

Blüm, Norbert; Fuchs, Anke; Lampert, Heinz

Article — Digitized Version

Ansätze zu einer neuen Rentenkonzeption

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Blüm, Norbert; Fuchs, Anke; Lampert, Heinz (1983) : Ansätze zu einer neuen Rentenkonzeption, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 7, pp. 319-327

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135816>

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.

Ansätze zu einer neuen Rentenkonzeption

Die Gefahr der Illiquidität der Rentenversicherung wurde in den letzten Monaten immer größer, die Notwendigkeit einer umfassenden Strukturreform immer dringlicher. Erste Schritte in Richtung einer Stabilisierung der Rentenfinanzen und der Strukturreform wurden jetzt mit dem vom Kabinett gebilligten Haushaltsbegleitgesetz 1984 getan. Welche Maßnahmen wurden ergriffen? Sind sie den anstehenden Rentenproblemen angemessen? Dr. Norbert Blüm, Anke Fuchs und Professor Heinz Lampert nehmen Stellung.

Norbert Blüm

Soziale Balance muß gewahrt werden

Die Bundesregierung hat mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 den ersten großen Abschnitt auf dem Weg zur Rentenstabilisierung abgeschlossen. Sie hat die Rentenversicherung aus der Gefahrenzone der Illiquidität gebracht und erste Schritte einer umfassenden Strukturreform getan. Die Rentenversicherung wird auf ihre eigentliche und ursprüngliche Aufgabe der Sicherung ihrer Mitglieder gegen den Verlust des Einkommens aus Gründen des Alters oder der Frühinvalidität konzentriert. Die Bundesregierung hat sich gegen den Weg einer Volksversicherung für alle und alles entschieden. Eine Volksversicherung wäre nur durch rapides Absenken des Leistungsniveaus oder durch Beitragssätze zu finanzieren, von denen zu befürchten ist, daß sie am Widerstand der Beitragszahler scheitern. Die So-

zialpolitik muß neben den Leistungsempfängern auch die Beitragszahler im Auge haben. Alles muß in sozialer Balance bleiben.

Orientierungsmarken

Rentner und Beitragszahler haben Anspruch auf Sicherheit und Verlässlichkeit der Renten. Den älteren Bürgern ist nicht zuzumuten, daß Jahr für Jahr eine neue Rentendiskussion geführt wird. Ihre soziale Sicherheit ist nicht nur von der Höhe ihrer Rente abhängig, sondern auch von ihrer Berechenbarkeit.

Bei Rentnern, Beitragszahlern und Politikern ist inzwischen das Bewußtsein gewachsen, daß Reparaturarbeiten nicht mehr ausreichen, sondern daß Strukturarbeiten erforderlich sind. Nur durch eine Strukturreform kann das verlorengegangene Vertrauen wiederge-

wonnen werden. Dabei strebt die Bundesregierung einen möglichst breiten Konsens von Parteien, Sozialverbänden und Tarifpartnern an. Die ersten Gespräche dazu sind ermutigend verlaufen.

Orientierungsmarken der Strukturreform sind:

- Die Rente muß beitragsbezogen bleiben.
- Die Renten sollen sich entwickeln wie die verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer.
- Der Bundeszuschuß zur Rentenversicherung wird auf eine verlässliche Grundlage gestellt.
- Bei den Belastungen aus der Anpassung der Rentenversicherung an die veränderten ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen werden alle an der Ren-

tenversicherung Beteiligten ausgenommen berücksichtigt.

Beitragsbezogenheit der Rente

Der Grundsatz der Beitragsbezogenheit der Rente ist die Grundlage des durch Beiträge finanzierten Rentenversicherungssystems. Im Gegensatz hierzu steht ein durch Steuern finanziertes allgemeines Staatsversorgungssystem. Der Versicherte erwirbt im Rentenversicherungssystem durch seine Beiträge eigene, ihm zugeordnete Rentenanwartschaften. Diese Rentenanwartschaften unterliegen dem Eigentumsschutz des Artikels 14 des Grundgesetzes und sind nur einer begrenzten Umgestaltung durch den Gesetzgeber zugänglich, soweit dies nämlich zur Verbesserung oder Erhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung erforderlich ist.

Mit der Beitragsbezogenheit der Rente wäre die Einführung einer Mindest- oder Einheitsrente nicht vereinbar. Mindest- oder Einheitsrenten würden einerseits zu einer Erhöhung der Rentenansprüche solcher Personen führen, die nicht ausreichende Beiträge gezahlt haben, andererseits aber faktisch zu einer Verminderung der Rentenansprüche für die Berechtigten führen, die ausreichende Beiträge gezahlt haben und dann zur Finanzierung der Mindest- oder Einheitsrente beitragen müßten.

Die Anrechnung und Bewertung von beitragslosen und beitragsgeminderten Zeiten soll in der Strukturreform mit dem Ziel größerer Beitragsgerechtigkeit neu geregelt werden. Es handelt sich hierbei vor allem um Ausfallzeiten wegen Schul-, Fachschul- und Hochschulbildung, Krankheit und Arbeitslosigkeit sowie um die Zurechnungszeit bei Frühinvaliden. Im geltenden Recht ist es möglich, daß

trotz gleicher Beitragsleistung diese Zeiten bei dem einen Versicherten angerechnet werden und bei dem anderen nicht und diese Zeiten bei dem einen Versicherten einen höheren Wert erhalten als bei dem anderen. Diese Ungereimtheiten müssen beseitigt werden.

