

Schmähl, Winfried

Article — Digitized Version

Gegen eine isolierte Betrachtung der Finanzierungsprobleme: Rentenversicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmähl, Winfried (1978) : Gegen eine isolierte Betrachtung der Finanzierungsprobleme: Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 2, pp. 78-86

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135160>

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.

Gegen eine isolierte Betrachtung der Finanzierungsprobleme

Winfried Schmähl, Berlin

Die Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung sowie Vorschläge und Maßnahmen zu ihrer Verbesserung beschäftigen seit über zwei Jahren die Öffentlichkeit. Anfang dieses Jahres begann eine neue Diskussionsrunde, da im Zusammenhang mit dem im März zu beschließenden 21. Renten Anpassungsgesetz weitere Maßnahmen notwendig werden. Prof. Schmähl weist im folgenden auf die Notwendigkeit hin, Maßnahmen zur Bewältigung von Finanzierungsproblemen der Rentenversicherung nicht isoliert zu sehen, sie insbesondere nicht allein oder primär hinsichtlich ihrer finanziellen Ergiebigkeit und damit ihres Beitrags zur Lösung akuter finanzieller Engpässe zu beurteilen ¹⁾.

In den Jahren von 1975 bis 1977 haben sich Defizite der Rentenversicherungsträger (hier stets Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung) ergeben ²⁾, deren Höhe und Eintrittszeitpunkt noch wenige Jahre zuvor — bei Verabschiedung des Rentenreformgesetzes vom Oktober 1972 — nicht erwartet wurden. Damals beschloß der Bundestag unter dem Eindruck tatsächlicher und für 15 Jahre vorausberechneter Rücklagen sogar Leistungsverbesserungen beträchtlichen Ausmaßes ³⁾.

Obleich spätestens seit Herbst 1975 erkennbar war, daß das Defizit der Rentenversicherung bei

¹⁾ Der Beitrag wurde inhaltlich Anfang Januar 1978 weitgehend abgeschlossen.

²⁾ Kassendefizite nach Angaben der Deutschen Bundesbank: 1975 3,8 Mrd. DM, 1976 7,1 Mrd. DM, 1977 voraussichtlich rund 10,5 Mrd. DM. Auch für 1978 wird von der Bundesbank ein Defizit von 7 bis 8 Mrd. DM erwartet. Man beachte, daß noch 1974 ein Kassenüberschuß von 3,9 Mrd. DM bestand, so daß von 1974 auf 1975 eine Saldenänderung von 7,7 Mrd. DM eintrat. Bereits 1974 war der Überschuß um 1,3 Mrd. DM geringer als im Vorjahr. Siehe dazu: o. V.: Neuere finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 29. Jg. Nr. 11, November 1977, sowie ebenda: Dezember 1977, S. 22-24. Vgl. auch: Renten Anpassungsbericht 1977 der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 8/119, insbesondere S. 7-10, S. 48-52. Gutachten des Sozialbeirats zu den Vorausberechnungen der Bundesregierung... 1976 bis 1990, Bundestags-Drucksache 8/137. Vgl. auch Winfried Schmähl: Zur verteilungspolitischen Beurteilung von Renten Anpassungsverfahren — Anmerkungen zur Aktualisierung und Nettoanpassung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 56. Jg. (1976), H. 12, S. 610 ff. (In mancher Hinsicht stellt der vorliegende Beitrag eine Fortführung und Ergänzung dieser Veröffentlichung dar.)

unverändertem Leistungs- und Beitragsrecht längerfristig bestehen und die damals vorgeschriebene 3-Monats-Mindestrücklage u. U. sehr schnell unterschritten würde ⁴⁾, kam es — nach der Bundestagswahl vom Herbst 1976 — erst Ende Juni 1977 zu Beschlüssen über Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzlage und der Liquiditätssituation der Rentenversicherung. Sie wurden bereits im September — nachdem inzwischen die künftige Lohn- und Beschäftigungssituation ungünstiger beurteilt wurde — durch einige weitere Maßnahmen ergänzt ⁵⁾. Die Bundesregierung hatte sich aber bereits im Sommer 1977 vorbehalten, ggf. 1979 und 1980 die Anpassungssätze zu mindern.

Sowohl die Beschlüsse vom Juni als auch die vom September 1977 wurden in der Hoffnung gefaßt,

³⁾ Viele Faktoren bewirkten den vor allem in seiner Stärke nicht erwarteten Umschwung der Finanzsituation. Zu nennen sind hier z. B. Beitragsausfälle durch geringere Lohnzuwachsrate, eine niedrigere Zahl in- und ausländischer Beschäftigter (Arbeitslosigkeit und Abwanderung), geringere Zinseinnahmen infolge Rücklagenabbaus, Ausgabenanstieg durch Leistungsverbesserungen wie Renten nach Mindesteinkommen, Vorziehen der Renten Anpassung um ein halbes Jahr sowie eine höhere Zahl an Rentenfällen im Vergleich zu früheren Vorausschätzungen, konjunkturell bedingte stärkere Inanspruchnahme des vorgezogenen Altersruhegeldes, insbesondere bei Arbeitslosigkeit, höhere Ausgaben der Rentenversicherung an die Krankenversicherung für die Krankenversicherung der Rentner, als der 1967 gesetzlich festgelegten Regelung entsprach.

⁴⁾ Siehe Renten Anpassungsbericht 1976, Bundestags-Drucksache 7/4250, S. 42-61, sowie das Gutachten des Sozialbeirats, S. 106-119.

⁵⁾ Erwähnt seien hier nur die Verschiebung des nächsten Renten Anpassungstermins um ein halbes Jahr auf den 1. 1. 1979, die Minderung des dann maßgebenden — aus der Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage abgeleiteten — Anpassungssatzes durch Neudefinition der Bemessungsgrundlage, Entlastung der Rentenversicherung auf Kosten der gesetzlichen Krankenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit sowie Herabsetzen der Mindestrücklage von drei auf eine Monatsausgabe. Durch die Septemberbeschlüsse wurde vor allem — teilweise nur vorübergehend — der Bundeshaushalt belastet. Siehe Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, November 1977 (Neuere finanzielle Entwicklung), Otfried Ge yer, Jürgen Genzke: Die finanzielle Situation der Rentenversicherung — Eine Vorausschau auf das Jahr 1978, in: Die Angestelltenversicherung 12/1977. Zu den neuen Finanzierungs- und Liquiditätsvorschriften vgl. auch Herbert Waldmann: Bemerkungen zu den Finanzierungsvorschriften im 20. Renten Anpassungsgesetz, in: Deutsche Rentenversicherung, 5/1977.

