

Höpfinger, Stefan; Dreßler, Rudolf; Schmähl, Winfried

Article — Digitized Version

Der Referentenentwurf zur Rentenreform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Höpfinger, Stefan; Dreßler, Rudolf; Schmähl, Winfried (1989) : Der Referentenentwurf zur Rentenreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 1, pp. 7-15

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136474>

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.

Der Referentenentwurf zur Rentenreform

Die Bundesregierung hat kürzlich den „Diskussions- und Referentenentwurf eines Rentenreformgesetzes 1992“ vorgelegt. Stefan Höpfinger vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erläutert den Entwurf. Rudolf Dreßler und Professor Winfried Schmähl nehmen Stellung.

Stefan Höpfinger

Rentenreformgesetz 1992 – Erneuerung durch Anpassung und Weiterentwicklung

Am 14. November 1988 hat der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung den „Diskussions- und Referentenentwurf eines Rentenreformgesetzes 1992“ vorgelegt. Der Entwurf basiert maßgeblich auf der Regierungserklärung von Bundeskanzler Kohl vom 18. März 1987 und gibt den Diskussionsstand in den Koalitionsfraktionen und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung wieder. Er enthält – entsprechend seiner Bezeichnung als „Diskussionsentwurf“ – keine abschließenden Festlegungen, sondern bietet eine – nunmehr allerdings konkretisierte – Grundlage für weitere Gespräche mit den Parteien, mit den Sozialpartnern und mit allen, die die Rentenreform mitgestalten und – auch das gehört dazu – mitverantworten wollen. Ziel ist es, die Reform der gesetzlichen Alterssicherung, soweit wie möglich, in einem breiten Konsens zu verwirklichen.

Über die Notwendigkeit der Reform noch in dieser Legislaturperiode sind sich wohl alle einig. Bei

den notwendigen Maßnahmen kann es nicht um kurzfristige Lösungen gehen, sondern die Aufgabe besteht darin, der gesetzlichen Rentenversicherung eine langfristig sowohl sozialpolitisch als auch finanzpolitisch tragfähige Grundlage zu geben. Denn Alterssicherung muß auf dauerhafte Verlässlichkeit angelegt sein, sie muß auch den jungen Beitragszahlern eine Perspektive bieten, daß sie als Gegenleistung für die heute und in Zukunft gezahlten Beiträge im Alter angemessene Rentenansprüche ableiten können.

Die Gründe für den Reformbedarf sind zahlreich und vielschichtig. Wenn sich – wie das zu erwarten ist – das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern verändert, weil

sich die Lebenserwartung erhöht,

das Rentenzugangsalter sinkt und

vor allem in Zukunft mit einem spürbaren Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gerechnet werden muß,

müssen die Strukturen der Rentenversicherung so geändert werden, daß sie auch bei einem veränderten Beitragszahler-Rentner-Verhältnis Bestand haben. Die demographisch bedingte Mehrbelastung muß auf alle Beteiligten angemessen und tragbar verteilt werden.

Die Bundesregierung hat sich in Übereinstimmung mit fast allen politisch relevanten Gruppen, mit den Sozialpartnern, mit den Kirchen, mit der Selbstverwaltung der Rentenversicherung dazu entschieden, die Probleme im Rahmen des bestehenden Systems anzugehen. Das bedeutet: ein klares Bekenntnis zur lohn- und beitragsbezogenen Rente. Nur ein durch einkommensorientierte Beiträge aufgebauter Rentenanspruch ist im Verhältnis zum einzelnen Beitragszahler gerecht und ist – was ebenso wichtig ist – verfassungsrechtlich geschützt.

Eine Reform innerhalb des geltenden Systems unterstreicht die Funktion der Renten als Lebensstandardsicherung. Dazu gehört je-

doch, daß sich verfügbare Renten und verfügbare Arbeitnehmereinkommen im Gleichschritt entwickeln, und das verbietet, daß die Renten von den verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer abgekoppelt werden. Die Renten sollen daher in Zukunft nicht mehr stärker steigen als die Netto-Löhne. Andererseits sollen die Rentner aber weiterhin Anteil an den Lohnsteigerungen, die Produktivitätszuwächse weitergeben und Kaufkraftverluste ausgleichen, haben.

Ein weiterer Eckpunkt der Strukturreform ist die Erhöhung des Bundeszuschusses. Die Probleme der demographischen Entwicklung können nicht allein von der Rentenversicherung und ihren Beitragszahlern gelöst werden, da dann Beitragssätze entstehen würden, bei denen mehr in die Rentenversicherung eingezahlt wurde als anschließend herauskommt. Deshalb muß sich auch der Bund angemessen an den Lasten der demographischen Entwicklung beteiligen.

Nach den Vorstellungen der Koalition und des Bundesarbeitsministeriums soll der Bundeszuschuß künftig nicht nur entsprechend dem durchschnittlichen Anstieg der Bruttoarbeitsverdienste des vergangenen Jahres, sondern zusätzlich entsprechend einem Anstieg des Beitragssatzes in der Rentenversicherung für das jeweilige Jahr erhöht werden. Dadurch wird der Bund künftig wie ein Beitragszahler behandelt. Wenn also künftig die Ausgaben der Rentenversicherung stärker steigen als die Einnahmen, weil z.B. die Zahl der Renten zunimmt oder die Zahl der Beitragszahler abnimmt, und wenn deshalb der Beitragssatz angehoben werden muß, dann steigt auch der Bundeszuschuß zusätzlich entsprechend dem Anstieg des Beitragssatzes. Diese vorgesehene Neuregelung wird sich bewähren, weil sich der

Bund langfristig vor allem an den Lasten aus der Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung beteiligt. Insofern ist sie eine tragfähige Grundlage für die Reform.