Im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 ist bereits vorgesehen, daß Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit künftig grundsätzlich nur noch geleistet werden, wenn der Versicherte in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Minderung der Erwerbsfähigkeit drei Jahre Pflichtbeitragszeiten aufzuweisen hat. Damit wird die Lohnersatzfunktion dieser Renten wieder verstärkt. Bisher hatten diese Renten für etwa 40 Prozent der Rentenzugänge mehr die Funktion eines vorzeitigen Altersruhegeldes, weil bei ihnen Erwerbseinkommen überhaupt nicht weggefallen ist. Für diesen Personenkreis soll künftig nur noch das normale Altersruhegeld ab dem 65. Lebensjahr gezahlt werden. Dabei wird die Wartezeit für das Altersruhegeld von bisher 15

Versicherungsjahren auf fünf Versicherungsjahre herabgesetzt. Dies kommt besonders den vielen Frauen zugute, die wegen der Erziehung ihrer Kinder die bisherige Wartezeit von 15 Jahren nicht erreichen konnten.

Kopplung an die verfügbaren Arbeitsentgelte

Auch der Grundsatz über die Parallelentwicklung von Renten und verfügbaren Arbeitsentgelten enthält eine ganze Reihe von Festlegungen für die Rentenpolitik. Zum einen wird an dem durch die Rentenreform 1957 eingeführten Grundsatz der Teilhabe der aus dem Arbeitsleben Ausgeschiedenen an der Einkommensentwicklung der Arbeitnehmer festgehalten. Die Renten bleiben an die allgemeine Einkommensentwicklung angekoppelt. Zum anderen wird den Rentnern klar gesagt, daß ihre Renten nicht mehr auf Kosten der beitragszahlenden Arbeitnehmer stärker wachsen können als die verfügbaren Arbeitsentgelte. Im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 ist dieser Grundsatz niedergelegt, und zugleich ist eine wichtige Voraussetzung für seine Umsetzung geschaffen: Die Rentenanpassungen werden sich von 1984 an aktueller als bisher nach der Lohnentwicklung richten. Künftig soll für die Rentenanpassung eines jeden Jahres der Lohnanstieg im jeweiligen Vorjahr maßgebend sein. Damit ist für die Rentenanpassung zum 1. Juli 1984 der Lohnanstieg des Jahres 1983 maßgebend; nach dem bisherigen Verfahren wäre der durchschnittliche Lohnanstieg in den Jahren 1980 bis 1982 maßgebend gewesen. Die Aktualisierung der Rentenanpassung führt dazu, daß

□ der Solidaritätscharakter der Rentenversicherung deutlicher wird, indem Lohn- und Rentenempfänger in ihrer Einkommensent-

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Dr. Norbert Blüm, 47, ist Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.

Anke Fuchs, 46, ist stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion und Vorsitzende des Arbeitskreises Sozialpolitik.

Prof. Dr. Heinz Lampert, 53, ist Ordinarius für Wirtschafts- und Sozialpolitik am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg.

wicklung näher aneinandergeführt werden,

- die bisherigen starken Schwankungen des Rentenniveaus infolge der unterschiedlichen Entwicklung von Renten und Arbeitseinkommen sich verringern und
- die Finanzentwicklung der Rentenversicherung stabilisiert wird.

Angemessene Lastenverteilung

Der Grundsatz der gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und verfügbaren Arbeitsentgelten läßt verschiedene Lösungsformen offen. Er kann durch rentenversicherungsinterne oder rentenversicherungsexterne Lösungen erreicht werden. Bei den rentenversicherungsinternen Lösungen kommen – von der bruttolohnbezogenen Ren-

tenberechnung und Rentenanpassung ausgehend – pauschale oder nach Rentenhöhe differenzierte Abschläge in Betracht. Bei der rentenversicherungsexternen Lösung ist eine Vollbesteuerung der Rente mit bestimmten Freibeträgen oder eine modifizierte Ertragsanteilbesteuerung möglich. Die Vor- und Nachteile dieser Lösungen werden in Gesprächen mit den Experten, den Parteien und den gesellschaftlichen Gruppen abzuwägen sein. Bis 1985 wird die gleichgewichtige Entwicklung der Renten und der verfügbaren Arbeitsentgelte zunächst durch die stufenweise Beteiligung der Rentner an ihren Krankenversicherungsbeiträgen sichergestellt.

Der Grundsatz der Verlässlichkeit des Bundeszuschusses hat für die

Rentenversicherung große Bedeutung; ohne einen verlässlich geregelten Bundeszuschuß kann die Rentenversicherung nicht langfristig kalkulieren.

Der letzte Grundsatz betrifft die Verteilung der sich aus der demographischen Veränderung ergebenden Belastung und macht klar: Diese Belastungen können weder allein von den Beitragszahlern durch eine Verdoppelung des Beitragssatzes noch allein von den Rentnern durch eine Halbierung des Rentenniveaus getragen werden, aber auch nicht allein durch den Bund über den Bundeszuschuß. Hier soll bereits jetzt Klarheit geschaffen werden, daß alle Beteiligten an diesen Lasten angemessen beteiligt sein müssen.

