermutung, daß ein relativ erhöhter Altenkonsum durch Minderkonsum infolge verminderter Kinderzahl kompensiert wird, bestätigt sich nach dem bisherigen Verhalten der Sparquote nach Einsatz des Geburtenrückganges nicht — eher ist das Umgekehrte der Fall, der Wunsch nach mehr Konsum (zumal Freizeitkonsum) ist eine der Ursachen des Geburtenrückganges. Eine — in der Größenordnung aber wohl kaum ausreichende — Steigerung der Sparquote könnte freilich direkt durch den Bevölkerungsstrukturwandel ausgelöst werden — auch der Anteil der älteren Aktiven steigt auf lange Sicht, und mit ihm der Anteil der Haushalte, in denen (auch wegen der Alterssicherung) relativ viel gespart wird. Auch die „Hoffnung“, daß eine Verminderung des Anteils der öffentlichen Nachfrage am Sozialprodukt eine Vermehrung der Konsumquote kompensieren würde, ist wohl kaum realistisch. Denkbar, aber wiederum sicher nicht ausreichend, ist es, daß durch Importüberschüsse (zumal wenn finanziert mit Erträgen aus jetzigen Kapitalexporten) oder durch Finanzierung aus Erträgen jetziger zusätzlicher Kapitalansammlungen die nichtinflatorische Bewältigung der erhöhten Konsumquote gelingt. Beides wird noch weiter zu betrachten sein — wie überhaupt jede Teillösung, auch wenn eben nur ein kleiner Teil gelöst ist, bei der Größe und Schwierigkeit des Gesamtproblems willkommen sein muß. Immer aber bleibt die Gefahr einer Lösung des Bevölkerungsstrukturproblems durch Inflation bestehen, eben weil die Größenordnung so beträchtlich ist.
- b) Durch real höhere Beiträge oder Steuern (wobei an dieser Stelle über die Bemessungsgrundlage solcher Belastung im einzelnen nicht diskutiert wird) — d. h. durch Belastung der Aktiveneinkommen (nicht unbedingt nur: Arbeitseinkommen), die nicht oder jedenfalls insofern nicht überwältigt wird, wie ein Nachfrageverzicht aus solchen Einkommen zugunsten der relativ größeren Konsumgüternachfrage erforderlich ist; relativ bedeutet dabei, daß, wenn wir wieder einmal von der Hypothese ausgehen, die Geburtenhäufigkeit bliebe etwa wie jetzt, nicht die Zahl der zu versorgenden Alten wesentlich wächst. Jedenfalls tut sie das nicht, sofern nicht die Rentenaltersgrenze sinkt oder der Anteil der Rentner an den Altenjahrgängen steigt. Vielmehr sinkt die Zahl der „Aktiven“ und damit steigt deren Belastung je Kopf. Inwieweit solche höheren Beiträge oder Steuern für die Finanzierung der Altersversorgung „tragbar“ sind, mag zu erheblichem Teil vom wirtschaftlichen Wachstum abhängen. Jedenfalls läßt sich negativ formulieren: Wenn das Wachstum des realen Produkts kleiner wird als die zusätzliche Belastung, insbesondere für die Alterssicherung, wenn also auch nur zeitweilig die Einkommen real sinken (dann wohl unvermeidlich auch die Renten), wird eine rationale, eine nichtinflatorische Bewältigung des Bevölkerungsstrukturproblems so gut wie ausgeschlossen sein. Mit großer Wahrscheinlichkeit läßt sich auch positiv sagen: je größer das wirtschaftliche Wachstum je Kopf, je mehr also trotz des Bevölkerungsstrukturwandels noch ein reales Wachstum der Aktiven- wie Renteneinkommen möglich ist, um so eher wird die ohnehin in jedem Fall begrenzte Möglichkeit gegeben sein, eine Bewältigung des Bevölkerungsstrukturproblems durch real höhere Beiträge oder Steuern durchzusetzen.
- c) Aus ausländischen Kapitalerträgen. Diese Möglichkeit wird im Zusammenhang mit dem Bevölkerungsstrukturproblem in jüngerer Zeit vielfach diskutiert. Vereinfacht formuliert heißt das: man spare jetzt, in der Zeit noch oder kurzfristig sogar besonders günstiger Altersstruktur, mehr als bisher. Der damit verbundene Nachfrageverzicht wird zur verzinslichen und rückzahlbaren Entwicklungshilfe verwandt, verbunden mit entsprechenden Güter- (insbesondere Maschinen-)exporten, der Nachfrageverzicht führt also nicht zur Rezession. In der Zeit schlechteren Bevölke-

rungsaufbaues kann dann ein Teil der Renten aus Kapitalerträgen (direkt oder jedenfalls im volkswirtschaftlichen Kreislauf nichtinflationär) finanziert werden, gleichzeitig kann damit ein erhöhter (z. B. Konsum-) Güterimport zahlungsbilanzmäßig finanziert werden, aus dem das für die nichtinflationäre Abdeckung relativ zusätzliche Renteneinkommen erforderliche Güterangebot finanziert wird.

Zur Beurteilung der Reichweite einer solchen Lösung muß ein Blick auf die Größenordnung geworfen werden. Wenn wir, wieder als eine mögliche Entwicklung, mit der Weitergeltung der jetzigen Geburtenrate rechnen, wenn sich der Altersquotient also nahezu verdoppelt, müßte, wenn diese Zahlungsbilanzlösung alleine helfen sollte, die Hälfte der Renten aus solchen Kapitalerträgen finanziert werden — alles auf jetzige Größenordnung reduziert also rd. 70 Mrd. DM jährlich. Es ist — selbst wenn man einmal außer acht läßt, daß andere Industrienationen vor ähnlichen Problemen des Bevölkerungsstrukturwandels stehen — sowohl politisch wie weltwirtschaftlich ohne weiteres sichtbar, daß an ein aus Kapitalerträgen finanziertes Handelsbilanzdefizit wie überhaupt an Kapitalerträge (aus Entwicklungsländern) in solcher Größenordnung bei weitem nicht zu denken ist.

Handelsbilanzüberschüsse der jetzigen Kapitaleinfuhrländer in solchen Ausmaßen dürften für die jetzigen Geberländer größte Beschäftigungsprobleme aufwerfen; schon jetzt stellen bekanntlich die Exporte solcher Länder manche Industriezweige, in den jetzigen Industrieländern beispielsweise die Textilwirtschaft vor Umstellungsprobleme mit erheblichen Beschäftigungsfolgen. Umgekehrt würden bei den Kapitaleinfuhrländern schwer lösbare Schwierigkeiten produktionsstruktureller, aber vor allem verteilungspolitischer Art auftreten, da bei der Produktion der geforderten Exportüberschußgüter tendenziell Einkommen entstehen, die dort nicht direkt verausgabt werden können. Gerade in diesem Zusammenhang ist denn auch zu bezweifeln, daß Kapitalanlagen solchen Ausmaßes als einigermaßen „sicher“ angesehen werden können.

Allenfalls kann ein kleiner Teil des Problems so gelöst werden — schon das freilich wertvoll genug, wie bereits betont.

- d) Aus zusätzlichen inländischen Kapitalerträgen. Der Vorgang wäre ähnlich dem soeben geschilderten: Aus jetzigem zusätzlichem Sparen müßte zusätzlich investiert werden — in diesem Fall würde der Konsumgüternachfrageausfall kompensiert, durch zusätzliche Kapitalerträge wäre dann bei gestiegenem Altersquotienten ein Teil der Renten zu finanzieren. Darauf, daß auch dies nur eine — quantitativ relativ bescheidene — Teillösung sein kann, wird im folgenden näher einzugehen sein. Als solche Teillösung könnte es aber besonders wichtig sein — einmal weil es das Gesamtproblem entsprechend erleichtert, konkret: die Notwendigkeit der Beitragserhöhung für annähernd angemessene Renten oder der Zurückhaltung der Rentenanpassung mildern

könnte, zum anderen weil es mit der Förderung der Investition zum Wachstum beitragen und damit die Tragbarkeit einer erhöhten Belastung (siehe unter b) erleichtern könnte. Gerade wegen so erwünschter Wirkungen ist den Voraussetzungen für diese Finanzierungsmöglichkeit besondere Aufmerksamkeit zu schenken, wie im folgenden geschehen soll.

165. Unter den Möglichkeiten, die Renten bei wesentlich erhöhtem Altersquotienten zu finanzieren, ist bewußt eine nicht genannt worden: Jetzt zu sparen, beispielsweise Reserven anzusammeln, um dann auf der Höhe des Altersquotienten die Ersparnisse zu verbrauchen (nicht nur die Kapitalerträge). Neu wäre ein solches Vorgehen in der neueren deutschen Rentenpolitik nicht, es unterlag vielmehr genau (wenn auch bei „nur“ 30jährigen Vorausrechnungen) dem offiziell bis 1969 gültigen Deckungsabschnittsverfahren, nach dem die Beitragssätze einheitlich für zehn Jahre prinzipiell so festzulegen waren, daß am Ende des Zehnjahresdeckungsabschnitts eine Reserve in Höhe einer Jahresausgabe zu Lasten der Versicherungsträger gegeben war. Gegen Ende des zweiten, ab 1967 laufenden Deckungsabschnitts hätte es schon einen „Rentenberg“ gegeben (und gab es), der dazu geführt hätte, daß im Anfang dieses Deckungsabschnitts der zehnjährige einheitliche Beitragssatz hätte wesentlich höher sein müssen, als zunächst für die Deckung der laufenden Ausgaben notwendig, es wäre angespart worden; gegen Ende des Deckungsabschnitts wäre entspart, der Rentenberg wäre „untertunnelt“ worden. Teilweise hängen die jener Zeit folgenden Beitragserhöhungen mit dieser Idee noch zusammen, auch wenn das Abschnittsdeckungsverfahren als solches beseitigt wurde (im wesentlichen, weil man die noch nicht notwendige Beitragssatzerhöhung gerade im Zeitpunkt der Überwindung einer Rezession scheute); freilich dienten jene Beitragserhöhungen dann zum wesentlichen Teil nicht jener „Untertunneltung“, sondern den Leistungsverbesserungen vor allem im Jahre 1972. Die Annahme, daß sich das wiederholen würde, wird auch jetzt als eines der Hauptargumente dagegen vorgebracht, diesen Weg des Ansparens in Form der Reserveansammlung bei den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung zu wählen.

Zwei andere Argumente erschienen indessen als für die künftige Problematik noch wichtiger; wenn einmal davon abgesehen wird, daß angesichts der Ungewißheit der langfristigen Entwicklung vorsorgliche Beitragssatzerhöhungen aufgrund ganz langfristiger Betrachtungen mißlich sind, sind das:

- a) Das Problem, das sich aus der Bevölkerungsstrukturveränderung ergibt, ist nur zum kleineren Teil das Problem eines eigentlichen „Rentenberges“, d. h. es gibt nur zum geringeren Teil eine nachher wieder rückläufige Vergrößerung des Altersquotienten. Zwar ist, um 2030 unter dieser Geburtenannahme ein gewisser Höhepunkt gegeben, weil danach die geburtenstarken Jahrgänge um 1965 allmählich ausscheiden. Aber die Verbesserung ist (vgl. dazu Kapitel C dieses Gutachtens) relativ gering, der Altersquotient bleibt

entscheidend höher als etwa heute. Damit ist auch im wesentlichen nicht eine Untertunnelung dieses „Rentenberges“ die für eine gewisse Zeit gestellte Aufgabe, die man durch Entsparen vorher angesamelter Ersparnis bewältigen könnte, sondern es handelt sich um eine Daueraufgabe.

- b) Selbst wenn das nicht gegeben wäre, würde aber die Lösung des Problems durch Entsparen, wieder angesichts der Größenordnung, selbst bei der verbleibenden „kleinen“ Untertunnelung nicht gelingen, soweit nicht rein zufällig Gegenkräfte aufträten, mit denen man aber nicht rechnen, ja die man nicht einmal aus konjunkturellen Gründen erhoffen darf. Das Ansparen hätte große deflatorische, das Entsparen inflatorische Konsequenzen, wenn das Volumen selbst für solchen zwar kleinen, aber immerhin eine längere Reihe von Jahren dauernden Rentenberges ausreichen sollte. Das Sparen als Konsumverzicht, d. h. Nachfrageausfall, müßte bei dieser Größenordnung zunächst in der Konsumgüterindustrie Kapazitäten stilllegen, an eine kompensierende Investitionsgüternachfrage ist dann selbst bei dann sinkenden Zinsen kaum zu denken. So erwünscht, ja unerlässlich gerade in unserem Zusammenhang wegen des wirtschaftlichen Wachstums zusätzliches Sparen in dem Ausmaß ist, in dem es zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen führt, so negativ wäre ein solches Sparen zu beurteilen, wenn es soweit darüber hinausginge, wie hier zur Lösung des Problems erforderlich. Das Sparen würde dann nur Arbeitslosigkeit wegen Konsumgüternachfrageausfalls und dadurch weiter veranlaßtem Investitionsgüternachfrageausfalls bewirken.

Kaum eine Hilfe wäre es in diesem Fall, wenn der Staat an Stelle privater Investoren die zusätzlichen Ersparnisse aufnehmen würde. Zwar könnte dann der Nachfrageausfall vermieden werden, an Stelle der Konsumgüternachfrage würde Nachfrage des Staates treten. Aber wenn dann auf der Höhe des „Rentenberges“ daraus ein Teil der Renten finanziert werden sollte, müßte zur entsprechenden Tilgung der Staatsschulden der Steuerzahler antreten — die Last wäre nur vom Beitragszahler auf den Steuerzahler verschoben.

Umgekehrt würde, wenn man wirklich nur „untertunneln“, also den „Rentenberg“ um das Jahr 2030 durch echtes Entsparen jetzt gesparter Mittel finanzieren wollte, dieses Entsparen eben um 2030 inflatorisch wirken: Zusätzliches, nicht aus laufender Güterbereitstellung stammendes Einkommen würde nachfragewirksam, es würde, wie schon ausgeführt, in diesem Falle nicht der Beitragszahler oder Steuerzahler, sondern via Preissteigerung die Gesamtheit der Einkommensbezieher herangezogen. Im Grunde genommen ist das alles nur eine Bestätigung der „Mackenroth-These“, die besagt, daß die Alten jeder Generation immer aus dem jeweiligen Sozialprodukt finanziert werden müssen. Auch hinsichtlich der Kapitalerträge ist das nicht grundlegend anders, wie sogleich zu zeigen sein wird.

Bemerkt sei noch: Diese Problematik stellt sich nicht anders dar, wenn man sie nicht von seiten des Nachfrageausfalls („keynesianisch“) sondern von seiten der Geldmengenregulierung („monetaristisch“) formuliert. Bei zusätzlichem Sparen in dieser Größenordnung — immer: im Gegensatz zu dem zusätzlichen Sparen, das durch zusätzliche Investitionsgüternachfrage kompensiert werden kann — würde es ohne Inflation nicht gelingen, die Geldmenge in dem für eine wachsende Wirtschaft erforderlichen Ausmaß auszuweiten oder gar nur eine Geldstilllegung, in diesem Fall also Geldmengenverminderung, zu verhindern. Es wäre nicht damit zu rechnen, jedenfalls solange sich die institutionellen und Verhaltensbedingungen unseres Wirtschaftens nicht grundlegend ändern, daß eine (absolute oder auch nur relative) Geldmengenverminderung zu Preissenkungen entsprechenden Ausmaßes führte, ein echter realer Nachfrageausfall wäre auch so zu erwarten. Der umgekehrte Fall wäre gegeben, wenn (um 2030) bei einem Entsparen dieser Größenordnung eine Geldmengenvermehrung (oder wenn die Zentralbank das wirklich vermag, den zu steuern, ein geldpolitisch erzwungener Nachfrage-, insbesondere Investitionsverzicht, in diesem Ausmaß kaum ohne erhebliche strukturelle Arbeitslosigkeit) eintrete.

166. Es stellt sich freilich die Frage, ob das gleiche der Fall wäre, wenn die Alterssicherung eines immerhin erheblichen Teils der im Vergleich zu den Aktiven größeren (absolut bei verringerter Aktivenzahl etwa gleichen) Rentnerzahl nicht aus Entsparen, sondern aus zusätzlichen Kapitalerträgen finanziert würde (siehe oben 1 b). Wenn es gelänge, aus jetzigem zusätzlichem Sparen Kapitalgüter zu beschaffen, deren Erträge dann bei hohen Altersquotienten zur Alterssicherung genutzt werden könnten, so wäre, scheint es, eine ganze Reihe von Problemen, die uns bisher beschäftigten, gelöst, insbesondere

- a) eine depressive Wirkung ginge von dem zusätzlichen Sparen nicht aus, da der Konsumverzicht durch die Investition kompensiert würde;
- b) es wäre aus den Kapitalgütern ein zusätzliches Einkommen zu erwarten, es brauchte also — zumal wenn die Sparer gleichzeitig diejenigen Personen sind, die ihr Alter sichern — nicht einmal eine gewisse Einkommen belastende zusätzliche Umverteilung stattzufinden, die Alten wären sozusagen noch aktive (Kapital-)Einkommensbezieher;
- c) es würde sich, einschließlich der aus Abschreibungen zu finanzierenden Ersatzbeschaffungen, um ein dauerhaftes zusätzliches Einkommen handeln, so daß auch der Tatsache Rechnung getragen wäre, daß der Altersquotient nach einer nur relativ geringen Verringerung ab 2030 dauerhaft höher ist als heute;
- d) es müßte nicht durch Entsparen Kapital verzehrt werden, mit entsprechend inflatorischen Wirkungen.

Keine dieser Behauptungen ist unbeschränkt richtig — ganz abgesehen von der noch zu betrachtenden sozialen Problematik, die dahinter steht und genauer zu beurteilen ist. Das Fazit ei-

ner Überprüfung ist, hier grob zusammengefaßt: In gewissen — im Vergleich zu der Gesamtgrößenordnung geringen, absolut möglicherweise durchaus beachtlichen — Umfang und als Ergänzung einer gesetzlichen Alterssicherung kann diese Möglichkeit hoch willkommen sein, vielleicht (aus sozialen Gründen schon mit Einschränkung) kann es sich wieder um eine beschränkte Teillösung handeln; mehr ist auf jeden Fall nicht möglich.