Anhebung der Altersgrenzen

Die demographischen Veränderungen, also die gestiegene und weiter steigende Lebenserwartung und die infolge des Geburtenrückgangs geringer werdende Zahl von Beitragszahlern, machen es auf Dauer unverzichtbar, als Instrument zur Bewältigung der auf die Rentenversicherung zukommenden Probleme auch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit einzusetzen. Der Diskussions- und Referentenentwurf des Rentenreformgesetzes 1992 enthält zudem den Vorschlag, die Altersgrenzen von 63 Jahren und 60 Jahren für vorzeitige Alters-

renten vom Jahre 1995 an in Jahresstufen von sechs Monaten gleichzeitig anzuheben. Dies würde dazu führen, daß die heutige Altersgrenze von 63 für das sogenannte flexible Altersruhegeld im Jahre 1999 und die Altersgrenze von 60 Jahren für das Altersruhegeld für Arbeitslose und Frauen im Jahre 2005 bei 65 Jahren angekommen sein wird. Die Altersgrenze von 60 Jahren für das Altersruhegeld für Schwerbehinderte sowie für Berufsunfähige und Erwerbsunfähige soll nach diesem Vorschlag von der Anhebung ausgenommen werden. Die angehobenen Altersgrenzen für die Altersrenten sollen jedoch flexibel sein. Durch die Berücksichtigung des Alters bei der Inanspruchnahme der Altersrente mittels eines Zugangsfaktors werden Vor- oder Nachteile durch einen vorzeitigen oder aufgeschobenen Rentenbezug ausgeglichen. Weiterhin ist vorgesehen, daß Altersrenten auch als Teilrenten von einem Drittel, der Hälfte oder zwei Dritteln der zustehenden Altersrente in Anspruch genommen werden können. Bei Teilrenten gibt es entsprechend höhere Hinzuverdienstgrenzen als bei vollen Altersrenten.

Angeichts der derzeitigen Arbeitsmarktsituation gehört sicherlich Mut zu einer solchen Ankündigung. Andererseits haben die Altersgrenzen für die Lebensplanung der Versicherten, aber auch für die Personalplanung der Betriebe große Bedeutung, so daß Entscheidungen in diesem Bereich rechtzeitig erfolgen müssen. Wegen des notwendigen Vertrauensschutzes muß daher die Strukturreform auch hierüber bereits heute Klarheit schaffen.

Verbesserung der Beitragsgerechtigkeit

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Verbesserung der Beitragsgerechtigkeit durch eine Neuordnung der

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Stefan Höpfinger, 63, ist Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Rudolf Dreßler, 48, ist stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion und Vorsitzender des Arbeitskreises Sozialpolitik.

Prof. Dr. Winfried Schmähl, 46, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin und ist Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung für die gesetzliche Renten- und Unfallversicherung. Der Autor bringt in diesem Artikel seine persönliche Meinung zum Ausdruck.

beitragsfreien und beitragsgeminderten Zeiten. Die Mängel des geltenden Rechts sollen künftig im Rahmen einer Gesamtleistungsbewertung beseitigt werden. Bei der neuen Gesamtleistungsbewertung soll auf die bisherige Anrechnungsvoraussetzung der Halbbelegung und die damit verbundenen Zufälligkeiten verzichtet werden.

Beitragsfreie und beitragsgeminderte Zeiten sollen nach dem Gesamtwert der Beiträge bewertet werden, so daß künftig auch freiwillig gezahlte Beiträge immer einbezogen werden und außerdem nicht mehr nach dem Beitragswert für einzelne belegte Kalendermonate unterschieden wird. Zwölf Monate mit Halbtagsarbeit sollen gleich viel wert sein wie sechs Monate mit Ganztagsarbeit. Für alle Versicherten soll künftig auf das gesamte Versicherungsleben vom 16. Lebensjahr bis zum Versicherungsfall abgestellt werden, so daß ein früher freiwilliger Beitrag bzw. Pflichtbeitrag z.B. für Wehr- oder Zivildienst oder ein später Versicherungsfall sich nicht mehr nachteilig auswirken kann.

Familienbezogene Elemente

Ein wichtiger Schwerpunkt des Rentenreformgesetzes 1992 soll der Ausbau der familienbezogenen

Elemente des Rentenrechts sein. Hierzu enthält der Diskussions- und Referentenentwurf vor allem folgende Vorschläge:

Die rentenbegründende und rentensteigernde Anrechnung von Kindererziehungsjahren soll von bisher einem auf drei Jahre ausgedehnt werden, allerdings erst für Geburten ab dem Jahre 1986. Die Aufwendungen für die Anrechnung dieser Zeiten sollen künftig in die Rentenversicherung einbezogen werden. Dazu soll der Bundeszuschuß oder Bundesbeitrag zur Rentenversicherung um die Aufwendungen für die Kindererziehungszeiten im Jahre 1991, das sind voraussichtlich 4,8 Mrd. DM, erhöht werden. Der so erhöhte Bundesbeitrag wird dann entsprechend der Entwicklung der Löhne und des Beitragssatzes fortgeschrieben. Mit dieser Finanzausstattung kann die Rentenversicherung die Aufwendungen auch für das zweite und dritte Kindererziehungsjahr, die erst nach dem Jahre 2000 allmählich anfallen, mitfinanzieren.

