

Schmähl, Winfried

Article — Digitized Version

Zur verteilungspolitischen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren: Anmerkungen zur Aktualisierung und Nettoanpassung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmähl, Winfried (1976) : Zur verteilungspolitischen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren: Anmerkungen zur Aktualisierung und Nettoanpassung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 12, pp. 610-621

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135019>

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.

SOZIALPOLITIK

Zur verteilungspolitischen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren

Anmerkungen zur Aktualisierung und Nettoanpassung

Winfried Schmähl, Berlin *)

Ende dieses bzw. Anfang nächsten Jahres werden die Koalitionspartner, die Regierung und das Parlament Beschlüsse zur Konsolidierung der Rentenversicherung fassen müssen. Welche verteilungspolitischen Effekte werden sich aus den alternativen Maßnahmen ergeben?

Die finanzielle Situation und vor allem die Liquiditätsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung (hier beschränkt auf die Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung) dürften weitgehend bekannt sein, so daß einige wenige Angaben genügen mögen: Für 1976 ist mit einem Abbau der Rücklagen (Kassendefizit) von rund 8,5 Mrd. DM zu rechnen. 1977 dürften — bei unveränderter Rechtslage und -praktizierung — die Ausgaben um etwa 16 Mrd. DM über den Einnahmen liegen. Dieses Defizit könnte im kommenden Jahr allerdings nur zum Teil aus liquiden Mitteln und Rückflüssen aus längerfristigen Anlagen gedeckt werden, so daß eine Liquiditätsschlücke von etwa 11 Mrd. DM verbliebe. Auch längerfristig wäre auf der Basis realistischer anzusehender Annahmen über die Entwicklung von Durchschnittslöhnen und Beschäftigung sowie bei unverändertem Leistungs- und Beitragsrecht mit weiteren Defiziten und einer Unterschreitung der zur Zeit gesetzlich vorgeschriebenen Mindestrücklage (§ 1383 Abs. 1 RVO) zu rechnen.

Verschlechterung der Finanzlage

Die Gründe für die bei unveränderter Rechtslage kurz- und mittelfristig eintretenden bzw. gegeb-

nenfalls auch längerfristig zu erwartenden Defizite sind einmal *konjunktureller Art*: Die geringere Zahl in- und ausländischer Beschäftigter sowie der geringere Anstieg der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte führte im Vergleich zu früheren Jahren zu einem schwächeren Anstieg der beitragspflichtigen Lohn- und Gehaltssumme sowie der Beitragseinnahmen, während sich aufgrund des time-lags der allgemeinen Bemessungsgrundlage und des zusätzlichen halbjährigen time-lags der Bestandsrentenanpassung die hohen Lohnsteigerungsraten der Jahre bis 1974 noch in relativ hohen Anpassungssätzen niederschlagen. Hinzu kommt in gewissem Umfang auch ein konjunkturell verstärkter Rentenzugang.

Die Verschlechterung der Finanzlage hat zum anderen auch *strukturelle* Ursachen: Hierbei ist insbesondere die Zunahme des Anteils der Rentenbezieher an der Gesamtbevölkerung sowie im Vergleich zu den (rentenversicherungspflichtigen) Erwerbstätigen zu nennen, die sowohl durch demographische Faktoren als auch durch *politische Entscheidungen* bedingt ist, wie die Verlängerung der durchschnittlichen Ausbildungsdauer und die flexible Altersgrenze. In Verbindung mit der zum Teil konjunkturell bedingten Abwanderung von ausländischen Arbeitskräften ist eine Umkehrung des Nettoeffekts für die Rentenversicherung zu erwarten: Während in den vergangenen Jahren aufgrund der im Vergleich zu den Inländern günstigeren Altersstruktur der Ausländer für die Rentenversicherung ein finanzieller Entlastungseffekt

Prof. Dr. Winfried Schmähl, 34, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin. Seine Hauptarbeitsgebiete sind die Verteilungs- und Sozialpolitik, die Finanz- und Konjunkturpolitik sowie die Einkommensverwendung privater Haushalte.

*) Herrn Dipl.-Volkswirt I. Grünewald danke ich für die kritische Durchsicht einer früheren Fassung dieses Beitrags.

auftrat, wird bei einem weiteren Rückgang eher mit einer finanziellen Nettobelastung zu rechnen sein. Denkbar ist auch, daß längerfristig die Lohnanstiegsraten nicht mehr so hoch wie in der Vergangenheit sein werden. Bei all diesen langfristigen Tendenzaussagen ist jedoch stets die jeweilige Situation zu berücksichtigen, in der sie gemacht werden.

Hinzu kommen weitere *politisch determinierte Faktoren*, wie die Überzahlung der Renten- an die Krankenversicherung von bislang 14,4 Mrd. DM (im Zeitraum von 1971 bis 1976) und die beträchtliche Ausgabenerhöhung durch die Maßnahmen des Rentenreformgesetzes von 1972 (Rente nach Mindesteinkommen; flexible Altersgrenze – die auch zu Einnahmensenkungen führte –; Öffnung der Rentenversicherung, die zwar auch Einnahmen erbrachte, per Saldo aber eine Belastung des Rentenversicherungsbudgets über einen längeren Zeitraum mit sich bringt; sowie die Verkürzung des zusätzlichen Anpassungs-time-lags auf ein halbes Jahr, d. h. die Vorziehung der Rentenanpassung vom 1. 1. auf den 1. 7. des davorliegenden Jahres).

Längerfristige Konsequenzen

Was die finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung in längerfristiger Sicht betrifft, so ließen bereits die Vorausberechnungen der Bundesregierung vom Herbst 1975 erkennen, daß bei dem bestehenden Beitragssatz von 18 % das gegenwärtige Leistungsvolumen nur bei relativ hohen Lohnzuwachsrate, die dann eine beträchtliche Inflationskomponente enthalten dürften, aufrechterhalten werden kann¹⁾. Die Vergleichbarkeit insbesondere dieser längerfristigen finanziellen Konsequenzen mit früher in den Vorausberechnungen vorgelegten Ergebnissen wird jedoch durch Änderungen bei der Methodik der Vorausberechnungen erschwert.

Sieht man von den drängenden Liquiditätsproblemen einmal ab, so ist es für die weiteren Überlegungen wichtig, daß die Defizite der Rentenversicherung eben nicht nur konjunkturell bedingt sind und damit im Prinzip durch Auflösung der für solche Zwecke vorgesehenen Schwankungsrücklagen der Rentenversicherung finanzierbar wären und im Falle eines Konjunkturaufschwungs auch wieder kompensiert würden. Es ist vielmehr so, daß aufgrund einer Fülle von zum Teil miteinander verbundenen Faktoren auch längerfristig

¹⁾ Vgl. Rentenanpassungsbericht 1976, Bundestagsdrucksache 7/4250. Zu beachten ist, daß ein konstanter Beitragssatz in derartigen längerfristigen Berechnungen auch bei einem über den gesamten Zeitraum ausgeglichenen Budget einen zeitweiligen Vermögensauf- und -abbau impliziert, was konjunkturpolitisch nicht stets erwünscht sein muß (vgl. die derzeitige Diskussion um den Rücklagenabbau in der Rentenversicherung hinsichtlich seiner konjunkturellen Wirkungen).

Defizite bestehen bleiben, wenn keinerlei Maßnahmen ergriffen werden, die entweder die Einnahmen stärker erhöhen und/oder die Ausgaben langsamer ansteigen lassen. Aus gesamtwirtschaftlichen Gründen ist eine längerfristige Finanzierung der beim Status quo zu erwartenden Defizite unerwünscht, und zwar gleichgültig, ob dies – falls möglich – durch einen Vermögensabbau oder über eine Kreditaufnahme des Bundes oder der Rentenversicherungsträger am Kapitalmarkt geschieht. Die Belastungsverteilung durch die Inflation, die weitgehend in unkontrollierter Weise vor sich gehen würde, ist insbesondere aus verteilungspolitischen Gründen unerwünscht und sollte als „Maßnahme“ ausgeschaltet bleiben, wenn sie auch die Politiker (zunächst) von der unangenehmen Aufgabe zu befreien scheint, Entscheidungen zu Lasten bestimmter Gruppen treffen und durchsetzen zu müssen.

Wie schon in der Rezession des Jahres 1966/67 werden auch gegenwärtig zahlreiche einnahmen- und ausgabenwirksame Maßnahmen diskutiert, die

- von unterschiedlichem finanziellen Gewicht sind,
- mit unterschiedlicher Wahrscheinlichkeit finanzielle Entlastungen mit sich bringen,
- die Aktiven und/oder die Rentner in unterschiedlichem Maße finanziell belasten und damit Widerstände unterschiedlicher Art und unterschiedlichen Ausmaßes hervorrufen dürften,
- das gegenwärtige Rentenversicherungssystem und insbesondere die Anpassungsmodalitäten in unterschiedlichem Maße verändern und – damit zusammenhängend –
- vermutlich in unterschiedlichem Maße selbst wieder veränderbar sind.

Die Übersicht 1 enthält die gegenwärtig wohl am meisten beachteten Maßnahmen. Sie sind den beiden Budgetseiten hinsichtlich der beabsichtigten Wirkung zugeordnet. Daß diese Effekte oftmals nur unter ganz bestimmten Bedingungen eintreten würden, wird an einigen Beispielen noch zu erörtern sein.

Beurteilungskriterien der Maßnahmen

All diese Maßnahmen werden verständlicherweise zur Zeit primär unter dem Gesichtspunkt erörtert, ob und in welchem Ausmaße sie die Finanzlage der Rentenversicherungsträger verbessern. Daneben gibt es aber andere Beurteilungskriterien, deren Berücksichtigung für die Auswahl und konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen von herausragender Bedeutung ist. Mir scheint, daß neben

- den Auswirkungen auf die Finanzlage der Rentenversicherung vor allem

die konjunkturellen Wirkungen (Konsequenzen für die Entwicklung und Struktur der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, die Beschäftigungs- und Preisniveaumentwicklung, den Kapitalmarkt) sowie die Auswirkungen auf die Einkommensverteilung in die Überlegungen einbezogen werden sollten.

Die Finanzlage der Rentenversicherung ist in Anbetracht des Umfanges des Rentenversicherungsbudgets (laut Sozialbudget 1976 der Bundesregierung erreichten die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung 1975 rd. 10% des Brutto-sozialprodukts und damit fast ein Drittel des gesamten Sozialbudgets) und seiner Veränderung

Übersicht 1

Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Situation der Rentenversicherungsträger

zu Lasten von ¹⁾	einnahmenerhöhend	ausgabensenkend
Aktivenhaushalten	(1) Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung (2) Ausweitung des Versichertenkreises ³⁾ (3) Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze ³⁾	(10) Verminderung der KVdR-Zahlungen (führt cet. par. zur Beitragserhöhung in der Krankenversicherung)
Rentnerhaushalten	(4) Besteuerung von Renten oder Rentnern ⁴⁾	(11) Krankenversicherungsbeiträge der Rentner (12) Verzögerung der Anpassung (13) Nettoanpassung ⁵⁾ (14) Aktualisierung ⁵⁾
Öffentlichen Haushalten ²⁾ (insbesondere Bund)	(5) Erhöhung der Bundeszuschüsse	(11), (12), (13), (14) (wie oben), unter Umständen durch relative oder absolute Erhöhung z. B. der Zahlungen für Sozialhilfe, Wohngeld ⁶⁾
Unternehmungen	(1) Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung (2) Ausweitung des Versichertenkreises ³⁾ (3) Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze ³⁾	(10) Verminderung der KVdR-Zahlungen
anderen Sozialversicherungsträgern ²⁾	(6) Beitragszahlungen für Zeiten der Erkrankung oder Arbeitslosigkeit durch die entsprechenden Versicherungsträger	(10) Verminderung der KVdR-Zahlungen
Nachfragern auf dem Kapitalmarkt ⁷⁾	(7) Vorzeitige Schuldentilgung des Bundes bei den Rentenversicherungsträgern (8) Vermögensauflösung der Rentenversicherungsträger (9) Verschuldung der Rentenversicherungsträger	

1) Ohne Überwälzung: Zahllast; primäre Wirkung.
 2) Mit Folgewirkung für private Haushalte (Aktiven- und gegebenenfalls auch Rentnerhaushalte) sowie Unternehmungen und Nachfrager auf dem Kapitalmarkt je nach Finanzierung.
 3) Daraus resultieren später zusätzliche Ansprüche.
 4) Bei Übertragung entsprechender Steueranteile an die Rentenversicherungsträger.
 5) Unter bestimmten Annahmen bzw. Konstellationen (vgl. dazu die Ausführungen im Text).
 6) Andererseits sind Entlastungen denkbar – bei weiterhin aufrechterhaltener Koppelung an die Anpassung in der Rentenversicherung – im Rahmen der Kriegsopfer- und Kriegsschadenrenten sowie des Altersgeldes an Landwirte.
 7) Die Maßnahmen (7)–(9) sind insbesondere im Hinblick auf die gegenwärtig diskutierten „Sofortmaßnahmen“ zur Vervollständigung aufgenommen worden. Die Gruppe „Nachfrager auf dem Kapitalmarkt“ durchbricht – wie auch kenntlich gemacht – die obige Systematik.

unmittelbar von konjunktureller und konjunkturpolitischer Relevanz²⁾. Auf derartige Fragen – wie z. B. auf die konjunkturelle Beurteilung des vorhandenen bzw. erwarteten Defizits und die Abwägung alternativer Maßnahmen zur Finanzierung von Defiziten, insbesondere wenn sie vermutlich längerfristiger Natur sind – wird in diesem Beitrag nicht eingegangen.

Zwei diskutierte Vorschläge

Einige der zur Zeit diskutierten Vorschläge sollten m. E. jedoch in erster Linie unter den beiden letztgenannten Gesichtspunkten analysiert und gegebenenfalls ausgewählt werden. Es handelt sich dabei vor allem um tiefgreifende und damit nur schwer reversible Änderungen des Rentenversicherungssystems in der Bundesrepublik, deren Auswirkungen auf die Finanzlage der Rentenversicherung zwar bedeutsam sind – insbesondere auch der Zeitpunkt ihrer Einführung –, deren Auswahl und konkrete Ausgestaltung aber in Anbetracht ihrer Verteilungseffekte und ihrer Bedeutung für die Ausgestaltung des Rentenversicherungssystems nicht primär unter Finanzierungsgesichtspunkten erfolgen sollte.

Über einige in jüngster Zeit vorgeschlagene bzw. erörterte Sofortmaßnahmen zur Beseitigung der Liquiditätsprobleme des Jahres 1977 – wie auch sonstiger primär kurzfristig ausgerichteter Maßnahmen – dürfte bis zur Drucklegung dieses Beitrags bereits oder vermutlich in Kürze entschieden sein, und verschiedene Maßnahmen dieser Art (Beitragssatzanhebung in der gesetzlichen Renten- oder Krankenversicherung, Einführung eines Krankenversicherungsbeitrags für Rentner, Verzögerung der Rentenanpassung um ein halbes Jahr) wurden relativ ausführlich auch in einer Stellungnahme des Sozialbeirats vom 5. November 1976 erörtert³⁾. Daher erscheint es mir sinnvoll, mich auf zwei gegenwärtig viel beachtete – auf Ausgabendämpfung zielende – Vorschläge zu konzentrieren, deren Verwirklichung

tiefgehende Veränderungen der bisherigen Alterssicherungssituation zur Folge haben würden und die

hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen vermutlich – wenn überhaupt – eher längerfristig zu einer Entlastung des Rentenversicherungshaushalts führen dürften.

Gleichwohl werden diese Vorschläge in Anbetracht der oben skizzierten Situation sowie insbesondere in Anbetracht der Höhe der (absoluten und mar-

²⁾ Vgl. Helmut Meinhold: Sozialpolitik – immer zugleich Konjunkturpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 56. Jg. (1976), H. 6, S. 293 ff.; Winfried Schmah: Stabilitätspolitische Aspekte der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. 2 (1974).

ginalen) direkten Abgabenbelastung durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sowie ihrer befürchteten künftigen Veränderung von verschiedenen Seiten in Erwägung gezogen, da die direkte Abgabenbelastung in Zeiten nur relativ schwacher Nominaleinkommenssteigerungen deutlicher spürbar wird. Außerdem wird häufig der Zeitpunkt für einen „Einstieg“ in eine Reform des Rentenversicherungssystems als günstig angesehen. Die beiden Vorschläge sind

die sogenannte Aktualisierung der Rentenanpassung (also Verkürzung oder gar völlige Beseitigung des time-lags der allgemeinen Bemessungsgrundlage und der Anpassung) und

die Nettoanpassung.

Ich werde mich auf verteilungspolitische Aspekte dieser Konzepte zur Änderung des Rentenanpassungsverfahrens beschränken⁴⁾ und dabei auch nur jeweils einige wenige Gesichtspunkte auswählen können, da die Änderungsvorschläge außerordentlich komplex bzw. in vielfachen Varianten vorstellbar sind und unter Umständen auch Änderungen in anderen Bereichen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Handelns zur Folge haben können. Verteilungspolitisch wird allgemein mit diesen Vorschlägen eine aus dem Bereich der Rentenversicherung resultierende Steigerung der Abgabenbelastung zu vermeiden gesucht. Beide Maßnahmen würden gegebenenfalls die (weiterhin einheitlichen) Rentenanpassungssätze im Vergleich zur gegenwärtigen Situation verringern, die Renten blieben aber in gleicher Relation zueinander⁵⁾.

Unzulängliche Informationen

Eine verteilungspolitische Beurteilung alternativer Maßnahmen setzt die Kenntnis

der relevanten verteilungspolitischen Zielvorstellungen (also der Beurteilungskriterien),

³⁾ Vgl. Begründung der Stellungnahme des Sozialbeirats vom 15. Oktober 1976 zu den sich aus der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung ergebenden Folgerungen (vom 5. 11. 1975, hektografiert). Zur aktuellen Diskussion vgl. auch das Zeitgespräch „Krise der Rentenversicherung“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 56. Jg. (1976), H. 9, S. 435 ff., mit Beiträgen von Walter Arendt, Hans Katzer, Bruno Molitor und Ingolf Metze.

⁴⁾ Es werden also keine Probleme einer Veränderung der Rentenformel zur erstmalig festzusetzenden Rentenhöhe (Zwangrenten) behandelt. Grundsätzlich sollte unterschieden werden – obwohl zweifellos vielfältige Beziehungen bestehen – zwischen (a) Berechnungen der Rentenhöhe bei Eintritt des Versicherungsfalles (Rentenberechnung), (b) Veränderung der Rentenhöhe im Zeitablauf (Rentenanpassung) und (c) Beurteilung der Rentenhöhe an vergleichbaren Einkünften oder Einkommen noch erwerbstätiger Personen (Rentenniveau). Veränderungen der Bezugsgröße für die Rentenanpassung werden aber im Regelfall auch Konsequenzen für die (allgemeine Bemessungsgrundlage bei der Rentenberechnung haben).

⁵⁾ Gerade die verteilungspolitische Beurteilung dieser relativen Gleichbehandlung von Renten – nicht unbedingt von Rentnern – spielt für Überlegungen zur Besteuerung von Renten bzw. Rentnereinkommen eine wichtige Rolle. Auf die in vielfacher Hinsicht gerade im Vergleich zu einer Nettoanpassung interessante Besteuerung kann hier leider nicht eingegangen werden.

- der bestehenden Verteilungssituation und
- der Wirkungen der jeweiligen Maßnahmen auf die Verteilungssituation voraus.

Ohne dies hier im einzelnen zu begründen sei festgestellt, daß gegenwärtig der Kenntnisstand zu allen drei Komplexen relativ unbefriedigend ist. Dies gilt vor allem für verteilungspolitische Zielvorstellungen, in erheblichem Ausmaß aber auch für die empirischen Daten zur Verteilungssituation. So sind beispielsweise zwar Unterlagen über die Höhe von Zahlbeträgen einzelner Rentenarten und zum Teil auch über die Höhe des Einkommens von Rentnern vorhanden. Aus welchen Einkunftsarten sich diese Einkommen jedoch zusammensetzen, in welchem Ausmaß z. B. Kumulationen von Sozialleistungen auftreten, darüber liegen bislang nur in außerordentlich unzulänglichem Maße Informationen vor.

Die Kenntnis dieser Tatbestände ist aber gerade in dem hier zu erörternden Zusammenhang von

erheblicher Bedeutung, wenn verschiedene Einkunftsarten in unterschiedlichem Maße aufeinander anrechenbar sind und – an unterschiedlichen Bezugsgrößen orientiert – im Zeitablauf erhöht werden usw. Dies kann in vielen Fällen zur Folge haben, daß Personen und/oder Haushalte, die hinsichtlich der Rentenhöhe gleichgestellt sind, von Änderungen der Rentenhöhe (z. B. durch Änderung des Anpassungsverfahrens) per Saldo – bezogen auf ihr Gesamteinkommen – in unterschiedlichem Maße betroffen werden. Wichtig ist dabei der Anteil der Rente am Gesamteinkommen wie auch die Frage, inwieweit andere Einkunftsarten die Mindereinnahmen kompensieren⁴⁾.

⁴⁾ Hier wird insbesondere auf die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst oder auf Leistungen der betrieblichen Alterssicherung hingewiesen. Eine solche Aufstockung von Altersrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgt zunächst aber nur beim Rentenzugang. Überlegungen dieser Art – wie auch die Absicherung im Alter in verschiedenen Alterssicherungssystemen (gesetzliche Rentenversicherung mit oder ohne zusätzliche betriebliche oder öffentliche Zusatzleistungen, Beamtenversorgung) – führen auch zur Forderung, mit beabsichtigten Maßnahmen zugleich einen „Einstieg zu mehr Gerechtigkeit zwischen den verschiedenen Systemen unserer Altersversorgung“ aufzuzeigen. Vgl. Gerd M u h r : Mehr Gerechtigkeit in der Altersversorgung, in: Welt der Arbeit vom 29. 10. 1976.

Tabelle 1

Alternative Lohnsteigerungsraten sowie Anpassungssätze und Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung, Bundesrepublik Deutschland 1957–1975

Jahr	Durchschnittliches Arbeitsentgelt aller Versicherten – Veränderungen in % gegenüber dem Vorjahr –		Anpassungssätze für Bestandsrenten in % ²⁾ bei		Rentenniveau ⁴⁾ = Eckrente bei Bruttoanpassung zum durchschnittlichen		Reines Netto-Rentenniveau ⁴⁾ = Eckrente bei Nettoanpassung zum durchschnittlichen Netto-Arbeitsentgelt
	brutto	netto ¹⁾	bestehendem Anpassungsverfahren	Nettoanpassung ³⁾	Brutto-Arbeitsentgelt	Netto-Arbeitsentgelt ¹⁾	
1	2	3	4	5	6	7	8
1957			–	–	50,93	59,70	59,70
1958	5,7	5,5	–	–	48,19	56,60	56,60
1959	5,1	5,8	6,1	6,96	48,64	56,77	57,24
1960	8,9	7,9	5,94	6,95	47,32	55,75	56,75
1961	10,2	9,4	5,4	6,21	45,26	53,72	55,09
1962	9,0	8,6	5,0	5,68	43,60	51,94	53,63
1963	6,1	5,7	6,6	6,42	43,81	52,39	54,00
1964	8,9	8,3	8,2	7,76	43,53	52,31	53,69
1965	9,0	10,0	9,4	8,63	43,69	52,05	53,04
1966	7,2	5,8	8,3	7,78	44,05	53,24	54,01
1967	3,3	2,9	8,0	7,54	46,15	55,89	56,46
1968	6,1	4,8	8,1	8,10	47,02	57,66	58,23
1969	9,2	7,4	8,3	7,98	46,59	58,12	58,52
1970	12,7	9,9	6,35	6,05	44,00	56,24	56,46
1971	11,9	9,8	5,5	4,49	41,49	54,06	53,76
1972	9,4	9,0	6,3 9,5	5,10 7,49	42,28	55,23	53,78
1973	12,0	8,3	11,35	9,09	41,62	56,29	53,78
1974	11,4	9,8	11,2	9,52	41,57	57,02	53,52
1975	7,0	7,2	11,1	8,97	43,18	59,13	54,54

¹⁾ Nettoarbeitsentgelt: Nettolohn und -gehalt je Beschäftigten laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung. Ab 1970 wurde ein geschätzter Abzug von 2% für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall für Arbeiter vorgenommen, analog zur Errechnung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts aller Versicherten nach § 1255 RVO. Wird dieser Abschlag nicht berücksichtigt, sind alle Netto-Niveaus folglich niedriger als die hier ausgewiesenen (Multiplikation des Niveauewertes mit 0,98).

²⁾ Bis 1971 Anpassung stets am 1. 1. eines Jahres. 1972 Anpassungen zum 1. 1. und 1. 7. Ab 1973 Anpassung jeweils zum 1. 7. eines Jahres. Ohne Berücksichtigung des zweiprozentigen Krankenversicherungsbeitrags der Rentner in den Jahren 1968 und 1969 sowie der Rückzahlung der Beiträge im Jahre 1972.

³⁾ Anpassungen mit gleichem Rhythmus wie tatsächlich in der Vergangenheit. Die Anpassungssätze wurden analog zur jetzt gültigen allgemeinen Bemessungsgrundlage ermittelt, jedoch unter Verwendung der Veränderung des durchschnittlichen Nettoentgelts laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (siehe aber auch Anmerkung 1).

⁴⁾ Auch ab 1972 auf der Basis des Kalenderjahres berechnet. Der Eckrente liegen 40 Versicherungsjahre und eine persönliche Bemessungsgrundlage von 100% zugrunde.

Treffen unterschiedliche Sozialleistungen zusammen, deren Anpassung jeweils an unterschiedlichen Größen orientiert ist und/oder zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgt, so können sich im Zeitablauf je nach Anrechnungsregelung unterschiedliche und schwer voraussagbare Gesamteffekte für die Betroffenen ergeben.

Unpräzise Definitionen

Was verteilungspolitisch gewollt wird, ist überaus vielgestaltig, selten präzise definiert und zudem oftmals für verschiedene Teilbereiche, in denen verwandte Aufgaben realisiert werden sollen – z. B. die Alterssicherung –, zudem noch unterschiedlich. So orientiert sich die Alterssicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung am individuellen relativen Bruttolohn, der durchschnittlich während der Erwerbstätigkeitsphase erzielt wurde, in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes oder im Bereich der Beamtenpensionen im Prinzip am Bruttoentgelt der letzten Phase vor dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, wobei die Pensionen der Besteuerung unterliegen. Selbst eine Größe wie das „Rentenniveau“, die gerade in dem hier behandelten Zusammenhang für die Beurteilung häufig herangezogen wird, wird durchaus unterschiedlich definiert – erinnert sei nur an die Beurteilung von Renten am durchschnittlichen Brutto- oder aber Netto-Arbeitsentgelt während einer Periode⁷⁾.

Ob nun Maßnahmen mehr oder minder zu „Lasten“ einer „Generation“ (der Aktiven oder der Rentner) gehen oder aber für beide den Nominal- oder Realeinkommensanstieg mindern sollen, ob es „den Rentnern“ so gut geht, daß die Defizitbeseitigung durch Minderungen des Rentenanstiegs erfolgen soll, oder ob weitere Abgabenbelastungen der Aktiven akzeptierbar erscheinen, dies erfordert in verteilungspolitischer Sicht Kriterien, nach denen diese Maßnahmen miteinander verglichen werden können, und Angaben darüber, inwieweit bestimmte Zielvorstellungen bislang bereits realisiert wurden. Neben der Beurteilung anhand verschieden definierter Rentenniveaus zur Verteilung zwischen den beiden „Generationen“ der Rentner und der Aktiven, wobei gegebenenfalls die direkte – nicht jedoch die jeweilige indirekte – Abgabenbelastung berücksichtigt wird, sind m. E. auch Informationen über die Auswirkungen

⁷⁾ Vgl. ausführlich dazu Winfried S c h m ä h l : Das Rentenniveau in der Bundesrepublik, Frankfurt, New York 1975. Viele Probleme der Definition adäquater Vergleichsgrößen sind nahezu identisch mit denen bei der Suche nach adäquaten Bezugsgrößen für die Anpassung (bei der es ja auf die Veränderung von Größen ankommt).

⁸⁾ Bislang meist auf der Basis einer persönlichen Bemessungsgrundlage von 100% – d. h. der Rentner hat im Durchschnitt seines Arbeitslebens gerade soviel an Bruttolohn erhalten wie der Durchschnitt aller Versicherten – und einer Versicherungszeit von 40 Jahren; „Eckrentner“.

gen auf individuelle Rentenhöhe und die Rentenstruktur erforderlich.

Üblicherweise wird zur Definition von Rentenniveaus die Rente aus einem als typisch angesehenen Rentenfall⁸⁾ zum durchschnittlichen Brutto- oder Netto-Arbeitsentgelt aller Versicherten in Beziehung gesetzt: Für 1975 ergeben sich hier Werte von 43,2 bzw. 59,1% (vgl. Tabelle 1, Spalten 6 und 7). Dabei gilt grundsätzlich, daß höhere Lohnzuwachsrate das Brutto- wie das Nettoniveau senken, steigende Abgabenquoten der Aktiven das Nettoniveau steigern, da die Renten praktisch frei von direkten Steuern bleiben. Damit ist aber beispielsweise nichts darüber ausgesagt, in welchem Ausmaß tatsächlich Rentner über die z. B. für die „Eckrente“ unterstellten 40 Versicherungsjahre und eine persönliche Bemessungsgrundlage von 100% verfügen, d. h. wie repräsentativ die Angaben sind. Dies hat zur Folge, daß hieraus nicht ohne weiteres etwas über die ökonomische Situation von Rentnern – abgesehen von den sonstigen Einkünften – abgeleitet werden kann, sondern höchstens etwas für bestimmte Rentnergruppen.

So bestehen hinsichtlich der Rentenhöhe beträchtliche Diskrepanzen je nach

- Versicherungszweig (Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung),
- Rentenart und
- Geschlecht des Versicherten.

Tabelle 2
Höhe ausgewählter Renten zum 1. 7. 1974
(in DM/Monat)

Rentenart	Arithmetisches Mittel	Häufigster Wert
Eckrente		743,50
Altersruhegeld wegen Vollendung des 65. Lebensjahres an M ä n n e r		
Arbeiterrentenversicherung	746,51	676,25
Angestelltenversicherung	1000,89	1225,31
dito an F r a u e n		
Arbeiterrentenversicherung	279,01	228,72
Angestelltenversicherung	509,45	1)
Altersruhegeld wegen Vollendung des 63. Lebensjahres an M ä n n e r		
Arbeiterrentenversicherung	924,40	925,48
Angestelltenversicherung	1199,21	1225,26
Altersruhegeld an F r a u e n wegen Vollendung des 60. Lebensjahres und Aufgabe der Beschäftigung		
Arbeiterrentenversicherung	400,03	428,28
Angestelltenversicherung	524,70	623,34

1) Wegen Zweigipfligkeit der Verteilung wäre die Angabe eines häufigsten Wertes nicht aussagekräftig.

Quelle: Eckrente: Renten Anpassungsbericht 1976, Bundestags-Drucksache 7/4250, S. 39; übrige: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Die Rentenbestände in den Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten in der Bundesrepublik Deutschland, Stand: 1. Juli 1973 und 1. Juli 1974, Bonn 1975, A 28/29 (häufigste Werte errechnet).

Diese strukturellen Unterschiede werden in Tabelle 2 – trotz aller Vorbehalte gegen die isolierte Angabe von Mittelwerten – bereits anhand einiger weniger Daten deutlich⁹⁾. Weiterhin ist zu beachten, daß die Argumentation implizit stets auf Versichertenrenten ausgerichtet ist¹⁰⁾. Da Witwenrenten nur 60 % der ihnen zugrunde liegenden Versichertenrenten betragen, würde bei einem Bruttorentenniveau von 43,2 % (1975) die Witwe eines Versicherten, der über 40 Versicherungsjahre und eine persönliche Bemessungsgrundlage von 100 % verfügte, eine Witwenrente von 25,9 % des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgeltes aller Versicherten erhalten¹¹⁾.

Mit den Angaben über Rentenniveaus wird überdies noch eine Durchschnittsbetrachtung anderer Art vorgenommen: So werden die Renten auf das Arbeitsentgelt von Versicherten aller Altersgruppen bezogen und können folglich nichts über die Relation von Renten zum Arbeitsentgelt in der *letzten Phase vor Ausscheiden aus dem Erwerbsleben* aussagen, geschweige denn etwas darüber, wie sich die *Einkommenssituation* beim Ausscheiden aus dem Arbeitsleben veränderte¹²⁾. Eine Beurteilung der finanziellen Lebenshaltungsmöglichkeiten allein auf der Basis von Lohneinkünften, insbesondere aber von Renteneinkünften, wird somit in vielen Fällen höchst unzulänglich sein. Dies ist allein schon daraus ersichtlich, daß die Bedeutung der Renten für das Einkommen von Rentnerhaushalten recht unterschiedlich ist, und zwar in Abhängigkeit von der Höhe der Rente, dem Geschlecht des Rentenbeziehers, aber auch der Haushaltsgröße¹³⁾.

Neben den üblichen Rentenniveaus und den gesamtwirtschaftlich durchschnittlichen Belastungsquoten, insbesondere der Aktiven, werden somit die Relationen der Renten zum letzten Einkommen, die individuelle Verteilung der Leistungen und Belastungen, also die Leistungs- und Belastungsstruktur, und die Einkünfte (Rente, Lohn)

9) Zur Rentenstruktur vgl. Winfried Schmähl: Zur Struktur von Rentenleistungen, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 129. Bd. (1973); ausführlicher in Kürze ders.: Altersversicherung und Einkommensverteilung (erscheint 1977 im Verlag J. C. B. Mohr, Tübingen).

10) Zudem konzentriert auf Altersruhegelder. Konsequenzen aus Anpassungsveränderungen ergeben sich aber auch für Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten sowie *ceteris paribus* auch für solche Leistungsarten anderer Bereiche, deren Veränderung an die Anpassungssätze der Rentenversicherung gekoppelt sind (wie Kriegssopfer-, Kriegsschadenrente, Altersgeld für Landwirte).

11) Bei der verteilungspolitischen Beurteilung solcher Angaben – aber nicht nur bei ihr – macht sich das Fehlen verlässlicher Angaben über das Zusammentreffen mehrerer Transferzahlungen (z. B. Versicherten- und Witwenrenten), aber auch mit anderen Einkünften besonders nachteilig bemerkbar.

12) Einige empirische Angaben hierzu finden sich bei Winfried Schmähl: Einkommensumverteilung im Rahmen von Einrichtungen der sozialen Sicherung (Vortrag gehalten auf der Tagung des „Vereins für Sozialpolitik“, Augsburg 1976, hektographiert; wird voraussichtlich im Frühjahr 1977 im Tagungsband veröffentlicht).