Die volkswirtschaftliche Begründung, teilweise hier nur zu wiederholen, ist:

(zu a): Wieder ist die Verwendung zusätzlichen Sparens für zusätzliche Investitionen in der Jetztzeit beschränkt; darum ist (zu b) auch zusätzliches Einkommen nur in gewissem Umfang zu erwarten, jedenfalls in einem im Vergleich zu dem für die Rentenfinanzierung erforderlichen Umfang geringen Ausmaß, vor allem aber (zu c und d) würde sich die Finanzierung der Alterssicherung nur unter sehr beschränkten Bedingungen nichtinflationär bewältigen lassen; auch Verzehr von Kapitalerträgen wirkt, wenn er gesamtwirtschaftlich eintritt und wenn diese Erträge bis dahin zur erhöhten Kapitalbindung benutzt wurden, inflationär. Zunächst vorweg: es handelt sich bei etwa verdoppeltem Altersquotienten nur dann um einen Verzehr von Kapitalerträgen und nicht schon von Kapital, wenn je Kopf der Einkommensbezieher doppelt soviel aus Einkommen einschließlich Kapitalerträgen gespart würde wie jetzt (oder wenn die Rentner entsprechend mehr sparen). Wenn davon ausgegangen wird, daß die Renten (wie es der jetzigen Rentenformel entspricht und zur Erhaltung des Rentenniveaus notwendig wäre) mit dem Einkommen steigen, bedeutet das genau gesagt, daß die Sparquote aus Einkommen verdoppelt werden müßte, einschließlich des Sparens natürlich aus Kapitalerträgen, um den Entspareffekt aus erhöhtem Altersquotienten zu kompensieren. Das ist immerhin eine wichtige Voraussetzung dafür, daß kein absolutes Entsparen einträte — aber im Verlaufe von 50 Jahren immerhin nicht auszuschließen.

Wichtiger aber: Selbst wenn das gegeben ist, also nur Erträge, statt bisher gespart, nunmehr (für Alterssicherung) zusätzlich konsumiert werden, tritt schon der inflationäre Effekt ein: Der Konsum steigt im Vergleich zu bisher, die Investitionen, zunächst in der Konsumgüterindustrie, werden angeregt, der damit vergrößerten Nachfrage nach Konsum und Investitionsgütern steht aber ein um den Verbrauch von Kapitalerträgen im Vergleich zu bisher verringertes Neusparen gegenüber — es gibt entweder inflationäres Zwangssparen, oder Zentralbank und Fiskus müssen einen entsprechenden Nachfrageverzicht ihrerseits bzw. durch entsprechende Geldpolitik erzwingen — wieder bestätigt sich die „Mackenroth-These“, daß jede Generation aus ihrem Produkt die Alten ernähren muß. In diesem Fall kann eben, weil es sich um einen in der Größenordnung so beträchtlichen Vorgang handelt, nicht damit gerechnet werden, was uns sonst

selbstverständlich wäre, wenn nur 1000 oder auch 100 000 Menschen zusätzlich sparen: daß es immer andere gibt, die gleichzeitig mehr sparen und damit gesamtwirtschaftlich diesen Entsparevorgang oder auch nur das Nichtsparen von Kapitalerträgen kompensieren.

**167.** Selbstverständlich darf aber — selbst wenn in diesem Kapitel erstrangig volkswirtschaftliche Zusammenhänge zu betrachten sind — auch die soziale Komponente eines solchen Sparvorgangs nicht übersehen werden. Auch sie spricht dafür, daß es sich hier — wie übrigens ebenso bei dem oben erwähnten Lösungsversuch über Kapitalexporte — um eine Ergänzung und allenfalls um eine willkommene Teillösung, nicht aber um eine Lösung des Problems handeln kann. Das wird deutlich, wenn man sich die möglichen institutionellen Formen eines solchen zusätzlichen Sparens überlegt. Eine solche Kapitalbildung, aus deren Kapitalerträgen später ein Teil der Renten finanziert werden könnte, wäre denkbar

- a) im Rahmen der gesetzlichen Alterssicherung — wobei es sich dann um etwa Ähnliches wie einen (teilweisen) Übergang zum Anwartschaftsdeckungsverfahren handeln würde. Es bedarf — zumal unter Hinweis auf die bereits genannte Beseitigung des Deckungsabschnittsverfahrens, das ja viel weniger bezweckte — kaum eines besonderen Hinweises, daß eine stärkere Belastung der Löhne oder auch eine sonstige erhöhte direkte oder (via Kosten) indirekte Belastung der Realeinkommen für solche Zwecke der Kapitalbildung im in der Bundesrepublik Deutschland gewählten Wirtschaftssystem keinen Platz hat — ganz abgesehen von dem freilich nicht sehr guten Argument, daß die Begründung auf noch unsicheren Zukunftserwartungen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung beruht, dem Argument, daß eine solche Kapitalansammlung (wieder) in Zeiten dringenden Bedürfnisses nach Leistungsverbesserungen oder umgekehrt schlechter Finanzlage der Rentenversicherungsträger für andere Zwecke gebraucht würde, und der erwähnten Tatsache, daß die gesamten kreislauftheoretischen Bedenken gegen ein solches Vorgehen sprechen;
- b) als ergänzende oder gar teilweise ersetzende private Alterssicherung. Als Ergänzung kann derartige Sparen angesichts der wiederholt vorgebrachten Größe des Problems nur willkommen sein. Als teilweisen Ersatz würde sie dem Grundgedanken der gesetzlichen Alterssicherung, ausgedrückt etwa in dem Zusammenhang der Begriffe Beitragsäquivalenz, Solidarität und Lohnbezogenheit entscheidend widersprechen.

## VII. Regelungssysteme zur Sicherung eines Mindeststandards im Alter

### 1. Zur Abgrenzung zwischen Sozialhilfe und sozialem Alterssicherungssystem

**168.** Zwischen nahezu allen sozialen Gruppen besteht Einvernehmen darüber, daß das Ziel „Vermei-

„dung von Armut“ realisiert werden sollte. Dies gilt insbesondere für jene Operationalisierung des Zieles, die an den Sozialhilfesätzen anknüpft und die Sozialhilfesätze als jenes Minimum an Lebensstandard betrachtet, das allen Bürgern gewährt werden soll.

Wie an mehreren Stellen gezeigt worden ist, so z. B. im Zwischenbericht der Transfer-Enquête-Kommission, wird dieses Ziel nur teilweise erreicht. Besonders stark ist die Zielverfehlung für alte Menschen, insbesondere alleinstehende alte Frauen unterliegen einer weit überdurchschnittlichen Wahrscheinlichkeit, im Alter arm zu sein, weil zustehende Sozialhilfe häufig nicht in Anspruch genommen wird.

**169.** Die Gründe hierfür sind keineswegs abschließend geklärt. Zur Erklärung wird oft auf das Stigma verwiesen, das mit dem Weg zum Sozialamt verbunden sei und auf die Furcht alter Menschen, daß der Regreß gegenüber der Familie, der mit der Inanspruchnahme von Sozialhilfe verbunden ist, ohnehin gefährdete Familienbande zerstören könnte. Da eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür besteht, daß die zur Zeit im politischen Raum favorisierten Modelle der Teilhaberente dieses Problem nicht lösen, wird nach ergänzenden Wegen gesucht, um auch noch im sozialen Alterssicherungssystem eine Mindestversorgung zu garantieren.

Im Prinzip sind zumindest die folgenden Lösungen denkbar:

- In der Sozialhilfelösung wird auf eine Absicherung des Mindeststandards in der Alterssicherung verzichtet und eventuell auftretende Versorgungslücken werden im Rahmen der Sozialhilfe gedeckt.
- In der Normalfall-Mindestsicherungslösung wird zumindestens für diejenigen, die ein normales Arbeitsleben hinter sich haben, eine Mindestsicherung im sozialen Alterssicherungssystem gewährleistet.

In den Fällen, in denen die dafür notwendigen Beiträge zu hoch sind, kann entweder eine Aufstockung der Rente oder eine Subventionierung der Beiträge ins Auge gefaßt werden. Dementsprechend kann man drei Fälle unterscheiden:

- Normalfall-Mindestsicherung
  - ohne Subventionierung
  - mit Beitragssubventionierung
  - mit Rentenaufstockung.
- Die dritte Lösung besteht schließlich darin, jedem Mitglied des sozialen Alterssicherungssystems eine Mindestrente zu gewähren. Theoretisch gäbe es auch noch eine vierte Lösung, bei der jedem Bürger eine Mindestrente gewährt würde. In Ziffer 12 ist dargetan worden, daß die Wissenschaftlergruppe hiergegen grundsätzliche Bedenken hat.

**170.** Die genannten Grundmodelle unterscheiden sich insbesondere durch den Grad der in ihnen enthaltenen Umverteilung zugunsten einkommenschwacher Schichten, wobei auch noch danach zu unterscheiden ist, ob die Umverteilung aus den Mit-

teln der Solidargemeinschaft oder aus Mitteln der Gebietskörperschaften finanziert wird. Bei der Sozialhilfelösung beschränkt sich die Umverteilung auf die Gebietskörperschaften, in der Normalfall-Mindestsicherung ohne Beitragssubventionierung gibt es keine Umverteilung, bei der Normal-Mindestsicherung mit Beitragssubventionierung oder Rentenaufstockung sind sowohl Umverteilungsmodelle denkbar innerhalb der Solidargemeinschaft wie auch solche, die auf Umverteilung durch die Gebietskörperschaften abstellen. Im Mindestrentenmodell schließlich ist der Grad der Umverteilung am höchsten. Hier ist eine Umverteilung ohne Inanspruchnahme der Gebietskörperschaften kaum denkbar.

**171.** Das Ziel der Vermeidung von Armut würde im Mindestrentenmodell sichergestellt, bei der Normalfall-Mindestsicherung bei entsprechender Ausgestaltung in erheblich höherem Maße als heute realisiert. Auf Sozialhilfe wären hier nur diejenigen angewiesen, die, aus welchen Gründen auch immer, nicht ein normales Arbeitsleben hinter sich gebracht haben. Hier wiederum könnte es zu jenen Zielverfehlungen kommen, die für die Sozialhilfe typisch sind.

Bezieht man andere Ziele in die Analyse ein, ergibt sich ein etwas abweichendes Bild. Von Bedeutung sind hier insbesondere das Vertrauen in die Stabilität und Angemessenheit des Systems und die Leistungsangemessenheit der späteren Rente. Für die Entwicklung der nächsten Jahrzehnte dürften diese Ziele von ausschlaggebender Bedeutung sein. Auch wenn objektive Steuerbelastungsgrenzen kaum definierbar sind, kann doch kein Zweifel daran bestehen, daß subjektive Steuerbelastungsgrenzen schon heute ein Problem für die Finanzierung der notwendigen Staatsausgaben geworden sind. Wenn demgegenüber Sozialbeiträge eher akzeptiert werden, hat dies sicher etwas damit zu tun, daß der Beitragszahler erwartet, für die Beiträge später eine Gegenleistung zu erhalten. Basis dieser Erwartung ist das Vertrauen, das er in das Gesamtsystem hat. Wird dieses Vertrauen erschüttert, dürfte auch die Aufbringung der Sozialbeiträge Schwierigkeiten bereiten.

**172.** Fragt man, wodurch dieses Verfahren erschüttert werden kann, ergibt sich ein ambivalentes Bild. Einerseits erwartet der Bürger, der zeit seines Lebens Beiträge zur sozialen Alterssicherung gezahlt hat, daß er später eine Rente erhält, die zumindest sein Existenzminimum sicherstellt. Andererseits erwartet er, daß das Ziel der Leistungsangemessenheit der Rente, konkret also die Beitragsäquivalenz, geachtet wird, denn nur dann lohnt es sich für ihn, relativ hohe Beiträge zu leisten. Die hieraus resultierende Aufgabe ist also zweifach: einmal muß für den Normalfall eine Mindestsicherung erfolgen, zum anderen muß die Beitragsäquivalenz gesichert werden, daß heißt das Maß der Umverteilung im System auf ein Minimum beschränkt werden.

**173.** Es sei darauf hingewiesen, daß dieses keine Aussage über Verteilungsgerechtigkeit ist, sondern über Zielvorstellungen, deren Erfüllung für die



Funktionsweise des Systems relativ wichtig ist, über Zielvortellungen, die also in gewissem Sinne von übergeordneter Bedeutung sind.

Sind die Beiträge nach der Einkommenshöhe differenziert, wird hiermit zugleich zur Erfüllung des Ziels der Sicherung der Stetigkeit des Einkommens im Lebensablauf beigetragen. Freilich wird auf diese Art und Weise das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit, soweit es schlicht auf den Ausgleich von Einkommensunterschieden gerichtet ist, nicht gefördert. Es ist eine Wertentscheidung, ob man dieses Ziel höher bewertet als das der Stetigkeit des Einkommensstroms. Vieles spricht dafür, eine Umverteilung, die in der Erwerbstätigkeitsphase nicht durchgesetzt wurde, auch im Alter nicht zu erzwingen.

Faßt man diese Überlegungen zusammen, spricht sehr vieles dafür, sich für ein Normalfall-Mindestsicherungsmodell auszusprechen. Das soziale Sicherungssystem stellt dann zumindest eine so hohe Versorgung sicher, daß nach einem normalen Arbeitsleben Armut nicht zu befürchten ist.

**174.** Hierfür spricht auch die klassische Begründung staatlichen Zwangs in sozialen Sicherungssystemen. Der Staat erzwingt eine soziale Sicherung, weil er meint, daß der Bürger aufgrund einer Fehleinschätzung der Zukunft aus eigener Verantwortung nicht ausreichend für sich sorgen wird. Damit übernimmt der Staat aber zugleich die Verantwortung dafür, daß die vom Bürger in der sozialen Sicherung aufgebaute Versorgung auch eine ausreichende Größe hat. Es läßt sich zeigen, daß eine derartige Bestimmung des Versorgungsminimums durch den Staat notwendig ist und überwiegend auch vom Bürger bejaht wird. Um so wichtiger ist dann, daß der Staat auch dafür Sorge trägt, daß ein ausreichendes Versorgungsniveau erreicht wird.

**175.** Nicht so klar ist, welche Verletzung der Beitragsäquivalenz in Kauf genommen werden kann. Die klarste Lösung wäre sicher ein Modell ohne jede Subventionierung. Hierbei kann es jedoch in bestimmten Fällen zu Beiträgen kommen, die unter Umständen zu hoch sind. Dies dürfte insbesondere für relativ niedrige Einkommen gelten, in denen aus der Rente später die Versorgung zweier Personen abgeleitet werden muß. Unter den Gesichtspunkten des sozialen Sicherungssystems wäre wahrscheinlich die einfachste Lösung, hier eine Subventionierung der Beiträge oder der Renten aus Steuermitteln vorzusehen. Ob dieses freilich politisch durchsetzbar sein wird angesichts der Tatsache, daß subjektive Steuerbelastungsgrenzen zur Zeit stärker drücken als subjektive Sozialbelastungsgrenzen, ist durchaus fraglich. Insofern muß auch die Frage zugelassen werden, ob nicht ein Mindestmaß an Umverteilung innerhalb der Solidargemeinschaft möglich ist. Dies hieße, daß in einem Normalfall-Mindestsicherungsmodell Beitragssubventionierungen bzw. Rentenaufstockungen in bestimmtem Umfang auch durch die Solidargemeinschaft finanziert werden könnten.

Eine Beitragssubventionierung würde sicherstellen, daß zu jedem Zeitpunkt die der Periode zuzuord-

nende Mindestversorgung erworben wird. Perioden, in denen ein höherer als der Mindestanspruch entsteht, würden in vollem Umfang zum Zuge kommen und nicht der Kompensation mit Perioden, in denen ohne Beitragssubventionierung ein Anspruch unter dem Mindestanspruch entstanden wäre, anheimfallen. Bei einer Rentenaufstockung würden die Renten nur dann angehoben, wenn die sich insgesamt ergebende Rente unter einer Mindestrente bliebe. Die Beitragssubventionierung würde damit in der Regel zu höheren Renten führen als die Rentenaufstockung und eine zusätzliche, keineswegs unproblematische Belastung des Alterssicherungssystems bedeuten.

Die Beitragssubventionierung hat andererseits den Vorteil, daß die Transparenz des Rentensicherungssystems erhalten bleibt. In jeder Periode entsteht ein Anspruch für die spätere Alterssicherung, der errechenbar ist. Durch unterdurchschnittlich schlechte Zeiten wird der Rentenanspruch, der in guten Perioden erworben wurde, nicht vermindert. Die Frage, ob man sich für eine Beitragssubventionierung oder eine Rentenaufstockung entscheiden will, soll hier nicht entschieden werden.

## **2. Zur Abgrenzung des Normalfalls bei einer Normalfall-Mindestsicherung**

**176.** Geht man davon aus, daß zumindest für den Normalfall eine Mindestsicherung garantiert werden müßte, erfordert dies die Definition des Normalfalles. Zunächst ergibt sich eine zeitliche Dimension. Immer dann, wenn nur unvollständige Versicherungszeiten vorhanden sind, ist mit einer zu niedrigen Rente zu rechnen. Überlegungen des hier gemachten Typs stellen damit zunächst die Frage nach der ununterbrochenen Versicherungsdauer von Männern und Frauen. Der schnelle wirtschaftliche und soziale Wandel macht eine Politik obsolet, in der bestimmte Schichten definiert werden, die nicht für ihr Alter vorzusorgen haben. Es mag nach wie vor sinnvoll sein, an der Möglichkeit von Befreiungsversicherungen festzuhalten. In jedem Falle muß der Nachweis einer ausreichenden Altersvorsorge geführt werden. Nur so kann verhindert werden, daß letztendlich diejenigen, die von Staats wegen zur Altersvorsorge gezwungen werden, diejenigen subventionieren, bei denen dieses nicht der Fall ist, ein Ergebnis, daß insbesondere deswegen unplausibel wäre, weil hier eine Subventionierung höherer Einkommen zu Lasten niedriger Einkommenschichten läge.

Werden derartige Regelungen getroffen, ließe sich der Normalfall relativ leicht formulieren, als Fall, in dem eine bestimmte Zahl von Jahren im sozialen Alterssicherungssystem verbracht wurde. Man könnte hier an eine Zahl zwischen 25 und 40 Jahren denken. Würde eine allgemeine Alterssicherungspflicht, wie sie im nächsten Abschnitt vorgeschlagen wird, eingeführt, dann könnte man die genannte Obergrenze wählen.

**177.** Die zweite, zu berücksichtigende Dimension des Normalfalles bezieht sich auf die wöchentliche



Arbeitszeit. Die Entwicklungen der letzten Jahre werden dazu beitragen, daß Teilzeitarbeit zunimmt. Schon heute sind derartige Tendenzen erkennbar. Dabei wird es voraussichtlich nicht nur zur Halbtagsarbeit kommen, sondern zu flexiblen Arbeitszeitregelungen mit ganz unterschiedlichen wöchentlichen Arbeitszeiten. Dazu ergibt sich an dieser Stelle das Problem der Arbeitszeitverteilung zwischen Mann und Frau in Ehen mit zwei Verdienern.