Zeiten der Kindererziehung bis zur Vollendung des 10. Lebensjahres des Kindes und Zeiten der Pflege eines Schwerpflegebedürftigen – diese zeitlich unbegrenzt – sollen künftig in besonderer Weise im Rentenrecht berücksichtigt wer-

den: Zum einen sollen diese Zeiten bei der Ermittlung des Gesamtleistungswertes für die Bewertung von beitragslosen und beitragsgeminderten Zeiten mit mindestens 75% des Durchschnittsentgelts aller Versicherten bewertet werden, und außerdem sollen sie auf die große Wartezeit von 35 Jahren für die vorzeitige Altersrente angerechnet werden.

Wahrung der sozialen Symmetrie

Da die demographischen Entwicklungen Folgen einer gesamtgesellschaftlichen Entwicklung sind, dürfen die sich hieraus ergebenden Lasten nicht allein zu einem Sonderopfer für die Rentenversicherung werden. Die Lasten müssen vielmehr in vergleichbarer Weise von allen öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystemen getragen werden. Das bedeutet keine Aufgabe des historisch gewachsenen, gegliederten Systems der Alterssicherung, sondern bei Wahrung der Eigenständigkeit der Systeme wird man nicht umhin können, aus den für die gesetzliche Rentenversicherung unvermeidlichen Maßnahmen sinnngemäße Konsequenzen z.B. auch für die Beamtenversorgung und die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes zu ziehen. Dies ist nicht nur aus finanziellen Grün-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

WELTKONJUNKTURDIENST

Jahresbezugspreis,
DM 80,-
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH HAMBURG

den geboten, sondern auch vor allem aus Gründen der sozialen Symmetrie.

Das Rentenrecht soll im Rahmen der Rentenreform neu systematisiert und als 6. Buch in das Sozialgesetzbuch eingeordnet werden. Von dieser Neuordnung ist eine inhaltliche Vereinfachung und mehr Transparenz des Rentenrechts zu erwarten.

Die im Diskussions- und Referentenentwurf des Rentenreformgesetzes 1992 enthaltenen Maßnahmen sind durchaus ausreichend und geeignet, die Rentenversicherung langfristig auf eine sowohl sozialpolitisch als auch finanziell tragfähige Grundlage zu stellen. Sie sind deshalb geeignet, weil auch für die Zeiträume nach dem Jahre 2010 die strukturelle Orientierung stimmt

und erforderlichenfalls ein Maßnahmenpotential zur Nachsteuerung zur Verfügung steht. Das Rentenversicherungssystem ist anpassungsfähig und flexibel und bietet genügend viele Ansatzpunkte, um auch einem künftigen Gesetzgeber eine Steuerung der Rentenversicherung in einer Weise zu ermöglichen, daß die Grundprinzipien dieses Systems Bestand haben werden.

Rudolf Dreßler

Strukturreform der Alterssicherung

Die Situation der Alterssicherung ist in der Tat dramatisch, wenn auch einstweilen, d. h. für die nächsten zwei oder maximal drei Jahre, die Rentenkassen noch zahlungsfähig sind. Mit insgesamt vier Spargesetzen hat die jetzige Bundesregierung an den Renten herumlaboriert. Aber die schon seit Jahren offenkundigen Finanzierungsprobleme der Alterssicherung, bedingt durch die Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung und die anhaltende ungünstige Arbeitsmarktentwicklung, sind völlig ungelöst.

In dem eigenen offiziellen Zahlenwerk der Regierung, dem neuen Renten Anpassungsbericht 1988, summieren sich die Summen zu unfaßbaren Größenordnungen: In der 15-Jahres-Rechnung fehlen bis zum Jahre 2002 je nach Variante zwischen 345 Mrd. DM im günstigsten und rund 470 Mrd. DM im ungünstigsten Fall.

Wir haben damit zu rechnen, daß – wenn nichts geschieht – der Rentenversicherungsbeitrag im Jahre 2000 annähernd 23 %, im Jahre 2010 über 25 % und im Jahre 2020 rund 30 % erreichen wird.

Aber nicht allein in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten gibt es solche Probleme, auch die anderen Alterssicherungssysteme sind betroffen, auch wenn es kaum Statistiken über diese Systeme und erst recht keine regierungsamtlichen Prognosen gibt. Nur eine Zahl hierzu als Illustration: nach den Berechnungen des Prognos-Institutes werden die Beamtenpensionen im Jahre 2015 mehr als 55 % der Sozialleistungen der Gebietskörperschaften beanspruchen, im Jahre 2030 gar annähernd 70 %.

Langfristig wird sich also die Finanzierungsproblematik der Altersversorgung so zuspitzen, daß die Systemfrage gestellt ist. Das hat ein Konservativer wie Biedenkopf richtig analysiert, auch wenn er die falschen Schlüsse daraus zieht. Recht hat er, wenn er sagt, daß mit ein paar kleinen Reparaturen, wie sie jetzt der Arbeitsminister plant, die weitere Existenz der lohn- und beitragsbezogenen Lebensstandardsicherung über die Jahrtausendwende hinaus nicht zu sichern ist und daß darüber hinaus auch das

Problem der Altersarmut völlig ungelöst bleibt. Unrecht hat er aber, wenn er die Rentenversicherung für nicht reformierbar erklärt und alles niederwalzen will.