Anke Fuchs

Sozialstaatlichkeit als Verfassungsgebot

Angesichts der bitteren Lehren der Weimarer Zeit wurde nach dem Kriege der Auftrag der Sozialstaatlichkeit in der Verfassung verankert. Dieser Auftrag hat über Jahrzehnte die gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik geprägt. Insbesondere die 16 Jahre sozialdemokratischer Regierungsverantwortung haben durch umfassende soziale Reformen unserer gesellschaftlichen Ordnung eine neue Qualität verliehen.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist nicht die Hausordnung der privilegierten Schichten, die auf soziale Sicherung nicht angewiesen sind. Die deutsche Verfassung ist Ausdruck der Solidarität mit den breiten

Schichten der Bevölkerung, für die soziale Sicherung die unerläßliche Voraussetzung für eine menschenwürdige Existenz darstellt. Die Substanz dieser sozialstaatlichen Ordnung steht deshalb nicht zur Disposition. Im Gegenteil: Sie zu schützen bleibt verfassungsmäßige Verpflichtung des Staates. Über diese Verpflichtung des Staates müssen wir Sozialdemokraten wachen. Das bedeutet:

- Die soziale Sicherung ist zur sozialen Grundausstattung unserer industriellen Gesellschaft für die Bürger geworden. Eine von den Konservativen und Wirtschaftsliberalen angestrebte „Begrenzung der sozialen Sicherung auf die wirklich Hilfsbedürftigen“, d. h. die Rück-

kehr zur „Armenpflege“ alter Prägung, verstößt gegen das Sozialstaatsprinzip der Verfassung.

- Unser Sozialstaat gründet sich auf Rechtsansprüche des Bürgers. Der Abbau klarer Rechtspositionen zugunsten von Ermessensentscheidungen steht im Widerspruch zum Kerngehalt der sozialstaatlichen Ordnung.

- Die Aufhebung der staatlichen Verantwortung durch eine falsch verstandene „Subsidiarität“ (Oswald von Nell-Breuning: der Staat hat vorzuleisten, damit der einzelne leistungsfähig wird und nicht umgekehrt!) widerspricht dem Sozialstaatsauftrag des Staates. „Eigenverantwortung“ und „kleine Netze“

können das „Solidarprinzip“ und „große Netze“ nicht ersetzen, sondern sie können sie nur ergänzen.

□ Soziale Sicherung gründet sich auf Solidarität, d. h. das Entstehen der Gesunden für die Kranken, der Jungen für die Alten, der Kinderlosen für die Familien, der Arbeitnehmer für die Arbeitslosen. Das Prinzip der Solidargemeinschaft gehört deshalb zum konstitutiven Teil der Sozialstaatlichkeit und darf nicht preisgegeben werden.

Sozialreform statt Sozialabbau

Wir Sozialdemokraten wissen, daß die Systeme der sozialen Sicherung an die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Verschiebung im Altersaufbau unserer Bevölkerung angepaßt werden müssen. Im Unterschied zur Rechtskoalition gilt für uns jedoch der Grundsatz, daß dies nicht durch pauschalen Leistungsabbau und eine Zweckentfremdung der durch Konsolidierungsmaßnahmen freiwerdenden Mittel zur Haushaltsanierung geschehen kann, sondern nur durch Strukturreformen, die dem Gebot der sozialen Ausgewogenheit entsprechen und der langfristigen Stabilisierung unserer sozialen Sicherungssysteme dienen. Sozialreform statt Leistungsabbau ist die sozialdemokratische Antwort zur Lösung der Probleme.

In der Alterssicherung müssen Sicherheit und Verlässlichkeit der Generationensolidarität wieder hergestellt werden. Die Renten können nur dann aus dem Gerede herauskommen, wenn die willkürlichen Eingriffe und das Hin- und Herschieben zwischen den Sozialkassen aufhören. Deshalb müssen die Sozialdemokraten die Sparpläne von Bundesarbeitsminister Blüm ablehnen, weil sie in den Auswirkungen unsozial sind und wieder nur Verschiebung, Tricks und ver-

steckte Belastungen der Versicherten beinhalten, ohne eine langfristige Sicherung der Renten zu erreichen.

Elemente einer Rentenreform

Wir Sozialdemokraten werden der kurzatmigen und sozial unausgewogenen Rentenpolitik der Rechtskoalition ein eigenes Rentenreformkonzept gegenüberstellen. Dieses Konzept geht von folgenden inhaltlichen Positionen aus:

□ Die Rentenversicherung muß wieder krisensicherer werden. Das ist nur möglich, wenn die Rentenfinanzen wieder unabhängiger von der Arbeitsmarktentwicklung werden. Deshalb muß die Bundesanstalt für Arbeit für die Arbeitslosen wieder ausreichende Rentenversicherungsbeiträge zahlen. Denn die eigentlichen Ursachen der gegenwärtigen Rentenprobleme sind die zu hohe Arbeitslosigkeit und die Tatsache, daß die Rechtskoalition die Rentenversicherungsbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit um über 50 Prozent zurückgeschnitten und der Rentenversicherung damit Liquidität in Höhe von rund fünf Milliarden D-Mark jährlich entzogen hat.