Im Falle von Alleinstehenden ist eine Aufstockung der Rente oder Subventionierung der Beiträge nur zu vertreten, wenn der Betroffene voll arbeitet.

Arbeitet er freiwillig weniger, ist die Mindestsicherung durch entsprechend höhere Beiträge, die ohne Subventionierung von den Betroffenen gezahlt werden, sicherzustellen.

Bei Verheirateten sollte auf die Situation des Paares abgestellt werden. Verdient nur einer der Ehepartner, wäre erneut die volle Arbeitszeit zu verlangen. Verdienen beide, sollten sie zumindest 150 v. H. der vollen Arbeitszeit einer Einzelperson erbringen.

Freilich ergeben sich an dieser Stelle gewichtige Unterschiede je nachdem ob eher ein personenbezogene Modell der eigenständigen Sicherung der Frau oder ein Modell der Teilhaberente gewählt wird.

Als letzte Dimension des Normalfalls wäre schließlich der Lohnsatz zu erwähnen. Er sollte bei der Abgrenzung des Normalfalls keine Rolle spielen. Niedrigere Löhne sollten nicht dazu führen, daß jemand aus der Mindestsicherung des Normalfalls ausgeschlossen wird.

### VIII. Der Umfang der Versicherungspflicht

**178.** Die Diskussion um die Gewährleistung einer Mindestversorgung macht deutlich, daß geklärt werden muß, inwieweit es der Gesellschaft zugemutet werden kann, die Kosten mangelnder Vorsorge für das Alter zu tragen. Die Sozialhilfe bietet eine Auffangposition für den unverschuldet in Not Geratenen. Sie ist überfordert, wenn sie Versorgungslücken decken muß, die darauf zurückgehen, daß jemand es unterlassen hat, Vorsorge für sein Alter zu treffen. Darüber hinaus ist es sozial nicht vertretbar, nur von einem Teil der Bevölkerung eine beitragsäquivalente Mindestsicherung zu verlangen, so wie sie im vorhergehenden Abschnitt gefordert wird. Einleitend wurde schon auf die Problematik einer allgemeinen Staatsbürgerrente verwiesen, die gerade diejenigen begünstigt, die für ihr Alter nicht vorgesorgt haben.

**179.** Auf dem Hintergrund derartiger Überlegungen erscheint es der Wissenschaftlergruppe geboten, eine allgemeine Sicherungspflicht für das Alter von jedem Staatsbürger zu verlangen. Jedermann sollte zumindest während seines gesamten Lebenszyklus eine Mindestsicherung nachweisen, wie sie im vorigen Abschnitt gefordert wurde. Jedermann würde so veranlaßt, Beiträge zur Finanzierung seiner Sicherheit im Alter zu leisten.

Die Realisierung dieser Forderung kann in vielfältiger Weise erfolgen. Bei Arbeitnehmern besteht ohnehin eine Versicherungspflicht. Je nach der Lösung, die für die soziale Sicherung der Frau gefunden wird, sind auch die nichterwerbstätigen Ehepartner zu sichern. Käme es zur Teilhaberente, wäre die Mindestsicherung aus der Teilhaberente abzuleiten. In einem Modell der eigenständigen Sicherung der Frau, wie es im nächsten Abschnitt als Alternative zur Variante 1 der Teilhaberente zur Diskussion gestellt wird, wären Beiträge für die Sicherung der Frau zu zahlen. Ins Gewicht fallende Neuregelungen sind lediglich im Bereich der Selbständigen und der Nichterwerbstätigen notwendig, soweit sie nicht schon jetzt pflichtversichert sind. In diesem Bereich existieren freilich schon eine ganze Anzahl berufsständische Alterssicherungsinstitutionen, die der Forderung nach einer Mindestsicherung mehr als gerecht werden. Der hier gemachte Vorschlag läuft nicht darauf hinaus, diese Institutionen in Frage zu stellen. Es kann daher nicht darum gehen, eine allgemeine Versicherungspflicht in der Rentenversicherung zu postulieren, sondern nur darum, den Nachweis einer Mindest-Altersversorgung zu führen. Nur in solchen Bereichen, in denen bisher keine berufsständischen Sicherungswerke existieren, ist eine Einbeziehung in die Rentenversicherung notwendig.

**180.** Ein derartiger Vorschlag setzt freilich voraus, daß Kriterien entwickelt werden, an denen die Qualität von Sicherungen außerhalb der Rentenversicherung gemessen werden kann. Die Mindestforderung muß darauf hinauslaufen, daß Sicherungen außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung zumindest deren Mindestsicherung, einschließlich ihrer Dynamisierung abdecken. Dieses Ziel dürfte bei den meisten berufsständischen Alterssicherungswerken leicht erreichbar sein, Schwierigkeiten könnten sich bei bestimmten Formen privater Befreiungsversicherungen ergeben. Eine Lösung kann hier nur darin liegen, daß derartige Versicherungen als Befreiungsversicherungen nur dann anerkannt werden, wenn sie ein Leistungsangebot über dem jeweiligen Sozialhilfeniveau erbringen. Es müßte gewährleistet werden, daß die Konditionen der Befreiungsversicherungen nicht nach Ausspruch der Befreiung verändert werden können.

Es kann nicht Sache der Wissenschaftlergruppe sein, die schwierigen Verwaltungsprobleme zu lösen, die mit einer derartigen allgemeinen Sicherungspflicht verbunden sind. Verwaltungsmäßig wäre es wahrscheinlich am einfachsten, eine allgemeine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung zu postulieren und Befreiungsversicherungen der verschiedensten Art zuzulassen. Die Kontrolle läge dann bei der Rentenversicherung. Angesichts der Tatsache, daß auch die Finanzverwaltung die Bevölkerung einigermaßen vollständig erfaßt, könnte die Kontrolle, ob der allgemeinen Sicherungspflicht Genüge getan wird, auch durch die Finanzverwaltung erfolgen. Auf jeden Fall wäre davon abzuraten, für diesen Zweck eine neue Verwaltung aufzubauen.

**181.** Der Umfang der Versicherungspflicht hat aber auch noch eine andere Dimension. In Kapitel III ist deutlich gemacht worden, daß bedingt durch die Bevölkerungsentwicklung mit erheblichen Beitragssatzsteigerungen gerechnet werden muß. Diese werden zu nicht unerheblichen Belastungsproblemen führen, deren Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung heute kaum abgeschätzt werden können. Auf jeden Fall ist es nach Meinung der Wissenschaftlergruppe geboten, die Frage zu klären, in welchem Umfang die Vorsorge für das Alter sozial abgesichert werden soll. Dieser Gedanke ist schon heute in der Beitragsbemessungsgrenze und in der sich aus ihr ergebenden Begrenzung der persönlichen Bemessungsgrundlage angelegt. Dahinter steht einerseits die Vorstellung, daß von einem bestimmten Einkommensniveau ab der Betroffene selber entscheiden sollte, in welcher Höhe er für sein Alter vorsorgt und andererseits der Hinweis auf ein gemischtes Alterssicherungssystem, in dem soziale Sicherung, betriebliche Sicherung und private Vorsorge zusammentreffen. Die oben erwähnten Belastungsprobleme könnten nach einer Übergangsregelung gemildert werden, wenn es gelänge, den sozial gesicherten Teil zu begrenzen.

Auch die sich bei einem derartigen Verfahren ergebenden dynamischen Vorgänge wären durchaus positiv zu bewerten. Zunächst würden dadurch bedingt die partiellen Beitragsausfälle zu einer Anhebung der Beitragssätze führen. Erst mit einer gewissen Verzögerung würde sich die entsprechende Verminderung der Rentenausgaben einstellen. Hierdurch könnte der Anstieg der Beitragssätze insgesamt geringer ausfallen und stetiger verlaufen als dies der Bevölkerungsentwicklung entspricht.

**182.** Ein Potential für diese Begrenzung der sozial gesicherten Rentenansprüche liegt insbesondere bei gut verdienenden Zweiverdiener-Ehen. Würde hier eine Begrenzung des Sicherungsniveaus erfolgen, würde damit zugleich die durch die jetzige Regelung gegebene Diskriminierung der Einverdiener-Ehe mit Kindern vermindert (vgl. hierzu den nächsten Abschnitt). Es ist nicht einzusehen, warum der Staat erzwingt, daß ein und dasselbe Haushaltseinkommen (über die doppelte Beitragsbemessungsgrenze) in der Zweiverdiener-Ehe doppelt so hoch abgesichert werden muß, wie in der Einverdiener-Ehe. Hinter dieser Argumentation steht die Vorstellung, daß das Sicherungsniveau im Alter an der Situation des Haushalts und nicht der der einzelnen Haushaltsmitglieder orientiert werden soll.

Eine Lösung der hier liegenden Probleme könnte darin gesehen werden, daß man die Beitragsbemessungsgrenze am Haushalt und nicht an der Einzelperson orientiert. Blicke es zum Beispiel bei einer Beitragsbemessungsgrenze von 200 v.H. der allgemeinen Bemessungsgrundlage, könnte man diese auf die Summe der Arbeitseinkommen der beiden Ehepartner anwenden.

**183.** Alternativ hierzu könnte man sich auch eine Regelung vorstellen, in der es den Ehepartnern

überlassen wird, ob sie die Beitragsbemessungsgrenze einmal oder zweimal in Anspruch nehmen, in der sie also wählen können, wie hoch sie ihr soziales Sicherungsniveau festlegen.

Ein derartiges Verfahren hätte insbesondere verwaltungsmäßig erhebliche Vorzüge. Im Quellenabzugsverfahren würden einheitliche Abzüge bis zur personenbezogenen Bemessungsgrundlage erfolgen, die von der Erwerbstätigkeit des Ehepartners unabhängig sind. Durch Antrag könnten die beiden Ehepartner sich jenen Teil der Beiträge jährlich einmal zurückzahlen lassen, der über der haushaltsbezogenen Beitragsbemessungsgrenze liegt.

Zugleich würde damit die Selbstverantwortung des einzelnen für das von ihm gewünschte soziale Sicherungsniveau gestärkt, Widerstände gegen zu hohe Sozialbeiträge, wie sie insbesondere bei Zweiverdiener-Ehen häufig zu finden sind, könnten mit dem Argument abgewehrt werden, daß sie ja auf einer freiwilligen Entscheidung beruhen.

**184.** Freilich trägt eine solche Regelung auch das Risiko, daß die Mehrzahl der Betroffenen sich für eine hohe soziale Absicherung entscheidet, so daß eine finanzielle Entlastung nicht erfolgt. Darüber, ob dieses Risiko eintritt, kann man z. Z. nur spekulieren. Wird es als zu hoch eingeschätzt, müßte eine Versicherung oberhalb der haushaltsbezogenen Beitragsbemessungsgrundlage verhindert werden. Verwaltungsmäßig wäre ein derartiges Verfahren schwieriger zu bewältigen. Angesichts des hohen Automationsgrades, den die Rentenversicherungsanstalten schon heute erreicht haben, dürfte allerdings eine Lösung auf der Ebene der Rentenversicherungsträger keine sehr großen Schwierigkeiten bereiten. Eine Zusammenführung von Ehepartnern ist schon heute keine Schwierigkeit. Auch hier sollte man zunächst bei der Beitragsrückzahlung bleiben, jedoch die Möglichkeit vorsehen, auf Antrag die Beiträge schon im Quellenabzugsverfahren zu ermäßigen.

Will man die Übergangsschwierigkeiten einer solchen Regelung klein halten, dürfte es sich empfehlen, sich zunächst für das Modell der freiwilligen Reduzierung der Beiträge oberhalb der haushaltsbezogenen Beitragsbemessungsgrenze zu entscheiden. Würde diese Möglichkeit wahrgenommen, ergäbe sich eine finanzielle Entlastung, würde sie nicht wahrgenommen, ergäbe sich eine Erleichterung der Diskussion um die Belastung durch Beiträge. Beides würde zur Lösung der demographisch bedingten Schwierigkeiten der Rentenversicherung beitragen.

**185.** Die an dieser Stelle zu findende Lösung hängt freilich im hohen Maße davon ab, für welches Modell man sich bei der sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen entscheidet. Dieses Thema soll daher im folgenden Abschnitt noch einmal aufgenommen werden.

## IX. Das Problem der sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen

### 1. Die Unvertretbarkeit der zur Zeit im politischen Raum diskutierten Lösungsmöglichkeiten

186. Die Wissenschaftlergruppe hat lange darüber diskutiert, ob sie das Thema der sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenenversorgung noch einmal aufnehmen sollte, nachdem einerseits ein Kommissionsgutachten, an dem auch Mitglieder der Wissenschaftlergruppe beteiligt waren, vorliegt, und nachdem andererseits der Eindruck entstanden ist, daß sich die politischen Parteien weitgehend festgelegt hätten. Die Wissenschaftlergruppe hat sich dann doch dazu entschlossen, dieses zu tun, da sie meint, gegen die in der politischen Diskussion bevorzugten Lösungsvorschläge, die im übrigen nur teilweise mit dem Gutachten der 84er Kommission begründet werden können, starke Bedenken anmelden zu müssen.

187. Es sind im wesentlichen die folgenden Argumente, die gegen die vorgeschlagene Lösung sprechen:

- a) Die erwartbaren, demographisch bedingten Finanzierungsschwierigkeiten des sozialen Alterssicherungssystems, die eine zusätzliche Belastung — wie sie mit den jetzt diskutierten Reformvorschlägen verbunden ist — unvertretbar erscheinen lassen, zumal, wenn die Hauptbelastung erst dann eintritt, wenn die demographischen Faktoren verstärkt wirksam werden.
- b) Die erhebliche Verletzung der Beitragsäquivalenz, die sowohl in der von der Ehedauer unabhängigen Teilhaberrente, als auch in der Hundertprozentgarantie liegt.
- c) Die nach wie vor erwartbare Unterversorgung einer nicht unerheblichen Anzahl von Frauen, insbesondere derjenigen, die durch Kindererziehung zur langfristigen Stabilität der Rentenversicherung beigetragen haben.
- d) Fragwürdige verteilungspolitische Konsequenzen, insbesondere im Bereich hochverdienender Haushalte, in denen beide Ehepartner erwerbstätig sind.

188. Die finanziellen Konsequenzen der Reformvorstellungen der Parteien sind zur Zeit nur schwer abschätzbar. Mit Sicherheit ist eine erhebliche zusätzliche Belastung zu erwarten. Diese zusätzliche Belastung hängt auch davon ab, wieviele Erziehungsjahre pro Kind angerechnet werden. Dabei gehen die Meinungen darüber auseinander, ob die Finanzierung hier wirklich aus dem Staatshaushalt erfolgen soll.

189. Die bisher vorliegenden Zahlen beruhen freilich auf groben Schätzungen. Wichtige Informationen liegen zur Zeit nicht vor, werden aber in wenigen Monaten (Bezugszeitpunkt für diese Aussage ist der März 1981) aus den Erhebungen des VDR verfügbar sein. Die Wissenschaftlergruppe kann schon

aus diesem Grunde nur nachhaltig davor warnen, Entscheidungen zu treffen, bevor genauere Berechnungen der erwartbaren Finanzierungssituation vorliegen. Dabei kann es nicht nur darum gehen, die Daten über die Entwicklung der Anspruchsbestände statisch auszuwerten, vielmehr müssen die erwartbaren Finanzierungspfade dynamisch bestimmt werden.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, daß die neue Bundesregierung ins einzelne gehende Festlegungen zurückgestellt hat, bis gesicherte Finanzsicherungen möglich sind. Dies dürfte jedoch kaum vor Ende 1981 der Fall sein, wenn die notwendigen Modellrechnungen in der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden sollen.

Mit Nachdruck muß freilich an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß die Lösung der Finanzierungsprobleme nicht einfach durch eine Reduzierung des Teilhabesatzes erfolgen kann. Eine Senkung dieses Satzes unter die bisher diskutierten 70 Prozent würde die im folgenden skizzierten Unterversorgungsprobleme vergrößern und die Ungereimtheit der Verteilungswirkungen verschärfen.

Die Berechnung der Teilhaberrente ohne Beschränkung auf die Ehezeit stellt eine Verletzung des Prinzips der Beitragsäquivalenz dar. Nun hat es zwar wenig plausible Verletzungen dieses Prinzips, teilweise aus familienpolitischen Gründen, auch im alten System gegeben. Die Absicht der Reform war, derartige Ungereimtheiten zu beseitigen. Die Nichtberücksichtigung der Ehedauer führt freilich zu Ergebnissen, die auch unter familienpolitischen Gesichtspunkten wenig plausibel sind. Es mag ja noch einzusehen sein, daß man von Ledigen auf verheiratete Ehepaare umverteilt. Warum man aber die kurzzeitige Ehe zu Lasten der langfristig stabilen Ehe bevorzugt, ist auch familienpolitisch nicht einzusehen. Eine Umverteilung von Haushalten mit langer Ehedauer auf solche mit kurzer Ehedauer ist wahrscheinlich auch nicht mit dem grundgesetzlich gebotenen Schutz von Ehe und Familie vereinbar.

Nun ist zwar noch nicht klar, wie die konkrete Lösung bei aufeinanderfolgenden Ehen aussieht, die ja heute keineswegs selten sind. Es ist aber ziemlich wahrscheinlich, daß auch hierbei unplausible und sowohl verteilungs- wie familienpolitisch nicht vertretbare Lösungen herauskommen. Dabei kann zunächst offenbleiben, ob die Lösung gegen die Partner einer langfristig stabilen Ehe oder gegen Geschiedene diskriminiert. Beides wäre gleichermaßen unvertretbar.

190. Eine Verletzung der Beitragsäquivalenz liegt aber auch in der Hundertprozentgarantie der Teilhaberrente. Diese abstrahiert davon, daß bei Verheirateten aus einem Beitrag letztlich zwei Risiken gedeckt werden müssen. Insofern bedeutet Beitragsäquivalenz, daß die Rente des überlebenden Mannes niedriger sein muß als die Rente während der Lebenszeit beider Ehepartner. Darüber hinaus verstößt diese Regelung massiv gegen den Grundgedanken der Teilhaberrente, die das moderne Eheverständnis unterstellend davon ausgeht, daß beide Ehepartner gleichgestellt sein sollen.

Wenn demgegenüber für die Hundertprozentgarantie gelegentlich verfassungsrechtliche Gründe angeführt werden, können sie sich nur auf bereits erworbene Anwartschaften beziehen. Demgegenüber kann gerade vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Diskussion über den Eigentumscharakter von Rentenanwartschaften die Verletzung der Beitragsäquivalenz durch die Hundertprozentgarantie nicht geboten sein. Auch die Verfassungsverinterpretation kann nicht daran vorbeigehen, daß der Verheiratete mit seinem Beitrag Anspruch auf die Versorgung von zwei Personen erwirbt. Auch durch die Teilhaberente ohne Hunderprozentgarantie ist er noch gegenüber dem Ledigen und allen Versicherten, die die Hundertprozentgarantie nicht in Anspruch nehmen können, begünstigt.