Strukturveränderndes Reformkonzept

Die Auffassung der SPD ist insofern zu Biedenkopf völlig konträr: Nach unserer Meinung wird die beitrags- und lohnbezogene Lebensstandardsicherung auch in Zukunft funktionieren. Aber das setzt wirkliche Reformen voraus, die die Strukturen verändern. Das heißt zum Beispiel:

Begrenzung des Anstiegs der lohnbezogenen Sozialkosten durch Erschließung neuer Finanzierungsquellen für die Rentenversicherung,

gerechtere, gezieltere und gleichmäßigere Nutzung der für die Alterssicherung insgesamt verfügbaren Finanzierungsmittel, d. h. Umverteilung von Besitzständen in der Alterssicherung und Abkehr vom traditionellen berufsständischen Ordnungsmodell.

Die Grundzüge des Reformprogramms der SPD sind im August 1988 als Teil des „Sozialpolitischen Programms“ vom Münsteraner Parteitag beschlossen worden. Auf dieser Basis ist in der SPD-Bundestagsfraktion ein detailliertes Konzept ausgearbeitet worden.

Ein Teil dieses Konzepts ist eine Neuauflage und Weiterentwicklung des Rentenreform-Gesetzentwurfes, den die SPD-Fraktion im Dezember 1984 beschlossen und eingebracht hat. Dazu gehören:

- die schrittweise Wiederherstellung voller Rentenversicherungsbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit,
- die Beteiligung des Bundes am Risiko der wechselnden Alterslast in der Rentenversicherung,
- die neue Rentenformel mit der Parallelität von Renten- und Nettolohnanstieg,
- die Reform der beitragslosen Zeiten ohne Verschlechterung für Frauen, Arbeitslose und Kranke,
- die Einbeziehung der Beitragszeiten ab 1973 in die Rente nach Mindesteinkommen, durch die Rentennachteile aus niedrigen Arbeitslöhnen ausgeglichen werden.

Neu gegenüber unserem Gesetzentwurf von 1984 sind aber die eigentlichen Strukturreformelemente, die über Änderungen innerhalb des begrenzten Rahmens der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten und ihrer herkömmlichen Struktur hinausgehen. Dabei geht es vor allem um drei Schwerpunkte:

- Die Einführung einer Sozialen Grundsicherung im Alter und bei Invalidität. Anders als Biedenkopf mit seiner Grundrente wollen wir die Versicherungsrenten nicht ersetzen, sondern wir wollen sie nur durch bedarfsbezogene und steuerfinanzierte Zusatzleistungen ergän-

zen, allerdings im institutionellen Rahmen der Rentenversicherung und ohne daß Sozialhilfe in Anspruch genommen werden muß. Die Kosten dafür soll der Bund den Rentenversicherungsträgern erstatten.

Harmonisierung der Alterssicherungssysteme

- Die Harmonisierung der Alterssicherungssysteme. Das ist eine der wichtigsten Fragen der Alterssicherungsreform. Auch die Angehörigen der verschiedenen Sonder- und Zusatzversorgungssysteme sollen solidarisch zur Sicherung ihrer Altersversorgung beitragen, zumal sie häufig ohnehin eine viel bessere Versorgung zu erwarten haben und oftmals, zumindest im Verhältnis zu den Leistungsansprüchen, geringere Finanzierungsbeiträge aufzubringen haben. Nur wenn die Lasten der demographischen Veränderung künftig auf möglichst viele Schultern verteilt werden, wird auf lange Sicht das System der einkommens- und beitragsbezogenen Alterssicherung überleben können.

Zur Harmonisierung der Alterssicherungssysteme gehört vor allem die Angleichung zwischen der Beamtenversorgung und der Rentenversicherung. Das ergibt sich aus dem quantitativen Gewicht der Beamtenversorgung im Sozialbudget.

Hier schlagen wir unter anderem vor, einen offenen Altersversorgungsbeitrag der Beamten einzuführen, allerdings stufenweise und mit einer sozialen Flankierung zugunsten der unteren und mittleren Besoldungsgruppen. Der Beamtenbeitrag ist für uns, das ist wichtig, kein Sonderopfer der Beamten für die Rentenkasse der Arbeiter und Angestellten, sondern ein Beitrag, den wir ihnen zur langfristigen Sicherung ihrer eigenen Pensionen abverlangen müssen. Das läßt sich

auch zahlenmäßig illustrieren: Würde die Beamtenversorgung finanziert wie die Rentenversicherung, mit Beiträgen und einem Staatszuschuß von etwas über 17%, dann müßte es einen Beamtenbeitrag von etwas über 32% geben, rund 16% für die Beamten selbst, rund 16% für den Dienstherrn. Bis zum Jahr 2000 müßte dieser Prozentsatz auf über 39%, bis 2010 auf fast 45% und im darauffolgenden Jahrzehnt wahrscheinlich über 50% hinaus steigen.

Einführung eines Wertschöpfungsbeitrages

- Die Einführung eines Wertschöpfungsbeitrages. Dabei geht es einerseits um die Flankierung der Altersversorgung gegenüber den Risiken der technologischen Entwicklung. Zum anderen dürfen die zusätzlichen Belastungen des Generationenvertrages nicht allein dem Faktor Arbeit zugerechnet und nicht allein über steigende Versicherungsbeiträge umgelegt werden. Denn dies hätte nicht nur wirtschafts- und beschäftigungspolitisch schädliche Auswirkungen, sondern würde früher oder später die Akzeptanz des gesamten Versicherungssystems in Frage stellen.