Prof. Dr. Winfried Schmähl, 35, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin und Mitglied der „Transfer-Enquête-Kommission“. Seine Hauptarbeitsgebiete sind die Verteilungs- und Sozialpolitik, die Finanz- und Konjunkturpolitik sowie die Einkommensverwendung privater Haushalte.

den derzeitigen Rentenbergang zu überwinden und vor der nächsten Bundestagswahl keine weiteren finanziellen Eingriffe mehr notwendig werden zu lassen. Seit dem Herbst 1977 setzte sich jedoch zunehmend die Auffassung durch, daß im Zusammenhang mit dem im März 1978 zu beschließenden 21. Rentenanpassungsgesetz weitere Maßnahmen erforderlich sein werden, die sowohl die Liquiditätssituation der Versicherungsträger ab 1979 als auch die Finanzlage allgemein verbessern müssen, da mittelfristig die Rücklagen – selbst wenn sie fristgerecht aufgelöst werden könnten – nicht mehr zur Defizitdeckung ausreichen würden. So wurde noch vor Veröffentlichung des Jahreswirtschafts- oder des Rentenanpassungsberichtes in der Presse für den Fall, daß keine weiteren Maßnahmen ergriffen werden und die durchschnittlichen Bruttolöhne 1978 um 5,5 %, in den Folgejahren bis 1981 bzw. 1982 um jährlich rund 6% steigen sowie die Arbeitslosenzahl nicht unter 1 Million sinkt, für 1981 eine „negative Rücklage“ von rd. 10 Mrd. DM und für 1982 von rd. 20 Mrd. DM genannt, so daß insgesamt – bei einer gesetzlich vorgeschriebenen Mindestrücklage von jetzt noch 1 Monatsausgabe (die dann 10 Mrd. DM erfordert) – der gesamte „Sanierungsbedarf“ 20 bzw. 30 Mrd. DM betragen dürfte. Die Ermittlung dieses „Sanierungsbedarfs“ beruht maßgeblich auf Annahmen über die künftige Lohn- und Beschäftigtenentwicklung und ist folglich mit erheblichen Unsicherheiten belastet. So würden z. B. höhere Lohnzuwachsrate geringere Defizite zur Folge haben und auch nur eine schwächere Dosierung bestimmter Mittel erfordern oder sogar den Verzicht auf (einige) Maßnahmen ermöglichen⁴⁾. Hinzu kommt, daß durch den Verfassungsgerichtsauftrag an den Gesetzgeber, bis 1984 die Hinterbliebenenversorgung – und damit auch die soziale Sicherung von Frauen – neu zu regeln, weitere finanziell wirksame Maßnahmen wohl schwer vermeidbar sein werden.

Finanzsituation in mittelfristiger Sicht

Entscheidend für die mittelfristig zu erwartende Finanzentwicklung der Rentenversicherung sind – wie erwähnt – die Annahmen über die Lohn- und die Beschäftigtenentwicklung (Auswirkungen von Beschäftigungsschwankungen machen sich jetzt durch die Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit an die Rentenversicherung nur noch abgeschwächt bemerkbar). Durch die Lohnänderungen

⁴⁾ Für die Ermittlung solcher Angaben bedarf es aber auch adäquater methodischer Voraussetzungsgrundlagen. In den vergangenen Jahren sind solche Berechnungen auf unterschiedlicher methodischer Basis erstellt worden und waren nicht stets den Problemstellungen angemessen. So wurde z. B. nicht stets hinreichend beachtet, daß unterschiedliche Fragestellungen auch unterschiedliche Modellberechnungsansätze erfordern können. Dies kann hier jedoch nicht näher behandelt werden. Vgl. dazu u. a. Winfried Schmah: Voraussetzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 130. Bd. (1974).

wird maßgebend die Entwicklung der Beitragseinnahmen, der Rentenzahlungen und Bundeszuschüsse bestimmt. Je höher die durchschnittliche Lohnzuwachsrate ist, um so stärker steigen c. p. (bei konstantem Beitragsatz und unveränderter Arbeitslosenquote) die Beitragseinnahmen, während das Rentenniveau, d. h. das Verhältnis einer bestimmten Rentenzahlung zum Durchschnittslohn, infolge der beiden in der Rentenformel enthaltenen „time lags“ demgegenüber um so stärker sinkt. Die Hoffnung auf eine finanzielle Entlastung der Rentenversicherung durch die in den nächsten Jahren zu erwartende Abnahme des Verhältnisses alter Menschen zur Zahl der im erwerbsfähigen Alter stehenden Personen (sinkende „Alterslastquote“) dürfte sich jedoch kaum erfüllen, da die Relation von Rentenfällen zu Versicherten dennoch nicht sinkt, sondern sogar steigt. Die Gründe dafür liegen u. a. in Änderungen der Erwerbsbeteiligung von Frauen, nicht zuletzt aber auch in gesetzgeberischen Maßnahmen (wie Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze, Nachrichtungsmöglichkeiten). Ausweitungen des Versichertenkreises führen zwar zunächst zu Beitragsmehreinnahmen, haben jedoch zusätzliche Ansprüche und damit früher oder später Mehrausgaben zur Folge⁷⁾. Die Finanzprobleme können also nicht allein von einer konjunkturellen Besserung der Lohn- und Beschäftigtensituation erwartet werden – sieht man einmal von außerordentlich hohen, dann aber notwendig mit beträchtlichen Inflationsraten verbundenen Lohnzuwachsrate ab.

Längerfristige Perspektive

Hinsichtlich der längerfristigen Finanzentwicklung der Rentenversicherung kann aus Modellrechnungen unter Verwendung derzeit relativ plausibler Annahmen u. a. über die künftige Entwicklung von Fruchtbarkeitsziffern, Erwerbsbeteiligung und Beschäftigtenstruktur abgeleitet werden, daß nach 1990 ein neuer Rentenbergang entstehen dürfte, der den jetzigen u. U. weit übertreffen würde und der – je nach der Lohnentwicklung – z. B. für das Jahr 2030 Beitragssätze um oder über 30% erforderlich machen dürfte⁸⁾.

⁷⁾ Für die Ausgabenentwicklung ist aber nicht allein die Zahl der Rentenfälle, sondern auch die durchschnittliche Höhe der Rentenzahlungen entscheidend. Hier zeigt sich jedoch bei den neuzugehenden Renten, daß deren durchschnittliche Höhe in den vergangenen Jahren relativ sank, was bei Fortdauer dieser Entwicklung den aus der Zahl der Rentenfälle resultierenden Effekt abschwächen würde. Vgl. dazu u. a. Winfried Schmah: Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tübingen 1977, Kap. III.

⁸⁾ Siehe Horst Löwe: Finanzielle Aspekte der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung bis ins 21. Jahrhundert, in: Die Rentenversicherung, Heft 1/2 1974; Gerhard Laskowski: Lebensversicherung im System der Daseinsvorsorge, Referat auf der Mitgliederversammlung des Verbandes der Lebensversicherungsunternehmen, Mai 1975 (hektografiert). Peter Glab: Eine Modellrechnung zur langfristigen Entwicklung der finanziellen Situation der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt/M., Bern, Las Vegas 1977. Eine Studie der Prognos im Auftrag des Verbandes der Lebensversicherungsunternehmen zu diesen Fragen ist bislang noch nicht veröffentlicht worden. Einige Informationen daraus enthält o. V.: Bevölkerungsentwicklung führt zu Beitragsexplosion, in: Arbeit und Sozialpolitik 12/1977, S. 407–408.

Da die Belastungsentwicklung nach der Jahrtausendwende maßgeblich von der künftigen Geburtenentwicklung abhängt, wird gleichzeitig deutlich, daß die Belastung im Rahmen der Rentenversicherung nicht isoliert gesehen werden kann von anderen Belastungsfaktoren für private Haushalte, z. B. von solchen, die mit Kindern zusammenhängen⁹⁾.

