

Arendt, Walter; Katzer, Hans; Molitor, Bruno; Metze, Ingolf

Article — Digitized Version

Krise der Rentenversicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Arendt, Walter; Katzer, Hans; Molitor, Bruno; Metze, Ingolf (1976) : Krise der Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 9, pp. 435-447

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134988>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Krise der Rentenversicherung

Die Diskussion um die finanzielle Lage der Rentenversicherung hat kurz vor der Bundestagswahl ihren Höhepunkt erreicht. Wie ist die finanzielle Lage der Rentenversicherung? Welche Konsolidierungsmaßnahmen bieten sich an?

Walter Arendt

Gegen übereilte Maßnahmen

Wer heute finanzielle Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung behandelt, sollte zunächst unter anderen folgende Gesichtspunkte bedenken:

Die gesetzliche Rentenversicherung ist heute für die Mehrheit der älteren Generation die Grundlage ihrer Versorgung. Wirtschaftliche Sicherheit ihres Alters ist gleichbedeutend mit Sicherheit der Renten und ihrer Finanzierung. Eine öffentliche Diskussion über diese Sicherheit muß ihre psychologischen und sozialpsychologischen Grenzen verantwortungsvoll berücksichtigen.

Wer heute über Renten spricht, darf die erheblichen Rentensteigerungen in den letzten Jahren nicht unbeachtet lassen. Er muß wissen, daß sie dem Rentner deutlich gemacht haben, daß er Teil hat an wirtschaftlichem Wachstum und daß der alte Mitbürger nicht nur bekommt, was als Geschenk oder Fürsorge für ihn übrigbleiben mag. Seit 1969 wurden die Renten auf mehr als das Doppelte erhöht. Aus je 100 DM im Jahre 1969 sind heute jeweils 203,50 DM geworden. Wer 1969 zum Beispiel 500 DM Rente hatte, bekommt heute 1017,50 DM monatlich. Die Lebenshaltung der Rent-

nerhaushalte dagegen hat sich in diesem Zeitraum weit weniger verteuert. Wer nachrechnet, wird feststellen: Die Kaufkraft der Renten ist seit 1969 um 40 % gestiegen.

Die Größenordnung der bewegten Summen und die zeitliche Verzögerung der Rentenanpassung an die Lohnsteigerungen haben große Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die antizyklische Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, für den Kapitalmarkt.

Es ist unstrittig, daß wir zum Beispiel besonders aufmerksam die Finanzentwicklung der Rentenversicherung verfolgen müssen. Hier soll aber nichts zu einem Streit über Zahlen oder auch nur über Größenordnungen von Defiziten und deren absehbare Entwicklung beigetragen werden. Nur soviel: Wir alle kennen das Problem der Konjunkturprognosen. Ich will es nicht überbewerten; aber immerhin habe ich in meiner Amtszeit jetzt zum zweiten Mal damit zu tun. Seit einem Jahr liefern Fachprognostiker Zahlen, die sich nach relativ kurzer Zeit als zu pessimistisch erweisen. Im Jahre 1972 war es in der damaligen günstigen Konjunkturlage etwas anders: Die 200 Mrd. Überschuß,

auf denen 1972 die Schätzer der CDU/CSU für die 15-Jahres-Schätzung bestanden, haben Renten-Geschichte gemacht. Ich ziehe daraus die Konsequenz — und danach habe ich immer mein Handeln gerichtet —: Nicht überreagieren! Das sind wir den Rentnern und den Beitragszahlern schuldig. Übereilte Maßnahmen könnten sich sehr bald als falsch erweisen.

Noch zur Rentenreform 1972: Die Erfahrungen aus früheren Legislaturperioden legten es für eine vorausschauende planende und gestaltende Sozialpolitik nahe, große Leistungsverbesserungsgesetze nicht an das Ende einer Legislaturperiode zu legen. Die Zufallsmehrheit der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag 1972 widerstand dann auch tatsächlich nicht den Versuchungen, die von dem Rentenreformgesetzentwurf in den letzten Bundestagssitzungen vor der vorgezogenen Wahl 1972 ausgingen.

Fehlentscheidungen der Opposition

Diese und die folgenden Sätze schildern eine historisch-politische Entwicklung, die als Lehre für zweckmäßige Methoden der Sozialpolitik in einer modernen und demokratischen

Industriegesellschaft genommen werden sollte und zugleich auch Fakten geschaffen hat, die die heutige Finanzsituation der Rentenversicherung mitbestimmen.

Der Regierungsentwurf für die Zweite Rentenreform war lange und gründlich vorbereitet, für das dritte Jahr der Legislaturperiode vorgesehen, in sich ausgewogen und in seinem finanziellen Umfang so berechnet, daß die Leistungsverbesserungen ohne Schwierigkeit von der Rentenversicherung auf Dauer getragen werden konnten. Nach der Regierungsvorlage wären unter sehr vorsichtigen Annahmen zu keinem Zeitpunkt die Rücklagen geringer gewesen als 3,7 Monatsausgaben.

Dann hat die CDU/CSU-Opposition, um die Regierung zu übertrumpfen, über Bundesrat und Bundestag Gesetzentwürfe eingebracht, nach denen die Renten nicht am 1. Januar, sondern schon ein halbes Jahr früher, am 1. Juli, angepaßt werden sollten. Zudem trat sie dafür ein, bei der flexiblen Altersgrenze schon ab 63 volle Weiterarbeit neben der Rente zu erlauben. Dafür ließ sie das Baby-Jahr für Frauen ersatzlos fallen. Mit ihrer Zufallsmehrheit, die die CDU/CSU am Ende der letzten Legislaturperiode erreicht hatte, setzte sie dies schließlich durch.

Diese Rentenpolitik der CDU/CSU war nicht nur finanziell gefährlich, sie war auch, was die Verteilung der Mittel anbetraf, unsozial. Denn die Vorziehung des Rentenanpassungstermins hat den Beziehern von hohen Renten größere Vorteile gebracht als den Beziehern von kleinen Renten. Dies und der Wegfall des Baby-Jahres waren eine Benachteiligung vor allem der Frauen.

Höhepunkt des „Rentenberges“

Wenigstens die eine Fehlentscheidung dieser Zufallsmehr-

heit der CDU/CSU, nämlich der Weiterbezug von Arbeitsentgelt und Rente schon ab 63, konnte nach der Wahl von der Koalition beseitigt werden. Dies war unbedingt notwendig, weil sonst die flexible Altersgrenze praktisch zu zwei Einkommen geführt und deshalb nicht bis zu 70 %, wie berechnet und eingetreten, sondern zu 100 % in Anspruch genommen worden wäre. Glücklicherweise wurde eine Verfassungsklage der Landesregierung von Rheinland-Pfalz gegen diese Korrektur vom Bundesverfassungsgericht verworfen.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Walter Arendt, 51, SPD, ist seit 1969 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung in Bonn. Von 1964 bis 1969 war er Vorsitzender der IG Bergbau.

Hans Katzer, 57, CDU, ist stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Von 1965–1969 war er Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.

Prof. Dr. Bruno Molitor, 48, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Julius-Maximilians-Universität in Würzburg. Er leitet dort das Institut für Verteilungs- und Sozialpolitik.

Prof. Dr. Ingolf Metze, 41, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft an der Universität Münster. Seine Arbeitsgebiete umfassen Finanzwissenschaft und Sozialpolitik.

Wie ist nun die Entwicklung der Rentenfinanzen gegenwärtig zu beurteilen? Die weltweite Rezession, die auch das Wirtschaftsleben der Bundesrepublik Deutschland vorübergehend bestimmt hat, hat dazu geführt, daß in der gesetzlichen Rentenversicherung die Beitragseinnahmen schwächer wurden. Gleichzeitig wurden die Renten infolge des Mechanismus der Rentenformel an die hohen Lohnsteigerungen der vorausgegangenen Hochkonjunktur angepaßt. Zwischen Beitragseinnahmen und Rentenausgaben klafft dadurch eine Schere.

Man muß in der Rentenversicherung von der Tatsache ausgehen, daß im großen und ganzen die Finanzen der Rentenversicherung, lassen wir die zeitliche Verschiebung zwischen Renten- und Lohnentwicklung einmal außer Betracht, da sie sich im Laufe der Jahre ausgleicht, von dem Verhältnis Beitragszahler zu Rentnern abhängen. Dies ist die Eckzahl jeder Rentenpolitik. Seit den fünfziger Jahren sprechen die Fachleute vom „Rentenberg“, nämlich der ungünstigen Entwicklung zwischen Beitragszahlern und Rentnern, wenn die starken Jahrgänge, die vor dem Ersten Weltkrieg geboren wurden, von einer zahlenmäßig schwachen Generation getragen werden müssen. Fast ausschließlich wegen dieses Rentenberges mußten die Beiträge von 1957, als sie noch 14 % betragen, im Laufe der Jahre bis zu den noch heute geltenden 18 % erhöht werden.