Deswegen fordert die SPD, die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber auf eine erweiterte Grundlage zu stellen, um einseitige Belastungen des Faktors Arbeit durch die Kosten der sozialen Sicherung zu vermeiden und die Unternehmen entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der sozialen Sicherung heranzuziehen. Dies ist keine Rationalisierungs- oder Investitionsstrafsteuer, sondern eine Maßnahme, um die Wettbewerbsgleichheit zwischen lohn- und kapitalintensiver Produktion zu fördern und die Finanzierung der Sozialleistungen zu sichern.

Mit der konkreten Ausgestaltung des Wertschöpfungsbeitrages – völlige Umwandlung der Arbeitgeberbeiträge oder zusätzlicher Wertschöpfungsbeitrag unter Beibehaltung der lohnbezogenen Beiträge – haben wir uns lange und intensiv befaßt. Wir haben uns schließlich für die Umwandlung der lohnbezogenen Arbeitgeberbeiträge in einen Beitrag auf die gesamte Bruttowertschöpfung entschieden. Anfangs soll diese Umstellung aufkommensneutral sein, in den Folgejahren soll sie aber, allmählich anwachsend, einen deutlichen finanziellen Mehrertrag bringen. Das letztere ist wichtig, denn es ist die Voraussetzung dafür, daß sich das Projekt „Wertschöpfungsbeitrag“ überhaupt lohnt.

Mit dem Wertschöpfungsbeitrag eng verknüpft ist auch unser Vorschlag einer allgemeinen Rentenversicherungspflicht der Selbständigen. Der Wertschöpfungsbeitrag ist nämlich die Voraussetzung dafür, die Versicherungspflicht so auszugestalten, daß sie für die kleinen Selbständigen tragbar ist, aber auch nicht die Arbeitnehmer belastet. Die rentenversicherungspflichtigen Selbständigen sollen nach unserem Konzept, wie die Arbeitnehmer, nur den halben Beitrag zahlen, der fehlende „Arbeitgeberbeitrag“ soll über den Wertschöpfungsbei-

trag abgedeckt werden, der insofern die zusätzliche Funktion einer Umlage der Unternehmer für die Alterssicherung der Selbständigen übernehmen soll.

Verbesserungsvorschläge

Grundsätzlich wäre es aus der Sicht der SPD-Bundestagsfraktion zu begrüßen, wenn es gelänge, bei der bevorstehenden Rentenreform über die Parteigrenzen hinweg zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen. Dies läge auch im Interesse der Rentner und Beitragszahler, denn nur bei einer mit breiter Mehrheit verabschiedeten Reform gibt es dauerhafte Verlässlichkeit und die Gewähr, daß nicht bei jedem Regierungswechsel erneut Änderungen im Rentenrecht vorgenommen werden.

Was die Verhandlungen ergeben, ist noch ungewiß. Der bislang vom Bundesarbeitsminister vorgelegte sogenannte „Diskussions- und Referentenentwurf“ zur Rentenreform ist nach unserer Auffassung ungenügend. Die SPD-Bundestagsfraktion wird daher versuchen, bei den Verhandlungen u. a. folgende Verbesserungen zu erreichen:

Verbesserung der Bundeszuschußregelung und deutliche Betei-

ligung des Bundes an der wachsenden Alterslast in der Rentenversicherung;

Preisgabe des Planes, die Altersgrenzen ab 1995 zu erhöhen;

Verbesserung der Mindestsicherung im Alter durch Ausbau der Rente nach Mindesteinkommen zur Dauerlösung und Einstieg in eine Soziale Grundsicherung im Alter und bei Invalidität;

Reform der beitragslosen Zeiten ohne Nachteile für Frauen, Kranke und Arbeitslose;

Korrektur der 1984 erfolgten Verschlechterungen bei den Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten;

Einstieg in die Harmonisierung der unterschiedlichen Alterssicherungssysteme.

Inwieweit es uns gelingen wird, solche Positionen durchzusetzen, ist offen. Fest steht jedoch, daß die SPD sich an einer gemeinsamen Lösung nur dann beteiligen wird, wenn es eine wirklich soziale und solide Reform wird und wenn sozialdemokratische Positionen eine deutliche Berücksichtigung finden. Anderenfalls wird die SPD ihre eigenen rentenpolitischen Vorstellungen aus der Opposition heraus offensiv vertreten.

Winfried Schmähl

Anforderungen an die bevorstehende Rentenreform

Die allseits für notwendig gehaltene und schon lange angekündigte Reform der gesetzlichen Rentenversicherung ist nun in das entscheidende parlamentarisch-politische Stadium getreten. Dem vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung vorgelegten „Diskus-

sions- und Referentenentwurf eines Rentenreformgesetzes 1992“ liegen bereits wichtige politische Grundentscheidungen und Weichenstellungen zugrunde, die weitgehend auch – trotz Deklaration als „Diskussionsentwurf“ – nicht mehr im weiteren Verlauf zur Dispo-

sition stehen dürften, zumal die Aussagen der Regierungskoalition, der SPD und der Sozialpartner dicht beieinanderliegen. Im Laufe des Entscheidungsprozesses wird jedoch darauf zu achten sein, daß die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen auch tatsächlich mit den für

wichtig erachteten Grundpositionen vereinbar ist. Kritische Beobachtung ist sicher notwendig – dies zeigen bereits manche aktuelle Vorschläge.