□ Die Lohnersatzfunktion der Rente muß erhalten bleiben. Für Sozialdemokraten gilt deshalb, daß die Rente den in einem langen Arbeitsleben erworbenen Lebensstandard der Arbeitnehmer und ihrer Familien sichern muß. Wir lehnen deshalb die Pläne der Wirtschaftsliberalen, der Rentenversicherung lediglich die Funktion der Grundsicherung zuzuweisen und die Arbeitnehmer ansonsten der Privatversicherung zuzuschieben, entschieden ab.

□ Zur Generationensolidarität gehört nach sozialdemokratischer Auffassung, daß die Rentner an dem von den Arbeitnehmern und ih-

ren Gewerkschaften erreichten wirtschaftlichen Fortschritt teilnehmen. Das kann jedoch in Zukunft nicht mehr dadurch geschehen, daß die Renten nach der Entwicklung der Bruttolöhne erhöht werden, sondern nur noch in dem Umfang, in dem die verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer wachsen. Dieser Grundsatz des Gleichschritts der Einkommensentwicklung zwischen Arbeitnehmern und Rentnern verbindet die Generationensolidarität mit der sozialen Gerechtigkeit.

□ Die Belastungen, die in Zukunft durch das veränderte Zahlenverhältnis von Beitragszahlern und Rentnern entstehen, dürfen nicht einseitig auf die Solidargemeinschaft abgewälzt werden. Neben den Beitragszahlern und den Rentnern muß sich in Zukunft auch der Staat am Risiko eines ungünstiger werdenden Altersaufbaus der Bevölkerung beteiligen.

□ Für den Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung muß langfristig eine neue Berechnungsgrundlage gefunden werden, die sich an der Wertschöpfung der Unternehmen orientiert. Für Sozialdemokraten ist es unannehmbar, daß Unternehmen sich durch Rationalisierung, d. h. das Ersetzen menschlicher Arbeitskraft durch Maschinen, der Finanzierung der sozialen Sicherung entziehen können.

Harmonisierung der Alterssicherungssysteme

Die Arbeiterbewegung hat für die Überwindung der Klassengesellschaft gekämpft. Hier sind in den vergangenen 100 Jahren große Fortschritte erzielt worden. Nun müssen wir heute erleben, daß das, was gesellschaftlich und politisch überwunden zu sein schien, sich im Bereich der sozialen Sicherungssysteme erneut entwickelt hat: nämlich Strukturen einer Klassengesellschaft.

Die Generationensolidarität kann auf Dauer nur erhalten werden, wenn die unterschiedlichen Alterssicherungssysteme unter Beachtung der sozialen Gerechtigkeit schrittweise aneinander angenähert werden: Vergleichbare soziale Tatbestände müssen auch zu gleichwertigen sozialen Leistungen und Belastungen führen.

Für die finanzielle Stabilisierung der Alterssicherungssysteme außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung muß eine der Rentenversicherung entsprechende Konzeption entwickelt werden. Auch hierbei müssen die soziale Ausgewogenheit und die Verlässlichkeit der Generationensolidarität im Vordergrund stehen.

Reform der Hinterbliebenenversorgung

Die Sozialdemokraten haben auf ihrem Parteitag im Juni 1980 die Reform der Hinterbliebenenversorgung nach dem Prinzip der Gesamtversorgungsrente, die Anrechnung eines Kindererziehungsjahres und die Fortschreibung der Rente nach Mindesteinkommen beschlossen. Diese Konzeption halten die Sozialdemokraten nach wie vor für sozial gerecht. Eine „kleine Lösung“, wie sie jetzt der Bundesarbeitsminister vorbereitet, die lediglich die formale Gleichbehandlung zwischen Mann und Frau bringt, lehnen wir Sozialdemokraten ab. Wir halten an unserem Konzept fest und werden im

Herbst unsere Vorstellungen vorlegen.

Wir werden uns weiterhin dafür einsetzen, daß der Tatbestand der Kindererziehung bei der Rentenberechnung berücksichtigt wird. Allerdings ist die volle Verwirklichung des ursprünglich vorgesehenen Kindererziehungsjahres für alle Frauengenerationen nur möglich, wenn entsprechende Steuermittel zur Verfügung stehen; ob, wann und in welchem Umfang das der Fall sein wird, ist nicht absehbar. Sozialdemokraten werden unabhängig davon dafür eintreten, daß zumindest kindererziehungsbedingte Unterbrechungen des Versicherungsverlaufs teilweise ausgeglichen werden.

Heinz Lampert*

Stabilisierung der Rentenversicherung – mit Einschränkungen erreicht

Am 29. 6. 1983 wurde vom Kabinett im Rahmen der Verabschiedung des Bundeshaushalts 1984 auch ein Konzept zur Stabilisierung der Rentenversicherung gebilligt. Ein Hauptziel des Konzepts, um das vor allem der Bundesarbeitsminister kämpfte, ist es, die von der Koalition ursprünglich zugesagte, dann jedoch vom Wirtschafts- und vom Finanzminister in Frage gestellte Anpassung der Bestandsrenten um 3,4 % zum 1. Juli 1984 sicherzustellen. Ein weiteres Hauptziel des Konzepts besteht darin, die Finanzierung der Rentenversicherung kurz- und mittelfristig so zu konsolidieren, daß zum einen

ab 1985 die – derzeit extrem niedrige – Schwankungsreserve wieder aufgebaut werden kann und zum anderen die beschlossenen Veränderungen gleichzeitig Bausteine einer langfristig erforderlichen Strukturreform darstellen. Können diese Ziele mit dem vorgelegten Konzept erreicht werden?