Aus Veränderungen der Geburtenhäufigkeit ergeben sich „Probleberge“, die im Zeitablauf in immer neue Bereiche „hineinwandern“, verbunden mit Kapazitätsengpässen und -auslastungsschwierigkeiten in Kindergärten, Schulen, Hochschulen und auf dem Arbeitsmarkt¹⁰⁾. Die Entwicklung solcher „Belastungsquoten“ wird maßgeblich auch von politischen Entwicklungen bestimmt, z. B. von Entscheidungen über die Altersgrenze, die Länge der Ausbildungsphase, die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, ist also nicht allein als „demographischer Faktor“ anzusehen.

Zumindest längerfristig zeichnet sich für den Bereich der Rentenversicherung ab, daß es nicht möglich sein wird, die bruttolohnbezogene Rente in der bisher verstandenen und gesetzlich festgelegten Form und *gleichzeitig* den Abgabensatz (aus Beiträgen und Steuern) für Zwecke der gesetzlichen Rentenversicherung auf dem bisherigen Niveau aufrechtzuerhalten.

⁹⁾ So wird aus Modellrechnungen, die die Bundesregierung als Antwort auf eine Kleine Anfrage veröffentlichte, deutlich, daß – bei recht unterschiedlichen Annahmen über die Fruchtbarkeitsentwicklung – im Jahre 2030 die Gesamtbelastung, gemessen an der „Alters- und Kinder-Lastquote“, kaum von der jetzigen abweicht. Das Gewicht der Teilquoten kann jedoch recht unterschiedlich sein. Die „Lastquoten“ sind dabei allein durch die Zahl der betroffenen Personen definiert, nicht aber als finanzielle Belastung (vgl. Antwort der Bundesregierung . . . : Langfristige Bevölkerungsentwicklung, Bundestags-Drucksache 8/680, insbes. Tab. 1). Aber aus einem Rückgang der „Kinderlastquote“ wird nicht auf einen entsprechenden Rückgang der relativen Ausgabenhöhe für Kindergärten, Schulen usw. geschlossen werden können, allein in Anbetracht des hohen Anteils fixer Kosten. Zudem kann auch eine Leistungsverbesserung im Zeitablauf gewollt sein.

¹⁰⁾ Vgl. zu letzterem auch die Aussagen des Wirtschaftswissenschaftlichen Beirats in seinem neuesten Gutachten über „Aktuelle Probleme der Beschäftigungspolitik“ vom 12. Nov. 1977 (BMWl, Studien-Reihe 19, S. 10 und S. 19).

Zwar erfordern akute Finanzierungsprobleme jeweils schnell wirkende Maßnahmen, dennoch sollten sie möglichst so gewählt oder ausgestaltet werden, daß sie hinsichtlich angestrebter wirtschafts- und sozialpolitischer Zielvorstellungen wünschenswert wirken und nicht lediglich dazu dienen, den Finanzbedarf zu decken. Ist dies in Anbetracht eines kurzen Entscheidungszeitraums oder der Wirkungsdauer bestimmter Mittel kaum oder nur unvollkommen möglich, so sollten zumindest solche Instrumente eingesetzt werden, die möglichst wenig präjudizieren und relativ leicht reversibel sind.

In der politischen Diskussion stand bei der Bewältigung akuter Finanzierungsprobleme in der Bundesrepublik bisher allerdings der finanzielle Aspekt im Vordergrund¹¹⁾. Ein systematisches Durchdenken und Überprüfen alternativer, auch längerfristiger Strategien erfolgte bisher nur recht unvollkommen. Hinsichtlich einiger möglicher Maßnahmen finden sich dazu im Gutachten des Sozialbeirats vom Februar 1977¹²⁾ verschiedene Ansatzpunkte. Es wäre begrüßenswert, würde der Sozialbeirat in seinem für März anstehenden Gutachten solche grundsätzlichen Überlegungen ergänzend und vertiefend fortführen (z. B. bezüglich weiterer Maßnahmen und der gesamt- und einzelwirtschaftlichen Wirkungen). Die möglicherweise bei Veröffentlichung dieses Beitrags schon getroffenen Entscheidungen stehen jedoch unter der spezifischen Unsicherheit, welche Lösung für die bis 1984 zu verwirklichende Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung gewählt werden kann. Der Spielraum für eine solche Neuregelung hängt andererseits von der Finanzsituation bzw. den Möglichkeiten zu

¹¹⁾ So z. B. im Hinblick auf die Regelungen des 20. Rentenanpassungsgesetzes H. Waldmann: „Bestimmend und entscheidend für diese Maßnahmen waren ausschließlich die mit ihnen verbundenen finanziellen Effekte.“ H. Waldmann: Bemerkungen zu den Finanzierungsvorschriften. . . , a. a. O., S. 274.

¹²⁾ Gutachten des Sozialbeirats zu den Vorausberechnungen . . . von 1976 bis 1990 . . . , Bundestags-Drucksache 8/139, Anlage II. Siehe gleichfalls Winfried Schmähl: Zur verteilungspolitischen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren, a. a. O.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des
HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg über
die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

Jahresbezugspreis DM 90,-

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

ihrer Veränderung ab. Es sollte jedoch vermieden werden, bis zur Entscheidung über diese – und eventuell damit verbundene weitere, u. U. tiefgreifende – Änderungen alljährlich erneut Maßnahmen diskutieren zu müssen, um stets neue akute Finanzierungsengpässe zu überwinden.

Aspekte bei der Auswahl von Maßnahmen

Folgende Aspekte sollten m. E. bei Untersuchung, Auswahl und Bewertung von Maßnahmen oder Maßnahmenkombinationen zur Konsolidierung der mittel- und längerfristigen Finanzentwicklung der Rentenversicherung sowie zur Gestaltung der Alterssicherung allgemein berücksichtigt werden (wobei die Reihenfolge keine Rangfolge darstellt):

Finanzielle Ergiebigkeit (Ausmaß, Beginn und Dauer der Wirkung).

Konjunkturelle Wirkungen (von Einnahmen, Ausgaben, Finanzierungssalden, deren Finanzierung und Anlage),

– *im Zeitpunkt der Einführung der Maßnahme* (dies wird häufig beachtet, insbesondere bei Abgabeänderungen),

– *im Zeitablauf: Wirkungen*, die sich aus der Reaktion des Rentenversicherungssystems auf konjunkturelle Veränderungen ergeben wie auch von der Gestaltung der Rentenversicherung ausgehende konjunkturrelevante Wirkungen (d. h. Beachtung der Konjunkturreakibilität des Systems wie auch seiner konjunkturellen Effekte)¹³).

Wachstumspolitische Auswirkungen (z. B. hinsichtlich des aktuellen oder künftigen Arbeitsangebots, der Ersparnisbildung, Investitionsbereitschaft und -fähigkeit).

Wirkungen auf die Einkommensverteilung. Auch hier erfolgt meist eine Beschränkung auf relativ wenige Aspekte (wobei außerdem durch unterschiedlich verwendete Verteilungs- und Umverteilungsbegriffe viele Mißverständnisse auftreten). Einige wichtige Aspekte sind z. B.

– *Verteilung zwischen den „Generationen“* (Versicherte und Rentner).