Der vom Bundesarbeitsminister vorgelegte Entwurf enthält Vorschläge für eine Anpassung der gesetzlichen Rentenversicherung an sich wandelnde strukturelle Bedingungen, vor allem im Altersaufbau der Bevölkerung. Es bestätigt sich, daß der lange benutzte Ausdruck von der „Strukturreform“ der Rentenversicherung unzutreffend, ja irreführend für das ist, was im Zentrum der Reformüberlegungen steht.

Im Verlaufe der nun rund 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung war es immer wieder notwendig, dieses zentrale Alterssicherungssystem den sich wandelnden Umständen anzupassen. Dennoch wurde an wichtigen Kernelementen festgehalten, so der Einkommensbezogenheit der Rentenversicherung hinsichtlich der Rentenberechnung und Rentenanpassung, der Vorstellung, daß eigene Leistung zur Altersvorsorge und spätere Gegenleistung (Rentenzahlung) in einem Entsprechungsverhältnis stehen sollen, der damit weitgehend verknüpften lohnbezogenen erfolgenden Beitragsfinanzierung, daneben aber auch am „sozialen Ausgleich“ (interpersonelle Einkommensumverteilung). Es gibt gute, auch ökonomisch gewichtige Gründe, an dieser Grundkonzeption festzuhalten.

Wichtige Vertrauensstabilisierung

Welche Anforderungen sind nun an eine solche systemerhaltende Reform der Rentenversicherung zu stellen? Nur wenige Gesichtspunkte können hier genannt werden.

Von zentraler Bedeutung ist, daß durch die zu ergreifenden Maßnahmen Vertrauen in die Rentenversicherung geschaffen bzw. stabilisiert wird, das System akzeptiert, als erhaltenswert und längerfristig erhaltbar angesehen wird. Dies ist wohl die wichtigste Voraussetzung für die künftige Finanzierungsbereitschaft und das Hinnehmen von Belastungen. Um dies zu erreichen, muß ein klares und langfristig orientiertes Reformkonzept realisiert werden, das deutlich werden läßt, daß das System langfristig, bei ökonomisch vertretbaren Wirkungen finanzierbar ist und dabei eine Lastverteilung vorgenommen wird, die als akzeptabel und fair anzusehen ist.

Meines Erachtens sind diejenigen nicht gut beraten, die den Zeithorizont für Reformmaßnahmen und -berechnungen z. B. nur bis zum Jahre 2010 ausdehnen. In der Öffentlichkeit ist bekannt, daß die demographisch bedingten Konsequenzen für die Alterssicherungssysteme vor allem danach auftreten. Insofern werden – bei gegebenem, begrenztem gegenwärtigen Wissen – Antworten erwartet, wie sich die Reformmaßnahmen auch längerfristig auswirken. Eigene, früher durchgeführte Untersuchungen zeigten, daß ähnliche Reformmaßnahmen, wie sie jetzt diskutiert werden, auch längerfristig in etwa den Effekt haben, den sie im Verlaufe der nächsten rund 20 Jahre hätten, nämlich den sonst erforderlichen Anstieg des Beitragssatzes in etwa zu halbieren. Wenn dies auch beim politisch derzeit diskutierten Maßnahmenbündel der Fall ist, so erscheint es mir sinnvoll, dies auch entsprechend der Öffentlichkeit deutlich zu machen, d. h. auch Berechnungen vorzulegen, die deutlich über das Jahr 2010 hinausreichen. Sonst dürfte den Vorstößen zur grundlegenden Systemände-

rung nicht wirksam genug begegnet werden können.

Anforderungen an die Einzelmaßnahmen

Ein klares, auf eindeutigen Zielvorstellungen basierendes Konzept ist u. a. deshalb wichtig, da nicht allein eine einzige Maßnahme ausreichend ist, um die langfristige finanzielle Stabilisierung des Alterssicherungssystems zu erreichen, sondern ein Maßnahmenbündel, das unter Umständen zu unterschiedlichen Zeitpunkten verwirklicht wird. Die Einzelmaßnahmen sollten aufeinander abgestimmt sein, sich ergänzen und einzeln wie in ihrer Gesamtheit der Realisierung der für relevant erachteten wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele dienen.

Hierzu gehört auch, daß die Maßnahmen auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite miteinander kompatibel sind. Im Zusammenhang mit der Bemessung von Zahlungen aus öffentlichen Haushalten an die Rentenversicherung ist dies von zentraler Bedeutung. Verteilungs- und allokatonspolitisch läßt sich begründen, daß Maßnahmen des interpersonellen Einkommensausgleichs („sozialer Ausgleich“) und andere allgemeine Staatsaufgaben, die – z. B. aus Zweckmäßigkeitsüberlegungen – über den Rentenversicherungshaushalt abgewickelt werden sollen, aus öffentlichen Haushalten finanziert werden sollten. Es ist also deutlich zu unterscheiden zwischen der institutionellen Abwicklung einerseits und der Finanzierungszuständigkeit andererseits. Finanzierung von Rentenausgaben durch Mittel, die die Gebietskörperschaften (insbesondere der Bund) der Rentenversicherung zur Verfügung stellen, sind also keinesfalls ein Widerspruch zu Grundvorstellungen eines im Prinzip und überwiegend leistungsbezogenen Rentenversicherungssystems (wie

meines Erachtens fälschlicherweise der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem jüngsten Gutachten ausführt), sondern ein notwendiges Element einer sozialen Rentenversicherung, zu der aufgrund gesellschaftlicher Entscheidung auch sozialer Ausgleich gehören soll.