Gebot sozialer Gerechtigkeit

Bevor diese Frage beantwortet wird, sei betont, daß die Vermeidung einer Verschiebung des Rentenanpassungstermins ein Gebot sozialer Gerechtigkeit ist. Denn keine soziale Gruppe mußte eine vergleichbare (relative) Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Lage hinnehmen wie die Rentner, die durch

folgende Maßnahmen betroffen wurden:

- die Verschiebung der Bestandsrentenanpassung, die nach langjähriger Praxis zum 1. Juli 1978 fällig gewesen wäre, auf den 1. Januar 1979; dadurch büßten die Rentner 6 mal 4,5 % einer Monatsrente, also 2,25 % ihrer seinerzeitigen Jahresrente, ein;
- die Herausnahme des Anstiegs der Bruttoarbeitsentgelte des Jahres 1974 (11,4 %) aus der allgemeinen Bemessungsgrundlage; dadurch wurde eine Absenkung des Orientierungsmaßstabes der Rentenanpassung und damit eine Reduzierung des Anpassungssatzes erreicht;
- die vom vorher praktizierten An-

* Meiner Assistentin, Frau Dipl. Ökonom Marianne Beierl, danke ich für ihre Unterstützung bei der Abfassung dieser Stellungnahme.

passungsverfahren abweichende, diskretionäre Festsetzung der Rentenanpassungssätze auf 4,5 % für 1979 und auf jeweils 4 % für 1980 und 1981; dadurch wuchs das Rentenniveau um rund 10 % weniger, als es bei dem bis 1977 praktizierten Anpassungsverfahren gewachsen wäre;

□ die Verschiebung der an sich zum 1. Januar 1983 fälligen Rentenanpassung auf den 1. Juli 1983; sie kostete die Rentner 6 mal 5,59 % einer Monatsrente, also 2,8 % ihrer Jahresrente;

□ die Wiedereinführung eines individuellen Krankenversicherungsbeitrags für Rentner. Von der 1983 durchgeführten Erhöhung der Bestandsrenten im Umfang von 5,59 %, die wieder der Änderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage entsprach, wurde 1-%-Punkt als Krankenversicherungsbeitrag der Rentner absorbiert, von der für 1984 beschlossenen Erhöhung im Umfang von 3,4 % und von der Bestandsrentenanpassung des Jahres 1985 werden ebenfalls jeweils 2-%-Punkte als Krankenversicherungsbeitrag abgezweigt werden.

Alles in allem beläuft sich die durch diese Maßnahme bewirkte relative Absenkung des Niveaus der verfügbaren Bestandsrenten gegenüber dem Niveau, das bis 1985 erreicht worden wäre, wenn das bis 1977 praktizierte (Brutto-)Anpassungsverfahren beibehalten worden wäre, auf rund 16 %. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, daß Beharrlichkeit und Entschiedenheit des Bundesarbeitsministers zum Ziel geführt haben.

Sicherstellung der Rentenerhöhung

Nun zu der Frage, ob das Rentensanierungskonzept soviel Einsparungen erbringt, daß die Rentener-

höhung zum 1. Juli 1984 als gesichert gelten kann.

Die Ausgabenvermeidung, die bei einem Wegfall der Rentenanpassung im Jahre 1984 erzielbar gewesen wäre, läßt sich wie folgt grob abschätzen: da von der ursprünglich geplanten Anpassung in Höhe von 3,4 % 2-%-Punkte als individueller Krankenversicherungsbeitrag der Rentner einbehalten worden wären und die Rentenversicherung diese 2 % der Rentenausgaben auch ohne Anpassung der Bestandsrenten an die Krankenversicherung hätte zahlen müssen, wären ab 1. Juli 1984 Ausgaben in Höhe von 1,4 % des Rentenvolumens des Jahres 1984/85 vermeidbar gewesen. Dieses Rentenvolumen kann man auf 126,5 Mrd. DM schätzen (ausgehend von einem statistisch ausgewiesenen Betrag der Rentenzahlungen für Dezember 1982 in Höhe von 10,28 Mrd. DM und unter der Annahme, daß der Nettozugang an Rentnern bis Juli 1984 nach Volumen und Struktur dem Nettozugang des Jahres 1982 gleicht, ergibt sich unter Berücksichtigung der Rentenanhebung um 5,59 % zum 1. Juli 1983 ein monatsdurchschnittlicher Rentenzahlbetrag für 1984 von etwa 10,54 Mrd. DM). Daraus errechnet sich eine Ausgabenersparnis von 1,75 Mrd. DM für die Zeit vom 1. Juli 1984 bis zum 30. Juni 1985. In jedem folgenden Jahr wäre die Einsparung noch etwas größer gewesen, weil nicht nur das Rentenniveau um die weggefallene Anpassung geringer, sondern auch die Bezugsbasis für Rentenanpassungen in den Folgejahren kleiner gewesen wäre. Für den Zeitraum zwischen dem 1. Juli 1984 und dem 30. Juni 1987 errechnet sich also aus der Rentenanpassung zum 1. Juli 1984 ein Finanzbedarf von mindestens 5,31 Mrd. DM. Das erste Ziel des Rentensanierungskonzepts

kann dann als erreicht gelten, wenn die in ihm enthaltenen Vorschläge zu Einsparungen in wenigstens dieser Höhe führen.