Jetzt sind wir von der Bevölkerungsentwicklung her gesehen auf dem Höhepunkt des „Rentenberges“. Dieses Jahr erreicht der starke Jahrgang 1911 das Alter von 65 Jahren. Durch die flexible Altersgrenze sind schon Teile der noch stärkeren Jahrgänge 1912 und 1913 in Rente. Ab 1978 aber gehen diese Jahrgangsstärken der 65jährigen zurück.

Die jetzigen Jahrgangsstärken der 65jährigen werden erst 1993 wieder erreicht werden. Dies hängt bekanntlich mit dem Ersten und Zweiten Weltkrieg zusammen. Männer-Jahrgänge des Ersten Weltkrieges sind in der zweiten Phase des Zweiten Weltkrieges eingezogen und noch einmal dezimiert worden. Für die Rentenversicherung bedeutet dies, daß in Zukunft das Verhältnis Beitragszahler zu Rentnern von Jahr zu Jahr günstiger wird.

Drei mögliche Strategien

Wir stehen also vor dem Abstieg vom „Rentenberg“. Dies wirkt sich auch auf die Finanzlage der Rentenversicherung aus. Um mit einem vorübergehenden Defizit fertig zu werden, gibt es im Prinzip drei Wege:

- Man erhöht die Beiträge,
- man reduziert die Rentenanpassung,
- man greift zu den für solche Fälle gebildeten Rücklagen.

Gehen wir alle drei möglichen Strategien in ihren sachlichen und politischen Konsequenzen durch: Erhöht man die Beiträge auf dem Gipfel des Rentenbergs, dann nimmt man einen für die kommenden Jahre zu hohen Beitragssatz. Wir wollen die Solidarität der Beitragszahler mit den Rentnern bei zweistelligen Rentenanpassungen und gedämpften Lohnsteigerungen nicht strapazieren. Das gefährdet das moralische Fundament der Rentenversicherung.

Der zweite Ansatzpunkt wäre Abschwächung der Rentenanpassung. Auch dies halten wir

nicht für vertretbar. Warum sollen die Rentner der starken Jahrgänge vor dem Ersten Weltkrieg dafür bestraft werden, daß sie so zahlreich sind? Warum sollen die Renten der Jahrgänge nach dem Rentenbergs deswegen finanziell schlechter gestellt werden, weil ein Jahrzehnt vor ihnen so viele Kinder geboren wurden? Die Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung darf man nicht gerade den Rentnern aufbürden.

Bleibt drittens der Rückgriff auf die Vermögensrücklagen. Das Vermögen der Rentenversicherung wurde für Zeiten einer schwierigen Bevölkerungsentwicklung angesammelt. Da wir jetzt auf dem Höhepunkt des Rentenbergs angelangt sind, ist die Zeit gekommen, die Rücklagen entsprechend zu nutzen. Das ist vertretbar, denn die Beitragseinnahmen werden wieder steigen, die Anpassungssätze werden zurückgehen, die Stärke der Rentnerjahrgänge und damit das ungünstige Verhältnis zwischen Aktiven und Rentnern nimmt ab. Auch 1967, 1968 und 1969 wurden die damaligen Defizite der Rentenversicherung aus den Rücklagen gedeckt.

Nutzung der Rücklagen

Das Vermögen der Rentenversicherung ist jetzt groß genug, um die nächsten Jahre durchstehen zu können. Voraussetzung ist allerdings, daß man die Rentenversicherung von den bisherigen Überzahlungen an die Krankenversicherung der Rentner befreit. Die Bundesregierung hatte einen entsprechenden Gesetzentwurf eingebracht, der im

Parlament nicht mehr zur Verabschiedung kam. Diese Materie muß deshalb der nächste Bundestag noch einmal behandeln, und zwar vordringlich.

Das Vermögen der Rentenversicherung betrug Ende 1975 40 Mrd. DM. Das sind über 20 Mrd. DM mehr als 1969. Die Auflösung von Vermögensanlagen wird nicht ohne Schwierigkeiten abgehen. Dies ist aber ein rein technisches Problem. Die Diskussionen in den nächsten Wochen werden sich deshalb auf die Frage der Finanztechnik der Verflüssigung von Geldern der Rentenversicherung im Jahre 1977 beziehen. Von diesen technischen Fragen sollte sich niemand – bei allen Problemen für den Kapitalmarkt, die sich abzeichnen – verwirren lassen.

Sie lenken vom Kern der Sache, nämlich den mittelfristig nicht ungünstigen Perspektiven der Rentenversicherung, ab. Es ist ganz unwahrscheinlich, daß man jemals die Bundesgarantie zur Finanzierung der laufenden Renten in Anspruch nehmen muß.

Die Liquiditätsprobleme der Rentenversicherung für 1976 sind gelöst. Für 1977 wird es bei der Lösung von Problemen mindestens keinen Streit geben. Ich bin da durch die Erklärungen der Opposition beruhigt; sie hat eine sogenannte Sozialgarantie gegeben und der Regierung mit der Ankündigung beigepflichtet, daß auch nach ihrer Meinung der Satz der nächsten Rentenanpassung 10 % betragen solle. Ich gehe davon aus, daß diese Aussagen solide kalkuliert sind.

Wir machen die weltweite Fracht.



Hapag-Lloyd AG

Hans Katzer

Notwendig ist eine solide Wirtschaftspolitik

Die Diskussion um die finanzielle Lage der Rentenversicherung hat einen vorläufigen Höhepunkt erreicht und scheint zum Wahlkampfthema Nr. 1 zu werden. Die zahlreichen, sich widersprechenden Verlautbarungen haben zu einer großen Verwirrung und Verunsicherung der Bevölkerung geführt. Dies ist bedauerlich; zumal die Diskussion um die Krise in der Rentenversicherung bereits im Herbst letzten Jahres eröffnet worden ist und die CDU/CSU zu diesem Zeitpunkt der Bundesregierung angeboten hatte, auch unpopuläre Maßnahmen mitzutragen, um die langfristige Konsolidierung der Rentenversicherung zu gewährleisten. Um die aktuelle politische Auseinandersetzung zu verstehen, scheint es sinnvoll zu sein, die Entwicklung dieser Diskussion nachzuzeichnen.

Optimistische Annahmen

Im November 1975 hat der Bundesarbeitsminister den neuen Renten Anpassungsbericht vorgelegt. Statt der vom Gesetz vorgeschriebenen Vorausschätzung für die künftigen 15 Kalenderjahre hat die Bundesregierung „Modellrechnungen“ präsentiert, mit denen sie sich vor der politischen Entscheidung drückte, welche Entwicklung sie für wahrscheinlich hält. Der Sinn solcher Vorausberechnungen liegt nach Ansicht des Sozialbeirates beim Bundesarbeitsministerium darin, „Aufschluß darüber zu geben, ob ... die laufende Renten Anpassung ... möglich sein wird, ohne daß der Beitragssatz über die geltenden 18 % angehoben werden muß“. So „können in der künftigen Ent-

wicklung liegende Risiken sichtbar gemacht werden. Vorausberechnungen liefern damit die einzig mögliche und für die politische Entscheidung unentbehrliche Unterlage für ein Urteil darüber, unter welchen Bedingungen und mit welchen Konsequenzen politisch Angestrebtes erreichbar ist.“

Als Orientierungshilfe für politische Entscheidungen kann dieser Bericht nicht betrachtet werden. Die Modellrechnungen gehen von der optimistischen Annahme aus, daß sich die nächsten 15 Jahre ähnlich positiv entwickeln werden wie die vergangenen 15 Jahre. Bei keiner der Modellrechnungen sind die Annahmen der mittelfristigen Finanzplanung und des Jahreswirtschaftsberichtes berücksichtigt worden. So hat man z. B. statt einer tatsächlichen Arbeitslosenquote von ca. 5 % im Jahre 1975 als pessimistischste Annahme für das laufende Jahr nur 2,5 % Arbeitslose unterstellt – Annahmen also, die an der Realität der Jahre 1975 und 1976 völlig vorbeigehen.

Es blieb nicht nur bei diesen unrealistischen Annahmen, sondern man griff bewußt in die politische Trickkiste, um den Renten Anpassungsbericht einer Schönheitsoperation zu unterziehen. So unterstellt man eine Entlastung der Rentenversicherung durch eine beabsichtigte Neuregelung der Rentner-Krankenversicherung seit dem 1. 1. 1975. Diese Entlastung hätte für 1975 1,25 Mrd. DM und für die folgenden Jahre jeweils 5 bis 6 Mrd. DM betragen. Dieses Gesetz aber ist bis heute nicht verabschiedet. Gegen diese Neure-

gelung haben die Verbände der gesetzlichen Krankenversicherung energischen Widerspruch eingelegt. Sie ist selbst in der SPD/FDP-Koalition umstritten. Dagegen hat die Bundesregierung die Belastung der Rentenversicherung, die nach dem Polen-Abkommen als Rentenpauschale aus der Rentenversicherung gezahlt werden soll und die beschlossen worden ist, nicht berücksichtigt. Daß die Bundesregierung diese politischen Tricks angewendet hat, ließ schon zu diesem Zeitpunkt die Vermutung aufkommen, daß es ihr nur noch darum geht, die Rentenfinanzen bis zum Wahltag als gesichert erscheinen zu lassen.

Prekäre Finanzlage

Schon damals ist darauf aufmerksam gemacht worden, daß unter Berücksichtigung der Annahmen der mittelfristigen Finanzplanung und der bestehenden Rechtsgrundlage bereits im Jahre 1977 die gesetzlich vorgeschriebene Rücklagenhöhe der Rentenversicherung von 3 Monatsausgaben unterschritten werde. Diese Angaben sind dann im Februar 1976 durch Berechnungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) bestätigt worden. Der Verband kam zu dem Ergebnis, daß bei unverändertem Leistungsniveau in der Rentenversicherung schon 1977 eine Beitragsanhebung auf 19,6 % notwendig wäre.

In der Debatte des Deutschen Bundestages zum Renten Anpassungsbericht Ende Februar gab der Bundesarbeitsminister weder eine Antwort auf die Kritik an

diesem Bericht, noch setzte er sich mit den Ergebnissen des VDR auseinander. Für ihn gab es keine Probleme in der Rentenversicherung. Statt dessen mußte sich die Opposition, die zunächst nur zu einer Stellungnahme der Regierung zu diesen Ergebnissen aufgefordert hatte, den Vorwurf der Schwarzmalerei und der Verunsicherung der Rentner anhören. In der gleichen Debatte aber widersprach der eigene Koalitionspartner offen dem Bundesarbeitsminister. Der sozialpolitische Sprecher der FDP, Schmidt (Kempten), hält die Finanzlage der Rentenversicherung für so prekär, daß er eine „Aktualisierung“ der Renten fordert. Eine Aktualisierung, also die Anpassung der Rente nicht wie bisher an die Durchschnittslöhne der drei letzten Jahre, sondern an die des letzten Jahres, bedeutet zur Zeit nichts anderes als eine Kürzung der Rente.

Vielfältige Verharmlosungsversuche

Auf Drängen der CDU/CSU fand Mitte März im Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung eine Anhörung von Sachverständigen statt. Mitte April legte der VDR neue Berechnungen vor. Inzwischen haben auch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, die Deutsche Bundesbank, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Sozialbeirat eigene Ergebnisse vorgelegt, die die Berechnungen des VDR vom Februar noch einmal bestätigen und für 1977 einen finanziellen Engpaß der Rentenversicherung erwarten. Mitte Juli wird aus einem Rundschreiben des DGB ersichtlich, daß auch er die optimistische Einschätzung des Bundesarbeitsministers nicht teilt. Die nach wie vor aufgestellte Behauptung des Arbeitsministers, in der Rentenversicherung gäbe es gar keine Probleme, ist völlig unglaubwürdig geworden. Der

Tenor der Zeitungen: „Arendt mogelt sich durch“ (FAZ).

Bei dem Versuch, die Probleme in der Rentenversicherung zu verharmlosen, um so heil über den Wahltag zu kommen, bediente sich die SPD und insbesondere der Bundesarbeitsminister vielfältiger Varianten: Zunächst wurde das Vorhandensein von Problemen generell bestritten. Die CDU/CSU würde Horrorgemälde malen und Panikmache betreiben. Als die Ergebnisse des VDR sich nicht mehr beschönigen ließen, verwies man darauf, daß Berechnungen für die Zukunft schon häufig dem Irrtum unterworfen waren; dies, obwohl der VDR sehr vorsichtige Annahmen gemacht hatte. In Wahlveranstaltungen der SPD versucht man, diese Ergebnisse in einer anderen Form unglaubwürdig zu machen. Dort wird schlicht die These vertreten, der VDR stünde der CDU nahe; obwohl Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gemeinsam das Selbstverwaltungsgremium bestellen und der Vorsitzende des VDR, Gerd Muhr, stellvertretender Vorsitzender des DGB ist. In seinem nächsten Schritt hieß es, die Rentenversicherung hätte durch die Weltrezession zwar eine kleine Delle bekommen, doch durch den kommenden Aufschwung würden alle Probleme beseitigt werden.

Jetzt verweist der Bundesarbeitsminister — und der Bundeskanzler hat sich dem angeschlossen — auf die angeblich stolze Höhe des Rücklagevermögens der Rentenversicherung von 43 Mrd. DM. Dem steht nicht nur entgegen, daß das Rücklagevermögen bereits 1977 die gesetzlich vorgeschriebene Rücklagehöhe unterschreitet — der Bundesarbeitsminister hat vorsorglich die Aufhebung dieser Verpflichtung vorgeschlagen — und 1979 völlig aufgebraucht sein wird, sondern auch, daß dieses Vermögen größtenteils lang-

fristig angelegt ist und ohne große Verluste und ohne eine Einengung des Kapitalmarktes kurzfristig gar nicht zur Verfügung steht. Das neueste Verwirrspiel ist der Hinweis auf den „Rentenberg“, der mit dem starken Jahrgang 1914 im Jahre 1977 überschritten werde und auf den die stark geschwächten Jahrgänge ins Rentenalter folgen, während gleichzeitig geburtenstarke Jahrgänge ins Erwerbsleben eintreten werden. Nicht gesagt wird, daß in den Berechnungen des VDR über die zukünftige Entwicklung der Rentenfinanzen diese Bevölkerungsstruktur längst berücksichtigt worden ist.

Entwicklung des Defizits

Da die Bundesregierung offensichtlich nicht in der Lage ist, diese Beschwichtigungsversuche glaubwürdig zu belegen, müssen die Ergebnisse des VDR als realistisch angenommen werden. Danach haben die Rentenversicherungsträger noch in diesem Jahr mit einem Defizit zwischen Ausgaben und Einnahmen von rd. 7 Mrd. DM zu rechnen. Im nächsten Jahr wird bei einer angenommenen Lohnentwicklung von 7% das Defizit auf 14,9 Mrd. DM anwachsen. Selbst bei einer Lohnsteigerung von 8,4% wird das Defizit noch immer 13,8 Mrd. DM betragen. Das Rücklagevermögen, das 1975 noch 43 Mrd. DM betrug, wird dann auf 17,7 Mrd. DM bzw. auf 18,8 Mrd. DM zurückgehen. 1979 wird dieses Vermögen völlig aufgebraucht sein und bis 1985 zu einer Verschuldung von rd. 80 Mrd. DM führen. Die Schwierigkeiten für 1977 bestehen darin, daß das Rücklagevermögen langfristig in Wertpapieren und sonstigen Anlageformen angelegt ist und kurzfristig nicht flüssig gemacht werden kann. Deshalb wird die Rentenversicherung 1977 wegen mangelnder Liquidität in einen finanziellen Engpaß von rd. 13 Mrd. DM geraten.

Angesichts dieser Situation wird der Union der Vorwurf gemacht, sie habe 1972 mit der Vorziehung der Rentenanpassung vom 1. Januar auf den 1. Juli die Misere verschuldet. Im Wahlkampf 1972 hörte man es anders. Da hat der Bundesarbeitsminister sich mit diesen „Lorbeeren“ schmücken wollen. Ich bekenne mich ausdrücklich zu dieser Vorziehung. Als auch durch Berechnungen des Arbeitsministeriums bestätigt worden war, daß aufgrund der inflationären Einnahmesteigerungen ein Finanzierungsspielraum von 200 Mrd. DM zu erwarten war, wollte die CDU/CSU dem Hauptbetroffenen der Inflation – dem Rentner – einen Ausgleich schaffen.

Lösungsvorstellungen der Union

Die Ursachen liegen heute nicht in der Rentenreform von 1972, sondern in dem Wachstums- und Beschäftigungsrückgang mit 1 Mill. Arbeitslosen, mit einem Rückgang von rd. 500 000 beitragszahlenden ausländischen Arbeitnehmern und von 300 000 Frauen, die in die sogenannte

stille Arbeitsmarktreserve gegangen sind. Die Bundesregierung hat den zwingenden Zusammenhang von Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik außer acht gelassen und geglaubt, sie könne wirtschaftliches Wachstum vernachlässigen und gleichzeitig das Netz der sozialen Sicherung erhalten. Dies war ein Irrtum, den die Arbeitnehmer und Rentner heute zu spüren bekommen.

In der zentralen Frage, wie die Lage der Rentenversicherung zu bewerten ist und welche Maßnahmen zur Lösung der Probleme ergriffen werden sollen, ist die SPD/FDP-Koalition heillos zerstritten. Während der Bundesarbeitsminister und mit ihm der Bundeskanzler die Probleme leugnet, fordert die FDP eine „Aktualisierung“, also die Kürzung der Renten. Selbst innerhalb der FDP ist ein offener Streit ausgebrochen über die Frage, ob die Rentner einen Krankenversicherungsbeitrag zahlen sollen.

Das ist nicht die Politik der Union. Die Rentner müssen Ver-

trauen in ihre Rente haben können. Deshalb hat der Kanzlerkandidat der Union den Rentnern eine soziale Garantie gegeben, wonach die Renten zum 1. Juli 1977 entsprechend der Rentenformel um 10 % erhöht werden sollen. Eine Kürzung der Renten steht nicht auf dem Programm der Union. Notwendig ist vielmehr eine solide Wirtschaftspolitik, die die Arbeitslosigkeit beseitigt. Die Bundesregierung steht vor der Aufgabe, 7 Mrd. DM der Rentenversicherung zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit bereitzustellen, die ihr die Bundesregierung in den vergangenen vier Jahren schuldig geblieben ist, um die eigene Finanzmisere des Bundeshaushalts zu verschleiern. Ebenso müssen die Probleme in der Krankenversicherung gelöst werden, damit ein Spielraum für die Neuregelung der Rentnerkrankenversicherung geschaffen wird. Nur so ist die langfristige Sicherung der Rentenversicherung gewährleistet. Dieses Ziel steht im Vordergrund der Politik der CDU/CSU.

Bruno Molitor

Die Gefahren einer Politisierung

Die Erfinder der „dynamischen Rente“ hatte nicht zuletzt das Motiv geleitet, die Ordnung der Altersruhegelder zu entpolitisieren. Die zahlreichen Gesetze, mit denen die Renten nach 1945 immer wieder „angepaßt“ wurden, und die ständigen einschlägigen parlamentarischen Auseinandersetzungen sprachen da eine deutliche Sprache. Der Sache schien es eher angemessen, die Entwicklung der Alters-einkommen, bei denen Stabilität und Sicherheit ja eine besondere Rolle spielen, aus dem politischen Tageskampf heraus-

zuhalten und einer Regeltechnik anzuvertrauen. Darum, auch darum die Idee der Rentendynamik.

Mangel an politischer Askese

Offensichtlich hat aber die sozialpolitische Wissenschaft das Maß an Askese, zu dem die Politiker in Sachen Rentenordnung fähig sind, bei weitem überschätzt. Es begann bereits 1958, wo eine Anpassung der Renten überhaupt unterblieb. Und prompt gab es später erbitterte politische Diskussionen und gesetzgeberische Demarchen we-

gen des abgesunkenen „Rentenniveaus“, sprich: des durchschnittlichen Rentensatzes. Im gesetzlich fixierten Staatszuschuß zur Rentenversicherung wurde offenbar nicht mehr als eine Kavalierverspflichtung des Bundes gesehen, mit der man schalten und walten kann: einmal behandelte man den Zuschuß als Kredit der Sicherungsträger an den Fiskus, ein anderes Mal wurde er gestundet bzw. ausgesetzt. Heute besteht der Vermögensstock der Rentenversicherung zu rund einem Viertel aus Schulden des Bundes.

In der Dynamisierung der Renten hatten sich die Politiker ohnehin nur zu einer Halbautomatik verstanden; die jährliche Anpassung der Bestandsrenten an die Lohnentwicklung bedarf jeweils eines eigenen gesetzgeberischen Beschlusses. Das ging eine Reihe von Jahren gut. Als Anfang der 70er Jahre jedoch die Inflation bei uns zu traben begann, während in der Rentenbemessung noch die relativ niedrigen Lohnsteigerungsraten aus der Rezession 1967/68 eine Rolle spielten, ging man dazu über, die Rentenanpassung ein halbes Jahr vorzuziehen. Der stark untertriebene Voranschlag der Mehrkosten bis 1987: 86 Milliarden DM.

Mißachtung der anti-zyklischen Rentenformel

Überhaupt scheint die anti-zyklische Dimension, die die Rentenformel insofern auszeichnet, als die Alterseinkommen der Lohnentwicklung – im Guten wie im Schlechten – mit einer mehrjährigen Verzögerung folgen, die Akteure auf der politischen Bühne eher zu überfordern. Heute, wo die Löhne nur langsam wachsen, wird z. B. auf freidemokratischer Seite gefordert, die Rentenanpassung an die akute Einkommenssituation zu binden. Natürlich, denn heute geht es darum, angesichts des Defizites bei den Sicherungsträgern Gelder einzusparen.

Gestern, nämlich 1972, als die inflationär aufgeblähten Lohnsteigerungen das Beitragsaufkommen anschwellen ließen und zu entsprechenden Überschüssen führten, lautete die Devise anders, wenn auch ebenso prozyklisch. Damals beeilten sich alle politischen Seiten, den vermeintlich anhaltenden Segen in kostspielige Leistungsausweitungen umzusetzen: von der sachlich überflüssigen „Öffnung“ der Sozialversicherung über die Einführung einer flexiblen Altersgrenze bis zum In-

stitut einer Mindestrente, wobei die letzteren Maßnahmen eine durchaus akzeptable Zielsetzung verfolgen, in der Art ihrer praktischen Durchführung jedoch der Versicherungstechnik hohnsprachen. Damit nicht genug, griff der Gesetzgeber gleichzeitig zu einer Erhöhung des allgemeinen Beitragssatzes, die wir heute bitternotwendig brauchen könnten. Wie sich beide Verhaltensweisen zusammenreimen sollten, blieb das Geheimnis der Politiker.

Demgegenüber wurden unbequeme, obwohl sachlich vordringliche Korrekturen an der Rentenordnung auf die lange Bank geschoben. So die Krankenversicherung der Rentner, über deren Milliardengewicht sich der Laie kaum eine rechte Vorstellung macht. Hier strich die sozialliberale Koalition sogar den Rentnerbeitrag von 2 %. Ein Ausweg aus der so noch erschwerten Situation steht seit sieben Jahren in den Sternen.

Ökonomische Quadratur des Kreises

Und diese Abstinenz an Mut zur klaren Lagedarstellung und zu unbequemen Entscheidungen wiederholt sich jetzt in großem Stile, wo das Kind der Rentenfinanzen tief in den Brunnen gefallen ist. Statt dessen werden reihum „Sozialgarantien“ für Beitragssatz und Rentenhöhe abgegeben und treuherzige Versicherungen wiederholt, daß jeder pünktlich seine Rente erhalte. Als ob hier das Problem läge! Offenbar klammert man sich an die Auflösung des noch vorhandenen Vermögensstockes im Verein mit der Gewährleistungspflicht des Bundeshaushaltes, um zunächst einmal über die Runden zu kommen, und baut im übrigen auf die gesamtwirtschaftliche Erholung mit steigenden Löhnen und sinkenden Arbeitslosenzahlen. Aber soweit der Vermögensstock der Rentenversicherung überhaupt kurz-

fristig liquidisierbar ist, schmilzt er angesichts des wachsenden Defizites schnell dahin – ganz zu schweigen davon, daß seine abrupte Auflösung denkbar schlecht in die gegenwärtige konjunkturpolitische Landschaft paßt.

Die Bundesfinanzen ihrerseits stecken selbst in einer schweren Krise; es wäre für die wirtschaftliche Stabilisierung fatal, wenn das, was 1977/78 – hoffentlich – in den öffentlichen Haushalten an Verschuldung abgebaut wird, zur Schließung der Finanzierungslücke in der Altersversicherung wieder neu entsteht. Und was die zukünftige Entwicklung unserer Volkswirtschaft betrifft, so gehören die hohen Raten des Einkommenswachstums, wie sie die sechziger und noch die frühen siebziger Jahre charakterisierten, mit Sicherheit der Vergangenheit an. Die Rate der Arbeitslosigkeit läßt sich nicht schnell und leicht herabdrücken. Die Bundesbank wird es nicht dulden, daß sich die Inflationsspirale erneut zu drehen beginnt, und zwar aus dem guten Grund, weil sonst die letzten Dinge nur noch schlimmer werden als die ersten. Mithin: Wer weder an den Beiträgen zur Sozialversicherung noch an den Renten etwas ändern will, muß sich wohl auf die Quadratur des Kreises verstehen.

„Rentenberg“ wurde vorausgesagt

Nach alledem ist der Altersvorsorge die Attitüde, sie als politisches Manövriertfeld zu benutzen, schlecht bekommen. Selbst geringfügig erscheinende Eingriffe haben in diesem Bereich de facto erhebliche finanzielle Konsequenzen, von den gravierenden Fernwirkungen ganz zu schweigen. Es sind in erster Linie die Wechsel des kurzfristigen Interventionismus, die uns heute präsentiert werden. Die gegebene Rezession hat die Malaise verschärft, aber nicht erst verursacht. Im übrigen

ist in dieser Sache die Sozialpolitik auch ihrerseits nicht frei von Schuld: sie hat den Inflationsbazillus seit Jahren mitgenährt, der schließlich zur Krankheit der Arbeitslosigkeit führen mußte. Bleibt der Sündenbock „Rentenberg“. Natürlich beeinflusst er das Ausgabe-Einnahme-Verhältnis in der Altersversicherung ungünstig: auf Zeit und in periodisch kleinen Schüben.

Spätestens seit der (von der Regierung selbst bestellten) Sozialenquete von 1966 konnte sich niemand mehr auf Unkenntnis über die „kritischen 15 Jahre“ berufen, in denen die Rentnerquote zunimmt. Aber wie so oft wurden die Fakten, offenbar weil es „nur“ prognostische waren, nicht ernst genommen; man steckte den Kopf in den Sand und hielt sich lieber an die rosige akute Finanzlage der Sicherungsträger, die zu anderweitigen Mehrausgaben zu verlocken schien. Dabei hätte unter sonst gleichen Bedingungen eine mäßige Variation des Beitragssatzes, kombiniert mit einer periodisch ebenso begrenzten Liquidisierung des (gemessen an den Vorschriften des Gesetzes) überschüssigen Vermögensbestandes, durchaus ausgereicht, um über den „Rentenberg“ hinwegzukommen. Allgemein gesprochen: daß aufgrund demographischer Fakten die Rentnerquote im Zeitverlauf schwankt, bedeutet keine Attacke auf die Rentenformel. Was sich von Zeit zu Zeit verändert, ist lediglich das Verhältnis zwischen dem allgemeinen Beitragssatz und dem durchschnittlichen Rentensatz.

Schritte zur Sanierung

Mit der Einführung der dynamischen Rente war keine Garantie verbunden, das Ausgangsverhältnis von etwa 15 % zu 60 % könnte für alle Ewigkeit vorhalten. Daß in dieser Beziehung das System „elastisch“ sein müsse, ist im Gegenteil den

Politikern von vornherein klargemacht worden.

So unerquicklich das auch sein mag: Man muß die Fehler der Vergangenheit dingfest machen, damit für die zukünftige Marschroute der Rentenversicherung daraus die Lehre gezogen werden kann. Und sie lautet, daß wir gut beraten sind, diesen sozialpolitischen Bereich, soweit wie nur möglich, zu entpolitisieren. Freilich, auf dem Wege dorthin sind zunächst einige dornige Schritte zur Sanierung der Rentenfinanzen erforderlich, die keine Regierung, wie immer sie sich zusammensetzen mag, nach den Wahlen umgehen kann. Je eher mit ihnen begonnen wird, desto besser; denn mit jedem Aufschub vergrößert sich nur – aus der Sache heraus – die Malaise. Dabei ist an ein Paket von Korrekturen zu denken, die in zeitlicher Staffelung wirksam werden und sich in der Zielrichtung gegenseitig ergänzen.

Erstens wäre die seit 1972 vorgezogene Rentenanpassung rückgängig zu machen; die nächste Erhöhung hätte statt am 1. Juli 1977 erst am 1. Januar 1978 zu erfolgen; ohnehin liegt die Steigerungsrate bei den Alterseinkommen zur Zeit erheblich über der der Löhne.

Zweitens muß es endlich zu einer sachgemäßen finanziellen Regelung der Rentnerkrankenversicherung kommen. Sie besteht ihrerseits in einer Kombination aus einem zwei- oder dreiprozentigen Rentnerbeitrag und einer komplementären Anhebung des Beitragssatzes bei den aktiven Mitgliedern, die ja später in ihrem Alter den einschlägigen Krankheitsschutz in Anspruch nehmen. Die Wiedereinführung des Rentnerbeitrages ist sicherlich zweckentsprechender, als zur Besteuerung der Renten überzugehen, wie das von Gewerkschaftsseite vorgeschlagen wird; denn von den Mehreinnahmen des Bundes

und der Länder haben die Sicherungsträger unmittelbar nichts. Und was die Beitragsanhebung bei den aktiven Versicherungsmitgliedern anbelangt, so würde die seinerzeit von der Regierung vorgesehene (aber nicht verabschiedete) einseitige Belastung der gesetzlichen Krankenkassen nur eine Verschleierung der wahren Zusammenhänge bedeuten: Der Pflichtversicherte müßte dann für diese Sparte einen höheren Satz seines Einkommens abführen, und dazu numerisch mehr als im Fall der Beitragskorrektur in der Rentenversicherung, da in der Krankheitspartei eine gleiche Steigerung des Beitragssatzes um 1 % effektiv weniger an Beitragsaufkommen einbringt. Im übrigen „explodieren“ bei den gesetzlichen Krankenkassen ohnehin die „Kosten“, so daß es tollkühn anmutet, hier noch freie Reserven zu vermuten.

Drittens und andererseits entlastet es die erforderliche Beitragsentwicklung in der Altersversicherung, wenn die Rentenanpassung in Zukunft an die Veränderung der Nettolöhne gekoppelt würde, was mit der überkommenen Rentenformel durchaus vereinbar ist. Das ist heute vertretbar, weil die ständig gestiegenen Steuer- und Sozialabgaben den Abstand zwischen den Nettoverdiensten der Arbeitnehmer und den Einkommen der Pensionäre erheblich verkürzt haben. Überdies liegt es in der Hand der Regierung, in welchem Ausmaß mittelfristig die Nettorente gegenüber der alten Berechnungsweise zurückbleibt: die Finanzpolitik hätte tunlichst alles zu vermeiden, was die Schere in der Entwicklung von Brutto- und Nettolöhnen sich weiter öffnen ließe.

Viertens muß mit der Gesundung des Bundeshaushaltes die Regierung endlich wieder voll zum Staatszuschuß zur Rentenversicherung stehen und sukzessive auch ihre einschlägigen

Schulden abtragen. Es ist schlimm genug, daß früher die gesetzlich eingegangenen Verpflichtungen von den Regenten selbst niedriger gehalten wurden. In Zukunft sollte hier jederlei Manipulation politisch verpönt sein.

Fünftens wären schließlich auch die Anlagebestimmungen für allfällige Einnahmeüberschüsse in der Rentenversicherung zu überprüfen. Ziel ist es, jeweils eine optimale Kombination aus hohem (und damit beitragsentlastendem) Ertrag und schneller Liquidisierbarkeit zu ermöglichen. Die Vorstellung, eine Altersversicherung zum bequemen Hilfsfiskus in der Finanzierung öffentlicher Investitionen heranziehen zu können, hat zu weichen.

Wohlgermerkt, das Maßnahmenpaket ist als eine Einheit zu verstehen. Wo an einer Stelle etwas ausgelassen oder weniger getan wird, muß am anderen Ende um so mehr geschehen. Sollte die gesamtwirtschaftliche Entwicklung einen günstigeren Verlauf nehmen, als das abzusehen ist, würde damit nicht das Ob, sondern lediglich das quantitative Wie der Korrekturen zur Frage stehen. Denn es handelt sich keineswegs um ad-hoc-Maßnahmen, mit denen verzweifelt ein Defizit vermindert werden soll: Sie sind, wie gezeigt,

auch aus sachlichen Gründen geboten.

Die falsche Medizin

Das aber kann bei bestem Willen nicht von dem Plan gesagt werden, der aus dem Arbeitsministerium an die Öffentlichkeit dringt: Die dreimonatige Rücklagepflicht soll bei den Sicherungsträgern ganz entfallen und dafür der Staat mit einer „Defizitdeckung“ einspringen, soweit mit Beitragsvariationen nicht mehr weiterzukommen ist. Diesem Verfahren stehen die Zeichen des taktischen Manövers an der Stirn geschrieben. Man will ohne rechtliche Skrupel erst einmal das gesamte Vermögen der Rentenversicherung auflösen, um Zeit zu gewinnen. Wenn die „Sozialgarantien“ des Wahljahres vergessen sind, läßt sich dann der Beitragssatz heraufsetzen. Daß er jemals wieder nach unten variiert würde („Defizit-Deckung“), ist politisch mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auszuschließen. Und eine verstärkte Finanzierung der Renten aus Steuermitteln in Aussicht zu stellen, muß angesichts der Erfahrungen, die die Sicherungsträger schon mit einem begrenzten Staatszuschuß und in besseren Zeiten zu machen hatten, beim gegebenen „strukturellen“ Haushaltsdefizit einigermmaßen verwirrend erscheinen.

Wird aber mit dem Plan Ernst gemacht, haben die Versicherten noch weniger Anlaß zur Beruhigung. Denn dann sind der Politisierung der Altersvorsorge Tür und Tor geöffnet, und das Ende der Sozialversicherung nach dem Äquivalenzprinzip wäre in Sicht. Niemand kann sich dem Glauben hingeben, mit einer verstärkten Staatsfinanzierung ließe sich noch eine Differenzierung der Alterseinkommen nach den Vorleistungen des einzelnen Arbeitnehmers aufrechterhalten. Hier wird, wie so oft in Situationen, in denen abgewirtschaftet ist, ein ideologischer Pferdefuß sichtbar. Manchen politischen Gruppen sind die Unterschiede in der Rentenhöhe noch mehr ein Dorn im Auge als die Lohnabstufungen. Sie drängen bei jeder Gelegenheit auf Nivellierung. Wann aber stehen die Wegweiser zum Übergang zu einer Staatsbürgerversorgung mit Einheitsrente günstiger als zu einem Zeitpunkt, wo man die Schwierigkeiten, in die die Rentenordnung just durch politische Interventionen geriet, als ein „Versagen des Systems“ ausgeben kann, das nicht zu heilen, sondern nur zu „überwinden“ ist? In Tat und Wahrheit, es gibt auch in der Politik Fälle, da die angepriesene Medizin mehr zu fürchten bleibt als die Krankheit, die sie kurieren soll.

Ingolf Metze

Folgelasten von Wahlgeschenken

Ganz plötzlich und unvermittelt scheint eine der Säulen der sozialen Sicherung ins Wanken zu geraten. Kaum ist die letzte Rentenerhöhung vorüber, da tauchen Hiobsbotschaften über die Finanzlage der sozialen Rentenversicherung auf. Defizite in Milliardenhöhe lassen eine beträchtliche Erhöhung des Beitragssatzes und/oder eine Kor-

rektur der Rentenformel unvermeidbar erscheinen. Eilig sind die Parteien bemüht, die durch diese Nachrichten aufgeschreckten Rentner zu beruhigen. Hierbei stellt sich allerdings die Frage, ob das Ziel dieser Äußerungen lediglich darin besteht, Zeit bis nach den Wahlen zu gewinnen, oder ob von einer notwendigen Sanierung der Fi-

nanzen der gesetzlichen Rentenversicherung tatsächlich keine Rede sein kann.

Wirft man einen Blick auf die Zahlen, so entstand nach Angaben der Bundesbank schon 1975 ein kassenmäßiges Defizit in Höhe von 3,5 Mrd. DM ¹⁾. Dieses

¹⁾ Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 1976, S. 63.

Defizit wird nach neuesten Berechnungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) 1976 auf 8,7 Mrd. DM ansteigen und sich 1977 unter der Annahme einer Verringerung der Arbeitslosenquote auf 3,7 % und eines Lohnanstiegs von 7 % weiter auf 16,2 Mrd. DM erhöhen²⁾. Hierbei wurde allerdings eine unveränderte Finanzierung der Krankenversicherung der Rentner (KVdR) unterstellt.

Daß diese Annahmen und damit die erwarteten Defizite realistisch sind, wird auch von der Regierung nicht bestritten. Sie ist jedoch, wie Regierungssprecher Grünewald im Bulletin der Bundesregierung erklärte, der Auffassung, es handle sich hier „um finanztechnische Probleme, die durch Inanspruchnahme der Rücklagen von rund 40 Mrd. DM gelöst werden können . . . Es besteht deshalb aus der Sicht der Bundesregierung . . . kein Anlaß, auch Elemente der Rentenversicherung wie Beitragssatz, Beitragshöhe und Leistungsrecht zur Diskussion zu stellen“³⁾.

Diese Äußerungen können sich jedoch nur auf die Jahre 1976 und 1977 beziehen, denn spätestens Ende 1977 wird die gesetzlich vorgeschriebene Mindest-Rücklage von drei Monatsausgaben unterschritten. Aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen ist also spätestens 1978 eine Erhöhung des Beitragssatzes und/oder Verminderung des Leistungsvolumens zu diskutieren. Wie die im Oktober 1975 zusammen mit dem Renten Anpassungsbericht vom Sozialbeirat vorgelegten Berechnungen zeigen⁴⁾, ist bei unveränderten Beitragssätzen und unverändertem Leistungsrecht selbst dann mit einem Ansteigen der Defizite

zu rechnen, wenn die Arbeitslosenquote ab 1977 auf 2 % absinkt. Selbst unter diesen aus der gegenwärtigen Sicht ausgesprochen optimistisch erscheinenden Annahmen würde die Rücklage der gesetzlichen Rentenversicherung Ende 1977 auf drei Monatsausgaben absinken. Würde auf eine Erhöhung des Beitragssatzes verzichtet, so wäre die Rücklage von gegenwärtig über 40 Mrd. DM bis Ende 1979 völlig aufgezehrt.

Alternative Modellberechnungen

Eine ähnliche Entwicklung ergibt sich sogar aus den von der Bundesregierung im Renten Anpassungsbericht⁵⁾ vorgelegten Modellrechnungen über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung, in denen ein Rückgang der Aufwendungen der Rentenversicherung für die KVdR von gegenwärtig fast 18 % der Rentenausgaben auf 11 % schon für 1975 unterstellt wurde. Betrachtet man die der Realität am nächsten kommende Modellrechnung, in der ein Anstieg der Bruttolöhne von 7 % und eine Arbeitslosenquote von jährlich 2,5 % angenommen wurde – höhere Arbeitslosenquoten wurden offensichtlich für unrealistisch gehalten –, so ergibt sich für 1976 ein Defizit von 4,4 Mrd. DM und für 1977 eins von 6,1 Mrd. DM. Auch hier wird für die folgenden Jahre mit einem weiteren Anstieg des Defizits gerechnet, so daß die Rücklage Ende 1979 verbraucht ist. Soll die Schwelle von drei Monatsausgaben nicht unterschritten werden, wäre bei unverändertem Leistungsrecht spätestens Ende 1978 eine Erhöhung des Beitragssatzes um 2 Prozentpunkte erforderlich.

Schätzt man die zukünftige Wirtschaftsentwicklung realistisch ein, so ist aber auch bei einer erfolgreichen Stabilisierungspolitik mit einer über 2,5 %

liegenden Arbeitslosenquote zu rechnen. Infolge der hierdurch bedingten Mindereinnahmen ist also, wie die für 1976 zu erwartenden Ergebnisse bestätigen, in den kommenden Jahren mit einem erheblich höheren Defizit zu rechnen. Wie aus den vom Sozialbeirat vorgelegten Alternativrechnungen⁶⁾ zu entnehmen ist, würde die beschriebene Entwicklung der Finanzlage der Rentenversicherungsträger lediglich dann nicht eintreten, wenn die Arbeitslosenquote von gegenwärtig über 4 % auf unter 2 % absinkt, die jährlichen Lohnsteigerungen etwa 10 % betragen und der Beitrag der Rentenversicherungsträger zur Krankenversicherung der Rentner entsprechend dem Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Krankenversicherung (KVGW) auf 11 % absinkt.