13) Vgl. ebenda.

und deren Einfluß auf Haushaltseinkommen zu beachten sein. Neben den relativen Größen sollten aber vor allem auch absolute Größen Beachtung finden, z. B. für die Frage, ob bzw. wieviele Personen unter bestimmte Mindesteinkommen absinken¹⁴⁾. Außerdem sollten neben den Nominal- auch die Realangaben berücksichtigt werden¹⁵⁾, wobei es gleichfalls sinnvoll wäre, die Abgrenzung von Einkommen in ihrer Bedeutung z. B. für die Verteilung zwischen den beiden Generationen explizit in die Überlegungen einzubeziehen, indem z. B. nichtmonetäre staatliche Leistungen mitberücksichtigt werden. Darüber hinaus wird zu prüfen sein, ob die zu ergreifenden Maßnahmen die Einkünfte, insbesondere aber die Einkommen, absolut senken¹⁶⁾.

Aktualisierung der Rentenanpassung

Unter Aktualisierung der Rentenanpassung wird – vereinfacht ausgedrückt – eine Verkürzung oder im Extremfall eine Beseitigung des gegenwärtigen time-lags der allgemeinen Bemessungsgrundlage von rund 3 Jahren sowie des zusätzlichen time-lags zwischen Bestands- und Zugangsrenten von zur Zeit einem halben Jahr verstanden¹⁷⁾. Eine solche Aktualisierung läßt sich in vielerlei Varianten durchführen, was aber – wie auch das Verhältnis von Zugangs- und Bestandsrenten – hier im einzelnen nicht erörtert werden kann.

Vor kurzer Zeit wurde die Aktualisierung vor allem deshalb befürwortet, um einen Gleichlauf von Einnahmen und Ausgaben zu erreichen und damit auch einen Rücklagenauf- und -abbau mit all seinen Problemen zu vermeiden¹⁸⁾, was sich übrigens wegen einer Fülle von auf die Einnahmen

14) Hier werden auch die konjunktur- und wachstumspolitischen Wirkungen alternativer Maßnahmen auf die absolute Höhe des gesamtwirtschaftlich verteilungsfähigen Einkommens zu beachten sein.

15) So wird aus Tabelle 3 ersichtlich, in welcher unterschiedlicher Weise sich Nominal- und Realgrößen – über einen längeren Zeitraum betrachtet – entwickelt haben. Während sich die durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelte und die Bestandsrenten bei Bruttoanpassung über den gesamten Zeitraum von 1957 bis 1975 gesehen weitgehend in gleichem Umfang erhöht haben, zeigen die entsprechenden Realgrößen einen geringeren Anstieg der Renten.

16) Der Einfluß von Maßnahmen auf die Lebenseinkommen von Personengruppen, insbesondere wenn sie unterschiedlichen Altersgruppen angehören, ist schwierig zu ermitteln, wäre aber bei den Entscheidungen zu berücksichtigen. Denn dies ist nicht weniger von Interesse als die Auswirkungen auf die jeweiligen Einkommen einer Periode.

17) Es mag zunächst überraschen, daß einerseits eine Verlängerung des time-lags zwischen Bestands- und Zugangsrenten auf ein Jahr (Verzögerung der Anpassung) diskutiert wird, andererseits aber im Zusammenhang mit der Aktualisierung die Verkürzung der beiden time-lags. Der Grund liegt darin, daß bei der Verzögerung die für die Bestandsrenten relevante allgemeine Bemessungsgrundlage in Relation zum aktuellen Brutto-Arbeitsentgelt bei positiven Lohnzuwachsrate gesenkt wird, bei der Aktualisierung ein finanziell gleichgerichteter Effekt dadurch erreicht werden kann, wenn durch eine Auslassung hoher Lohnzuwachsrate für die Rentenanpassung ein weiteres Ansteigen des Rentenniveaus verhindert oder abgeschwächt wird.

18) Vgl. Horst Löwe: Zur Stabilisierung der finanziellen Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Die Rentenversicherung, 16. Jg. (1975), H. 10/11.

Tabelle 3
Veränderung ausgewählter Löhne, Renten und Preise von 1957 bis 1975

(1957 = 100)

	1975
1. Preisindex der Lebenshaltung eines 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalts mit mittlerem Einkommen ¹⁾	180,1
2. Preisindex der Lebenshaltung eines 2-Personen-Haushalts von Renten- und Sozialhilfeempfängern ¹⁾	188,4
3. Durchschnittliches Bruttoarbeitsentgelt	432,4
4. Durchschnittliches Nettoarbeitsentgelt ²⁾ , nominal	370,2
5. Durchschnittliches Nettoarbeitsentgelt, real	205,6
6. Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmers mit durchschnittlichem Bruttoarbeitsentgelt, nominal ³⁾	380,9
7. Bestandsrente der gesetzlichen Rentenversicherung (1957 festgesetzt) bei bisheriger Anpassungspraxis ⁴⁾ , nominal	366,6
8. dito, real	194,6
9. Bestandsrente (1957 festgesetzt) bei Nettoanpassung ⁵⁾ , nominal	338,8 ⁶⁾
10. dito, real	179,8

¹⁾ Warenkorb des Jahres 1970.

²⁾ Siehe Anmerkung 1 zu Tabelle 1.

³⁾ Arbeitnehmer, verheiratet ohne Kind, mit durchschnittlichem Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten.

⁴⁾ Auf der Basis des Kalenderjahres.

⁵⁾ Mit gleichem Rhythmus wie die tatsächlich durchgeführten Anpassungen, mit Sätzen laut Tabelle 1, Spalte 5.

⁶⁾ Deutlicher werden die Unterschiede zwischen Netto- und Bruttoanpassungen jedoch, wenn z. B. nur der Zeitraum von 1969 bis 1975 betrachtet wird; 1969 = 100; bei Bruttoanpassung 1975 = 179,7, bei Nettoanpassung 1975 = 163,0.

und Ausgaben einwirkenden Einflußfaktoren nur recht unvollständig realisieren ließe, und sogar noch vor wenigen Jahren sollte mit einer Aktualisierung eine Erhöhung der Renten und des Rentenniveaus erreicht werden. In jüngster Zeit haben sich das Interesse und die Hoffnungen im Zusammenhang mit einer Aktualisierung aber gewandelt: Mit diesem Vorschlag werden gegenwärtig Verminderungen des Ausgabenanstiegs dadurch angestrebt, daß in den Rentenanpassungssätzen der nächsten Jahre sich noch niederschlagende hohe Lohnsteigerungsraten „übersprungen“ werden sollen, um die Anpassungssätze sogleich den depressions- und rezessionsbedingten niedrigen durchschnittlichen Lohnzuwachsrate folgen zu lassen ¹⁹⁾.

Der günstigste Zeitpunkt für einen ins Gewicht fallenden „Einspareffekt“ ist in der Zwischenzeit schon verstrichen. Ja, es könnte sogar im Vergleich zum gegenwärtigen Anpassungsverfahren dann zu Mehrausgaben kommen, wenn in den

nächsten Jahren relativ hohe Lohnsteigerungsraten einträten und sich die relativ niedrigen Lohnzuwachsrate der kurz hinter uns liegenden Phase nicht mehr für mehrere Jahre über die allgemeine Bemessungsgrundlage auf die Anpassungssätze in der Rentenversicherung auswirken würden. So scheint dieser Vorschlag gegenwärtig zumindest unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Entlastung der Rentenversicherungsträger von geringerer Attraktivität zu sein, obwohl er primär aus anderen Gründen (Vermeidung von Rücklagenauf- und -abbau, Gleichlauf von Lohnzuwachsrate und Anpassungssätzen) vermutlich immer wieder vertreten werden wird.

Verteilungspolitische Beurteilung

Was die verteilungspolitische Beurteilung anlangt, so ist über den Effekt auf die Höhe des ceteris paribus in der Rentenversicherung erforderlichen Beitragssatzes im Falle von Einsparungen oder aber Mehrausgaben im Rentenversicherungshaushalt hinaus zunächst allgemein festzuhalten, daß – bei sonst gleichen Annahmen, d. h. insbesondere bei gleichen Lohnzuwachsrate – das (Brutto-) Eckrentenniveau um so weniger schwankt, je kürzer der time-lag der Bemessungsgrundlage und der Anpassung ist. Bei vollständiger Aktualisierung, also bei Anpassung im Jahre t mit der durchschnittlichen Lohnzuwachsrate des gleichen Jahres, würde das Eckrentenniveau (gemessen in Nominalgrößen) sogar im Zeitablauf konstant bleiben. Für die Höhe des Rentenniveaus kommt es folglich auf den Zeitpunkt der Umstellung des Anpassungsverfahrens sowie darauf an, ob das zu diesem Zeitpunkt realisierte Niveau tatsächlich den verteilungspolitischen Zielvorstellungen genügt. Falls dies nicht der Fall ist, wäre zu prüfen, ob durch eine diskretionäre Anhebung oder Senkung des Niveaus, z. B. durch eine einmalige Mehr- oder Minderanpassung über den durch die maßgebende Lohnzuwachsrate bestimmten Anpassungssatz hinaus, eine Korrektur erfolgen soll.

Eine bei vollständiger Aktualisierung erreichte Konstanz des Rentenniveaus beinhaltet im Regelfall jedoch stärkere Schwankungen der individuellen Rentenhöhe im Zeitablauf. Denn durch die derzeitige Durchschnittsbildung der allgemeinen Bemessungsgrundlage werden die jährlichen Veränderungen der Lohnzuwachsrate in den Anpassungssätzen nur gemildert wirksam. Für die einzelnen Rentner würde sich – betrachtet man bei gleichen Lohnzuwachsrate nur die unterschiedlichen Anpassungsverfahren – ceteris paribus eine (leichte) Erhöhung ihrer individuellen Rentenzahlbeträge im Zeitablauf ergeben: Wären beispielsweise die Bestandsrenten nach der Rentenreform von 1957 auf der Basis der Änderungsrate des

¹⁹⁾ Die Aktualisierung wurde in jüngster Zeit vor allem von Vertretern der Freien Demokratischen Partei befürwortet. Vgl. auch Herbert Waldmann: Rentenversicherung – wohin?, in: *Verband Deutscher Rentenversicherungsträger* (Hrsg.): 4. Presse-seminar des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger in Würzburg, Frankfurt o. J. (1976).

durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts mit nur einjähriger Verzögerung angepaßt worden (erstmalige Anpassung 1959 mit der Steigerungsrate von 1957 auf 1958), so wären die Bestandsrenten im Jahresdurchschnitt 1975 um rund 10% höher gewesen. Selbst wenn diese Art der Aktualisierung nach der Erreichung des Tiefpunktes des Brutto-Eckrentenniveaus erfolgt wäre, also 1972 mit Veränderung der Bruttolöhne von 1970 auf 1971, wäre im Jahresdurchschnitt 1975 die Eckrente nicht niedriger als bei dem gegenwärtigen Anpassungsverfahren gewesen, bei einer Umstellung in den Jahren 1966 oder 1967 sogar geringfügig höher.

Während die Wahl des – im Extremfall zukünftig konstanten – Rentenniveaus ein einmaliger Akt wäre, bei dem es dem Gesetzgeber aber dennoch freistünde, im Zeitablauf diskretionäre Korrekturen des Niveaus durchzuführen, ergeben sich jedoch laufend konjunkturelle Effekte dieses Anpassungsverfahrens. Diese können auch verteilungspolitisch relevant sein, z. B. über die Höhe der Inflationsrate, der Lohn- und Beschäftigungsentwicklung und damit insbesondere für die abso-

lute nominale und reale Höhe von Renten und Löhnen; denn Niveauangaben geben ja hierüber keinerlei Auskunft.

Gerade in konjunkturpolitischer Sicht scheinen mir hinsichtlich der Beurteilung der Aktualisierung besonders gewichtige Probleme vorzuliegen, und zwar auch dann, wenn es aus statistisch-technischen Gründen praktisch unmöglich ist, eine vollständige Aktualisierung und damit eine vollständige Konstanz des Rentenniveaus in der oben unterstellten Weise zu erreichen. Und dagegen können auch verteilungspolitisch manche Bedenken vorgebracht werden, wie die Gefahr einer Präjudizierung von Tarifverhandlungen; Argumente, die aus der Diskussion um die ursprüngliche Fassung der Rentenniveausicherungsklausel, bei der gleichfalls vorausgeschätzte Lohnzuwachsrate erforderlich gewesen wären, zum erheblichen Teil bekannt sind ²⁰⁾.

Nettoanpassung der Renten

Bei der Nettoanpassung sollen sich die Renten im Prinzip parallel zu einer Nettoeinkommensgröße der Aktiven entwickeln. Die Anpassungssätze würden den *Veränderungen* dieser Nettogröße entsprechen. Eine finanzielle Entlastung ergäbe sich offensichtlich nur dann, wenn die Veränderungsraten der Nettogröße geringer als die des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts wären, d. h. wenn die Abgabenquote stiege. Im Interesse einer finanziellen Entlastung des Rentenversicherungshaushalts wäre folglich eine möglichst starke Steigerung der (direkten) Abgabenquote positiv – ein offenbar absurdes Ergebnis, das aber doch zeigt, wie schwierig die Ermittlung des finanziellen Effektes ist, da Annahmen über die künftige Steigerung der direkten Abgabenbelastung notwendig sind.

Auch hier gilt, daß implizit oder explizit bei einer Umstellung auf die Nettoanpassung das dann erreichte Niveau, und zwar gemessen als Rente zu der Größe, deren Veränderung maßgebend für die Nettoanpassung sein soll, im Zeitpunkt der Umstellung des Anpassungsverfahrens ein unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten erwünschtes Niveau erreicht haben sollte. Denn es soll im *Prinzip*, d. h. abstrahiert man von *time-lags*, die auch hiermit in unterschiedlichster Form verbunden sein können, weitgehend – oder längerfristig im Durchschnitt – konstant gehalten werden.

In Anbetracht der faktisch bestehenden Steuerfreiheit der Renten bei einer gerade in den letzten

²⁰⁾ Auf andere – auch mit alternativen Formen der Aktualisierung verbundene – technisch-administrative und konzeptionelle Probleme gehe ich an dieser Stelle nicht ein. Grundsätzlich sei darauf hingewiesen, daß eine Verkürzung des *time-lags* und eine Veränderung oder Beseitigung der Durchschnittsbildung in vielfältiger Weise kombinierbar sind.

Dölle

Kommentar zum Einheitlichen Kaufrecht

Die Haager Kaufrechtsübereinkommen
vom 1. Juli 1964

Erläutert von Prof. Dr. Dr. h. c. Dr. h. c. Ernst von Caemmerer, Dr. Hans Hermann Eberstein, Min.-Rat Prof. Dr. Rolf Herber, Prof. Dr. Ulrich Huber, Rechtsanwalt Werner Junge, Prof. Dr. Hans G. Leser, Prof. Dr. Karl H. Neumayer, Dr. Gert Reinhart, Prof. Dr. Peter Schlechtriem, Prof. Dr. Hans Stoll, Rechtsanwalt Dr. Herbert Stumpf, Prof. Dr. Dr. h. c. Eduard Wahl, Prof. Dr. Hermann Weitnauer.

Herausgegeben von Prof. Dr. Hans Dölle.

1976. XXXIX, 840 Seiten gr. 8°. In Leinen DM 188,—

Verlag C. H. Beck, München

Jahren relativ stark gestiegenen Abgabenbelastung der unselbständig Beschäftigten wird eine Nettoanpassung vielfach mehr oder weniger offen befürwortet und meistens mit dem Hinweis auf das inzwischen erreichte Nettorentenniveau begründet.

Die Wahl geeigneter Größen

Vielen Äußerungen zum verteilungspolitischen Gehalt der Rentenformel in der Bundesrepublik ist zu entnehmen, daß die (Alters-)Renten dem Rentner in einem bestimmten Umfang die Aufrechterhaltung des während der Aktivenphase realisierten Lebenshaltungsniveaus ermöglichen sollen, und zwar nicht nur zum Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben, sondern auch während der gesamten Rentnerphase. Es bleibt aber zumeist offen, ob es sich dabei um das in der *letzten Phase* vor der Ausscheidung aus dem Erwerbsleben erreichte Niveau oder um das *durchschnittlich* über die gesamte Erwerbstätigkeitsspanne realisierte Niveau handeln soll. Die Messung des Lebenshaltungsniveaus und die Ermittlung der dafür vor und nach der Ausscheidung aus dem Erwerbsleben erforderlichen finanziellen Mittel stellen erhebliche Anforderungen an die Statistik und sind bislang kaum systematisch behandelt worden.

Notwendig wäre bei solch einer Zielvorstellung folglich die Wahl einer geeigneten Größe zur Kennzeichnung der finanziellen Lebenshaltungsmöglichkeiten. Offensichtlich ist das Bruttoarbeitsentgelt für diese Zwecke ungeeignet. Es liegt nahe, das *verfügbare Einkommen derjenigen Haushalte* heranzuziehen, zu dem sich das Lebenshaltungsniveau der Rentner parallel entwickeln soll. Dies werden – folgt man der bisherigen Konzeption des Rentenversicherungssystems – in erster Linie verfügbare Einkommen der unselbständig Beschäftigten (ohne Beamte) sein. Statistisch ist es jedoch außerordentlich schwierig, das verfügbare Einkommen für die Haushalte unselbständig Beschäftigter regelmäßig zu ermitteln. In der Diskussion wird als Ersatzgröße in der Regel die durchschnittliche Nettolohn- und -gehaltssumme der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gewählt²¹⁾.

Denkbar wäre aber auch, anstelle eines globalen Durchschnittswertes Standardfälle heranzuziehen, wie beispielsweise Arbeitnehmer mit dem durchschnittlichen Arbeitsentgelt (2-Personen-Haushalt, ohne Kinder). Die Belastung eines solchen Haushaltstyps mit direkten Steuern und Sozialversicherungsabgaben wird in der Regel aus vielerlei Gründen von der Durchschnittsbelastung abweichen (kein Regressiveneffekt der Beitragsbelastung, eventuell geringere Progressionswirkung der Lohn- und Einkommensteuer als im Durchschnitt)²²⁾. Hier

wird jedoch wiederum nur auf eine Einkunftsart – den Lohn – abgestellt, nicht aber auf das Einkommen selbst. Die Einigung auf einen solchen Standardfall als Bezugsgröße für die Nettoanpassung dürfte aber schwieriger als die auf einen globalen Durchschnittswert sein; eventuell wäre auch die Versuchung zur Manipulation dieser Werte vergleichsweise größer.

Entwicklungen der Abgabenbelastung

Auch wenn die Abgabenbelastung des letztgenannten Arbeitnehmers von der Durchschnittsbelastung abweicht bzw. beide von der Durchschnittsbelastung des durchschnittlichen Brutto-Haushaltseinkommens der unselbständig Beschäftigten, würde dies unter Umständen dann für die Nettoanpassung irrelevant sein, wenn sich die Abgabenbelastung aller drei Größen in relativ gleichem Ausmaß *verändert*. Dies kann beispielsweise deswegen der Fall sein, weil die Bruttogrößen bei annähernd gleicher Struktur mit gleicher Rate wachsen oder aber weil bei unterschiedlicher Entwicklung von Bruttogrößen und Abgaben es zu einer solchen Kompensation der Unterschiede kommt, daß die jeweiligen Nettoänderungsraten einander weitgehend entsprechen²³⁾.

Hinter der Veränderung eines durchschnittlichen Nettoeinkommens oder -entgelts werden sich aber unterschiedliche Entwicklungen innerhalb einzelner Einkommensbereiche verbergen. So ist es z. B. denkbar – und es gibt viele Beispiele, die das für die Vergangenheit erhärten –, daß sich die Abgabenbelastung der unteren Einkommenschichten und damit auch solcher mit einer geringeren absoluten Abgabenzahllast im Zeitablauf stärker erhöht als die hoher Einkommen mit absolut höherer Abgabenbelastung (Auswirkungen

²¹⁾ Oder aber das durchschnittliche Arbeitsentgelt aller Versicherten, multipliziert mit dem Anteil der Netto- an der Brutto-lohn- und -gehaltssumme laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung. Transferzahlungen öffentlicher Haushalte an diese privaten, Einkünfte aus Unternehmerstätigkeit und Vermögen sowie auf diese entfallende direkte Abgaben werden aber nicht für unselbständig Beschäftigte ausgewiesen. Hinzu kommt als weiteres Problem, daß zum Teil Lohnsteuerrückerstattungen mit Einkommensteuerzahlungen verrechnet werden, so daß unter Umständen die in der Gesamtrechnung ausgewiesene Abgabenquote auf Löhne und Gehälter nicht mit der tatsächlichen übereinstimmt. Dies spielt – was einschränkend erwähnt werden muß – für das Anpassungsproblem dann keine Rolle, wenn der Anteil der Lohnsteuerrückerstattung stets in relativ – bezogen auf die Lohnsteuer – gleichem Maße mit der Einkommensteuer verrechnet würde. Als weiterer globaler Durchschnittswert könnte an das verfügbare Einkommen aller privaten Haushalte gedacht werden, das der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung regelmäßig entnommen werden kann. In dieser Größe sind aber auch enthalten die Einkommen der Selbständigen, Rentner und Pensionäre, der privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter sowie die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung und sonstige Sozialleistungen der Arbeitgeber, da in das verfügbare Einkommen nicht die Nettolohnsumme, sondern das Nettoeinkommen aus unselbständiger Arbeit eingeht.

²²⁾ Für einen zeitlichen Vergleich der direkten Abgabenbelastung der Brutto-lohn- und -gehaltssumme und des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts für den erwähnten Arbeitnehmers vgl. Sozialbericht 1976, Bundestags-Drucksache 7/4953, S. 202 sowie W. S c h m ä h l: Das Rentenniveau in der Bundesrepublik, a. a. O., S. 50 f.

²³⁾ Zu einigen empirischen Angaben siehe weiter unten.

der indirekten im Vergleich zur direkten Progression, Tarifgestaltung). Gerade diese Unterschiede zwischen absoluter Belastung und Veränderung der Belastung erschweren die Auswahl der jeweiligen Bezugsgröße für eine Nettoanpassung.

Nettoanpassungen müssen nicht stets geringer als Bruttoanpassungssätze sein, z. B. dann, wenn strukturelle Änderungen der Abgabenbelastung erfolgen. Als jüngstes Beispiel sei auf die Steuerreform von 1975 verwiesen; vgl. die Entwicklung der Brutto- und Nettoarbeitsentgelte in Tabelle 1, Spalten 2 und 3 sowie auch das Jahr 1965.

Selbst bei einem Lohn- und Einkommensteuersystem mit einer Aufkommenselastizität von größer als 1 kann nicht einfach von einer ständigen Steigerung der Abgabenquote ausgegangen werden²⁴⁾, da von Zeit zu Zeit Korrekturen des Abgabenniveaus nach unten erfolgen werden, die mit einem ceteris paribus starken Anstieg der Nettoentgelte in diesen Jahren verbunden sind²⁵⁾.

Brutto- vs. Nettoanpassung

Unter diesen Gesichtspunkten ist es sicherlich interessant zu prüfen, welche Effekte sich im Vergleich zur Bruttoanpassung in der Bundesrepublik ergeben hätten, *wenn schon 1957 die Nettoanpassung beschlossen worden wäre*, und zwar auf der Basis der Veränderung der durchschnittlichen Nettolöhne und -gehälter (laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung) mit entsprechender Durchschnittsbildung wie für die zur Zeit gegebene allgemeine Bemessungsgrundlage, und wenn gleichfalls 1958 die Anpassung verschoben und 1972 zur Hälfte nachgeholt worden wäre.

Wie aus den Niveauangaben in Tabelle 1, Spalte 8 im Vergleich zu Spalte 7 zu ersehen ist, lag dieses Netto-Rentenniveau bei Nettoanpassung bis 1970 über dem bei tatsächlich praktizierter Bruttoanpassung. Insbesondere die stark gestiegene Lohnsteuerbelastung infolge zunehmender Inflationsraten bei konstantem Einkommensteuertarif führten zu einer stärkeren Auseinanderentwicklung von Brutto- und Nettolohnsteigerung, der stärkeren Auseinanderklaffung von Brutto- und Netto-Rentenniveau bei Bruttoanpassung und den erst dann einsetzenden höheren Nettoniveauwerten bei der Brutto- im Vergleich zur Nettoanpassung²⁶⁾. Für den Fall, daß als Bezugsgröße der Rentenanpassung das Nettoarbeitsentgelt eines durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmers zugrunde gelegt worden wäre, hätten sich im Zweifel noch geringere Abweichungen im Vergleich zur Bruttoanpassung ergeben. Denn dieses Nettoarbeitsentgelt stieg z. B. im Zeitraum von 1957 bis 1975 deutlich stärker als das durchschnittliche Nettoarbeitsentgelt (vgl. Tabelle 3, Zeile 6 und 4).

Wie bei der Aktualisierung, so wird auch bei der Nettoanpassung das Verhältnis der Rentenzahlbeträge zueinander nicht verändert (Anpassung mit einem einheitlichen Satz). Gleichfalls bleibt es – wie bei einer Bruttoanpassung und der Messung des Rentenniveaus allein von Renten am Bruttoarbeitsentgelt – bei einer isolierten Betrachtung von Renten und Löhnen, obwohl gerade dies mit den Intentionen der Nettoanpassung wie auch mit einer Ermittlung von Netto-Rentenniveaus schwerlich vereinbar ist, da dabei doch auf Lebenshaltungssituationen abgestellt wird.

Denkbare Manipulationsmöglichkeiten

Grundsätzlich ist darüber hinaus zu fragen, *ob sich jede Veränderung der direkten Abgabenbelastung der Aktiven auch auf die Entwicklung der Renten auswirken soll* (und wenn ja, ob dann gerade der *durchschnittlichen* Abgabenbelastung). Denn eine Veränderung der Abgabenquote kann recht unterschiedliche Gründe haben, wie Tarif- oder Satzänderungen, konjunkturelle Schwankungen u. a. Deutlich wird die Berechtigung dieser Frage m. E. vor allem dann, wenn Abgabenerhöhungen aufgrund von Leistungsverbesserungen, die allein oder vorwiegend Aktiven zugute kommen, erforderlich werden (man denke z. B. an Erhöhungen des Kinder-, Arbeitslosen- oder Krankengeldes, an eine weitere Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze, an Ausgaben zur Verbesserung der Ausbildungssituation). Es kann durchaus gute Gründe dafür geben, die verteilungspolitischen Prioritäten so zu setzen, daß mehr für diese Zwecke und weniger für die Alterssicherung ausgegeben werden soll. Dies sollte aber nicht durch die einmal festgelegte „Formel“ der Nettoanpassung dann quasi automatisch regelmäßig und selbstverständlich auch zu Lasten der Renten gehen, sondern auf bewußten verteilungspolitischen Entscheidungen basieren.

Denkbar ist ferner, daß durch Veränderungen des Anteils der direkten und indirekten Abgaben an der Gesamtbelastung bei unveränderter Gesamt-

²⁴⁾ Wie dies z. B. in einer Berechnung des Instituts der deutschen Wirtschaft zur Nettoanpassung für den Zeitraum von 1975 bis 1991 unterstellt wird. Vgl. o. V.: Alternativen der Rentenanpassung, in: iw-trends, 1/1976, S. 40 ff.

²⁵⁾ Gerade in solchen Umstellungsphasen kann sich die Abgabenbelastung verschiedener Bruttogrößen in besonders starkem Maße unterschiedlich entwickeln.

²⁶⁾ Wie Tabelle 3, Zeile 10 im Vergleich zu Zeile 8 und 5 verdeutlicht, wäre der reale Rentenanstieg bei Nettoanpassung beträchtlich hinter der Erhöhung der durchschnittlichen Reallöhne zurückgeblieben. Ergänzend sei erwähnt – ohne dies hier im einzelnen nachweisen zu können –, daß dann, wenn als Nettogröße das durchschnittliche Nettoarbeitsentgelt aller Versicherten, gekürzt um die durchschnittlich auf die Nettolohn- und -gehaltssumme entfallende Abgabenbelastung, gewählt wird, die Niveauwerte im Vergleich zu Spalte 8 in Tabelle 1 um meist rund 2,5 Prozentpunkte niedriger gelegen hätten (1975 = 52,07; Minimum 1965 = 50,61). In den letzten Jahren hätten sich im Vergleich zu den Sätzen in Spalte 5 der Tabelle 1 höhere, in den ersten Jahren aber deutlich niedrigere Anpassungssätze ergeben. Dies macht einmal mehr deutlich, welche Sorgfalt auf die Definition der Bezugsgröße zu legen ist.

belastung „Manipulationsmöglichkeiten“ in verschiedenen Richtungen geschaffen werden, die primär unter dem Gesichtspunkt der leichteren Durchsetzbarkeit, der Unauffälligkeit usw. und nicht beispielsweise wegen verteilungspolitischer Zielvorstellungen ergriffen werden. Zu wessen Lasten solche Verschiebungen per saldo gehen, sei hier offen gelassen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang aber, daß die Belastung mit indirekten Steuern tendenziell zumindest im Durchschnitt für Rentner höher sein dürfte als für Aktive, allein schon in Anbetracht der hohen Konsumquote dieser Bevölkerungsgruppe²⁷⁾.

Berücksichtigung des Rentenberges

In diesem Zusammenhang sei noch auf eine andere Variante der Nettoanpassung hingewiesen, die insbesondere während der Rezession von 1966/67 stärker diskutiert wurde, gegenwärtig aber vor allem wegen ihrer, wenn überhaupt, dann nur geringen finanziellen Ergiebigkeit keine Aufmerksamkeit findet: Wenn die Veränderung des Altersaufbaus, d. h. wenn der gegenwärtige bzw. der wieder ab Mitte der neunziger Jahre dieses Jahrhunderts bestehende Rentenbergs, ceteris paribus eine Erhöhung des durchschnittlich erforderlichen Beitragssatzes notwendig macht, könnte im Interesse der Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Generationen daran gedacht werden, diese Konsequenzen des Rentenbergs nicht voll über eine Beitragsanhebung zu finanzieren. Man könnte vielmehr das Rentenniveau durch eine Verminderung der Anpassungssätze beispielsweise dadurch senken, daß ein „Nettoarbeitsentgelt“ als Bezugsgröße gewählt wird, bei dem das Bruttoarbeitsentgelt lediglich um die Abgaben für die Rentenversicherung vermindert wird²⁸⁾. Fraglich erscheint mir aber, ob solch eine isoliert auf die Rentenversicherung zugeschnittene Betrachtungsweise befriedigend ist.

Die sich aus einer Erhöhung der Rentnerquote ergebende höhere Beitragsbelastung im Rahmen der Rentenversicherung kann auch hier aus recht unterschiedlichen Gründen resultieren, die nicht einfach der „demographischen Entwicklung“ (Lebenserwartung, Geburten- und Sterberate) zuzurechnen sind, sondern durchaus auch durch politische Entscheidung maßgeblich beeinflusst werden können und auch werden, wie beispielsweise durch

die Herabsetzung der Altersgrenze, eine Verlängerung der durchschnittlichen Ausbildungszeit u. a. m. Hier gilt der gleiche Einwand, der oben vorgetragen wurde, ob nämlich die Rentner über ihre bestehende Abgabenbelastung, insbesondere durch indirekte Steuern, hinaus durch relativ schwächere Anpassungen zur Finanzierung solcher Aufgaben ohne weiteres herangezogen werden sollen.

Abschließende Bemerkungen

Die Aufgabe dieses Beitrags konnte es nicht sein, „die richtige“ Lösung aufzuzeigen. Dazu wäre die Offenlegung der für relevant erachteten Zielvorstellungen in operationalisierbarer Form notwendig. Die Komplexität des Problems erschwert zudem die rasche Auffindung zieladäquater Lösungen. Aber gerade auf diese Vielschichtigkeit sollte hingewiesen werden, denn sie verbietet es m. E., allein unter dem Gesichtspunkt der Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Rentenversicherungsträger tiefgreifende Änderungen im Rentenversicherungssystem vorzunehmen, wie es die erörterten Umgestaltungen des Anpassungsverfahrens sind. Selbst bei einer Konzentrierung nur auf verteilungspolitische Fragen gibt es eine Fülle von Aspekten, die in die Überlegungen einzubeziehen sind. Dies macht auch deutlich, daß eine Beschränkung auf nur eine Maßzahl, z. B. für „das“ Rentenniveau oder „die“ Abgabenbelastung, nicht ausreicht.

Wenn – wie es in diesem Beitrag erörtert wurde – die Einkommenssituation von Personen und/oder Haushalten in ihrer absoluten und relativen Höhe von zentraler Bedeutung für Verteilungsüberlegungen ist, dann ist eine Beschränkung auf die Löhne und Renten und die Vorgänge im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung unzulänglich. Notwendig wird unter anderem eine Berücksichtigung weiterer staatlicher verteilungspolitischer Maßnahmen anderer Institutionen und deren Konsequenzen für die Einkommenssituation der Wirtschaftssubjekte. Unter diesen Aspekten wird m. E. dann auch eine Besteuerung von Renten bzw. die Einbeziehung der Renten in das prinzipiell steuerpflichtige Rentnereinkommen mit zu prüfen sein, und zwar auch als eine konkurrierende Maßnahme zur Nettoanpassung. Die daraus resultierenden Probleme sind jedoch – durch die Rückwirkungen auf das System der Einkommensbesteuerung und gegebenenfalls der Sparförderung u. a. m. – im Vergleich zur Nettoanpassung noch weitaus vielschichtiger, so daß hier gleichfalls eine detaillierte Prüfung möglichst aller Implikationen erforderlich ist, wenn nicht im Endeffekt daraus etwas resultieren soll, was dann den angestrebten Vorstellungen nur unvollkommen entspricht oder gar zuwiderläuft.

²⁷⁾ Dies ist jedoch wiederum ein außerordentlich differenziert zu erörternder Fragenkomplex, der viele Berührungspunkte mit der Ermittlung von Verteilungswirkungen von Inflationen auf verschiedene Bevölkerungsgruppen besitzt.

²⁸⁾ Vgl. beispielsweise Wilfrid Schreiber: Zur Reform der Rentenreform, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1966; Paul Braeb: Zum Problem des Belastungsausgleichs in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Versicherungszeitschrift, 1966; Heinz Altekotte: Rentendynamik nach dem Brutto- oder Nettoprinzip?, in: F. Greiß u. a. (Hrsg.): Der Mensch im sozio-ökonomischen Prozeß, Festschrift für Wilfrid Schreiber zum 65. Geburtstag, Berlin 1969.