Nach dem von den Ministern Blüm, Lamsdorff und Stoltenberg ausgearbeiteten, vom Kabinett akzeptierten Konzept ergeben sich bis 1987 Mehreinnahmen und Minder Ausgaben von zusammen 29,5 Mrd. DM, von denen allein 1984 5,4 Mrd. DM erzielt werden sollen. Diese Zahlen sind ohne das originäre Datenmaterial der Rentenversicherungen bzw. des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung nicht nachprüfbar. Man kann aber wohl von der Richtigkeit der Berechnungen ausgehen. Daher kann das erste Ziel des Konzepts als erreicht gelten. Auch die kurz- und mittelfristige Konsolidierung darf – unter der Voraussetzung, daß die Berechnungen des Bundesarbeitsministers im wesentlichen stimmen – als erreichbar angesehen werden. Ob dies auch in bezug auf die Einleitung einer Strukturreform der Rentenversicherung gelten kann, ist nun zu prüfen.

Unproblematische Maßnahmen

Das Konzept enthält acht Maßnahmen, die im folgenden beurteilt werden.

□ Die jährlichen Rentenanpassungen sollen dadurch aktualisiert werden, daß nicht mehr der durchschnittliche Lohnanstieg des 3-Jahres-Zeitraumes, der dem Jahr der Rentenanpassung vorausgeht, Orientierungsgröße für die Anpassung ist, sondern der Lohnanstieg des jeweiligen Vorjahres.

Diese Aktualisierung der Rentenanpassung ist ohne Einschränkung zu begrüßen; sie wurde seit Jahren von wissenschaftlicher Seite, unter anderem vom Sozialbeirat, aber auch von politischer Seite, immer

wieder vorgeschlagen, weil sie die Parallelität der Entwicklung der Arbeitseinkommens- und der Rentenzuwächse erhöht und die Finanzentwicklung durch die zeitlich enge Verzahnung der Veränderungsdaten des Beitragsaufkommens und der Rentenausgaben stabilisiert. In Zeiten sinkender Lohnzuwächse führt eine solche Aktualisierung zu Ausgabenminderungen. Diese Ausgabenminderungen werden für die Zeit bis 1987 auf 8,5 Mrd. DM geschätzt.

□ Unproblematisch erscheint die Minderung der Abfindungszahlung für Witwen (und Witwer) bei Wiederverheiratung von jetzt fünf auf künftig zwei Jahresrenten, weil man nicht nur davon ausgehen kann, daß eine Witwe durch ihre Wiederverheiratung ihre wirtschaftliche Situation mindestens nicht nachhaltig verschlechtert, sondern auch weil

die von der Neuregelung Betroffenen die Reduzierung dieses Sozialtransfers vermeiden können.

Die Annahme des Arbeitsministeriums, durch diese Maßnahme bis 1987 460 Mill. DM einsparen zu können, könnte eine Fehlkalkulation werden, wenn sich Witwen wegen der wesentlich niedrigeren Abfindung dazu entschließen sollten, eine Ehe ohne Trauschein zu führen, um den Anspruch auf Witwenrente zu erhalten.

□ Nicht problematisch ist auch die volle Einbeziehung des Krankengeldes, des Verletztengeldes und des Übergangsgeldes in die Beitragspflicht, weil die beiden erstgenannten Lohnersatzleistungen in Höhe von 100 % des letzten Nettoarbeitsverdienstes (im Regelfall) eine Höhe erreicht haben, die die Bezieher dieser Leistungen durch die Beitragspflicht nicht unzumutbar

belastet, und für Bezieher von Übergangsgeld der Rentenversicherungsbeitrag vom Leistungsträger voll übernommen wird.

Vorgeschobener Gleichbehandlungsgrundsatz

Scheinbar positiv zu beurteilen ist die vom Bundesarbeitsminister mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz begründete, als „Vereinheitlichung der Beitragspflicht für das Weihnachts- und Urlaubsgeld“ bezeichnete Beitragsbelastung dieser Sonderzahlungen; diese Beitragsbelastung wird dadurch erreicht, daß die Sonderzahlungen nicht mehr wie bisher dem Einkommen des Monats zugerechnet werden, in dem sie anfallen, sondern auf das ganze Jahr verteilt werden.

Hinter dieser Maßnahme verbergen sich beachtliche sozial- und finanzpolitische Konsequenzen, die

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Axel Borrmann / Hermann Weber

MEERESFORSCHUNG UND MEERESFREIHEIT

-Perspektiven nach der dritten UN-Seerechtskonferenz-

Die immer intensivere und vielfältigere Nutzung des Meeres und seiner Ressourcen sowie seine zukünftige wirtschaftliche Bedeutung hat zu einer grundlegenden Veränderung des Internationalen Seerechts, insbesondere durch die 3. UN-Seerechtskonferenz, geführt. Die wissenschaftliche Meeresforschung als Grundlage der Meeresnutzung ist von dieser Entwicklung nicht unberührt geblieben. Die vorliegende Studie analysiert eingehend die veränderten völkerrechtlichen sowie die gegenwärtigen küstenstaatlichen Forschungsbedingungen und stellt ihre praktischen Auswirkungen auf die Meeresforschung dar.