Die hier vorgetragene Kritik an der Teilhaberente ohne Berücksichtigung der Ehedauer mit Hundertprozentgarantie bedeutet im übrigen nicht, daß Verletzungen der Beitragsäquivalenz zugunsten eines primär familienpolitisch bedingten sozialen Ausgleichs grundsätzlich abgelehnt werden. Derartige Abweichungen von der Beitragsäquivalenz gibt es im bestehenden System und muß es in einem zu bestimmenden Maße auch in jedem Reformsystem geben. Derartige Abweichungen müssen aber sozialpolitisch begründbar sein.

**191.** Die Unterversorgung ist im wesentlichen ein Problem alleinstehender Frauen. Die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit durch Kindererziehung spielt hierbei eine ausschlaggebende Rolle. Schon heute sind 40 Prozent der mit Hilfe der Sozialhilfegrenze abgegrenzten Armutsbevölkerung alleinstehende alte Frauen.

Die Vorschläge der Parteien werden für einen nicht unwesentlichen Teil der Frauen gerade an dieser Stelle wenig ändern. Die Anhebung der Witwenrente von 60 auf 70 Prozent wird bei einem nicht unwesentlichen Teil der Frauen mit eigenen Ansprüchen durch ein Absenken derselben kompensiert werden. Diese Absenkung ist um so gravierender, je näher die Einkommen beieinander liegen. Es dürfte also insbesondere in jenen Bereichen sozial problematisch sein, in denen die Frau aufgrund des niedrigen Einkommens des Mannes mitarbeitet, und zwar auch ein niedriges Einkommen erzielt, das aber relativ gesehen nahe bei dem Manneseinkommen liegt.

**192.** Aber auch bei den Frauen, die zum Beispiel wegen der Kindererziehung über keine oder nur geringfügige eigene Ansprüche verfügen, dürfte die Anhebung von 60 auf 70 Prozent im Bereich niedriger Manneseinkommen nicht ausreichend sein. Damit bleibt nicht nur die Diskriminierung der kindererziehenden Frau im sozialen Alterssicherungssystem erhalten, sie kann sogar in nicht unbeträchtlichem Maße zur Armut im Alter führen. Nun ist es wahrscheinlich kaum möglich, Armut im Alter völlig zu beseitigen. Die Mindestanforderung an eine Reform muß aber sein, daß das soziale Alterssicherungssystem denjenigen Mitgliedern, die ein normales Arbeitsleben und einen normalen Familienzyklus mit der Erziehung von Kindern hinter sich ge-

bracht haben, eine oberhalb der Armutsgrenze liegende Versorgung gewährleistet. Diese Forderung wird von den jetzt diskutierten Reformvorschlägen nicht erfüllt.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, daß Vorschläge gemacht worden sind, die vorgesehene Teilhaberente durch eine Mindestrente zu ergänzen. Hierin liegt eine zusätzliche Verschärfung der ohnehin vorhandenen Finanzierungsschwierigkeiten. Darüber hinaus vertritt die Wissenschaftlergruppe die Auffassung, daß eine Mindestversorgung im Alterssicherungssystem für den Normalfall auf beitragsäquivalente Art und Weise sicherzustellen ist. Die hier liegenden Probleme sind in Abschnitt VII dieses Kapitels diskutiert worden.

**193.** Einige verteilungspolitische Ungereimtheiten des alten Sicherungssystems werden durch die Reform nicht gelöst. Erneut seien hier jene hervorgehoben, die zu einer Diskriminierung der nichterwerbstätigen, kindererziehenden Frau führen. Grundprinzip des sozialen Alterssicherungssystems ist, Einkommen nur in einer bestimmten Höhe abzusichern, die aus der Beitragsbemessungsgrenze abgeleitet ist, und in der Regel zu einer persönlichen Bemessungsgrundlage unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze führt. Haushalte mit zwei Verdienern können diese Begrenzung zweifach in Anspruch nehmen, während Haushalte mit einem Verdienner nur ein Einkommen bis zur einfachen Beitragsbemessungsgrenze sozial absichern können. Diese Begünstigung gut verdienender — häufig kinderloser — Doppelverdienerhaushalte ist durch nichts begründet. Generell ist angesichts der erwartbaren Belastung des Systems zu fragen, in welchem Umfang das Alterseinkommen sozial gesichert werden soll. Auch wenn man sich an dem Prinzip der Stetigkeit des Haushaltsnettoeinkommens orientiert, bedeutet dies nicht, daß Einkommen in jeder beliebigen Höhe sozial abgesichert werden muß.

Diese Problematik trifft auch das Verhältnis von Alleinstehenden, Einverdiener- und Zweiverdienerhaushalten. Traditionell ist die Rentenhöhe an der erforderlichen Versorgung für einen Einverdienerhaushalt orientiert. Sie dient dann der Versorgung von zwei Personen oder etwa 1,5 bis 1,7 Personenäquivalenten, wenn man berücksichtigt, daß bestimmte Kosten im Haushalt nur einmal auftreten. Sowohl der Alleinstehende, der nur für eine Person die Versorgung von 1,5 Personenäquivalenten erhält, wie auch Zweiverdienerhaushalte, die eine Versorgung von 3 Personenäquivalenten erhalten, sind insofern relativ besser gestellt. Es ist zu klären, ob dies Aufgabe des sozialen Sicherungssystems sein soll. Hierin liegt übrigens keine Forderung nach einer Verletzung der Beitragsäquivalenz. Es ist ohne weiteres denkbar, Lösungen zu finden, bei Ledigen und Zweiverdienerhaushalten geringere Beiträge zu erheben, denen dann auch ein geringerer Rentenanspruch gegenübersteht. Hierdurch könnte entweder die Gesamtbelastung durch das soziale Alterssicherungssystem vermindert werden oder Finanzierungsspielraum für die beitragsäquivalente Beseitigung von Unterversorgung geschaffen werden.

## 2. Lösungsmöglichkeiten

**194.** Die Wissenschaftlergruppe sieht es nicht als ihre Aufgabe an, nun ein neues Lösungsmodell für die hier liegenden Probleme in die Diskussion zu bringen, insbesondere, wenn man berücksichtigt, daß mehrere Lösungsmodelle vorhanden sind, die die gravierenden Nachteile der jetzt in der Politik angestrebten Lösung vermeiden. So sollte auf jeden Fall vermieden werden, das System zusätzlich finanziell zu belasten. Aufgrund der ohnehin erwartbaren Schwierigkeiten sollte vielmehr angestrebt werden, mit der Reform eine gewisse Entlastung in bezug auf das sozial abgesicherte Alterseinkommen zu erreichen.

Der Gedanke der Beitragsäquivalenz sollte eher ausgebaut werden, da nur dann, wenn die Beitragszahler sich darauf verlassen können, daß ihren Beiträgen auch entsprechende spätere Renten gegenüberstehen, die Bereitschaft erhalten werden kann, auch höhere Sozialbeiträge zu zahlen.

Der Gedanke einer partnerschaftlichen Ehe muß auch in der sozialen Sicherung durchgesetzt werden. Dies heißt, daß Mann und Frau auch in der Rentenversicherung gleichgestellt werden müssen. Auch die Frau hat in vollem Umfang und zu gleichen Teilen Ansprüche auf die in der Ehe erworbenen Alterssicherungsansprüche des Mannes.

**195.** Die Diskriminierung der kindererziehenden Frau in der Alterssicherung ist zu beseitigen. Auch wenn man keine Versuche machen sollte, mit Hilfe der Rentenversicherung Bevölkerungspolitik zu betreiben, geht es nicht an, daß die Frau, die mit der Kindererziehung langfristig zur Stabilisierung der Renten beiträgt, hierfür auch noch mit einer unzureichenden Altersversorgung bestraft wird.

Für diejenigen, die zeit ihres Lebens für ihr Alter vorgesorgt haben, sollte sichergestellt werden, daß sie und ihre hinterbliebene Ehefrau eine Altersversorgung oberhalb der Armutsgrenze erhalten.

Schließlich sollte überprüft werden, inwieweit gewisse Entlastungen des sozialen Sicherungssystems dadurch erfolgen können, daß beitragsäquivalent das Niveau des sozial abzusichernden Einkommens insbesondere bei Alleinstehenden und Zweiverdienerhaushalten begrenzt wird.

**196.** Es liegen mehrere Vorschläge vor, die diesen Kriterien genügen. Das Spektrum möglicher Lösungsvorschläge dürfte zwischen einem Modell einer strengen Teilhaberente, ergänzt durch eine ausreichende Anrechnung von Erziehungszeiten und eine Zusatzversicherung der nichtkindererziehenden und nichterwerbstätigen Ehefrau einerseits und dem Modell einer eigenständigen sozialen Sicherung der Frau mit besonderen Beiträgen andererseits liegen.

Eine strenge Teilhaberente ohne Anrechnung von außerhalb der Ehe verbrachten Zeiten und ohne Hundertprozentgarantie genügt den meisten der hier genannten Kriterien. Sie hat lediglich den Nachteil, daß es nach wie vor zu Unterversorgungen kommen kann, insbesondere im Bereich nichterwerbstätiger Frauen. Hiervon wären dann freilich auch die Ehemänner betroffen, ein Tatbestand, der ein solches Modell ohne flankierende Regelung schwer akzeptabel macht. Dies hat sich auch in der politischen Diskussion zu diesem Thema gezeigt. Abhilfe ist hier nur dadurch zu schaffen, daß man nach Lösungen sucht, die diese Unterversorgung beseitigen. Hierzu zählt sowohl die Anerkennung einer angemessenen Anzahl von Erziehungsjahren, 3 bis 5 Jahre pro Kind wären sicher das Minimum, als auch die Zusatzsicherung für die nichterwerbstätige und nichtkindererziehende Ehefrau. Auf Dauer ist nicht einzusehen, warum die Versichertengemeinschaft ausgerechnet die nichtkindererziehende und nichterwerbstätige Ehefrau subventionieren soll.

**197.** Eine derartige Lösung würde unmittelbar an die Arbeiten der „84er Kommission“ (Variante 1 mit Zusatzsicherung) anschließen und von den Mitgliedern der Wissenschaftlergruppe, die dieser Kommission angehörten, als angemessene Fortsetzung ihrer Intentionen angesehen werden.

Die eigenständige soziale Sicherung der Frau wird seit längerer Zeit diskutiert. Von einem Mitglied der Wissenschaftlergruppe ist ein konkretes Lösungsmodell vorgeschlagen worden. Dies würde in noch klarerer Weise den oben genannten Kriterien entsprechen. Freilich würde es bei Aufrechterhaltung der Orientierung am früheren Einkommen, d. h. am Gesichtspunkt der Stetigkeit des Haushaltsnettoeinkommens und bei Verstärkung des Gesichtspunkts der Beitragsäquivalenz, ein stärkeres Abweichen von Status quo bedeuten. Ein genereller Umdenkprozeß wäre notwendig. Insofern dürfte ein derartiges Modell erheblich schwieriger durchsetzbar sein.

Andererseits böte es die Chance, mit einem grundlegenden Neuansatz, der an den bewährten Prinzipien des sozialen Sicherungssystems in der Bundesrepublik Deutschland festhält, zugleich die Bewältigung der demographisch verursachten Schwierigkeiten des Alterssicherungssystems zu erleichtern.

**198.** Die Wissenschaftlergruppe sah es nicht als ihre Aufgabe an, sich für eines der zur Zeit im politischen Raum diskutierten Modelle zu entscheiden. Sie weist mit Nachdruck darauf hin, daß die zur Zeit diskutierten Lösungsvorschläge ihrer Auffassung nach nicht vertretbar sind, daß aber die genannten beiden Grundmodelle — wie auch Lösungen zwischen diesen — durchaus akzeptable Lösungen für das Problem der sozialen Sicherung der Frau wie auch für die Erleichterung der demographisch verursachten finanziellen Schwierigkeiten darstellen.

## E. Harmonisierung der unterschiedlichen Alterssicherungssysteme

### I. Die Übertragbarkeit von Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung auf andere Systeme

199. Die gesetzliche Rentenversicherung ist zwar nach erfaßtem Personenkreis und Finanzvolumen das wichtigste Alterssicherungssystem. Sie steht daher bei allen Überlegungen über eine Reform der Alterssicherung und auch in dem vorstehenden Gutachten im Vordergrund. Bei jeder Änderung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung stellt sich aber auch die Frage, ob diese Änderungen auch auf andere Sicherungssysteme übertragen werden können oder aus rechtlichen oder sozialpolitischen Gründen sogar übertragen werden müssen.

Neben einer solchen Harmonisierung von Reformvorhaben — Übertragbarkeit der für ein System entwickelten Änderungen auf andere Systeme — ist aber auch zu fragen, inwieweit unabhängig von Reformen eine Harmonisierung der überkommenen Systeme ohnehin notwendig und sinnvoll ist. Jede Harmonisierungsüberlegung bedingt zunächst eine Klärung, mit welchen verschiedenen Alterssicherungssystemen wir es zu tun haben und wie sich diese Systeme voneinander unterscheiden (dazu nachfolgend unter II.). Nur auf dieser Grundlage kann entschieden werden, wie weit diese Systeme miteinander vergleichbar sind oder ob solche Unterschiede bestehen, die eine Vergleichbarkeit ausschließen und damit gleichzeitig auch die Möglichkeit einer Übertragung von Reformvorschlägen. Nach dieser Bestandsaufnahme ist weiter zu prüfen, inwieweit bestehende Unterschiede im geltenden Recht noch Bestand haben können (vgl. nachfolgend unter III.).

Schließlich wird zu untersuchen sein, welche Auswirkungen die konkret von der Wissenschaftlergruppe gemachten Vorschläge für die anderen Alterssicherungssysteme haben.

### II. Die unterschiedlichen Alterssicherungssysteme

200. Herkömmlicherweise unterscheidet man sechs verschiedene Systeme der Alterssicherung, wobei man sich primär an dem jeweils erfaßten Personenkreis ausrichtet. Es handelt sich um die gesetzliche Rentenversicherung einschließlich der Altershilfe für Landwirte, die Beamtenversorgung, die betriebliche Altersversorgung für Arbeiter und Angestellte der Privatwirtschaft, die Zusatzversorgung für Arbeiter und Angestellte von Bund, Ländern, Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die berufsständischen Versorgungswerke (vor allem für Selbständige) und die private Lebensversicherung.

Versucht man, diese Aufzählung etwas zu strukturieren, so ergeben sich zahlreiche Differenzierungsmöglichkeiten, vor allem nach der Funktion, nach der Organisationsform und der Finanzierung. Diese Unterscheidungen sind für die Vergleichbarkeit der Systeme unter dem Blickwinkel einer möglichen Harmonisierung bedeutsam.

201. Stellt man auf die Funktion, eine Sicherung im Alter zu gewährleisten, ab, so lassen sich Basissysteme einerseits und Zusatzsysteme andererseits unterscheiden. Die Basissysteme sind grundsätzlich auf eine volle Absicherung des Lebensbedarfs im Alter gerichtet, zumindest soll eine Grundsicherung gewährleistet werden. Dazu gehören die gesetzliche Rentenversicherung, die Beamtenversorgung und die meisten berufsständischen Versorgungswerke.

Die Zusatzsicherungssysteme setzen demgegenüber eine Basissicherung in der Regel voraus, diese Basissicherung soll aufgestockt werden (z. B. betriebliche Altersversorgung, Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, private Lebensversicherung). Das kann durch ein integriertes System einer Gesamtversorgung geschehen (so die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst), die Leistungen der Zusatzsicherung können aber auch autonom, d. h. in der Höhe unabhängig von den Leistungen der Basissicherung gewährt werden (so regelmäßig die private Lebensversicherung, aber auch die meisten betrieblichen Ruhegeldordnungen).

202. Nach der Rechtsgrundlage kann man vor allem öffentlich-rechtliche und privatrechtlich organisierte Alterssicherungssysteme unterscheiden. Diese Unterscheidung ist für die Harmonisierungsfrage besonders bedeutsam, denn die Möglichkeit für gesetzgeberische Eingriffe in privatrechtlich begründete Altersvorsorgesysteme (vor allem betriebliche Altersversorgung und private Lebensversicherung) ist sehr begrenzt. Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit eine staatliche Subventionierung, etwa durch Steuervorteile, notwendig und sachlich gerechtfertigt ist. Die Subventionierung könnte nach dem Ergebnis dieser Prüfung davon abhängig gemacht werden, daß die Beteiligten bestimmte sozialpolitisch erwünschte Gestaltungen wählen, so wie dies z. B. mit dem Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung geschehen ist.

203. Eine Unterscheidung der Alterssicherungssysteme ist weiter nach den unterschiedlichen Finanzierungsquellen möglich. Die Aufbringung der für die Altersleistungen notwendigen Mittel kann ganz oder teilweise durch die späteren Bezieher dieser Leistungen selbst erfolgen (z. B. die gesetzliche Rentenversicherung oder die private Lebensversicherung); die Finanzierung kann aber auch einem Dritten obliegen, so z. B. dem Arbeitgeber bei der be-



trieblichen Altersversorgung, oder aus Steuermiteln erfolgen, wie dies bei der Beamtenversorgung und der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst der Fall ist.

Die unterschiedliche Finanzierung ist für die Harmonisierungsfrage daher bedeutsam, weil die durch eigene Leistung erworbenen Anwartschaften in vollem Umfang dem Eigentumsschutz des Artikel 14 des Grundgesetzes unterliegen. Das gilt nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. das Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des Versorgungsausgleiches vom 28. Februar 1980 — 1 BvL 17/77) auch für öffentlich-rechtliche Anwartschaften, z. B. im Rahmen der Sozialversicherung.

### III. Notwendigkeit und Grenzen einer Harmonisierung

204. Diese hier nur exemplarisch aufgezählten Unterschiede unserer Alterssicherungssysteme machen deutlich, daß man von einem einheitlichen System nicht sprechen kann, abgesehen von dem gemeinsamen Kriterium, daß alle diese Regelungen der Sicherung im Alter dienen. Will man das gegliederte Alterssicherungssystem beibehalten und nicht durch eine Einheitsversorgung ersetzen, so stellt sich notwendigerweise bei jeder Neuregelung in einem System die Frage der Übertragbarkeit auf die anderen Systeme. Gleichzeitig ist aber auch das geltende Recht daraufhin zu untersuchen, ob die sich im Laufe der Entwicklung herausgebildeten oder beibehaltenen Unterschiede noch gerechtfertigt sind. Eine früher bestandene Rechtfertigung für unterschiedliche Regelungen kann durch die gesellschaftliche Entwicklung weggefallen oder fragwürdig geworden sein.

Für die Frage der Übertragbarkeit wie die der Überprüfung des bestehenden Rechts muß von dem Grundsatz ausgegangen werden, daß die Rechtsordnung insgesamt in sich stimmig sein sollte, d. h. daß die Vorschriften aufeinander abgestimmt sein müssen und keine Wertungswidersprüche auftreten dürfen. Das gilt für die Rechtsordnung insgesamt, in noch stärkerem Maße natürlich für Teilbereiche, wie die Sozialrechtsordnung und hier das Recht der Alterssicherung. Die Stimmigkeit der verschiedenen Einzelregelungen — auch bei Reformvorhaben — in Teilbereichen zu erhalten und — sofern nicht vorhanden — herzustellen, ist eine ständige rechtspolitische und zugleich hervorragende sozialpolitische Aufgabe.

In diesem Sinne ist der Begriff der Harmonisierung zu verstehen. Es geht folglich nicht um eine schematische Angleichung bestehender Unterschiede; ganz im Gegenteil kann eine richtig verstandene Harmonisierung unter Umständen auch erfordern, daß bestehende Differenzierungen aufrechterhalten oder sogar neu geschaffen werden müssen, wenn nur so die Harmonie des Gesamtsystems gewährleistet werden kann. Es sei darauf hingewiesen, daß es sich bei dieser Argumentation weniger um eine rechtssystematische als um eine sozialpolitische Begründung handelt.

205. Wenn gegenwärtig die Forderung nach Harmonisierung der Alterssicherungssysteme besonders nachdrücklich erhoben wird, so liegt dies an einer Mehrzahl von Gründen.

a) Die unsystematisch und unkoordinierte Entwicklung der verschiedenen Alterssicherungssysteme hat zu unterschiedlichen Lösungen von Einzelfragen geführt, ohne daß diese Unterschiede in den Besonderheiten des jeweiligen Systems voll gerechtfertigt sind oder durch die gesellschaftliche Entwicklung erforderlich erscheinen. Ein Beispiel dafür ist die unterschiedliche Besteuerung von Pensionen und Altersrenten, die in dieser Form nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. März 1980 (1 BvR 121 und 122/76) nicht aufrecht erhalten bleiben kann.

b) Die in der Zukunft auf die gesetzliche Alterssicherung, bedingt vor allem durch die Erhöhung des Altersquotienten, zukommenden Belastungen verlangen eine Überprüfung aller Ausgaben auf ihre Erforderlichkeit; nicht aufeinander abgestimmte Regelungen, die unter Umständen zu einer Überversorgung führen können und überflüssige Belastungen des Staatshaushaltes zugunsten einzelner, nicht besonders schutzbedürftiger Personengruppen lassen sich in Zukunft — vor allem in Anbetracht der von allen Beteiligten notwendigerweise zu fordernden Opfer — nicht länger vertreten.

c) Das geltende Recht mit seinen unterschiedlichen Leistungsvoraussetzungen in den einzelnen Systemen erschwert die Mobilität der Arbeitnehmer, die — wie schon in den Kriterien (B. II. 11) dargelegt worden ist — in verschiedener Hinsicht als wichtiges Ziel anzuerkennen ist.

Insbesondere die unterschiedlichen Wartezeiten und die verschiedenen Steigerungssätze für die Anwartschaften sowie die nur für die Rentenversicherung bestehende Begrenzung für das abzusichernde Alterseinkommen — durch die Beitragsbemessungsgrenze — führen dazu, daß ein Wechsel zwischen verschiedenen Berufen mit unterschiedlicher Alterssicherung erschwert wird. Bedeutsam wird dieses Mobilitätshemmnis vor allem dann, wenn mit dem Berufswechsel auf eine beamtenrechtliche Sicherung verzichtet werden muß.

d) Reformen im Bereich der Alterssicherung in der Vergangenheit, wie die Einführung des Versorgungsausgleichs, und die Diskussion über zukünftige Reformen, wie die Neuordnung der sozialen Sicherung der Frau, haben deutlich gemacht, daß isolierte Änderungen eines Systems nicht möglich sind; vielmehr erweist sich eine Übertragung des für die Rentenversicherung entwickelten Grundmodells auf die anderen Sicherungssysteme als notwendig. Gerade der Versorgungsausgleich zeigt, welche Schwierigkeiten eine solche Übertragung mit sich bringen kann und wie von der Überwindung dieser Schwierigkeiten das Funktionieren des neuen Instituts abhängen kann.



Grundsätzlich ist es jedoch zu begrüßen, daß der Gesetzgeber im Rahmen des Versorgungsausgleichs von einer Gesamtschau ausgegangen ist, indem er alle Alterssicherungssysteme in den möglichen Ausgleich einbezogen hat. Eine solche Gesamtschau ist auch bei der Reform der Alterssicherung der Frau (1984er Reform) notwendig. Dies wird besonders deutlich bei den Ehen, in denen die Ehegatten unterschiedlichen Alterssicherungssystemen angehören. Aber auch generell ist nicht einzusehen, warum das Ziel der Schaffung einer eigenständigen Sicherung der Frau auf die Ehen beschränkt werden soll, in denen der erwerbstätige Ehegatte der gesetzlichen Rentenversicherung angehört. Der Gesetzgeber darf sich daher nicht auf die gesetzliche Rentenversicherung beschränken, sondern muß auch die anderen Basissicherungs- und Gesamtversorgungssysteme in die Neuregelung einbeziehen.

Diese Forderung nach einer Gesamtschau und einer alle Alterssicherungssysteme einbeziehenden Reform gilt naturgemäß ebenfalls für alle die Maßnahmen, die in Zukunft durch die demographische Entwicklung notwendig werden. Die zusätzliche Belastung der Aktiven und die von den Altersleistungsbeziehern zu fordernden Opfer, die durch die Veränderung des Altersquotienten bedingt sind, können nicht auf den Personenkreis beschränkt werden, der in der gesetzlichen Rentenversicherung erfaßt wird.

**206.** Bei einer Harmonisierung sind jedoch bestimmte grundsätzliche Voraussetzungen und rechtliche Grenzen zu beachten.

a) Harmonisierung setzt Vergleichbarkeit der Regelungen voraus. In Anbetracht der bereits gekennzeichneten Unterschiede sind die verschiedenen Alterssicherungssysteme nur sehr beschränkt vergleichbar. Daraus ergeben sich einige wichtige Einschränkungen für eine Harmonisierung.

(1) Vergleichbar sind nur Basissysteme untereinander, nicht aber — in Anbetracht der unterschiedlichen Funktion — Basissysteme mit Zusatzsystemen. Allerdings kommt auch eine Vergleichbarkeit von Gesamtversorgungssystemen (also Basissystemen mit integrierter Zusatzversorgung) untereinander in Betracht; ebenso können solche Gesamtversorgungssysteme mit Basissystemen verglichen werden.

(2) Vergleichbar können nur öffentlich-rechtlich organisierte Sicherungssysteme sein, da für privatrechtliche Altersleistungen die individuelle Gestaltungsfreiheit unangetastet bleiben muß. Zu fragen ist allerdings, ob dies auch dann gelten kann, wenn im Rahmen einer privatrechtlichen Gestaltung die zu gewährenden Leistungen überwiegend oder ausschließlich durch Steuermittel finanziert werden. In diesem Fall entspricht die gewählte Organisationsform nicht der realen Funktion des Sicherungssystems.

(3) Die Vergleichbarkeit wird — wie schon angedeutet — schließlich beeinflusst durch die Form der Finanzierung. Je stärker die Leistungen durch eigene Beiträge erkauft werden, desto mehr genießen die erworbenen Ansprüche Eigentumsschutz, wodurch Änderungen der bestehenden Regelungen erheblich erschwert werden.

b) Nicht nur die Bestimmung der Vergleichsobjekte bereitet, wie dargelegt, Schwierigkeiten; die Vergleichbarkeit setzt zusätzlich die Entscheidung darüber voraus, ob die verschiedenen Systeme insgesamt (Gesamtvergleich) oder die Regelungen von Detailfragen in den verschiedenen Systemen (Einzelvergleich) miteinander verglichen werden sollen und können. Die unterschiedliche historische Entwicklung der verschiedenen Systeme und die dadurch bedingte Verwobenheit der Einzelregelungen legen einen Gesamtvergleich nahe. Diese Aufgabe ist jedoch praktisch unter wissenschaftlich begründetem Aspekt nicht zu bewältigen, da sie ein rational nicht zu begründendes Bewertungssystem voraussetzen würde, mit dessen Hilfe die verschiedenen Vor- und Nachteile eines Systems gegeneinander abgewogen werden müßten, um zu einem Gesamturteil zu gelangen, zumal auch die Konditionen während der Erwerbsphase mit in den Vergleich einbezogen werden müssen. Im übrigen ist ein solcher Gesamtvergleich nicht als Basis für die Prüfung der Übertragbarkeit einzelner Änderungen in ein System geeignet, weil es insoweit gerade um die Einpassung punktueller Regelungen, wie z. B. der Neuregelung der Alterssicherung der Frau, in das Gesamtsystem geht.

Näher liegt es daher, Einzelvergleiche anzustellen, indem überprüft wird, wie einzelne Detailfragen in den verschiedenen Systemen geregelt werden. Die bisherige Skepsis gegenüber einem solchen Vorgehen, die durch den Hinweis auf die Besonderheiten des jeweiligen Systems begründet wurde, kann nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur unterschiedlichen Besteuerung von Pensionen und Renten vom 26. März 1980 nicht mehr aufrechterhalten werden. In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht den Hinweis auf die Unterschiede der verschiedenen Systeme als nicht ausreichend zur Rechtfertigung von unterschiedlichen Regelungen in dem konkreten Einzelpunkt der Besteuerung erachtet.

Allerdings ist bei einem solchen Einzelvergleich jeweils zu prüfen, ob die jeweiligen Einzelregelungen durch die Besonderheiten des Alterssicherungssystems, aus dem die Regelung stammt, gerechtfertigt oder sogar gefordert wird. Hier wird sich bei den verschiedenen Einzelpunkten eine unterschiedlich starke Einbindung in das System ergeben. Die Einbindung ist schwächer dann, wenn es sich um mehr externe Punkte, wie z. B. die Besteuerung handelt. Diese Überlegung zeigt jedoch, daß der Einzelvergleich durch die Elemente eines Gesamtvergleichs anzureichern ist.

**207.** Der Wertungsmaßstab für den Vergleich der verschiedenen Einzelregelungen kann zum einen aus der Sozialpolitik abgeleitet werden; insoweit kann auf die Wertungskriterien verwiesen werden. Gleichzeitig ist aber auch das Verfassungsrecht als Maßstab heranzuziehen, das natürlich auch die sozialpolitischen Wertungen inhaltlich bestimmt.

Verfassungsrechtlich ist in erster Linie der allgemeine Gleichheitssatz des Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes zu berücksichtigen, der — ähnlich wie auch andere Verfassungsnormen und -grundsätze — unterschiedliche Regelungen nur insoweit zuläßt, als sachliche Differenzierungskriterien vorhanden sind. Das Grundgesetz kann somit im Einzelfall zur Harmonisierung verpflichtet, wobei der Gesetzgeber stets die Wahl hat, ob er die Besserstellung in einem Komplex auf einen anderen überträgt oder die Besserstellung abbaut. Jedenfalls besteht bei einer Neuregelung in einem Alterssicherungssystem unter Umständen die Pflicht zur Übertragung auf die anderen Systeme. Aus der Verfassung sind allerdings auch Hindernisse für eine Harmonisierung herzuleiten. Dabei ist insbesondere auf Artikel 14 und Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes hinzuweisen. Der Eigentumsschutz bereits begründeter Rentenanwartschaften und -ansprüche kommt um so stärker zum Tragen, je mehr der Eigenleistungsanteil und das Vertrauen des Berechtigten der Rentenposition das Gepräge geben. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums schließlich garantieren im Bereich der Alimentierung auch einen Kernbestand von Strukturprinzipien bei der Versorgung des Beamten und seiner Familie. Das kann es erschweren, hier im Wege einer Annäherung an andere Basissysteme Begünstigungen abzubauen.

**208.** Legt man die gekennzeichneten Maßstäbe zugrunde, so weist bereits das bestehende Recht eine Reihe von Regelungen auf, die einer Harmonisierung bedürftig sind. Eine vollständige Aufzählung ist hier nicht möglich, insoweit muß auf das Einzelgutachten zur Harmonisierung verwiesen werden. Es sollen nur einige besonders eklatante Fälle von ungerechtfertigter Differenzierung (a bis c) aufgezeigt und beispielhaft weitere Unterschiede (d) genannt werden, die eine Überprüfung der bestehenden Regelungen erforderlich machen.

a) Für die Finanzierung der Alterssicherung werden Steuermittel in sehr unterschiedlichem Maße herangezogen. Die volle Steuerfinanzierung ist bei den Beamtenpensionen, bei denen jede eigene Beitragsleistung der Beamten fehlt, systembedingt eine Folge des verfassungsrechtlich garantierten Alimentationsprinzips, ohne daß hier darauf eingegangen werden soll, wie eine Änderung möglich wäre. Insoweit ist eine Harmonisierung nicht möglich; zu fragen ist jedoch, ob die sehr unterschiedliche Quote des Steueranteils an der Finanzierung im Rahmen der Sozialversicherung noch haltbar ist. Während der Anteil bei der gesetzlichen Rentenversicherung in den letzten Jahren für die Arbeiter- und Angestelltenversicherung unter 20 v. H. gelegen hat, beträgt er bei der Altershilfe für Land-

wirte fast 80 v. H. und bei der knappschaftlichen Rentenversicherung über 60 v. H. Für beide Bereiche läßt sich dieser hohe Steueranteil nicht ausreichend mit sozialpolitischen Erwägungen rechtfertigen. Ein besonderes Schutzbedürfnis der Versicherten liegt nicht vor, das wird besonders deutlich bei den hohen staatlichen Subventionen, die die Landwirte für ihre Alterssicherung erhalten, obwohl sie Selbständige sind. Es wird zu überprüfen sein, ob die bisherige Regelung durch agrar- und strukturpolitische Erwägungen noch zu rechtfertigen ist. Soweit dies nicht der Fall ist, muß diese Ungleichbehandlung im Vergleich zur großen Zahl der Arbeitnehmer beseitigt werden.

b) Im Bereich der Leistungen sind es vor allem die Fälle der Unter- und Überversorgung, bei denen eine Harmonisierung aus rechtlichen und sozialpolitischen Gesichtspunkten dringlich ist.

(1) In der Beamtenversorgung beträgt die Mindestversorgung 65 v. H. der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe A 3 (§ 14 Abs. 1 S. 2 BeamtVG). Diese Versorgung wird bereits nach einer Wartezeit von fünf Jahren gewährt (§ 4 BeamtVG). Die Regelung in der gesetzlichen Rentenversicherung — auch unter Berücksichtigung der Zurechnungszeit — ist enger und für die Betroffenen ungünstiger; sie führt dazu, daß selbst nach längerer Versicherungszeit Minimalrenten nicht verhindert werden. Auch wenn die Besonderheiten der unterschiedlichen Sicherungssysteme und Finanzierungsgrundlagen eine Übernahme der beamtenrechtlichen Regelungen verbieten, so spricht doch der Aspekt der Harmonisierung für eine Mindestsicherung, wie sie in Kapitel D Abschnitt VII vorgeschlagen wird. Dadurch könnte der große Unterschied, der bisher zwischen den beiden Regelungen besteht, zumindest etwas abgebaut werden.

(2) Ohne die Frage, von welchem Versorgungsniveau an man von einer Überversorgung sprechen kann, entscheiden zu wollen, ist doch ein offensichtlicher Fall der Überversorgung zu nennen. Es ist die Regelung der Zusatzversorgung für die Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst, die durch die Aufstockung der gesetzlichen Renten eine Gesamtversorgung von erheblich mehr als 100 v. H. der letzten Nettobezüge des aktiven Arbeitnehmers erhalten können. Diese Versorgung wird, soweit es die Zusatzversorgung anbelangt, allein durch Leistungen der öffentlichen Arbeitgeber aufgebracht, also aus Steuermitteln. Eine vergleichbare Versorgung haben weder die Beamten, zumal ihre Pension stärker besteuert wird, noch die Arbeitnehmer der Privatwirtschaft, sieht man von den zahlenmäßig unbedeutenden Fällen ab, in denen in der Privatwirtschaft eine ähnliche Gesamtversorgung wie für die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes gewährt wird. Auch in diesen Fällen besteht ein ent-

scheidender Unterschied zur Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes darin, daß die Überversorgung nicht durch Steuermittel sondern durch den Arbeitnehmer und/oder den Arbeitgeber finanziert wird. Man könnte insoweit allenfalls fragen, ob eine betriebliche Altersversorgung in dieser Höhe noch die üblichen Steuervorteile genießen kann.

Die Wissenschaftlergruppe hält eine solche Überversorgung, wie sie im Rahmen der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes fast regelmäßig auftritt, für unververtretbar. Eine Änderung des Tarifrechts, auf dem diese Wirkung beruht, ist daher dringend erforderlich. Die aus Steuermitteln finanzierte Überversorgung von Arbeitern und Angestellten des öffentlichen Dienstes stellt eine sozialpolitisch unerwünschte, durch keine sachlichen Kriterien gerechtfertigte Besserstellung dieser Personengruppe im Verhältnis zu den Arbeitnehmern der Privatwirtschaft dar.