– *Verteilung innerhalb der beiden „Generationen“*: Höhe und Schichtung von Periodeneinkünften (insbesondere Lohn und Rente) sowie

¹³) Solche aus der Gestaltung des Rentenversicherungssystems resultierende Wirkungen, die z. B. von Änderungen des Anpassungsverfahrens ausgehen können, finden vergleichsweise geringe Beachtung. So dürften verschiedene Formen der Aktualisierung (Verkürzung von „time lags“) oder der Nettoanpassung im Vergleich zum gegenwärtig praktizierten System im Konjunkturverlauf zu deutlich anderen Reaktionen des Rentenversicherungshaushalts und damit auch zu anderen von ihm ausgehenden konjunkturellen Wirkungen führen; man denke nur an konjunkturpolitisch motivierte Steuersatzvariationen bei Gültigkeit eines Nettoanpassungsverfahrens und „time lags“, die annähernd den jetzigen entsprechen. Näheres hierzu bei Winfried S c h m ä h l : Zur konjunkturpolitischen Beurteilung von Renten Anpassungsverfahren – Methodische und theoretische Gesichtspunkte sowie ein empirischer Versuch, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 134. Bd. (1978), H. 1 (erscheint im Frühjahr 1978).

–einkommen von Versicherten und Rentnern unter Berücksichtigung der Auswirkungen anderer, insbesondere staatlicher Maßnahmen (Aufstockung, Anrechnung, Kumulation; hier zeigt sich die enge Verbindung mit anderen Alterssicherungssystemen wie auch mit anderen Sozialleistungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Personen und Haushalte).

– *Lebenseinkommensverteilung von Individuen* (wie z. B. Aufrechterhalten des erreichten „Lebensstandards im Alter“, Einkommensabfall bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben).

– *Lebenseinkommensentwicklung verschiedener Kohorten* (Altersjahrgänge) z. B. im Hinblick auf die Gesamtsbelastungsentwicklung in den verschiedenen Lebensphasen und damit die „Verteilungsgerechtigkeit“ zwischen Altersgruppen, die zu verschiedenen Zeitpunkten verschiedene Lebensphasen durchlaufen haben.

In der politischen Diskussion spielt zudem eine beträchtliche Rolle die

– *Vereinbarkeit mit dem* – tatsächlich bestehenden oder dem gewollten – Charakter des Rentenversicherungssystems, insbesondere dem *Versicherungsgedanken*. Auch hierbei handelt es sich in erheblichem Maße um Verteilungsfragen.

Für die Beurteilung alternativer Maßnahmen sind deren Verteilungswirkungen von zentraler Bedeutung. Um Maßnahmen jedoch unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten gezielt auswählen zu können, sind verschiedene Voraussetzungen erforderlich:

a) Die *Kenntnis der bestehenden Verteilungssituation*, zunächst insbesondere die Lage derjenigen, die von den Maßnahmen direkt betroffen werden, aber auch die anderer Gruppen der Bevölkerung ist u. U. von erheblicher Bedeutung (verwiesen sei auf die beginnende Diskussion über eine Harmonisierung von Alterssicherungssystemen).

b) Notwendig ist die *Klärung der verteilungspolitischen Zielvorstellungen*, vor allem derjenigen, die mit Hilfe staatlicher Maßnahmen (mit)angestrebt werden sollen, sowie eine Entscheidung darüber, welche dieser Zielvorstellungen durch die Ausgestaltung des Rentenversicherungssystems (mit)verwirklicht werden sollen.

c) Die *Kenntnis der Verteilungswirkungen* der für relevant erachteten Maßnahmen. – Alle drei Voraussetzungen sind bislang nur unvollkommen erfüllt.

Beachtet werden sollten aber auch

Politische Durchsetzbarkeit und

Praktikabilität für die Verwaltung und Durchschaubarkeit für die Versicherten. (Ob und in wel-

chem Maße Entscheidungen verständlich gemacht werden können, hängt wiederum eng mit der politischen Durchsetzbarkeit zusammen. Die Transparenz des Rentenversicherungssystems, die im Zeitablauf immer weiter abgenommen hat, ist für die Bereitschaft der Betroffenen, Belastungen hinzunehmen, sicherlich nicht unerheblich.)

Diskutierte Maßnahmen

Verfolgt man die Diskussion der jüngsten Zeit in der Bundesrepublik über mögliche zu ergreifende Maßnahmen, so konzentrieren sich die Überlegungen auf relativ wenige Vorschläge und hinsichtlich deren Wirkungen nur auf jeweils einige wenige Aspekte (so z. B. bezüglich der Verteilungseffekte auf das „Rentenniveau“).

Gegenwärtig werden vor allem (a) relative Minderungen der Rentenhöhe und (b) eine Erhöhung der Beitragseinnahmen (u. U. aber erst zu einem späteren Zeitpunkt) als Maßnahmen erörtert.

Im Hinblick auf verringerte Anpassungen zum 1. 1. 1979 und für die Folgejahre (ein weiteres Hinausschieben der Anpassung erscheint politisch wohl schwer durchsetzbar zu sein, selbst wenn damit für die betroffenen Rentner im Vergleich zu anderen Maßnahmen die gleichen Auswirkungen verbunden wären) sind vor allem zur Diskussion gestellt worden

- eine Orientierung an der Nettolohnsteigerung,
- Minderung der Rentenanpassungssätze in Abhängigkeit von der Höhe des „Sanierungsbedarfs“,
- die neuerliche Einführung eines Krankenversicherungsbeitrags für Rentner (der auch auf Zugangsrenten entfallen würde).

Jede Entscheidung über eine Minderung der Anpassung (auch als Alternative zu Beitragserhöhungen) wird insbesondere danach zu beurteilen sein, ob die Einkommenssituation der Rentner, vor allem im Vergleich zu den beitragszahlenden Versicherten, als angemessen angesehen wird oder nicht. Hierbei wird zumeist auf das Rentenniveau verwiesen, das jedoch unterschiedlich definierbar ist und bei dem allein Renten und (Brutto- bzw. Netto-) Löhne zueinander in Beziehung gesetzt werden. Solche Niveauangaben (auf der Basis eines bestimmten Rentenfalles) sind allerdings für viele Gruppen von Rentnern (ehemalige Arbeiter, Angestellte, männlich, weiblich, mit oder ohne Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes oder betriebliche Altersversorgung, mit oder ohne zusätzliche Pensionsansprüche) keinesfalls repräsentativ und können somit über deren Situation (allein bedingt durch Leistungen der Rentenversicherung oder auch andere Alterseinkünfte) wenig aussa-

gen¹⁴). So ist in der Bundesrepublik einkommensmäßige Armut zum großen Teil bei alten alleinlebenden Rentnerinnen konzentriert, ein Sachverhalt, der durch eine schematische Rentenniveau-Betrachtung kaum erfaßbar ist und der zugleich deutlich macht, daß nicht nur relative, sondern auch absolute Einkommensangaben beachtet werden sollten.

Soll über die Zumutbarkeit und Verteilung von Belastungen entschieden werden, sind folglich zur Lagebeurteilung Angaben über die Höhe von Rentenniveaus nicht ausreichend; vielmehr ist die unterschiedliche Situation innerhalb der Gruppen der Versicherten und Rentner zu berücksichtigen, und zwar nicht allein im Hinblick auf Löhne und Renten, sondern bezogen auf die – alle Einkünfte umfassende – Einkommenssituation von Personen und Haushalten, da erst sie für die Lebenshaltungssituation maßgebend ist¹⁵).