Kritische Einwände

Der Referentenentwurf sieht hier einerseits klärende Regelungen vor, indem auch Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistung (also z. B. bei Arbeitslosigkeit und Krankheit) zu Beitragszeiten werden. Andererseits enthält der Entwurf aber Vorschläge, die im Hinblick auf die oben erwähnten konzeptionellen Grundentscheidungen nicht befriedigen können: Zum einen bleibt die allgemeine Zahlung des Bundes an die Rentenversicherung (der jetzige Bundeszuschuß, der in Zukunft meines Erachtens eher mißverständlich als „Bundesbeitrag“ bezeichnet werden soll) längerfristig weiterhin deutlich unter dem Niveau, das aus verteilungs- und allokatiospolitischen Gründen (Senkung der Lohnnebenkosten) angemessen wäre. Die vorgeschlagene Formel – der sicher schwierige Verhandlungen mit dem Bundesfinanzminister vorausgingen – vermeidet zwar ein weiteres Absinken des Anteils des Bundeszuschusses an den Rentenausgaben, wie er bei unveränderter Formel der Zuschußbemessung erfolgen würde, führt aber auf längere Sicht nur zu einer Stabilisierung, nicht zur notwendigen Steigerung des Anteils. Das heißt, daß weiterhin in nicht unbeträchtlichem Umfang auch Maßnahmen der interpersonellen Einkommensumverteilung aus lohnbezogenen Beiträgen finanziert werden.

Besonders kritisch ist auch die Regelung zu beurteilen, nach der –

zumindest längerfristig – Rentenanprüche aufgrund von Kindererziehung aus lohnbezogenen Beiträgen zu finanzieren wären. Bisher war eindeutig klargelegt, daß es sich hier um eine Leistung des Familienlastenausgleichs handelt, die aus Mitteln des Bundeshaushaltes finanziert wird. Wenn nun erst einmal im Prinzip diese Ausgabenkomponente in die beitragsfinanzierten Ausgaben eingerechnet wird, wird eine Abgrenzung von Beitrags- und Steuerfinanzierung in Zukunft weit aus schwieriger durchzuhalten sein. Zudem ist zu erwarten, daß Leistungen zugunsten von Kindererziehung auch im Rahmen der Rentenversicherung in Zukunft eher ausgeweitet werden. Die Finanzierung würde dann – dem nun vorgeschlagenen Weg folgend – mit großer Wahrscheinlichkeit ebenfalls aus Beiträgen erfolgen.

Abwälzung der Staatsausgaben-Finanzierung

Um nicht mißverstanden zu werden: Dies ist kein Votum gegen familienbezogene Leistungen – auch in der gesetzlichen Rentenversicherung. Doch sollten Maßnahmen des Familienlastenausgleichs nicht aus lohnbezogenen Beiträgen – und damit u. a. Arbeitskosten steigernd – finanziert werden, nur weil man glaubt, Verbesserungen der Familienleistungen über öffentliche Haushalte politisch nicht durchsetzen zu können. Der langfristige Preis einer weiteren Umwandlung des Rentenversicherungssystems in ein allgemeines Umverteilungssystem sollte bedacht werden. So dürfte u. a. die immer stärkere Verwischung der Grenzen zwischen lohnbezogenen Beiträgen, denen eine Gegenleistung gegenüberstehen soll, und Steuern, die eben ohne Anspruch auf Gegenleistung zu zahlen sind, die Abgabewiderstände steigern.

Will man eine Ausweitung familienbezogener Leistungen – und hierfür gibt es gute Gründe –, so sollte man eine dafür adäquate Form der Finanzierung wählen. Dies bedeutet auch, daß zur Finanzierung solcher Leistungen nicht vor allem gerade die Kindererziehenden herangezogen werden sollen. Das heißt, der Ansatzpunkt liegt nicht nur auf der Ausgabenseite, sondern vor allem auch bei der Form der Mittelaufbringung. Vielleicht sollte man einmal über eine – zweckgebundene, einkommensbezogene – Abgabe derjenigen nachdenken, die keine Kinder aufgezogen haben und insofern auch keinen Beitrag zum Erhalt des staatlichen Gemeinwesens geleistet haben. Hieraus könnte man familienbezogene Leistungen – auch in der Rentenversicherung – mitfinanzieren.

Die Abwälzung der Staatsausgaben-Finanzierung auf lohnbezogene Beiträge ließe auch im Hinblick auf die Realisierung eines anderen Vorschlags Zweifel aufkommen: Würde es längerfristig tatsächlich gelingen, eine Aufstockung von Renten für Personen mit niedrigem Einkommen (wie u. a. von der SPD, aber auch dem CDU-Sozialsenator Fink gefordert wird) aus öffentlichen Haushalten zu finanzieren?

Einbettung in die Alterssicherungspolitik

Entscheidungen über die weitere Entwicklung der Rentenversicherung können nicht isoliert getroffen werden. Der Grund dafür ist nicht nur die Einbettung der gesamtwirtschaftlich bedeutenden Rentenversicherung in den Einkommenskreislauf der Volkswirtschaft (Rentenausgaben erreichen den Umfang von etwa 10 % des Volkseinkommens), sondern beispielsweise auch ihre Bedeutung für den Arbeitsmarkt

durch Finanzierung und Leistungsgestaltung (z. B. Altersgrenzen).

Darüber hinaus geht es aber darum, die Reform der Rentenversicherung als Teil der gesamten Alterssicherungspolitik zu sehen. Zunächst heißt das, daß der Blick auch auf andere in größerem Maße durch öffentliche Mittel finanzierte Alterssicherungssysteme zu lenken ist (z. B. die Beamtenversorgung, die Altersversorgung von Abgeordneten, Ministern, Landwirten), aber auch auf den Zusammenhang mit betrieblicher Alterssicherung und privater Vorsorge (u. a. über die Besteuerung). Auch im Interesse der Akzeptanz von Maßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung durch die davon Betroffenen wird es erforderlich sein, bereits im unmittelbaren Zusammenhang mit der Rentenreform klare politische Entscheidungen über entsprechende Reformmaßnahmen u. a. in der Beamtenversorgung zu treffen.

Institutionalisierung eines sozialen Berichtssystems

Vor allem bei Maßnahmen, die quantitativ so bedeutsam und zeitlich so weitreichend sind wie in der gesetzlichen Rentenversicherung, sind im Rahmen der Entscheidungsvorbereitungen nicht nur Anforderungen an die Klärung für relevant erachteter Ziele zu stellen, sondern die mit den Maßnahmen verbundenen Wirkungen sollten möglichst gut abgeschätzt werden. Dies setzt u. a. voraus, daß geeignete statistische Unterlagen für Wirkungsanalysen zur Verfügung stehen. Die Diskussion über die möglichen Wirkungen des im Referentenentwurf vorgeschlagenen „Gesamtleistungsmodells“ zur Bewertung beitragsloser Zeiten macht deutlich, daß es hieran immer noch in erheblichem Maße mangelt. So sind die möglichen Auswirkungen auf verschiedene Gruppen der Versicher-

ten bei veränderter Anrechnung und Bewertung „beitragsloser Zeiten“ zwischen Arbeitsministerium und Versicherungsträgern strittig. Aber es liegen meines Wissens auch noch keine Untersuchungen darüber vor, wie die verschiedenen Maßnahmen insgesamt unterschiedliche Gruppen der Arbeitnehmer/Rentner einkommensmäßig treffen (z. B. durch veränderte Anrechnung von Ausbildungszeiten, aber zusätzliche Kindererziehungszeiten).

Dies zeigt einmal mehr die Notwendigkeit einer regelmäßigen empirisch-statistischen Durchleuchtung der Tatbestände, die insbesondere mit dem Bereich der Alterssicherung verbunden sind. Diese sollte nicht nur isoliert auf die Rentenversicherung bezogen sein, sondern auch die Situation in anderen Systemen und den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Alterssicherungssystemen („drei Säulen“) berücksichtigen. Weder die gegenwärtigen Rentenanpassungsberichte noch das Sozialbudget liefern dies in hinreichendem Maße. Die Institutionalisierung eines solchen Berichtssystems zur Altersvorsorge und -sicherung und ihre regelmäßige Begutachtung wären Elemente einer Dauerbeobachtung in diesem gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitisch wichtigen Bereich.

Begrüßenswerte „Regelbindung“

Wünschenswert wäre es, Fragen der Alterssicherung soweit wie möglich der aktuellen tagespolitischen Diskussion zu entziehen. Diesem Zweck dient die im Referentenentwurf vorgesehene „Regelbindung“, bei der das Ziel einer Stabilisierung des Netto-Eckrentenniveaus nicht alljährlich durch eine Entscheidung über die Anpassung zur Diskussion steht, sondern die Anpassung auf

dem Ordnungswege nach Maßgabe statistischer Indikatoren erfolgen soll. Gleichzeitig sollen der zum Budgetausgleich erforderliche Beitragsatz und der entsprechende Bundeszuschuß bestimmt werden. Auch in Stellungnahmen der SPD wird ein solcher Regelmechanismus befürwortet. Diese Maßnahme könnte vertrauensbildend wirken. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob der Gesetzgeber diesen Weg einer gewissen Selbstbindung tatsächlich gehen wird.

Schließlich ist es notwendig, die Vorschriften über die Mindestrücklage der Rentenversicherung so zu fassen, daß in einem gewissen Umfang erfolgende Schwankungen der ökonomischen Aktivität (der Lohn- und Beschäftigtenentwicklung) nicht zu immer neuem Entscheidungsdruck führen. Die Mindestreserve soll eine gewisse Ausgleichsfunktion erfüllen. Die gegenwärtige Vorschrift über die Mindestrücklage von nur einer Monatsausgabe ist um so weniger ausreichend, wenn der erwähnte Regelmechanismus nicht verwirklicht wird.

Die jetzt diskutierte Reform der Rentenversicherung gibt noch nicht Antworten auf alle schon absehbaren Zukunftsfragen der Alterssicherung. Konsequenzen veränderten Erwerbsverhaltens und Hinterbliebenenversorgung sind nur zwei Stichworte. Das Reformvorhaben ist ein sachlich wie zeitlich notwendiger und dringender Schritt. Die im Zentrum der Vorschläge stehenden Maßnahmen weisen meines Erachtens weitgehend in die richtige Richtung und können mit dazu beitragen, Vertrauen in das System zu schaffen und zu festigen, wie auch die Bereitschaft stärken, es zu erhalten und in Zukunft weiterhin zu seiner Finanzierung beizutragen. Dies sind die entscheidenden Voraussetzungen für die „Sicherheit der Renten“.