- c) Unterschiedliche Regelungen in den verschiedenen Alterssicherungssystemen bestehen auch hinsichtlich der Besteuerung der Altersbezüge. Eine Harmonisierung, allerdings keine vollständige Gleichstellung, ist insoweit nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. März 1980 verfassungsrechtlich geboten. Eine solche Harmonisierung könnte theoretisch durch eine stärkere Entlastung der Beamtenpensionen bei der Besteuerung erfolgen; die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eröffnet allerdings noch den anderen Weg der Harmonisierung, nämlich die stärkere steuerliche Belastung der Rentner in der gesetzlichen Rentenversicherung (vgl. dazu Kapitel D, Abschnitte II und III).
- d) Weitere Unterschiede, die auf ihre Berechtigung zu untersuchen sind, bestehen z. B. in folgenden Punkten:
- Steigerungssatz, mit dem die Anwartschaft auf Alterssicherung jährlich steigt,
  - Wartezeiten,
  - Höhe des Einkommens, das für den Fall des Alters abgesichert ist,
  - Anrechenbarkeit von anderem Einkommen auf die Altersbezüge,
  - Krankenversicherungsschutz im Alter,
  - Sonderzuwendungen.
- e) Die einzelnen unter d) genannten Beispiele, die sich vermehren ließen — insoweit muß auf das Einzelgutachten verwiesen werden — sollen lediglich deutlich machen, wie zahlreich die Unterschiede in den verschiedenen Alterssicherungssystemen sind. Es wird im Rahmen der Harmonisierungsüberlegungen zu prüfen sein, inwieweit diese Unterschiede durch die Besonderheiten des jeweiligen Systems heute noch sachlich geboten sind oder ob nicht eine Angleichung sachgerecht und notwendig ist. Eine solche Angleichung kann rechtlich erforderlich sein, sofern für

die Differenzierung keine hinreichenden Gründe bestehen (Artikel 3 des Grundgesetzes), sie kann darüber hinaus aber auch sozialpolitisch wünschenswert sein, weil die unterschiedlichen Regelungen — ohne bereits verfassungsrechtlich angreifbar zu sein — heute nicht mehr als berechtigt angesehen werden können. Von einer sachgerechten Harmonisierung dürfte letztlich auch das Funktionieren und die Glaubwürdigkeit unseres Gesamtsystems der Alterssicherung in der Bevölkerung abhängig sein.

#### IV. Auswirkungen der erarbeiteten Vorschläge auf andere Alterssicherungssysteme

209. Nachfolgend werden einige — mögliche — Vorschläge daraufhin untersucht, ob ihre Realisierung in der Rentenversicherung Maßnahmen in den vergleichbaren Basissicherungssystemen erforderlich machen würde. Es kann sich dabei nur um fragmentarische Hinweise handeln, denn Aussagen über die Übertragbarkeit hängen entscheidend von der Ausgestaltung der Vorschläge im einzelnen ab.

##### 1. Aktualisierung

210. Für die Beamtenversorgung ist die Aktualisierung dadurch gewährleistet, daß die Bezüge der aktiven Beamten und der Pensionäre um denselben Prozentsatz erhöht werden. Auch für die meisten berufsständischen Versorgungswerke gibt es keinen der Rentenversicherung entsprechenden time lag. Wenn daher in der Rentenversicherung der time lag verkürzt würde, läge darin eine Annäherung zu den Anpassungsregeln der anderen Alterssicherungssysteme. Irgendwelche Maßnahmen in bezug auf eine Übertragung würden nicht erforderlich.

##### 2. Normalfall-Mindestsicherung

211. In der Beamtenversorgung gibt es — wie bereits dargelegt — eine sehr weitgehende Mindestsicherung. Auch für die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes wird durch die Garantie der Gesamtversorgung, die sich am zuletzt erzielten Arbeitseinkommen orientiert, im Regelfall eine ausreichende Mindestsicherung selbst in den Fällen gewährleistet, in denen nur geringe Rentenansprüche begründet worden sind.

Der Vorschlag, eine Normalfall-Mindestsicherung einzuführen, der letztlich die bereits bestehende Möglichkeit einer Rente nach Mindesteinkommen erheblich ausbaut und erweitert, bleibt immer noch deutlich hinter der beamtenrechtlichen Regelung zurück. Dennoch handelt es sich letztlich um eine Annäherung, so daß die eigentliche Übertragungsproblematik nicht auftaucht. Allenfalls könnte man fragen, inwieweit die sehr weitgehende beamtenrechtliche Regelung wirklich durch den Alimentationsgrundsatz oder andere Besonderheiten des öffentlichen Dienstrechts zwingend geboten ist. Soweit dies nicht der Fall ist, könnte überlegt werden, ob nicht eine weitere Annäherung dadurch erfolgen sollte, daß die Mindestversorgung der Beamten an

erschwerte Voraussetzungen geknüpft wird. Dabei könnte insbesondere an eine Verlängerung der Wartezeit gedacht werden.

### 3. Modifizierung der Ertragsanteilsbesteuerung

**212.** Das vorgeschlagene Verfahren einer modifizierten Ertragsanteilsbesteuerung würde zu einer erhöhten Besteuerung der Sozialrenten führen. Der gegenwärtig bestehende Zustand, daß die Bezieher von Sozialrenten, die auf die Rente allein angewiesen sind, praktisch nicht besteuert werden, würde beseitigt und zumindest die höheren Renten einer mäßigen Besteuerung unterworfen werden. Da die Beamtenpensionen bereits heute besteuert werden, wenn auch unter Berücksichtigung eines Altersfreibetrages, so würde die Realisierung dieses Vorschlags eine Annäherung an den für die Beamtenpension bestehenden Zustand bedeuten, ohne daß eine formale Gleichsetzung erfolgte. Eine solche wäre in Anbetracht der eigenen Beitragsleistung des Sozialversicherten auch problematisch. Dieser Vorschlag entspricht somit dem Postulat der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. März 1980, in der die Berücksichtigung der unterschiedlichen Finanzierungswege bei Rentenversicherung und Beamtenpensionen gefordert wird, gleichzeitig aber die faktisch vollständige Freistellung der Sozialrenten von der Einkommensteuer im Vergleich zu den Beamten als nicht mehr verfassungsgemäß bezeichnet wird.

Auch soweit es die Gesamtversorgungssysteme anbelangt, dürfte die Besteuerung nach einem modifizierten Ertragswert zu gerechteren Ergebnissen führen, als dies heute der Fall ist. Insbesondere kann dem Prinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit besser entsprochen werden.

Allerdings ist eine solche Änderung des Steuerrechts nicht geeignet, die grundsätzlichen Konstruktionsmängel zu beseitigen, die in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes zu den erwähnten Fällen der Überversorgung führen. Maßnahmen in diesem Bereich werden durch die steuerliche Neuregelung somit nicht entbehrlich.

Unter dem Gesichtspunkt eines Gesamtvergleichs ist auch zu berücksichtigen, daß durch eine stärkere Einbeziehung der Sozialversicherungsrente in die Einkommensbesteuerung ein Vorteil entfallen würde, den bislang die Rentner im Vergleich zu den Pensionären haben. Dieser Umstand darf bei der Bewertung, welche Modifikationen im Interesse einer Harmonisierung einzelnen Personengruppen zugemutet werden können, nicht aus dem Auge verloren werden.

### 4. Modifizierte Nettoanpassung

**213.** Wird der Anpassungssatz nicht mehr durch die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter bestimmt, sondern nach einer, z. B. um die Rentenversicherungsbeiträge, verminderten Rechnungsgröße, so müßte gefragt werden, ob in einem solchen Falle

an dem bisherigen Anpassungsverfahren für die Beamtenpensionen festgehalten werden kann. Da die Beamtenpensionen auf der Grundlage der Bruttogehälter berechnet werden und die so errechneten Pensionen in demselben Prozentsatz wie die Gehälter der aktiven Beamten angepaßt werden, handelt es sich letztlich um eine Bruttoanpassung.

Ein solcher neugeschaffener Unterschied zwischen Anpassung der Renten und Anpassung der Pensionen würde in seinen Wirkungen noch zusätzlich erheblich zu Lasten der Rentner verstärkt, wenn man die Renten in verstärktem Maße der Besteuerung unterwerfen würde. Eine solche Entwicklung ist sozialpolitisch nicht vertretbar. Es ist daher für den Fall der Einführung eines veränderten Anpassungsverfahrens für die Renten nach Wegen zu suchen, wie eine gleichgerichtete Modifikation der Anpassung auch für Beamtenpensionen erfolgen könnte.

Eine direkte Übertragbarkeit des modifizierten Nettoanpassungsverfahrens ist wegen des Fehlens von Beitragspflichten für Beamte nicht möglich. Man könnte allenfalls daran denken, ob nicht der bei einer modifizierten Nettoanpassung herabgesetzte Anpassungssatz bei steigenden Beitragslasten zu einem Kriterium für die Anpassung der Beamtenpensionen gemacht werden könnte. Allerdings ergibt sich dann das Problem des Auseinanderfallens von Erstpensionen, die nach den Bruttogehältern berechnet werden, und den Bestandspensionen, die in einem geringeren Umfang angepaßt würden. Letztlich stellt sich damit die grundsätzliche Frage, ob die Steigerung des Altersquotienten auf die Dauer allein Auswirkungen in der gesetzlichen Rentenversicherung haben kann. Die modifizierte Nettoanpassung macht deutlich, daß die Rentner diese Lasten mittragen müssen. Gesellschaftspolitisch ist es nicht vertretbar, diese Lasten allein auf die aktiven Arbeitnehmer und die Rentner zu verteilen, die Beamten jedoch auszunehmen. Es muß daher ein Weg für eine Modifizierung des Anpassungsverfahrens der Beamtenpensionen gefunden werden. Das Problem des Auseinanderklaffens von Pensionen und Gehältern der aktiven Beamten könnte dadurch gelöst werden, daß man bei einer Erhöhung der Rentenversicherungsbeiträge in Zukunft die jährliche Steigerung der Gehälter der Beamten entsprechend geringer ausfallen läßt.

### 5. Altersstrukturabhängige Beitragssatzbestimmung

**214.** Hier stellen sich die grundsätzlichen Probleme, wie sie eben schon angedeutet worden sind. Eine solche Beitragssatzbestimmung, gekoppelt mit einer Modifizierung des Anpassungsverfahrens, macht die Belastungen, die durch die Veränderung des Altersquotienten entstehen, noch deutlicher. Damit wird aber auch verdeutlicht, daß dieses Problem nicht nur in der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch in anderen Alterssicherungssystemen entsteht und gelöst werden muß. Es müssen neue Formen der Bestimmung des Anpassungssatzes bei den Gehältern der aktiven Beamten und der Pensionäre gefunden werden, die eine gerechte Lastenver-

teilung ermöglichen. Eine solche Regelung ist letztlich auch mit dem Alimentationsgrundsatz vereinbar, da die Praktizierung dieses Grundsatzes nicht

im luftleeren Raum erfolgen kann, sondern von den jeweiligen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen abhängig ist.

## Schlußbemerkung

**215.** Die vorstehenden, soweit es erforderlich schien in den beizulegenden Einzelgutachten vertieften Überlegungen stellen den Kern einer Reform der gesetzlichen Alterssicherung dar. Wenn dabei der Ausdruck „Kern“ betont wird, so meint dies einerseits, daß das hier Erörterte ergänzungsbedürftig ist — freilich diese Ergänzungen erst vertieft erwogen und vorgenommen werden können, aber auch müssen, wenn über die Fragen des Kerns weitgehend entschieden ist bzw. gar Einigkeit besteht. Das gilt für wesentliche Elemente des Systems selbst, wie z. B. die Frage einer Ausgestaltung der flexiblen Altersgrenze so, daß sie wirklich, auch je nach Bedürfnissen der Einzelnen, flexibel ist, ohne daß die Entscheidung anderer Versicherter dadurch negativ betroffen würde, oder wie die langfristige Regelung der Krankenversicherung der Rentner, das gilt für viele Fragen der Verbindung der gesetzlichen Rentenversicherung mit anderen Bestandteilen der gesetzlichen Alterssicherung, so die Frage einer etwaigen Reform des Subsidiaritätsprinzips in der Sozialhilfe in Verbindung mit Mindestrentenregelungen in der Rentenversicherung, die Verknüpfung der Rentenversicherung mit der betrieblichen und der privaten Alterssicherung im sogenannten dreistufigen System.

**216.** Eine solche Verbindung allerdings muß hier andererseits von vornherein eingeschlossen, ja Einigung darüber vorausgesetzt werden: Die Harmonisierung der verschiedenen Versorgungssysteme, insbesondere der Grundversorgungssysteme. Gerade wenn wir heute allgemein die Altersversorgung schwergewichtig nicht nur unter der Perspektive der Versorgung ausschließlich des Versorgungsberechtigten sehen, sondern vor allem auch des Haushaltseinkommens — unter Berücksichtigung der Zahl der Einkommensbezieher, insbesondere der Zweiverdiener-Haushalte, oder wenn wir, in ganz anderem Bereich, davon ausgehen, daß die Geburtenrückgänge insbesondere des letzten Jahrzehnts schon aufgrund der bisherigen Entwicklung, gleichviel wie es damit weitergeht, zu einer Belastung der längerfristigen Altersversorgung führt und nicht nur zur Belastung der gesetzlichen Rentenversicherung — in all solchen Zusammenhängen wird deutlich, daß eine prinzipiell unterschiedliche Behandlung in verschiedenen Versorgungssystemen ausgeschlossen ist. Die Harmonisierung dieser Systeme ist daher unerläßliche Voraussetzung für die Lösung der hier behandelten Reformprobleme.

**217.** Die verschiedenen von der Wissenschaftlergruppe zur Bewältigung anstehender Probleme als

geeignet hervorgehobenen Lösungsmöglichkeiten sind dabei fast durchweg so angelegt, daß sie einander ergänzen — es sei denn, daß sie ausdrücklich als Alternativen bezeichnet sind. Nach Ansicht der Gruppe wäre es am günstigsten, wenn diese Möglichkeiten als Block behandelt würden; es würden dann auch die Fälle deutlich, in denen die Lösungsmöglichkeiten offensichtlich einander widersprechen (z. B. bei vollständiger Nettoanpassung [Modell 1] und den verschiedenen Möglichkeiten der Besteuerung) oder wo sie in Konkurrenz zueinander stehen können (wie bei einer neuen Bemessung des Bundeszuschusses und mehreren Formen veränderter Beitragsbemessungsgrundlagen). Die Behandlung der erörterten Lösungsprobleme als Block ist zwar vorzuziehen, aber nicht die einzig mögliche Vorgehensweise. Jedes der hier behandelten Probleme, sei es auf der Einnahmen-, sei es auf der Ausgabenseite der Alterssicherungsträger, kann auch isoliert angegangen werden.

**218.** Hinsichtlich mehrerer der in dem ihr erteilten Auftrag (vgl. insoweit Einleitung Ziffer 2 a) bis c) genannten Probleme ist die Wissenschaftlergruppe zu einer einheitlichen bzw. mehrheitlichen Meinungsbildung gelangt. Sie stellt insbesondere folgende Lösungsvorschläge zur Diskussion:

### a) Aktualisierung

Bedenken gegen eine Aktualisierung sind vor allem aus konjunkturpolitischen Gründen vorzubringen. In den meisten Fällen kann der zeitliche Rückstand der allgemeinen Bemessungsgrundlage antizyklisch wirken, weil in der Hochkonjunktur bei starken Lohnanstiegsraten Überschüsse entstehen, diese in der Zeit konjunktureller Rückschläge zurückgebildet oder gar zu Defiziten werden. Dieser Vorteil des zeitlichen Rückstands der allgemeinen Bemessungsgrundlage kann freilich dadurch zunichte gemacht werden und ist es teilweise worden, daß die Überschüsse in Hochkonjunkturzeiten für Leistungsverbesserungen verbraucht werden oder das Motiv zur Stundung bzw. Streichung der Bundeszuschüsse geliefert haben, so daß nur die Defizite verbleiben und dann gerade in schlechter Konjunkturlage, mit nunmehr prozyklischer Wirkung, Beiträge erhöht oder Rentenanpassungen zurückgehalten werden müssen. Außerdem wird in der neueren konjunkturpolitischen Diskussion vielfach die mittelfristige Ausrichtung der Konjunkturpolitik anstelle einer antizyklischen Ausrichtung bevorzugt. Weiterhin ist es ein Vorzug des zeitlichen Rückstands der allgemeinen Bemessungsgrundlage, die mit der

drei-Jahresdurchschnittsbildung verbunden ist, daß die Ausschläge der Rentenanpassungsraten verringert werden.

Die Wissenschaftlergruppe schätzt diese Vorteile des zeitlichen Rückstandes der allgemeinen Bemessungsgrundlage nach wie vor hoch ein. Sie hält jedoch ihre Nachteile, d. h. umgekehrt die Vorteile einer Aktualisierung für gewichtiger. Diese liegen vor allem in der Kontinuität des Rentenniveaus und deren verteilungspolitischer Bedeutung sowie dem damit verbundenen Faktum, daß die Finanzlage der Rentenversicherungsträger nicht aus diesem Grunde Schwankungen unterworfen wird. Die Gruppe schlägt daher zwei Verfahren für eine Aktualisierung vor, um die Änderungen des Rentenniveaus und damit des Finanzierungssaldos zu begrenzen (vgl. Ziffer 107 ff.).

#### b) Nettoanpassung und Besteuerung

Aus verteilungspolitischen Gründen — sowohl im Hinblick auf das Verhältnis der Entwicklung von Renten und Versicherteneinkommen wie im Hinblick auf das Verhältnis der Einkommen der Rentner untereinander — schlägt die Gruppe eine Kombination spezifischer Formen von Nettoanpassung und veränderter Formen von Besteuerung der Renten vor. Dies geschieht allerdings unter der Voraussetzung, daß bei der Besteuerung ein Verfahren gewählt wird, wie etwa das Quellenabzugsverfahren, das keine erhöhten Finanzausgleichsprobleme hervorruft und das nicht mit übermäßigem Kostenaufwand verbunden wird. Die Kombination an sich sollte in der Weise vorgenommen werden, daß bei Rentenanpassung die Veränderung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung berücksichtigt wird (insoweit also Nettoanpassung) und daß die Ertragsanteilsbesteuerung der Renten allmählich — d. h., so daß Renten nicht etwa sinken, sondern im Zuge der Anpassung bei höheren Rentnerhaushaltseinkommen nur vermindert steigen — so heraufgesetzt wird, daß sie im Gegensatz zur jetzigen Situation effektiv wirksam wird. Im Vordergrund dieses Vorschlags steht die verteilungspolitische Wirkung; je stärker freilich die Veränderung der Bevölkerungsstruktur finanziell für die Rentenversicherung belastend wirksam wird, um so mehr können auch die finanziellen Gesichtspunkte einer solchen Neuerung zu Buche schlagen.