Wirkungen auf das Rentenniveau

Da in der verteilungspolitischen Diskussion allerdings Angaben über Rentenniveaus stark beachtet werden und dafür auch politisch gesetzte Normwerte bestehen, sei kurz verdeutlicht, wie sich Annahmen über die künftige Durchschnittslohnentwicklung und daraus resultierende Anpassungssätze, aber auch Abschläge von diesen Anpassungssätzen – wie sie offenbar als mögliche Maßnahme zur Verbesserung der Finanzlage der Rentenversicherung diskutiert werden – auf Rentenniveaus auswirken würden.

Wie aus Tab. 1, Spalte 4 zu ersehen ist, würde das Brutto-Rentenniveau bei Anpassungen gemäß der bisherigen Praxis – also orientiert an Veränderungen der allgemeinen Bemessungsgrundlage ab 1979 bei rd. 44,5 % verharren. Dabei ist bereits berücksichtigt, daß durch die Umdefinition der allgemeinen Bemessungsgrundlage für 1978 der Anstieg dieser Größe und damit c. p. des Anpassungssatzes bereits um 1,1 Prozentpunkte vermindert wurde (7,2 statt 8,3 %). Das Netto-Rentenniveau stieg zwar in den Jahren 1981 und 1982 wieder auf das derzeitige Niveau, doch beruhen diese Angaben auf der Annahme unveränderter Sozialversicherungsbeitragssätze und eines unveränderten Progressionstarifs der Einkommensteuer, d. h. zwischenzeitliche neuerliche Steuerentlastun-

¹⁴) Vgl. ausführlich zu Problemen der Rentenniveau-Messung Winfried S ch m ä h l: Das Rentenniveau in der Bundesrepublik, Frankfurt/M. und New York 1975. Götz-Ulrich B i s c h o f f: Das Rentenniveau, in: Arbeits- und Sozialstatistik, 9 und 10/1977.

¹⁵) Rente und Lohn sind auf den einzelnen Versicherten bezogen, also nicht danach differenziert, wie viele Personen davon leben müssen. Dies hat gute Gründe bzw. ist sogar notwendig (wie beim Lohn). Die daraus resultierenden Ergebnisse selbst sind jedoch für verteilungspolitische Belastungsentscheidungen zu beachten. So verfügen beispielsweise 2-Personen-Rentnerhaushalte im Durchschnitt kaum über ein höheres Einkommen als alleinlebende Rentner. Ob diese Individualorientierung im Zuge einer Neugestaltung der sozialen Sicherung von Frauen aufrechterhalten bleibt, ist m. E. allerdings eine offene Frage.

gen, die das Nettoniveau senken würden oder Beitragserhöhungen, die das Niveau steigen ließen, bleiben ausgeschaltet.

Würde demgegenüber aber 1979 mit 5 % (oder ab 1980 sogar nur mit 4 %) angepaßt, ergäben sich deutlich geringere Niveauwerte. Das Bruttoniveau fiel ab 1980 sogar unter die Grenze, die nach der „entschärften“ Rentenniveausicherungsklausel (vereinfacht: Eckrente des Jahres t zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt des Jahres $t - 2$ soll 50 % nicht unterschreiten) dafür als Untergrenze vorgesehen ist (vgl. Tab. 1, Spalten 8 und 10) ¹⁶⁾.

Bei all diesen Angaben sollte u. a. beachtet werden, daß sich diese Niveauangaben auf Versichertenrenten beziehen, Witwenrenten aber nur 60 % der Versichertenrenten und folglich auch nur 60 % der Niveauwerte erreichen. Anpassungsminderungen können dazu führen, daß zwar Einsparungen bei den Rentenversicherungen eintreten, andererseits aber z. B. der Sozialhilfebedarf steigt. (Weitere Auswirkungen auf andere Transferzahlungen über Anrechnungsbestimmungen sind möglich und für die Einkommenssituation der Rentenbezieher relevant.) ¹⁷⁾

Wie auch schon bei einer nur vorübergehenden Anwendung von Nettolohnsteigerungsraten auf Rentenanpassungssätze ohne gleichzeitige entsprechende Korrektur der allgemeinen Bemessungs-

ungsgrundlage – wie dies von der Bundesregierung bei Bedarf für die Jahre 1979 und 1980 ursprünglich in Erwägung gezogen war –, würde bei einer Festlegung von Anpassungssätzen, die von der auf Bruttolohnsteigerungsraten basierenden Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage abweicht (wie z. B. in Tabelle 1, Spalte 6 oder 7) ein Auseinanderentwickeln der Höhe solcher Renten eintreten, die auf identischen persönlichen Berechnungswerten basieren, und zwar allein dadurch bedingt, zu welchem Zeitpunkt die Rente erstmals berechnet wurde. Dies kann vermieden werden, wenn die allgemeine Bemessungsgrundlage mit den gewählten, von der Bruttolohnentwicklung abweichenden Anpassungssätzen fortgeschrieben wird. Somit werden diese Änderungsraten nicht nur für die Bestands-, sondern auch für die Zugangsrenten wirksam.

Vermeidung des Schereneffektes

Diesen störenden „Schereneffekt“ zwischen Zugangs- und Bestandsrenten könnte man allerdings auch durch einen prozentual gleichen „Sanierungsbeitrag“ (oder einen undifferenzierten Krankenversicherungsbeitrag) auf alle Renten, also auch die Zugangsrenten, vermeiden. Im Vergleich dazu wäre wohl ein neuerliches Abkoppeln der Steigerungsrate der allgemeinen Bemessungsgrundlage von der Lohnentwicklung der unauffälligere Weg; er hätte jedoch Konsequenzen für die Entwicklung der Beitragsbemessungsgrenze und der Bundeszuschüsse, die beide den Änderungen der allgemeinen Bemessungsgrundlage folgen. Wollte man keine sonst daraus erwachsenden Einnahmемinderungen für die Rentenversicherung hinnehmen, wären weitere korrigierende Eingriffe erforderlich. Beides würde nicht gerade die Durchschaubarkeit des Rentenversicherungssystems erhöhen. Im Vergleich dazu erscheint ein prozentualer Abschlag von den Renten („Sanierungsbei-

¹⁶⁾ Eine ausgewogene Belastungsverteilung zwischen Versicherten und Rentnern, wie sie noch 1976/77 für notwendig erachtet wurde, würde bei dieser Dosierung der Anpassungsminderung nicht gegeben sein: Der „Sanierungsbedarf“ würde zum größten Teil von den Rentnern „gedeckt“.

¹⁷⁾ Für die aktuelle Entscheidung wird außerdem zu beachten sein, daß die letzte Anpassung am 1. 7. 1977 erfolgte und für den Gesamtzeitraum (also einschließlich der Anpassung zum 1. 1. 1979) z. B. zumindest der Realwert der Rente erhalten bleiben sollte (erinnert sei auch an die Mehrwertsteuererhöhung zum 1. 1. 1978), wobei die Orientierung an dem üblichen Preisindex möglicherweise für viele Rentner nicht die adäquate Orientierungsgröße ist. Damit soll aber nicht für eine dauerhafte Preisindexierung der Renten eingetreten werden, würde dies doch den verteilungspolitischen Absichten, die mit der Rentenreform von 1957 angestrebt wurden, nicht gerecht werden, sondern es sei nur auf eine mögliche Untergrenze vorübergehender Anpassungsminderungen hingewiesen.

Tabelle 1
Brutto- und Nettoniveaus der Eckrente ¹⁾ 1977 – 1982

Jahr	Zuwachsrate (In %) des durchschnittlichen		Anpassungssatz gemäß Änderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage	Eckrentenniveau bei Anpassung nach Spalte 3		konstanter Anpassungssatz		Eckrentenniveau bei Anpassung nach			
	Bruttoarbeitsentgelts aller Versicherten	Nettoarbeitsentgelts ²⁾		brutto	netto ⁴⁾			Spalte 6		Spalte 7	
	1	2		3	4	5	6	7	brutto	netto ⁴⁾	brutto
1977	6,8	6,1	9,9	46,30	65,60			46,30	65,60	46,30	65,60
1978	5,5	6,5	—	43,89	61,60	—	—	43,89	61,60	43,89	61,60
1979	6,0	4,8	7,2 ³⁾	44,38	63,01	5,0	5,0	43,47	61,71	43,47	61,71
1980	6,0	4,6	6,5	44,59	64,15	5,0	4,0	43,06	61,95	42,66	61,36
1981	6,0	4,5	6,1	44,63	65,13	5,0	4,0	42,66	62,25	41,85	61,07
1982	6,0	4,4	5,8	44,55	66,00	5,0	4,0	42,26	62,60	41,05	60,83

¹⁾ Eckrente beruht auf 40 Versicherungsjahren und einem Vomhundertsatz der persönlichen Bemessungsgrundlage von 100 (d. h. der Versicherte hat im Durchschnitt seines „Versichertenlebens“ gerade soviel an Bruttolohn bezogen wie der Durchschnitt aller Versicherten während dieser Zeit).

²⁾ Schätzung bei unverändertem Einkommensteuersatz und konstanten Beitragssätzen in der Sozialversicherung.

³⁾ Nach erfolgter „Teilaktualisierung“ (Umdefinition der allgemeinen Bemessungsgrundlage); nach altem Recht 8,3 %.

⁴⁾ Auf der Basis der durchschnittlichen Nettolohn- und -gehaltssumme der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

trag“) technisch vergleichsweise einfach; um zum gleichen Einsparungseffekt wie bei einer verminderten Anpassung zu gelangen, müßte er allerdings in jedem Jahr der gewollten Anpassungsminderung annähernd im Ausmaß der Differenz zwischen dem für vertretbar gehaltenen Anpassungssatz und dem sich aus der Änderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage ergebenden Satz erhöht werden, bliebe also im Zeitablauf nicht konstant. Zwar wäre den Betroffenen ein „Krankenversicherungsbeitrag“ politisch besser „zu verkaufen“; da diese relativen Rentenminderungen jedoch primär zur finanziellen Entlastung der Rentenversicherung vorgenommen werden, würde der „Sanierungsbeitrag“ (oder eine prozentuale Minderung mit ähnlicher Bezeichnung) die Sachlage klarer kennzeichnen und wäre möglicherweise auch leichter reversibel. Zur verteilungspolitischen Beurteilung solcher – bezogen auf die Rentenhöhe – prozentual gleicher Belastungen von Rentnern wird sogleich noch einzugehen sein.

Abweichungen von einer „Regelanpassung“ können zwar notwendig werden und sollten deshalb auch möglich sein, dennoch sollte an einer festen Anpassungsnorm festgehalten werden, damit nicht die Anpassungshöhe alljährlich neu zur Disposition steht, wie dies bei einer zwar regelmäßigen, aber nicht einer bestimmten Leitgröße folgenden Anpassung der Fall wäre. Abweichungen von der Regelanpassung sollten nur zeitlich begrenzt erfolgen, wobei die Zeitdauer im Interesse der Betroffenen bekannt gegeben werden sollte.

Verteilungswirkungen einer Nettoanpassung

Wird einmal unterstellt, die jetzt zu ergreifenden Sanierungsmaßnahmen seien insofern ausreichend, als die Entscheidungsträger nicht in Kürze schon wieder vor neuen akuten Finanzierungsengpässen stehen, so bleibt immer noch die Aufgabe, längerfristig befriedigende Lösungen der sich für die Rentenversicherung abzeichnenden Finanzierungsprobleme zu finden. – Auch wenn im Rahmen der aktuellen Sanierungsmaßnahmen eine ursprünglich erwogene Nettoanpassung wohl nicht durchgeführt wird¹⁹⁾, scheint es mir dennoch nützlich zu sein, hier einige grundsätzliche verteilungspolitische Anmerkungen zur *Nettoanpassung* einzufügen, da ihr für eine spätere Umgestaltung des Rentenversicherungssystems immer noch vielfach eine wichtige Rolle zugeordnet wird¹⁹⁾.

¹⁹⁾ Die Bundesregierung hatte sich öffentlich hinsichtlich der möglichen Ausgestaltung einer solchen Nettoanpassung nicht näher festgelegt. Im Renten Anpassungsbericht 1977 (Bundestags-Drucksache 8/119, S. 8) heißt es nur: „Je nach der finanziellen Lage der Rentenversicherungen können die Anpassungen der Bestandsrenten zum 1. Januar 1979 und 1980 zu einem niedrigeren Anpassungssatz erfolgen als sich aus der allgemeinen Bemessungsgrundlage ergibt. Als untere Grenze ist dabei die Entwicklung der Bruttoeinkommen nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben gesetzt.“ Vermutlich werden unter „Bruttoeinkommen“ die Bruttolöhne verstanden, was jedoch typisch für die in Diskussionen mangelnde Trennung von Einkommen und einzelnen Einkunftsarten ist.

Wird unter Nettoanpassung eine Erhöhung der Bestandsrenten mit der Änderungsrate durchschnittlicher Nettolöhne (Bruttolöhne abzüglich Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge, Arbeitnehmeranteil) verstanden – wobei unterschiedliche Ausgestaltungen möglich sind –, so ergibt sich eine finanzielle Entlastung der Rentenversicherung im Vergleich zur Bruttoanpassung nur bei steigender (direkter) Abgabenquote. Dieses Ansteigen soll andererseits aber verhindert werden. So sind zumindest in mehrjährigem Abstand Tarif- und Belastungskorrekturen nicht auszuschließen (da eine Dynamisierung des Einkommensteuertarifs wohl zur Zeit politisch nicht erwogen wird). Andererseits würden z. B. Beitragserhöhungen in der Rentenversicherung bei Nettoanpassung einen doppelten finanziellen Effekt für den Rentenversicherungshaushalt erbringen: Beitragsmehreinnahmen und Rentenminderungsausgaben. Unberücksichtigt bleibt dabei aber die indirekte Abgabenbelastung. Eine Erhöhung des Anteils indirekter Steuern bei Minderung der direkten Abgabenquote würde folglich zu keiner Ent-, u. U. zu einer Mehrbelastung der Rentenversicherung führen.

Durch eine Nettoanpassung – wie auch durch einen einheitlichen prozentualen Abschlag von der Rente, wie oben behandelt – werden Rentner hinsichtlich ihrer individuellen Rente relativ gleich (mit einem einheitlichen Satz) belastet und somit zum Teil unabhängig von ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit (für die u. a. Familienstand und sonstige Einkünfte wichtig sind) zur „Sanierung der Rentenfinanzen“ herangezogen. Durch die Berücksichtigung allein der (Veränderung der) *durchschnittlichen* auf Löhne entfallenden direkten Abgaben bei einer Nettoanpassung können z. B. viele Rentner höher belastet werden als mit ihnen jeweils vergleichbare noch erwerbstätige Arbeitnehmer. Gemessen am Einkommen ist für diejenigen Rentner die relative Belastung am höchsten, die nahezu ausschließlich von einer niedrigen Rente leben. Dies werden häufig alte, alleinlebende Frauen sein. – Ob alle die direkte Abgabenquote der Arbeitnehmer berührenden Einflüsse auch auf die Renten durchschlagen sollen, ist eine weitere diskussionsbedürftige Frage, werden doch Abgaben für eine Vielzahl staatlicher Leistungen erhoben, Leistungen, die den verschiedenen Gruppen der Bevölkerung wiederum teilweise in unterschiedlichem Maße zur Verfügung stehen bzw. von ihnen unterschiedlich genutzt werden (können). Zudem wird die Progression direkter Abgaben (und die damit bei Einkommenswachstum steigende Belastungsquote) manchmal gerade mit der re-

¹⁹⁾ Vgl. zu Problemen einer Nettoanpassung W. S c h m ä h l : Zur verteilungspolitischen Beurteilung von Renten Anpassungsverfahren, a. a. O.; Gutachten des Sozialbeirats Februar 1977, Anlage II; Johannes Kramer, Richard Zimmerer: Rentenversicherung – Krise ohne Ende?, in: aus politik und zeitgeschichte B 50/77, 17. 12. 1977, S. 22–25.

gressiven Belastungswirkung indirekter Steuern und der damit stärkeren relativen Belastung von Beziehern niedriger Einkommen begründet.

Die grundsätzliche Begründung der Nettoanpassung, daß sich nämlich die für die Lebenshaltung von Arbeitnehmern und Rentnern maßgeblichen Größen – Nettolohn und Rente – parallel zueinander entwickeln sollen, um so eine bestimmte Relation des Lebenshaltungsniveaus von Rentnern und Versicherten zueinander aufrechtzuerhalten und sie nicht ständig zugunsten der Rentner (angesichts steigender Abgabenbelastung der Bruttolöhne und faktischer Steuerfreiheit von Renten) zu verschieben, abstrahiert folglich von allen anderen, die Lebenshaltungssituation der beiden Gruppen berührenden Größen.

Besteuerung von Renten

Löst man sich von der isolierten Betrachtung von Lohn und Rente – die zwar die für das Rentenversicherungssystem zentrale Bedeutung besitzen – und stellt auf Individual- oder Haushaltseinkommen ab, so läßt sich eine relative Gleichbehandlung im Interesse einer gleichen Entwicklung der Lebenshaltungsniveaus auch durch eine (stärkere) *Einbeziehung von Renten in die Einkommensbesteuerung* begründen und erzielen. Rentner werden dann nicht mehr (wie bei der Nettoanpassung) relativ gleich hinsichtlich ihrer individuellen Rente belastet, sondern relativ gleich hinsichtlich ihres jeweiligen Gesamteinkommens. Die Einkommensbesteuerung wäre dann aber nicht nur auf die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung auszudehnen, sondern zu prüfen wäre gleichfalls, welche anderen staatlichen Transferzahlungen sinnvollerweise auch zu besteuern wären. Auf diese Weise könnten zugleich Auswirkungen unerwünschter Kumulationen von Sozialleistungen gemindert werden (wenn sie nicht auf andere Weise beseitigt werden). Es bedarf also – das wird auch hier deutlich – einer Koordinierung der verschiedenen verteilungspolitischen staatlichen Maßnahmen. Da zur Zeit über die Einkommenssituation der betreffenden Haushalte – insbesondere im Hinblick auf den Empfang von Transferzahlungen und das Zusammentreffen verschiedener Leistungen (einzelner Träger, verschiedener Träger bei einer oder gar mehreren Personen eines Haushalts) – nur wenige empirische Informationen vorliegen, sind natürlich auch Berechnungen über die quantitativen Auswirkungen einer solchen Ausweitung der Einkommensbesteuerung schwierig. Damit wird ein zentraler, aber bislang unzureichend behandelte Aspekt der Lageanalyse auf diesem Gebiet deutlich.

Eine Besteuerung von Renten dürfte auf kurze Sicht kein finanziell sehr ergiebiges Mittel sein. Zudem ist eine Besteuerung von Transferzahlun-

gen nach unterschiedlichen Konzeptionen denkbar, die spezifische Fragen aufwerfen und auch unterschiedliche Folgewirkungen haben. Schwierige Probleme wirft dabei auch die „Besitzstandswahrung“ auf, so daß wohl ggf. eine allmähliche Einführung der Besteuerung erfolgen müßte. Dennoch sollte sie mittel- und längerfristig ernsthaft geprüft und nicht sogleich mit dem Hinweis auf administrative Schwierigkeiten und Kosten oder die bei Einführung möglicherweise geringe finanzielle Ergiebigkeit ad acta gelegt werden.

Eine Besteuerung von Renten wäre somit keine isoliert die Rentenversicherung betreffende Regelung, sondern würde das gesamte Transfersystem berühren, ja darüber hinaus – infolge der Fülle der damit verbundenen steuersystematischen und -technischen Probleme – ein Überdenken der Verzahnung von Steuer- und Transfersystem erfordern. In diesem Zusammenhang könnten zugleich Möglichkeiten zur Harmonisierung verschiedener Alterssicherungssysteme geprüft werden wie auch die Frage, welche Bedeutung die verschiedenen Systeme jeweils für die Alterssicherung einzelner Gruppen der Bevölkerung haben sollen ²⁰⁾.

Längerfristig erscheint mir auf jeden Fall eine Besteuerung der (hinsichtlich Berechnung und Anpassung) bruttolohnbezogenen Renten einer Nettoanpassung, bei der die Veränderung der auf die Löhne entfallenden direkten Abgaben berücksichtigt wird, überlegen zu sein. Sollte – für sich gesehen – das Rentenniveau bei Bruttoanpassung, beurteilt auf der Basis offengelegter Zielvorstellungen, dann als zu hoch erscheinen, gäbe es z. B. den Weg, das Niveau (für Bestands- und Zugangsrenten) über eine Minderung des Steigerungssatzes zu senken ²¹⁾.

Erhöhung des Beitragssatzes

Beitragsmehreinnahmen können auf verschiedenen Wegen erzielt werden, mit oder ohne Begründung zusätzlicher Ansprüche und damit künftiger zusätzlicher Leistungen. Keine zusätzlichen Ansprüche würden entstehen durch Beitragssatzerhöhungen in der Rentenversicherung (bei gleichbleibendem oder sich änderndem Aufteilungsver-

²⁰⁾ Nur am Rande sei vermerkt: In der Rentenversicherung werden Altersstrukturverschiebungen bei unverändertem Leistungsniveau in einem steigenden Finanzbedarf sichtbar. Die Altersstrukturverschiebungen in der Bevölkerung sind gleichfalls für den Mittelbedarf zur Finanzierung von Pensionen wirksam, treten dort nur bei weitem nicht so in Erscheinung bzw. finden keine vergleichbare Beachtung. Im Gegensatz zu manchmal im Schrifttum vertretenen Auffassungen muß eine zweckgebundene Finanzierung also nicht unbedingt bei Finanzierungsengpässen zu einer Erhöhung der Abgaben und unverändertem Leistungsniveau führen, während bei Steuerfinanzierung im Interesse weitgehend konstanter Abgabensätze eher eine Leistungseinschränkung erwartet wird. Es kann gerade umgekehrt sein.

²¹⁾ Denkbar wäre darüber hinaus auch eine Kombination einer modifizierten Nettoanpassung (bei der nur die Veränderung der Sozial-, eventuell allein der Rentenversicherungsbeiträge berücksichtigt wird) mit einer Besteuerung, obgleich dies sowohl hinsichtlich der Begründung als auch der Auswirkungen noch näher zu prüfen wäre.

hältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) oder durch Zahlungen anderer Institutionen für Versicherte in der Rentenversicherung für solche Tatbestände, die bereits jetzt rentensteigernd wirken²²⁾.

Andere Formen der Beitragseinnahmenerhöhung gehen dagegen mit zusätzlichem Anspruchserwerb einher, wie Erhöhungen der Beitragsbemessungsgrenze, Ausweitungen des Versichertenkreises, Nachrichtungsmöglichkeiten, Einbezug bislang nicht erfaßter Lohnbestandteile in die Versicherungspflicht, und können damit nur eine vorübergehende finanzielle Entlastung der Rentenversicherung bewirken.

Gegen Erhöhungen des Beitragssatzes in der Rentenversicherung können u. U. — möglicherweise nur vorübergehend relevante — konjunkturpolitische Argumente vorgetragen werden, daneben jedoch auch verteilungspolitische Gesichtspunkte, die wiederum daraus resultieren, daß die Ausgestaltung von Maßnahmen der Rentenversicherung nicht isoliert von anderen staatlichen verteilungspolitischen Maßnahmen gesehen werden sollte. So ist der Anteil interpersoneller Einkommensumverteilung, der über die Rentenversicherung abgewickelt wird, seit 1957 gestiegen, der steuerfinanzierte Ausgabenanteil demgegenüber gesunken.

Wenn interpersonelle Umverteilung — sei es zum Zwecke der Minderung von Ungleichverteilung der Perioden- oder Lebenseinkommen oder zur Vermeidung einkommensmäßiger Armut — als allgemeine Staatsaufgabe angesehen wird, dann ist die Beitragsfinanzierung keine adäquate Finanzierungsmethode, da hier (beschränken wir uns einmal auf den Arbeitnehmeranteil) allein Arbeiter und Angestellte mit ihrem Lohn — und zwar nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze — nach einem proportionalen Tarif zur Finanzierung herangezogen werden, ohne Berücksichtigung sonstiger, die steuerliche Leistungsfähigkeit determinierender Faktoren und bei Außerachtlassung anderer steuerlich leistungsfähiger Gruppen der Bevölkerung²³⁾.

Ausgabenzweck und Finanzierungsart sollten hinsichtlich ihrer Verteilungsabsichten und -wirkungen aufeinander abgestimmt werden. Grundsätz-

lich sollte die Beitragsfinanzierung auf den Ausgabenanteil beschränkt werden, der der intertemporalen Einkommensumschichtung dient.

Die Folgerung daraus lautet: Anstelle einer Beitragserhöhung Erhöhung des Bundeszuschusses (zu finanzieren möglichst aus dem Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer). Diese Forderung mag in Anbetracht der Situation des Bundeshaushalts gegenwärtig als illusorisch erscheinen, wäre aber m. E. gleichfalls ein wichtiges Element einer neuen Sozialreform²⁴⁾.

Anstöße zu einer neuen Sozialreform

Harmonisierung der Alterssicherungssysteme, Besteuerung von Transfereinkünften und Neugestaltung der Alterssicherung von Frauen machen besonders deutlich, daß Regelungen für die Rentenversicherung nicht isoliert gesehen werden können. Hier liegen möglicherweise Anstöße zu einer neuen Sozialreform. Zu ihrer Vorbereitung ist aber das Klären der Ziele und eine befriedigende Darstellung der Lage erforderlich. Die vergangenen Jahre wurden dafür m. E. nicht hinreichend genutzt²⁵⁾. So bestand und besteht immer wieder die Gefahr, daß auf Grund akuter und aktueller Bedürfnisse Entscheidungen getroffen werden, ohne daß in ausreichendem Maße die Voraussetzungen dafür erfüllt waren und sind, daß sich solche Entscheidungen in ein konsistentes Konzept einfügen. Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang, ob nicht für den Bereich der Verteilung — ähnlich wie dies bereits für die Konjunkturbeobachtung und -beurteilung z. B. durch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geschieht und für die Strukturpolitik durch eine geplante regelmäßige Strukturberichterstattung vorgesehen ist²⁶⁾ — auch eine regelmäßige Beobachtung der Verteilungssituation und kritische Würdigung der Entwicklung durch Institute und/oder ein entsprechendes Sachverständigengremium eingeführt werden sollte, um so die Voraussetzungen für eine integrierte staatliche Verteilungspolitik zu verbessern²⁷⁾, darüber hinaus aber auch für eine integrierte Wirtschafts- und Sozialpolitik. Akute finanzielle Engpässe in einzelnen Bereichen — wie diejenigen, die Ausgangspunkt obiger Überlegungen waren — stellten sich vermutlich dann auch nicht mehr so häufig ein.

²²⁾ Als Beispiel sei an die Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit für ihre Leistungsempfänger an die Rentenversicherung ab 1. 7. 1978 erinnert. Diese Beitragszahlung der Bundesanstalt, aber auch die Veränderung von Zahlungen der Rentenversicherung an die Krankenversicherung für die KvdR zeigen deutlich, daß auch die Beitragsbelastung der einzelnen Sozialversicherungszweige nicht isoliert gesehen werden darf.

²³⁾ Auch in anderen Sozialversicherungszweigen ist eine Übertragung von Staatsaufgaben ohne Bereitstellung der entsprechenden Finanzierungsmittel aus dem Steueraufkommen festzustellen. Vgl. zu diesem Problemkomplex — mit weiteren Literaturhinweisen — Winfried S c h m ä h l : Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tübingen 1977, Kap. II.

²⁴⁾ Eine Vorbedingung wäre die empirische Ermittlung des Anteils interpersoneller Umverteilung im Rentenversicherungshaushalt, wiederum eine Frage der Lageanalyse.

²⁵⁾ So stammt die letzte umfassende Untersuchung zur Kumulation von Sozialleistungen aus den Jahren 1953 und 1955; die Sozialenquete, als eher nichtempirische Bestandsaufnahme mit dem Versuch des Herausarbeitens von Gestaltungsprinzipien, wurde 1966 vorgelegt.

²⁶⁾ Darüber hinaus hat die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel in ihrem Abschlußgutachten (Kap. II, 3.4.1) die Einsetzung eines Sachverständigenrates für Strukturfragen gefordert. Siehe dazu auch Bernhard G a h l e n : Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 1, S. 26—27.

²⁷⁾ Vgl. dazu — auch mit weiteren Literaturhinweisen — Winfried S c h m ä h l : Über die Notwendigkeit und Voraussetzungen einer koordinierten staatlichen Verteilungspolitik, in: Sozialer Fortschritt, 27. Jg. (1978), H. 2.