Die diesen Satz übersteigenden Aufwendungen müßten also entweder von den Rentnern direkt oder von den Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung übernommen werden. Im ersten Fall würde sich ein Krankenversicherungsbeitrag der Rentner von 7 % der Rentenzahlungen ergeben, im zweiten Falle müßte der Beitrag der Erwerbstätigen zur Krankenversicherung um etwa einen Prozentpunkt erhöht werden. Außerdem müßten die Regierung und die Bundesbank bereit sein, auch in der Zukunft jährliche Preissteigerungsraten von mindestens 6 bis 7 % zuzulassen.

Veränderung der Altersstruktur

Daß eine defizitäre Entwicklung der Finanzlage der Rentenversicherung zu erwarten war, ist also spätestens seit dem Vorliegen des Gutachtens des Sozialbeirates bekannt. Im übrigen hat bereits die Sozialenquete-Kommission in ihrem 1967 vorgelegten Bericht darauf hingewiesen, daß „die Beitragssätze . . .

2) Vgl. Informationen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, Nr. 188 (August 1976).

3) Bulletin der Bundesregierung vom 6. 8. 1976, S. 945.

4) Vgl. Gutachten des Sozialbeirates, Drucksache 7/4250, S. 119 (Variante 4).

5) Vgl. Renten Anpassungsbericht, Drucksache 7/4250, S. 54.

6) Vgl. Gutachten des Sozialbeirates, a. a. O., S. 119, Variante 6.

von gegenwärtig 14 v.H. auf bis zu 19 v.H. nach 1977 steigen müssen, sofern die Renten laufend angepaßt werden und keine Änderung der geltenden gesetzlichen Vorschriften eintritt⁷⁾. Zu dieser Auffassung gelangte die Kommission allein aufgrund der zu erwartenden Entwicklung der Altersstruktur der Wohnbevölkerung.

Nach den Bevölkerungsvorausrechnungen des Statistischen Bundesamtes ist nämlich zu erwarten, daß 1979 25 Rentner auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter entfallen gegenüber 22 Rentnern im Jahre 1974 und 18 Rentnern im Jahre 1964. Diese als Rentnerberg bezeichnete Entwicklung wird sich erst nach 1980 allmählich wieder abschwächen. Aber diese Tendenz ist nur kurzfristig wirksam. Schon nach 1990, wenn die gegenwärtigen geburtenschwachen Jahrgänge ins Erwerbsleben treten, ist wieder ein Anstieg der Rentnerquote zu erwarten.

Belastungsverstärkend kommt hinzu, daß die Zahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre sich bei den ins Rentenalter eintretenden Personen zum Teil infolge der nach Beendigung des Krieges regelmäßigeren Beschäftigung, zum Teil aber auch infolge der mit der Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige geschaffenen Möglichkeit, sich für Jahre, in denen keine versicherungspflichtige Be-

⁷⁾ Bericht der Sozialenquete-Kommission, S. 166, Ziff. 479.

schäftigung ausgeübt wurde, nachzuversichern, angestiegen ist. So waren bei Männern 1975 durchschnittlich 38 Versicherungsjahre anrechnungsfähig gegenüber 33 Jahren im Jahre 1966. Eine entsprechende Entwicklung zeigt sich bei den Renten an Frauen und Witwen.

Dieser durch die Veränderung der Bevölkerungsstruktur und die Erhöhung der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre für die Erwerbstätigen entstandene und noch entstehende Belastungsanstieg wird durch einen Rückgang des Anteils der Erwerbstätigen an den Personen im erwerbsfähigen Alter verstärkt. So bewirkte die als Folge der verstärkten Bildungspolitik gestiegene Ausbildungsdauer einen Rückgang der Erwerbsquote; zusätzlich stieg die Arbeitslosenquote in den letzten Jahren erheblich an, mit dem Ergebnis, daß der Anteil der Beitragszahler an den Personen im erwerbsfähigen Alter abnahm.

Kostensteigerungen bei der Krankenversicherung

Eine weitere Ursache für den im letzten Jahrzehnt entstandenen Anstieg der Ausgaben der Rentenversicherung ist die Kostensteigerung in der KVdR. Obwohl die Beteiligung der Rentenversicherungsträger an den Aufwendungen für die Krankenversicherung der Rentner ständig gesunken ist, und zwar von etwa 80 % im Jahre 1965 auf gegenwärtig unter 70 %, stiegen die

Zahlungen der Rentenversicherung an die KVdR von 9,7 % der Rentenzahlungen im Jahre 1965 auf 17,8 % im Jahre 1976 an. Der Versuch, diesen Kostenanstieg durch eine Neuregelung der KVdR zu bremsen, ist bislang gescheitert. Dies ist verständlich, wenn man bedenkt, daß die in diesem Gesetzentwurf vorgesehene Begrenzung der Beiträge der Rentenversicherung zur KVdR auf 11 % der Rentenausgaben eine Erhöhung des Beitragssatzes in der allgemeinen Krankenversicherung um etwa einen Prozentpunkt erforderlich machen würde. Sollte es nicht gelingen, die Krankenversicherung der Rentner neu zu regeln, so ist aber auch hier in den kommenden Jahren mit steigenden Belastungen der Rentenversicherungsträger zu rechnen.

Kosten von Leistungsverbesserungen

Ungeachtet dieser für die Finanzlage der Rentenversicherung zu erwartenden Belastungen wurden 1972 vom Parlament Leistungsverbesserungen beschlossen, die mit erheblichen Folgekosten verbunden sind. Bedingt durch den starken Lohnanstieg in den Jahren 1970 und 1971 stiegen nämlich die Beitragseinnahmen stärker als erwartet an, während der Anstieg der Renten infolge der um drei Jahre verzögerten Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung nur geringfügig über dem Preisindex für Lebenshaltung lag. Dies führte bei den Trägern der

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG - HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Ulrich Dietsch

AUSSENWIRTSCHAFTLICHE AKTIVITÄTEN DER DDR

Maßnahmen gegenüber westlichen Industriestaaten

Großoktav, 267 Seiten, 1976, Preis brosch. DM 38,-

ISBN 3-87895-145-0

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

Rentenversicherung zu inflationsbedingten Überschüssen, die den Parteien im Wahljahr ein willkommenes Anlaß waren, eine Ausdehnung der Leistungen zu fordern und auch durchzusetzen. So wurde

die alljährliche Anpassung der Renten um ein halbes Jahr vorverlegt; ein Beschluß, durch den die Rentenausgaben um nahezu 5 % anstiegen;

die Einführung der flexiblen Altersgrenze beschlossen; eine Leistungsverbesserung, durch die nicht nur ein Anstieg der Ausgaben für Renten, sondern gleichzeitig auch ein Ausfall an Beitragszahlungen eintrat. Die Bedeutung der hierdurch verursachten Belastungen wird daran deutlich, daß rund 70 % der Anspruchsberechtigten von der Möglichkeit eines vorgezogenen Altersruhegeldes Gebrauch gemacht haben⁸⁾;

die Rente nach Mindesteinkommen eingeführt; eine Maßnahme, die bei den Rentenversicherungsträgern allein in den Jahren 1973 bis 1975 Mehraufwendungen für Renten von 4 Mrd. DM zur Folge hatte;

der Beitrag der Rentner zur Krankenversicherung der Rentner in Höhe von 2 % der Rentenzahlungen abgeschafft.

Als Folge dieser Maßnahmen erhöhen sich die jährlichen Ausgaben der Rentenversicherung um etwa 8 %. Daß dieser Belastungsanstieg trotz der durch die inflationäre Entwicklung stark gestiegenen Beitragseinnahmen nicht unmittelbar zu einem Defizit führte, ist allein darauf zurückzuführen, daß der Beitragssatz 1973 von 17 % auf 18 % erhöht wurde und im Zuge der Öffnung der Rentenversicherung beträchtliche Nachzahlungen – fast 2 % der Beitragseinnahmen in den Jahren 1973 bis 1975 –

⁸⁾ Vgl. Sozialbudget 1976, S. 29.

für zurückliegende Versicherungszeiten geleistet wurden.

Diese Betrachtung macht deutlich, daß es sich bei der defizitären Entwicklung der Finanzlage der Rentenversicherung keineswegs nur um eine durch den Konjunkturablauf bedingte Erscheinung handelt. Eine weitere Auflösung der Rücklage würde demnach nur einen kurzfristigen Aufschub der zur Beseitigung der finanziellen Probleme der Rentenversicherung erforderlichen Maßnahmen bedeuten, der überdies wegen der negativen Auswirkungen auf den Kapitalmarkt mit beträchtlichen konjunkturellen Risiken verbunden wäre. Dies wirft die Frage auf, welche Maßnahmen getroffen werden können, um eine unerwünschte Entwicklung zu verhindern.