Großoktav, 480 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 76,-

ISBN 3-87895-231-7

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

das begründende Argument der Gleichbehandlung als vorgeschoben erscheinen lassen. Denn für Arbeitnehmer, die nach der derzeitigen Rechtslage trotz Sonderzahlungen pro Monat mit der vollen Sonderzahlung oder mit einem größeren Teil einer Sonderzahlung unter der Beitragsbemessungsgrenze bleiben, erscheint die Beitragspflicht für Sonderzahlungen sinnvoll; für sie erhöht sich dadurch der spätere Rentenanspruch, was für die Bezieher niedriger Arbeitseinkommen zu begrüßen ist. Daß dagegen bei der derzeitigen Regelung für Arbeitnehmer mit höherem Arbeitsentgelt die Sonderzuwendungen völlig oder zu einem großen Teil beitragsfrei bleiben, ist wegen der geringeren Sicherungsbedürftigkeit dieses Personenkreises sozialpolitisch durchaus sinnvoll. Aber auch finanzpolitisch wäre die Beibehaltung der geltenden Regelung zweckmäßig, weil die beabsichtigten Belastungen der Sonderzahlungen später, und das heißt bei ungünstigerem Rentenlastquotienten, die Rentenversicherung zusätzlich belasten werden. Negativ zu bewerten ist auch, daß die Arbeitgeber durch die Neuregelung zusätzlich belastet werden und die Allokationsfunktion von Sonderzahlungen geschwächt wird.

Das Bundesarbeitsministerium verspricht sich von dieser Maßnahme bis 1987 zusätzliche Einnahmen in Höhe von 12 Mrd. DM. Dies ist möglicherweise ein Indiz dafür, daß nicht in erster Linie das Gerechtigkeitsempfinden, sondern das Bemühen um Maximierung des Beitragsvolumens ohne Beitragssatzerhöhung zu dieser Maßnahme motiviert hat.

□ Die für künftige Versicherungsfälle geplante Ersetzung des Kinderzuschusses durch das Kindergeld bei den Zugangsrenten kann zwar für Betroffene mit einem Kind

eine Drittelung des Kinderzuschusses auf 50 DM bedeuten; sie erscheint aber innerhalb eines Systems sozialer Sicherung, das den Familienlastenausgleich unter anderem mit Hilfe des Kindergeldes durchführt, systemkonform. Das Argument des Arbeitsministers jedoch, es gehe bei dieser Regelung auch um die Gleichbehandlung der Rentner gegenüber Arbeitnehmern (mit niedrigerem Arbeitsverdienst), übersieht die steuerliche Entlastung von Arbeitnehmern mit Kindern.

Griff in fremde Töpfe

□ Unter dem Aspekt einer sachgerechten Zuordnung von Leistungen auf die einzelnen Säulen der sozialen Sicherung ist die Übertragung der Heilfürsorge bei Tuberkulose von der Rentenversicherung auf die Krankenversicherung positiv zu beurteilen, wengleich diese Aufgabe jahrzehntelang von der Rentenversicherung freiwillig und seit 1959 als eine vom Gesetzgeber zugewiesene Pflichtaufgabe wahrgenommen wurde. Allerdings bedeutet diese Maßnahme auch, daß sich der Bund indirekt entlastet; er erhöht die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung und reduziert dadurch den von ihm zu deckenden Zuschußbedarf, jedoch auf Kosten (bis 1987 im Umfang von 1,4 Mrd. DM) einer anderen Sicherungseinrichtung.

□ Ein vergleichbarer Sachverhalt steckt hinter der Anpassung der Finanzierung der Knappschaftlichen Krankenversicherung der Rentner an die Finanzierung der Krankenversicherung der Rentner. Die Bundesknappschaft, d. h. die Krankenversicherung der Bezieher von Knappschaftsrenten, wurde bisher vom Bund in Höhe von jährlich etwa 750 Mill. DM bezuschußt. Diese Zuschüsse sollen in Zukunft entfallen; sie müssen im Rahmen des Finanzierungsausgleiches der Krankenversicherung der Rentner von den

Beitragszahlern der gesetzlichen Krankenkassen übernommen werden, d. h. der Bundeshaushalt wird auf Kosten der Krankenversicherung entlastet. Für die seit einigen Jahren mit Erfolg um Kostendämpfung im Gesundheitswesen und Beitragssatzstabilität bemühten Krankenkassen muß dieser erneute geplante Eingriff des Bundesgesetzgebers in die soziale Selbstverwaltung, die Behandlung von Sozialhaushalten als Instrument staatlicher Finanzpolitik, eine Entmutigung darstellen. Die schon von der sozial-liberalen Koalition geübte Praxis des Griffs in fremde Töpfe zur Sanierung des Bundeshaushalts wird bedauerlicherweise fortgesetzt. Dieses Urteil gilt auch dann, wenn man heutzutage die Existenz einer eigenen Knappschaftlichen Krankenversicherung wie auch der Knappschaftlichen Rentenversicherung als anachronistisch betrachten muß.