#### c) Bundeszuschuß

Die Wissenschaftlergruppe geht davon aus, daß sowohl im Interesse einer langfristigen Finanzplanung der Rentenversicherungsträger, damit verbunden einer kontinuierlichen Rentenentwicklung, als auch im Interesse des Vertrauens der Versicherten in die Kontinuität ihrer Alterssicherung über die Höhe des Bundeszuschusses niemals diskretionär, wie faktisch in der Vergangenheit fast von Jahr zu Jahr, entschieden werden darf. Die Gruppe hat eine Reihe von Vorschlägen für eine Regelbindung des Zuschusses diskutiert, wobei sie neben den genannten Vorteilen einer solchen Bindung auch die möglichen finanzpolitischen Nachteile eines im Verhältnis zu den gesamten Einnahmen steigenden Anteils

der Bundeszuschüsse an die Rentenversicherungsträger erörtert hat. Die Gruppe ist, da alle anderen teilweise logisch besser zu begründenden Schlüssel für eine solche Regelbindung nicht eindeutig quantifizierbar sind, zu der Überzeugung gelangt, daß es immer noch am besten ist, die Bundeszuschüsse in Form eines festen Prozentsatzes an den Gesamtausgaben der Rentenversicherungsträger und nicht wie bisher an die Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage zu binden. Der Anteil der Bundeszuschüsse an den Gesamtausgaben der Rentenversicherungsträger ist seit 1957 von 30,9 auf 17,6 v. H. gesunken und sollte — angesichts der Größenordnung der „versicherungsfremden Leistungen“, die, wie auch immer zu messen versucht, wesentlich höher zu veranschlagen sind — wieder merklich heraufgesetzt werden. Als Zielbereich schlägt die Gruppe 20 bis 30 v. H. der Gesamtausgaben der Rentenversicherung vor. Die Erhöhung sollte jedoch schrittweise erfolgen, wenn aus Gründen der demographischen Entwicklung bei unverändert geltendem Leistungsrecht Beitragssatzerhöhungen notwendig werden. Dann sollte der Bundeszuschuß mit der gleichen Rate erhöht werden wie die Beitragssätze steigen.

**219.** Die Diskussion der im Auftrag explizit genannten Fragen zwang darüber hinaus, eine ganze Anzahl aktueller sozialpolitischer Fragen aufzunehmen.

Unter anderem hat sich die Wissenschaftlergruppe auch mit dem Problem einer Änderung der Bemessungsgrundlage für die Arbeitgeberbeiträge beschäftigt. Eine Änderung der zur Zeit geltenden Regelungen hält sie freilich nicht für angemessen.

Auch die Frage, inwieweit demographisch bedingte Belastungsveränderungen durch Formen der Kapitalansammlung aufgefangen werden können, ist diskutiert worden. Abgesehen von marginalen Effekten ist jedoch auch von dieser Seite her keine wesentliche Entlastung zu erwarten.

**220.** Das Problem einer Mindestsicherung in der sozialen Alterssicherung wird zur Zeit wieder intensiv diskutiert. Die Mindestsicherung steht auch im Zusammenhang mit den geplanten Regelungen für die Reform der Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen. Die Gruppe bejaht zwar, daß im Normalfall des lebenslang in der Sozialversicherung Gesicherten eine über der Sozialhilfe liegende Alterssicherung erreicht werden muß, meint freilich, daß eine derartige Lösung im Prinzip beitragsäquivalent gesucht werden muß.

Hiermit im Zusammenhang steht die Notwendigkeit der Einführung einer allgemeinen Sicherungspflicht für das Alter, wobei selbstverständlich auch Sicherungsformen außerhalb der sozialen Rentenversicherung berücksichtigt werden müssen. Zugleich wird die Frage angeschnitten, inwieweit nicht eine Änderung der Begrenzung des sozial gesicherten Teils der Alterssicherung notwendig ist. Auch auf diese Art und Weise könnte längerfristig das durch die soziale Sicherung ausgelöste Belastungsniveau in seinem Anstieg vermindert werden.

**221.** Alle diese Themen zwingen dazu, die Frage der sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen noch einmal aufzugreifen. Die Gruppe ist der Auffassung, daß die zur Zeit im politischen Raum diskutierten Lösungen auch aus finanziellen Gründen nicht vertretbar sind. Eine Absenkung der Teilhabesätze würde aber zu sozialpolitisch kaum vertretbaren Ergebnissen führen. Sie empfiehlt daher, die Diskussion um die soziale Sicherung der Frau noch einmal wieder auf alle zur Diskussion stehenden ernsthaften Alternativen auszudehnen und auch unter dem Gesichtspunkt der Kostenneutralität zu überdenken.

**222.** Immer deutlicher trat während der Arbeit der Wissenschaftlergruppe die Tatsache zu Tage, daß die zentrale Aufgabenstellung zwar nach wie vor bei Fragen der Verteilungsgerechtigkeit liegt — und zwar auch dort, wo wie bei der Frage der Nettoanpassung und/oder Besteuerung die öffentliche Diskussion weitgehend unter finanziellen Aspekten stand —, daß aber die Verteilungsaspekte sich gerade aufgrund der sozialpolitischen Erfolge verändert haben. Der Gesichtspunkt des Rentenniveaus, des Verhältnisses von Renteneinkommen zu Aktiveinkommen, steht nicht mehr so eindeutig im Vordergrund, wie bisher vielfach in der öffentlichen Diskussion, vielmehr ist die Frage der Verteilung der Renteneinkommen und die Frage der Belastbarkeit der Aktiveinkommen gleichrangig daneben getreten. Zwar geht die Wissenschaftlergruppe davon aus, daß es eine feste Belastungsgrenze, zumal über längeren Zeitraum hin gesehen, nicht gibt. Wohl aber spielt die Belastungszunahme, und zwar vor allem in ihrem Verhältnis zur realen Einkommenszunahme der Aktiven im Zusammenhang mit

dem wirtschaftlichen Wachstum, eine Rolle auch im Hinblick auf die Leistungsbereitschaft und damit auf die Größe des sozialpolitisch Verteilbaren. Es ist davon auszugehen, daß zusätzliche Belastungen der Versicherten noch eher hingenommen werden, wenn sie der eigenen Versorgung dienen, als wenn sie in einen großen Topf gehen. Auch unter dieser Perspektive gewinnt die Beachtung des Beitragsäquivalenzprinzips erneut an Gewicht.

**223.** Auf lange Sicht, beginnend aber schon im kommenden Jahrzehnt, sind die infolge des Bevölkerungsstrukturwandels, konkret des Geburtenrückganges im vergangenen Jahrzehnt bevorstehenden Probleme finanziell beherrschend. Dafür ist nicht in dem Sinne wie es der Einzelne täte, etwa durch Vorsparen, ausreichende Abhilfe zu gewinnen. Gerade die Tatsache, daß ein Teil dieses demographischen Problems infolge der Geburtenentwicklung im vergangenen Jahrzehnt bereits fest vorgegeben ist, läßt es als geradezu unerlässlich erscheinen, daß bei allen Reformvorschlägen, so z. B. auch den zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, der Gesichtspunkt der Kostenneutralität streng beachtet wird — denn das Bevölkerungsstrukturproblem ist nun einmal in der Größenordnung der finanziellen Auswirkungen beherrschend, als solches ist es nicht kostenneutral zu lösen. Folglich muß in anderen Bereichen um so mehr auf die finanziellen Wirkungen geachtet werden — und zwar gerade unter den sozialen Aspekten der Einkommensverteilung und der Belastbarkeit. Somit stimmen auch unter diesen Perspektiven die Aufgabenstellungen der angemessenen Verteilung, der Beitragsäquivalenz und der Finanzierbarkeit in erheblichem Umfang überein.

Berlin, den 14. Dezember 1980

**Prof. Dr. Grohmann**  
**Prof. Dr. Krupp**  
**Prof. Dr. Mackscheidt**  
**Prof. Dr. von Maydell**  
**Prof. Dr. Meinhold**  
**Prof. Dr. Schmähl**



## Zusammenfassung des Gutachtens der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zu längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung

1. Der Sozialbeirat hat gemäß seinem Gutachten vom 23. Februar 1979 — in Abstimmung mit der Bundesregierung — eine Gruppe von Wissenschaftlern beauftragt, eine Analyse der „längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung“ innerhalb des Gesamtgefüges der Altersversorgung und unter Berücksichtigung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen vorzunehmen. Diese Gruppe wurde am 12. November 1979 konstituiert, sie besteht aus den Professoren Dr. Grohmann, Dr. Krupp, Dr. Mackscheidt, Dr. von Maydell, Dr. Meinhold (Vorsitzender) und Dr. Schmähl. Das Gutachten wurde am 14. Dezember 1980 abgeschlossen.
2. Die Wissenschaftlergruppe geht davon aus, daß zwar eine Reihe von teils schwerwiegenden Reformmaßnahmen im Bereich der Alterssicherung, nicht aber ihre vollständige Neukonzeption erforderlich sei. Insbesondere ist am Prinzip, die Renten am früheren eigenen Einkommen und am jeweiligen aktuellen Einkommensniveau zu orientieren, festzuhalten. Dabei sind die Prinzipien der Beitragsäquivalenz, des sozialen Ausgleichs und des Generationenvertrages zu berücksichtigen.
3. Nicht alle „sozialen Besitzstände“ können ungeprüft bejaht werden. Im Grundsatz ist für diejenigen, die schon Anspruch auf Rente haben, der Besitzstand zu wahren. Für diejenigen, die bisher Anwartschaften, aber noch keine Ansprüche im System erworben haben, kann sich die Besitzstandsgarantie nur auf die bis dahin selbst erworbenen Anwartschaften beziehen. Für Anwartschaften, die auf dem Prinzip des sozialen Ausgleichs beruhen, ist sorgfältig zu prüfen, ob für sie ein Besitzstand anzuerkennen ist. Die Besitzstandsgarantie beinhaltet nicht das Recht, Anwartschaften wie bisher auch in Zukunft zu erwerben. Für die neu in das System Eintretenden bestehen im Zeitpunkt ihres Eintritts keine Besitzstände.
4. Die Notwendigkeit einer Reform ist durch eine ganze Anzahl von Entwicklungen bedingt:
  - die abnehmende Dringlichkeit, die Renteneinkommen relativ zu den Erwerbstätigeneinkommen weiter stärker anzuheben
  - erhebliche Schwankungen in der Finanzlage der Rentenversicherungsträger
  - die Abnahme des Anteils der Bundeszuschüsse an den Ausgaben der Rentenversicherungsträger ohne einleuchtenden verteilungspolitischen Grund
  - die relative Begünstigung der Bezieher höherer Einkommen durch die Rentenberechnung auf der Grundlage des Bruttoeinkommens bzw. durch die faktische Nichtbesteuerung der Renten
  - das unkoordinierte Nebeneinander verschiedener Alterssicherungssysteme
  - die langfristige demographische Entwicklung.
5. Zur Beurteilung von Reformvorschlägen zur Weiterentwicklung des sozialen Alterssicherungssystems müssen Kriterien entwickelt werden. Hierzu kann eine Diskussion von Zielen dienen.
6. Wichtige Ziele sind:
  - die Stetigkeit des Nettoeinkommens
  - Verminderung der Ungleichmäßigkeit der Bedarfdeckungsmöglichkeiten
  - Leistungsangemessenheit des Einkommens (Beitragsäquivalenz)
  - Vermeidung von Armut
  - Einkommensniveau und Einkommenswachstum
  - Vertrauen in die Stabilität und Gerechtigkeit der sozialen Sicherung
  - Stabilität von Ehe und Familie
  - Entfaltungschancen für das Individuum
  - Vermeidung von Vereinsamung
  - Stabilität im Altersaufbau
  - soziale Mobilität
  - Transparenz und Minderung von Verwaltungslast.
7. Von Reformen des Alterssicherungssystems sind in der Regel zahlreiche Ziele betroffen, die bei der Bewertung gleichzeitig berücksichtigt werden müssen. Dabei sind Wertentscheidungen sowohl über die Priorität der einzelnen Ziele als auch über die angestrebten Werte der Ziele zu treffen. Diese müssen politisch verantwortet werden.
8. Die künftige Bevölkerungsentwicklung, so wie sie sich in den bisher vorliegenden Vorausschätzungen darstellt, läßt längerfristig erhebliche Probleme für die Alterssicherung erwarten. Diese können mit Hilfe einer Modellrechnung abgeschätzt werden, in der die wichtigsten Verhaltensannahmen über den gesamten Vorausschätzungszeitraum hinweg konstant gehalten werden. Mit Alternativrechnungen kann der

Einfluß anderer Verhaltensannahmen deutlich gemacht werden. Die Ergebnisse dieser Modellrechnungen hängen freilich von den zahlreichen notwendigen Annahmen ab, die keineswegs immer selbstverständlich sind und bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden müssen. Konkret bedeuten die hier gemachten Annahmen, daß das Modell der Untersuchung langfristiger Perspektiven dient, für kurzfristige (15jährige) Vorausberechnungen nicht geeignet und auch nicht mit ihnen vergleichbar ist.

9. Unterstellt man die Heirats- und Geburtenhäufigkeit des Jahres 1977, wird bald nach der Jahrhundertwende ein Beitragssatz von über 20 v. H. nötig werden, wenn der Ausgleich der zusätzlichen Belastung nur über Erhöhungen der Beitragssätze erfolgt. Der stärkste Anstieg liegt mit jährlich etwa 0,7 Prozentpunkten zwischen 2025 und 2030. Etwa um 2035 beträgt der erforderliche Beitragssatz nach dieser Rechnung knapp 35 v. H., am Ende des Vorausberechnungszeitraums (2050) bleibt er noch über 30 v. H. Selbst eine sofortige Rückkehr zu den Heirats- und Geburtenhäufigkeiten von 1970 machte vorübergehend noch eine Beitragserhöhung auf über 26 v. H. notwendig.
10. Führt man die Rechnung analog mit verschiedenen Varianten der Teilhaberrente durch, so ändert sich nicht sehr viel an den Ergebnissen. Sieht man von denjenigen Formen ab, die kaum eine Realisierungschance haben, ergibt sich eine Verteuerung gegenüber dem geltenden Recht. Der erforderliche Beitragssatz liegt aber im Maximum allenfalls um einen, höchstens um zwei Prozentpunkte höher, wobei jedoch die Kosten einer Anrechnung von Erziehungszeiten noch nicht eingeschlossen sind. Beim Übergang vom bisherigen zum künftigen Recht entstehen allerdings allein aus Gründen der Besitzstandswahrung und des Vertrauensschutzes höhere Kosten.
11. Läßt man den Beitragssatz unverändert und sucht den Ausgleich allein über Absenkungen des Rentenniveaus, so sinkt dieses im ungünstigsten Falle (Heirats- und Geburtenhäufigkeiten wie 1977) auf unter 25 v. H. ab. Ein Rentner erhielte dann bei 40 Versicherungsjahren nicht einmal mehr ein Viertel eines vergleichbaren Bruttolohns an Rente. Bei den Heirats- und Geburtenhäufigkeiten wie 1970 ergibt sich als Untergrenze für das Rentenniveau 30 v. H.
12. Während bei Variation des Beitragssatzes die Auswirkungen der vorausberechneten Bevölkerungsentwicklung voll zu Lasten der Aktiven gingen, gingen sie bei Variation des Rentenniveaus voll zu Lasten der Rentner. Beides sind offenbar aus heutiger Sicht keine gangbaren Wege.
13. Eine gewisse, wenn auch begrenzte Entlastung könnte von Veränderungen im Erwerbsverhalten, evtl. in Verbindung mit einer Änderung der Altersgrenzenregelung, ausgehen. Der bei gegebenem Rentenniveau erforderliche Beitragssatz ermäßigt sich zum Beispiel um bis zu zwei Prozentpunkte, wenn man mit den Erwerbsquoten des Jahres 1970 statt mit denen der Jahre 1977 bis 1979 rechnet. Stärkere Entlastungen wären höchstens vorübergehend zu erwarten.
14. Der mögliche Entlastungseffekt von Wanderungsbewegungen, konkret der Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer im Zeitpunkt sehr hoher Belastung, wird häufig überschätzt. Nur bei sehr genauer zeitlicher Steuerung der Wanderungsbewegungen, die aber nicht als realisierbar angesehen werden kann, könnte sich eine Entlastung von maximal 3 v. H. des Beitragssatzes ergeben. Auch diese Entlastung wäre nur vorübergehend.
15. Vor dem Hintergrund der langfristigen Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung und der einleitend genannten Probleme hält die Wissenschaftlergruppe Reformen in verschiedenen Bereichen der gesetzlichen Rentenversicherung für nötig. Sie hat die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten diskutiert und Vorschläge entwickelt. Dabei geht sie davon aus, daß es wünschenswert wäre, wenn die Gesamtheit der vorgeschlagenen Reformmaßnahmen, die aufeinander abgestimmt sind, realisiert würde. Hiermit ist freilich nicht ausgeschlossen, daß es sinnvoll sein kann, auch einzelne der hier vorgeschlagenen Reformen zu realisieren.
16. Zur Lösung der demographisch bedingten Probleme des Alterssicherungssystems gibt es keine Patentrezepte. Es ist vielmehr eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen mit Entlastungswirkungen ins Auge zu fassen. Dabei sind gegebenenfalls auch solche Maßnahmen zu berücksichtigen, die zunächst zusätzliche Belastungen mit sich bringen, später aber zu Entlastungen führen. Hierdurch kann sowohl der maximal notwendige Beitragssatz vermindert als auch die Entwicklung der Beiträge verstetigt werden; insbesondere das sehr starke Ansteigen der Beiträge zwischen den Jahren 2020 bis 2030 kann so abgemildert werden. Das heißt aber, daß der Zeitpunkt von Reformmaßnahmen sorgfältig überlegt werden muß.  
  
Vor diesem Hintergrund ist insbesondere zu klären, bis zu welcher Einkommenshöhe eine soziale Sicherung notwendig ist.
17. Die Wissenschaftlergruppe hat sich ausführlich mit dem Problem der Aktualisierung beschäftigt. Hierzu stellt sie zwei Lösungsvorschläge zur Diskussion. Für diese sprechen insbesondere die verteilungspolitisch erwünschte Verstetigung des Rentenniveaus und die Verminderung von Schwankungen der Finanzlage der Rentenversicherungsträger. Bedenken gegen eine Aktualisierung sind vor allem aus konjunkturpolitischen Gründen vorzubringen. In den meisten Fällen kann der zeitliche Rückstand der allgemeinen Bemessungsgrundlage antizyklisch wirken. Dieser Vorteil kann freilich dadurch zunichte gemacht werden — und dies ist

- teilweise geschehen —, daß die Überschüsse in Hochkonjunkturzeiten für Leistungsverbesserungen verbraucht werden oder das Motiv zur Stundung bzw. Streichung der Bundeszuschüsse abgeben. Außerdem wird in der neuen konjunkturpolitischen Diskussion vielfach die mittelfristige Ausrichtung der Konjunkturpolitik, d. h. ihre Verstetigung, gefordert.
18. Eine Hauptschwierigkeit jeder Aktualisierung ist, daß die Bruttoarbeitsentgelte des laufenden Jahres zu Beginn des Jahres noch nicht bekannt sind. Berücksichtigt man den Zeitbedarf der Anpassungsgesetzgebung, ist auch das Einkommen des Vorjahres nur mit Hilfe von Schätzungen zu ermitteln. Angesichts dieser Schwierigkeiten stellt die Kommission zwei Lösungsvorschläge zur Diskussion:
- a) Zur Bestimmung der allgemeinen Bemessungsgrundlage für ein beliebiges Jahr wird zunächst das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt des Vorjahres um den Prozentsatz angehoben, um den nach der geltenden Rentenformel die allgemeine Bemessungsgrundlage steigen würde. Die sich so ergebende Größe wird sodann um den Prozentsatz vermindert, um den das zu sichernde Eckrentenniveau niedriger liegt als 60 v. H.
- b) Es ist aber auch möglich, an der gegenwärtigen Rentenformel festzuhalten und den Anpassungsmodus nur dann zu verändern, wenn das Rentenniveau bestimmte Grenzen unter- oder überschreitet. Auch hierdurch würde die verteilungspolitisch erwünschte Verstetigung des Rentenniveaus und eine Minderung der Schwankungen der Rücklagen der Rentenversicherungsträger erreicht. Bei der Feststellung des aktuellen Rentenniveaus ist man auf Schätzungen der Einkommensentwicklung angewiesen.
19. Beide Verfahren lassen es zu, den Zielwert für das Rentenniveau bzw. dessen obere und untere Begrenzung durch verteilungspolitische Entscheidungen zu verändern. Bei beiden Verfahren ist es aber auch möglich, die verteilungspolitischen Normwerte für das Rentenniveau quasi automatisch veränderten Bedingungen anzupassen, beispielsweise dann, wenn bei der Rentenanpassung auch Veränderung der Beitragsbelastung in der Rentenversicherung berücksichtigt werden.
20. Die Wissenschaftlergruppe hat sich intensiv mit Vorschlägen befaßt, einerseits anstelle der bisherigen Bruttoanpassung die Renten zukünftig entsprechend der Veränderung der Nettolöhne folgen zu lassen, andererseits die Besteuerung der Renten und übrigen Alterseinkünfte zu verändern und besser aufeinander abzustimmen. Die Wissenschaftlergruppe schlägt aus verteilungspolitischen Überlegungen — sowohl im Hinblick auf das Verhältnis der Entwicklung von Renten und Versicherteneinkommen zueinander als auch im Hinblick auf das Verhältnis
- der Einkommen der Rentner untereinander — eine Kombination spezifischer Formen von Nettoanpassung und einer veränderten Besteuerung von Renten vor. Dies sollte in folgender Weise geschehen: Bei der Rentenanpassung sollten künftig neben der Veränderung der Bruttolöhne Veränderungen des Beitragsatzes der Rentenversicherung berücksichtigt werden. Die Besteuerung der Renten sollte im Grundsatz am gegenwärtig praktizierten Prinzip der Teilbesteuerung von Renten anknüpfen. Allerdings sollte die Ertragsanteilsbesteuerung der Renten allmählich ausgeweitet werden. Dies sollte aber so erfolgen, daß Renten nicht etwa absolut sinken, sondern nur im Zuge der Anpassung bei höheren Rentnerhaushaltseinkommen vermindert steigen. Damit würde die Besteuerung im Gegensatz zur jetzigen Situation effektiv wirksam werden. Eine Besteuerung sollte so ausgestaltet werden, etwa durch ein Quellenabzugsverfahren, daß keine übermäßigen Kosten entstehen und keine erhöhten Finanzausgleichsprobleme hervorgerufen werden. Im Vordergrund dieses Vorschlags stehen die verteilungspolitischen Wirkungen. Je stärker freilich Veränderungen der Bevölkerungsstruktur für die Rentenversicherung finanziell belastend wirksam werden, um so mehr können auch die finanziellen Gesichtspunkte einer solchen Neuerung zu Buche schlagen.
21. Die Wissenschaftlergruppe geht davon aus, daß sowohl im Interesse einer langfristigen Finanzplanung der Rentenversicherungsträger als auch im Interesse des Vertrauens der Versicherten in die Kontinuität ihrer Alterssicherung über die Höhe des Bundeszuschusses niemals diskretionär, wie faktisch in der Vergangenheit immer wieder geschehen, entschieden werden darf. Die Gruppe hat eine Reihe von Vorschlägen für eine Regelbindung des Zuschusses diskutiert. Sie ist, da alle anderen teilweise logisch besser zu begründenden Schlüssel für eine solche Regelbindung nicht eindeutig quantifizierbar sind, zu der Überzeugung gelangt, daß es immer noch am besten ist, die Bundeszuschüsse in Form eines festen Prozentsatzes an den Gesamtausgaben der Rentenversicherungsträger und nicht wie bisher an die Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage zu binden. Der Anteil der Bundeszuschüsse an den Gesamtausgaben der Rentenversicherungsträger ist seit 1957 von 30,9 auf 17,6 v. H. gesunken und sollte — angesichts der Größenordnung der „versicherungsfremden Leistungen“, die, wie auch immer man sie zu messen versucht, wesentlich höher zu veranschlagen sind — wieder merklich heraufgesetzt werden. Als Zielbereich schlägt die Gruppe 20 bis 30 v. H. der Gesamtausgaben der Rentenversicherung vor. Die Erhöhung sollte jedoch schrittweise dann erfolgen, wenn aus Gründen der demographischen Entwicklung bei unverändert geltendem Leistungsrecht Beitragsatzserhöhungen notwendig werden. Dann sollte der Bundeszuschuß mit der gleichen Rate erhöht werden, wie die Beitragsätze steigen.

22. Eine Änderung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag hält die Wissenschaftlergruppe nicht für angemessen. Sie hat die unterschiedlichen vorgetragenen Argumente sorgfältig geprüft und verkennt nicht, daß wichtige Gründe für eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage der Arbeitgeberbeiträge sprechen. Insgesamt überwiegen aber die Nachteile eines derartigen Vorschlages.

In bezug auf die wettbewerbs-, struktur- und arbeitsmarktpolitischen Wirkungen zeichnen sich neben wenigen Vorteilen nicht zu übersehende Nachteile ab. Die sicher beschäftigungspolitisch wünschenswerte Entlastung der lohnbezogenen Beiträge ist eher kurzfristiger Natur. Demgegenüber ist es möglich, daß die Belastung des Faktors Kapital jene Wachstumsimpulse dämpft, die spezifisch auf arbeitssparendem technischem Fortschritt beruhen. Dieser Effekt ist als langfristiger und dauerhafter anzusehen. Dies Argument wird verstärkt, wenn man berücksichtigt, daß spätestens Mitte der 90er Jahre eine Verknappung des Produktionsfaktors Arbeit wahrscheinlich ist. Wichtig ist auch der Gesichtspunkt, daß mit einer derartigen Neuregelung vom Prinzip der Beitragsäquivalenz abgewichen wird, wodurch sowohl steuerwiderstandsähnliche Phänomene geweckt als auch der Konsens über die Aufteilung der Lasten gefährdet werden könnte. Die Ergiebigkeit dieser neuen Finanzierungsquelle würde im übrigen davon abhängen, zu wessen Gunsten eine Änderung der Lastenverteilung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ausfallen würde.

23. Die Frage, inwieweit demographisch bedingte Belastungsveränderungen durch Formen der Kapitalansammlung aufgefangen werden können, ist gründlich geprüft worden. Angesichts der Grundtatsache, daß die Alten jeder Generation immer aus dem jeweiligen Sozialprodukt finanziert werden müssen, ist es nicht überraschend, daß von derartigen Sparvorgängen nur marginale Effekte erwartet werden können. Will man das Problem in nennenswertem Umfang durch Ansammlung von Kapital lösen, muß man damit rechnen, daß das Ansparen deflatorische, das Entsparen inflatorische Vorgänge auslöst. Vorschläge, das Problem durch Kapitalansammlung im Ausland zu lösen, übersehen die zahlreichen politischen und weltwirtschaftlichen Probleme, die bei Kapitalexporth und -rücktransfers derartiger Größenordnungen entstehen würden. Letztlich kann derartiges Sparen nur in der Form einer ergänzenden privaten Alterssicherung erfolgen. Als Ersatz oder Finanzierungsinstrument für die gesetzliche Alterssicherung ist es nicht geeignet.
24. Die Wissenschaftlergruppe ist der Meinung, daß das Problem einer Mindestsicherung gelöst werden muß. Dieses steht auch im Zusammenhang mit den geplanten Regelungen für die Reform der sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen. Für den Normalfall derjenigen, die lebenslang der Sozialversicherung angehört haben, muß die Alterssicherung so gestaltet werden, daß ein Alterseinkommen erreicht wird, das über der Sozialhilfe liegt. Die Gruppe ist allerdings der Meinung, daß diese Mindestsicherung auf beitragsäquivalente Weise erfolgen sollte.
- Die aus allgemeinen Mitteln finanzierte Sozialhilfe sollte demgegenüber auf unvorhersehbare Notfälle beschränkt bleiben.
25. Die Diskussion um die Gewährleistung einer Mindestversorgung macht deutlich, daß geklärt werden muß, inwieweit es der Gesellschaft zugemutet werden kann, die Kosten mangelnder Vorsorge für das Alter zu tragen. Die Sozialhilfe bietet eine Auffangposition für den unverschuldet in Not Geratenen; sie ist überfordert, wenn sie Versorgungslücken decken muß, die darauf zurückgehen, daß jemand es unterlassen hat, Vorsorge für sein Alter zu treffen. Der Wissenschaftlergruppe erscheint es daher geboten, eine allgemeine Sicherungspflicht für das Alter von jedem Staatsbürger zu verlangen, die zumindest die oben genannte Mindestsicherung abdeckt. Dabei sind auch Formen der Alterssicherung außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, die bestimmten Kriterien genügen, zu berücksichtigen.
26. Bei der Diskussion der Versicherungspflicht ist auch zu überprüfen, in welchem Umfang die Vorsorge für das Alter sozial abgesichert werden soll. Dieser Gedanke ist schon heute in der Beitragsbemessungsgrenze und in der sich aus ihr ergebenden Begrenzung der persönlichen Bemessungsgrundlage angelegt. Dahinter steht die Vorstellung, daß von einem bestimmten Einkommensniveau ab der Betroffene selbst entscheiden sollte, in welcher Höhe er für sein Alter vorsorgt. Die demographisch verursachten Belastungsprobleme könnten nach einer Übergangsphase gemildert werden, wenn es gelänge, den sozial gesicherten Teil zu begrenzen.
- Ein Potential für diese Begrenzung der sozial gesicherten Rentenansprüche liegt insbesondere bei gut verdienenden Zwei-Verdiener-Ehen. Würde hier eine Begrenzung des Sicherungsniveaus erfolgen, würde damit zugleich die durch die jetzige Regelung gegebene Diskriminierung der Ein-Verdiener-Ehe mit Kindern vermindert. Man könnte zum Beispiel die Beitragsbemessungsgrenze am Haushalt und nicht an der Einzelperson orientieren. Alternativ hierzu könnte man es den Ehepartner überlassen, ob sie die Beitragsbemessungsgrenze einmal oder zweimal in Anspruch nehmen wollen, so daß sie ihr soziales Sicherungsniveau selbst wählen. Welche dieser Lösungen man wählt, hängt freilich auch davon ab, wie die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen erfolgt.
27. Die Gruppe hielt es für notwendig, die Frage der sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen noch einmal aufzugreifen. Sie ist der Auf-

- fassung, daß die zur Zeit im politischen Raum diskutierten Lösungen auch aus finanziellen Gründen nicht vertretbar sind. Eine Absenkung der Teilhabesätze würde aber zu sozialpolitisch kaum vertretbaren Ergebnissen führen.
28. Gegen die in der politischen Diskussion bevorzugten Lösungsvorschläge, die im übrigen nur teilweise mit dem Gutachten der 84er Kommission begründet werden können, sprechen im wesentlichen die folgenden Argumente:
- Die erwartbaren, demographisch bedingten Finanzierungsschwierigkeiten des sozialen Alterssicherungssystems, die eine zusätzliche Belastung — wie sie mit den jetzt diskutierten Reformvorschlägen verbunden ist — unvertretbar erscheinen lassen, zumal wenn die Hauptbelastung erst dann eintritt, wenn die demographischen Faktoren verstärkt wirksam werden.
  - Die erhebliche Verletzung der Beitragsäquivalenz, die sowohl in der von der Ehedauer unabhängigen Teilhaberrente als auch in der Hundertprozentgarantie liegt.
  - Die nach wie vor erwartbare Unterversorgung einer nicht unerheblichen Anzahl von Frauen, insbesondere derjenigen, die durch Kindererziehung zur langfristigen Stabilität der Rentenversicherung beigetragen haben.
  - Fragwürdige verteilungspolitische Konsequenzen, insbesondere im Bereich hochverdienender Haushalte, in denen beide Ehepartner erwerbstätig sind.
29. Die finanziellen Konsequenzen der Reformvorstellungen der Parteien sind zur Zeit nur schwer abschätzbar. Wichtige Informationen liegen zur Zeit nicht vor, werden aber in absehbarer Zeit aus den Erhebungen des VDR verfügbar sein. Die Wissenschaftlergruppe warnt davor, Entscheidungen zu treffen, bevor genauere Berechnungen der zu erwartenden Finanzierungssituation vorliegen. Es läßt sich freilich schon jetzt absehen, daß bei den Reformvorstellungen der Parteien eine zusätzliche Belastung zu erwarten ist.
30. Die Wissenschaftlergruppe weist darauf hin, daß mehrere Modelle vorhanden sind, die diese gravierenden Nachteile der jetzt in der Politik angestrebten Lösung vermeiden. So sollte auf jeden Fall vermieden werden, das System zusätzlich finanziell zu belasten, vielmehr sollte vor dem Hintergrund der ohnehin zu erwartenden Schwierigkeiten angestrebt werden, mit der Reform auch eine gewisse Entlastung in bezug auf das sozial abgesicherte Alterseinkommen zu erreichen.
- Das Spektrum möglicher Lösungsvorschläge dürfte zwischen einem Modell einer strengen Teilhaberrente, ergänzt durch eine ausreichende Anrechnung von Erziehungszeiten und eine Zusatzversicherung der nichtkindererziehenden und nichterwerbstätigen Ehefrau einerseits und dem Modell einer eigenständigen sozialen Sicherung der Frau mit besonderen Beiträgen andererseits, liegen.
31. Die Wissenschaftlergruppe empfiehlt daher, die Diskussion um die soziale Sicherung der Frau noch einmal wieder auf alle zur Diskussion stehenden ernsthaften Alternativen auszudehnen und auch unter dem Gesichtspunkt der Kostenneutralität zu überdenken.
32. Bei Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung stellt sich die Frage, inwieweit diese auf andere Sicherungssysteme übertragen werden können oder müssen. Aber auch unabhängig von Reformen ist zu fragen, wieweit eine Harmonisierung der überkommenen Systeme ohnehin notwendig und sinnvoll ist.
33. Harmonisierungsüberlegungen sind insbesondere in bezug auf die Basis-Alterssicherungssysteme, nämlich die gesetzliche Rentenversicherung, die Beamtenversorgung und die meisten berufsständischen Versorgungswerke, anzustellen. Angesichts der Steuerfinanzierung der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst ist auch diese an dieser Stelle zu berücksichtigen.
34. Bei Harmonisierungsüberlegungen ist zu prüfen, ob die sich im Laufe der Entwicklung herausgebildeten oder beibehaltenen Unterschiede noch gerechtfertigt sind. Eine früher bestandene Rechtfertigung für unterschiedliche Regelungen kann durch die gesellschaftliche Entwicklung weggefallen oder fragwürdig geworden sein. Es geht freilich nicht um eine schematische Angleichung bestehender Unterschiede; eine richtig verstandene Harmonisierung kann unter Umständen auch erfordern, daß bestehende Differenzierungen aufrechterhalten oder sogar neu geschaffen werden, wenn nur so die Harmonie des Gesamtsystems gewährleistet werden kann.
35. Für die Forderung nach Harmonisierung der Alterssicherungssysteme werden folgende Gründe angeführt:
- Es gibt unterschiedliche Lösungen von Einzelfragen, ohne daß diese Unterschiede in den Besonderheiten des jeweiligen Systems voll gerechtfertigt sind oder durch die gesellschaftliche Entwicklung erforderlich erscheinen.
  - Die demographisch verursachten Belastungen des Alterssicherungssystems erfordern, daß die von allen Beteiligten notwendigerweise zu fordernden Opfer von den Angehörigen aller Alterssicherungssysteme übernommen werden.
  - Die in den unterschiedlichen Alterssicherungssystemen liegenden Mobilitätshemmnisse sollten vermindert werden.
  - Ein Ausgleich zwischen verschiedenen Alterssicherungssystemen, wie er zum Beispiel im Rahmen des Versorgungsausgleichs notwendig ist, erfordert ein höheres Maß der Harmonisierung der Systeme.

36. Besonders dringlich ist die Harmonisierung an folgenden Stellen:

- Das unterschiedliche Ausmaß der Steuerfinanzierung der Alterssicherung ist zu überprüfen.
- Im Bereich der Leistung sind es vor allem die Fälle der Unter- und Überversorgung, bei denen eine Harmonisierung unter rechtlichen und sozialpolitischen Gesichtspunkten dringlich ist.
- Unterschiedliche Regelungen in der Besteuerung von Altersbezügen sind zu überprüfen.
- Wichtige Anspruchsvoraussetzungen wie Steigerungssätze, Wartezeiten und Höhe des sozial abgesicherten Einkommens sind auf ihre Berechtigung zu untersuchen.

37. Auf lange Sicht, beginnend aber schon im kommenden Jahrzehnt, sind die infolge des Bevölkerungsstrukturwandels, konkret des Geburtenrückganges in den vergangenen Jahrzehnten

bevorstehenden Probleme finanziell beherrschend. Dafür ist nicht in dem Sinne wie es der Einzelne täte, etwa durch Vorsparen, ausreichend Abhilfe zu gewinnen. Gerade die Tatsache, daß ein Teil dieses demographischen Problems infolge der Geburtenentwicklung im vergangenen Jahrzehnt bereits fest vorgegeben ist, läßt es als geradezu unerlässlich erscheinen, daß bei allen Reformvorschlägen, so zum Beispiel auch den zu sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, der Gesichtspunkt der Kostenneutralität streng beachtet wird, denn das Bevölkerungsstrukturproblem ist nun einmal in der Größenordnung der finanziellen Auswirkungen beherrschend, als solches ist es nicht kostenneutral zu lösen. Folglich muß in anderen Bereichen um so mehr auf die finanziellen Wirkungen geachtet werden, und zwar gerade unter den sozialen Aspekten der Einkommensverteilung und der Belastbarkeit. Somit stimmen auch unter diesen Perspektiven die Aufgabstellungen der angemessenen Verteilung, der Beitragsäquivalenz und der Finanzierbarkeit in erheblichem Umfang überein.