Erhöhung des Beitragssatzes

Zur Lösung der auf die Finanzlage der Rentenversicherung zukommenden, durch einen weiteren Abbau der Rücklage nicht endgültig zu beseitigenden Probleme bestehen grundsätzlich drei Möglichkeiten:

Eine Erhöhung des Beitragssatzes,

eine Einschränkung des Leistungsrechts und

eine Verlagerung der Lasten auf andere Träger, wie beispielsweise den öffentlichen Haushalt oder die Krankenversicherung.

Geht man von der Solidarhaftung der Generationen als dem Strukturprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung aus, so erscheint eine Erhöhung der Beitragssätze als die dem Konstruktionsprinzip der Rentenversicherung entsprechende Maßnahme. Zieht man jedoch in Betracht, daß der Beitrag 1977 von gegenwärtig 18 % auf über 20 % ansteigen müßte, wenn das erwartete rechnungsmäßige Defizit von

14,9 Mrd. DM – im Vergleich hierzu beträgt das kassenmäßig erwartete Defizit sogar 16,2 Mrd. DM – voll durch Beitragseinnahmen ausgeglichen werden soll, so wird deutlich, daß sich die anstehenden Probleme durch eine Anhebung der Beiträge allein nicht lösen lassen.

Eine derart massive Beitragsteigerung, die unter Umständen mit einer Erhöhung der Steuersätze der Mehrwertsteuer zusammenträte, würde nur schwer in die konjunkturpolitische Landschaft passen. Da die Gewerkschaften wohl kaum bereit sein werden, entsprechende Verminderungen der realen Nettoeinkommen der Arbeitnehmer hinzunehmen, werden sie versuchen, diese Belastungen auf die Unternehmen abzuwälzen. Hierdurch würden Verteilungskonflikte entstehen, durch die die im laufenden Jahr bei der Stabilisierung der Preise erreichten Erfolge zunichte gemacht würden. Zum anderen erscheint es fraglich, ob die durch eine Beitragserhöhung entstehende weitere Annäherung der Renten an die Nettoeinkommen der Erwerbstätigen den Vorstellungen über eine angemessene Relation der Einkommen von Rentnern und Erwerbstätigen entspricht. Eine Erhöhung der Beiträge erscheint demnach zur Beseitigung des Defizits nur beschränkt geeignet.

Veränderung des Leistungsrechts

Im Rahmen der Diskussion über eine Veränderung des Leistungsrechts geht es vor allem darum, die 1972 vorgezogene Rentenanpassung wieder rückgängig zu machen und den 1972 abgeschafften Beitrag der Rentner zur KVdR wieder einzuführen. Des weiteren könnte man daran denken, die bestehenden Möglichkeiten zum Bezug eines vorgezogenen Altersruhegeldes einzuschränken bzw. die Renten entsprechend den Kosten zu

kürzen, die sich aufgrund versicherungsmathematischer Berechnungen ergeben.

Eine Verschiebung der im Juli nächsten Jahres fälligen Rentenanpassung auf den Januar 1978 erscheint insbesondere dann vertretbar, wenn es gelingen sollte, die Preissteigerungsrate auf dem gegenwärtigen Stand zu halten oder gar noch weiter zu senken. Während nämlich die Renten infolge des Anpassungslags in Perioden starker Preissteigerungen hinter den Löhnen hinterherhinken, steigen die Renten bei sinkenden Preissteigerungen stärker als die Löhne. Durch eine Verschiebung der Rentenanpassung würde also lediglich vermieden, daß die Renten real stärker steigen als die Einkommen der Erwerbstätigen. Die hierdurch erzielbaren Einsparungen belaufen sich auf etwa 5,5 % der Ausgaben für Renten, so daß das für 1977 zu erwartende Defizit um knapp 5 Mrd. DM geringer ausfallen würde.

Vergleicht man die Auswirkung einer Hinausschiebung der im Juli 1977 fälligen Rentenanpassung auf den Januar 1978 mit der Wiedereinführung eines Beitrages der Rentner zur Krankenversicherung der Rentner von 2 %, so sind für 1977 lediglich Einsparungen in Höhe von 1,9 Mrd. DM zu erwarten, es sei denn, man entschließt sich dazu, die nach dem Entwurf des KVWG angestrebte Entlastung der Träger der Rentenversicherung von den Beiträgen zur KVdR voll den Renten anzulasten. Diese Maßnahme, durch die eine direkte Belastung der Rentner von etwa 7 % der Renten entstehen würde, ließe sich einerseits damit begründen, daß sich die Renten in den letzten Jahren immer stärker an die Nettoeinkommen der Erwerbstätigen angenähert haben, andererseits wäre darauf hinzuweisen, daß auch Erwerbstätige unabhängig von der Höhe ihres Einkommens Beiträge an die Kran-

kenversicherung zu entrichten haben.

Eine Verlagerung von Aufwendungen der Rentenversicherung auf andere Träger könnte dadurch erreicht werden, daß nicht die Rentner, sondern wie im KVWG vorgesehen, die Krankenkassen die über 11 % der Rentenausgaben hinausgehenden Kosten der KVdR zu tragen haben. In Anbetracht der gerade hier in den letzten Jahren stark angestiegenen Beitragsätze ist allerdings kaum zu erwarten, daß sich die in diesem Falle notwendige Beitragssteigerung politisch durchsetzen läßt. Im übrigen würde diese Maßnahme einer Erhöhung der Beiträge zur Rentenversicherung gleichkommen, da der Kreis der Beitragszahler nahezu identisch ist.

Verlagerung der Lasten

Realistischer erscheint dagegen eine andere Verlagerung von Lasten. So könnte man daran denken, den Bund bzw. die BfA für die durch das Eintreten von Arbeitslosigkeit entstehenden Beitragsausfälle heranzuziehen. In diesem Falle würden sich die Einnahmen der Rentenversicherung etwa in Höhe der jeweiligen Arbeitslosenquote – bezogen auf die Vorausschätzungen des VDR für 1977 also um rund 3,4 Mrd. DM – erhöhen.

Diese Zahlungen könnten dem Bund gleichzeitig dadurch erleichtert werden, daß die Einkünfte aus Renten mit in die Steuerpflicht einbezogen würden. Dies hätte sogar den Vorteil, daß das Einkommensgefälle, das infolge des Auftretens von Mehrfachrenten sowie durch Einkünfte aus anderen Einkunftsarten entsteht, verringert würde. Außerdem erscheint es infolge der de-facto bestehenden Steuerfreiheit der Beiträge zur Rentenversicherung gerechtfertigt, die Renten ebenso wie die Pensionen in die Steuerpflicht einzu beziehen.

Sollten sich die Politiker noch in diesem Jahr dazu entschließen können, ab 1977 die Rentenanpassung um ein halbes Jahr zu verschieben (Entlastung 5 Mrd. DM), die Beteiligung der Rentner an der KVdR in Höhe von 2 % wieder einzuführen (Entlastung 1,9 Mrd. DM) und den Rentenversicherungsträgern die durch Arbeitslosigkeit entstehenden Beitragsausfälle zu erstatten (Entlastung 3,4 Mrd. DM), so würde sich das für 1977 erwartete rechnermäßige Defizit von 14,9 Mrd. DM auf 4,6 Mrd. DM verringern. Trotz der sicherlich schmerzlichen und nach den gegenwärtig gemachten Versprechungen politisch sicherlich schwer durchsetzbaren Maßnahmen würde also das Defizit nicht voll beseitigt. Unter diesen Betrag würde das Defizit nur dann sinken, wenn der Lohnanstieg 1977 wesentlich über 7 % liegt, was allerdings mit einer erneuten Beschleunigung des Preisanstiegs verbunden wäre. Ein solcher Preisanstieg wäre jedoch nicht nur aus außenwirtschaftlichen und verteilungspolitischen Gründen unerwünscht, sondern gleichzeitig würden den Rentnern zusätzliche Belastungen zugemutet.

Gleichgültig wie sich die Politiker nach den Wahlen entscheiden sollten, eines macht die zu erwartende Finanzlage der sozialen Rentenversicherung deutlich: Soziale Leistungen sind keine Geschenke, sondern verursachen Kosten, die sich im Rahmen dessen bewegen müssen, was für die Erwerbstätigen noch finanziell tragbar ist. Wahlzeiten sind leider eine Zeit, wo leichtfertig, ohne Berücksichtigung von Folgelasten, später nicht einlösbar gemacht werden. Der Bürger sollte bedenken, daß schon einmal eine Regierung gezwungen war, Wahlgeschenke durch ein Haushaltssicherungsgesetz wieder zurückzufordern.