Verstoß gegen „Treu und Glauben“

□ Das unter dem Gesichtspunkt einer langfristigen Strukturreform und unter dem Aspekt der sozialen Sicherung der Frau wichtigste Element des Rentensanierungskonzepts ist die Erschwerung der Voraussetzungen für den Bezug von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten. Diese vom Kabinett beabsichtigte Erschwerung wird dadurch erreicht, daß der Anspruch auf solche Versicherte beschränkt wird, die in den unmittelbar vor der Antragstellung liegenden fünf Kalenderjahren mindestens drei Jahre versicherungspflichtig beschäftigt waren (bei Feststellung dieses Zeitraumes bleiben Ausfallzeiten unberücksichtigt, Zeiten der Kindererziehung werden mit fünf Jahren pro Kind angerechnet).

Diese Maßnahme wird vom Bundesminister für Arbeit damit begrün-

det, daß von den 630 000 Neurenten des Jahres 1982 etwas mehr als die Hälfte Renten wegen geminderter Erwerbsfähigkeit waren und daß davon wiederum 24 % auf solche Männer und 56 % auf solche Frauen entfielen, die in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Minderung der Erwerbsfähigkeit keine versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben.

Diese Regelung trifft zwei Gruppen: in ihrer Erwerbsfähigkeit eingeschränkte, freiwillig Versicherte, also vor allem Hausfrauen, und in ihrer Erwerbsfähigkeit eingeschränkte, langfristig Arbeitslose, die die neue Zugangsvoraussetzung nicht erfüllen.

Durch die Erschwerung des Zuges zu den Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten werden zwar Einsparungen erzielt werden können; sie werden vom Ministerium bis 1987 auf insgesamt 2,7 Mrd. DM geschätzt. Aber dieser Neuregelung haften schwerwiegende Mängel an, die vor allem freiwillig versicherte Hausfrauen und solche Nicht-Erwerbstätige treffen, die sich nach Öffnung der Rentenversicherung für Nicht-Erwerbstätige im Jahre 1972 durch freiwillige Beitragsleistungen einen vollwertigen, auf entsprechenden Beitragsleistungen begründeten Versicherungsschutz schaffen wollen.

Für bereits freiwillig Versicherte, das sind insbesondere Hausfrauen, läuft die Neuregelung auf eine der beiden folgenden Alternativen hinaus: entweder werden die Ansprü-

che dieser freiwillig Versicherten, die sie sich gutgläubig und durch den Gesetzgeber ermuntert erworben haben, sozusagen rückwirkend annulliert. Dieser Fall tritt ein, wenn freiwillig Versicherte nicht bereit oder finanziell nicht in der Lage sind, künftig mindestens den sogenannten „Mittelbeitrag“, das sind derzeit monatlich 464 DM, zu entrichten. In diesem Falle liegt eine nachträgliche einseitige Veränderung der Geschäftsgrundlage vor, ein Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben; denn der Versicherungsschutz dieser Personengruppe wird nachträglich auf die Altersrente eingeschränkt. Die Alternative besteht darin, daß freiwillig Versicherte den erwähnten Mittelbeitrag zahlen; dann müssen sie zur Aufrechterhaltung gutgläubig erworbener Ansprüche nachträglich veränderte Versicherungsbedingungen akzeptieren. Es wäre interessant zu wissen, wie das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen reagieren würde, wenn eine Privatversicherung sich so verhielte.

Die durch die Neuregelung eintretende Entwertung der freiwilligen Versicherung wird durch die Herabsetzung der Wartezeit für das „normale“, d. h. nach Vollendung des 65. Lebensjahres gezahlte Altersruhegeld von 15 auf fünf Jahre nur teilweise reduziert.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß durch das vorgelegte Konzept das erste Hauptziel, nämlich die finanzielle Sicherstellung der

Rentenanpassung zum 1. Juli 1984, ohne Einschränkung erreicht wird. Demgegenüber kann das oben formulierte zweite Hauptziel, die Einleitung einer langfristig erforderlichen Strukturreform, nur mit Einschränkungen als erreicht gelten. Die Einschränkungen beziehen sich erstens auf die an bestimmten Maßnahmen ablesbare Mißachtung der bereits eingegangenen Autonomie der sozialen Selbstverwaltung, zweitens auf die eindeutige Dominanz der Spar- und Entlastungsmaßnahmen, die direkt oder indirekt ganz wesentlich dem Bundeshaushalt zugute kommen werden, und drittens auf die Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben. Bei dieser Beurteilung ist auch zu berücksichtigen, daß die Sanierungsbedürftigkeit der Rentenversicherung nicht zuletzt dadurch verursacht ist, daß der Bund einerseits die versicherungsfremden Lasten erhöht, andererseits aber sich über viele Jahre hinweg seiner Verpflichtung entzogen hat, diese Fremdsten zu finanzieren.

Man wird im Bundesarbeitsministerium noch viele Gedanken darauf konzentrieren müssen, wie man die wichtigsten Absichtserklärungen des Ministers Wirklichkeit werden lassen kann, nämlich erstens das erschütterte Vertrauen in die Rentenversicherung zu festigen, zweitens sie von versicherungsfremden Aufgaben zu entlasten und drittens den an den politischen Lasten der Rentenversicherung orientierten Bundeszuschuß auf eine verlässliche Grundlage zu stellen.

KONJUNKTUR VON MORGEN

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

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG