

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Hans-Jürgen Krupp

## Perspektiven einer Strukturreform der sozialen Alterssicherung

Werner Niemeyer

## Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung

Vorstellungen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Gerhard Bäcker

## Viel Lärm um wenig?

Der Wertschöpfungsbeitrag als neues Finanzierungsfundament  
der Rentenversicherung in der sozialpolitischen Diskussion

B 35/87  
29. August 1987

Hans-Jürgen Krupp, Dr. rer. pol., geb. 1933; von 1969 bis 1975 Professor für Sozialpolitik an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt, seit 1979 Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Theorie der personellen Einkommensverteilung. Allgemeine Grundzüge und verteilungspolitische Simulationen, Berlin 1968; (zus. mit Wolfgang Zapf) Sozialpolitik und Sozialberichterstattung. SPES – Sozialpolitisches Entscheidungs- und Indikatorensystem für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt-New York 1977; (zus. mit H. P. Galler, H. Grohmann, R. Hauser und G. Wagner) Alternativen der Rentenreform '84. Sonderforschungsbereich 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim, Frankfurt 1981.

Werner Niemeyer, Ministerialdirektor, geb. 1936; Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Freiburg i. Br., Würzburg und Bonn; ab 1965 richterliche Tätigkeit beim Landgericht Dortmund und bei mehreren Amtsgerichten im Bezirk des Oberlandesgerichts Hamm, seit 1967 im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Leiter der Abteilung Sozialversicherung, Sozialgesetzbuch.

Gerhard Bäcker, Dr. rer. pol., geb. 1947; Studium der Wirtschaftswissenschaft an der Universität Köln; Wissenschaftlicher Referent für Sozialpolitik am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB.

Veröffentlichungen u. a.: (Mit R. Bispinck, K. Hofemann, G. Naegele) Sozialpolitik – Eine problemorientierte Einführung, Köln 1980; zahlreiche Aufsätze zur Sozialpolitik in Fachzeitschriften und Sammelbänden.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984, 1985 und 1986 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Perspektiven einer Strukturreform der sozialen Alterssicherung

## I. Warum ist eine Strukturreform notwendig?

Der Geburtenrückgang der letzten Jahre hat dazu geführt, daß immer wieder die Frage der Sicherheit der Rentenfinanzierung gestellt wird. Hierzu haben auch vorübergehende Engpässe der Rentenfinanzierung, die im wesentlichen auf die hohe Arbeitslosigkeit zurückzuführen waren, beigetragen. Die Diskussion über die Sicherheit unserer Renten ist voll entbrannt, wobei häufig kurz- und langfristige Gesichtspunkte miteinander vermischt werden. Auf eine Antwort haben sich die Politiker der großen Parteien längst geeinigt: In der Bundesrepublik Deutschland ist eine Strukturreform notwendig, welche auch langfristig garantiert, daß die Renten unter veränderten Bedingungen gezahlt werden können.

Weniger groß ist die Einigkeit darüber, wie eine derartige Strukturreform aussehen soll. Häufig werden schon kosmetische Operationen am Sicherungssystem der gesetzlichen Alterssicherung als Strukturreform verkauft. Häufig werden auch Änderungen von Beitragssatz und Rentenniveau als Strukturreform bezeichnet.

Dies alles ist ein Mißbrauch des Wortes „Strukturreform“, der die mangelnde Bereitschaft vieler Politiker verdecken soll, diejenigen strukturellen Anpassungsmaßnahmen vorzunehmen, die notwendig sind, wenn das bestehende Alterssicherungssystem erhalten und auf Dauer finanziert werden soll.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist, daß sich das bestehende Alterssicherungssystem im Grundsatz bewährt hat, allerdings — wie jede gesellschaftliche Institution — dem gesellschaftlichen Wandel ausgesetzt ist. Eine Anpassung an veränderte demographische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedingungen ist notwendig. Dabei geht es nicht nur um die heute im Vordergrund der Diskussion stehenden demographischen Vorgänge.

Änderungen unserer Familienstruktur und des Erwerbslebens sind genauso zu berücksichtigen. Insgesamt ergibt sich damit die Notwendigkeit, nicht nur über Niveauprobleme nachzudenken, sondern auch strukturelle Reformen ins Auge zu fassen. Es wird gezeigt werden, daß auf diese Art und Weise das System auch langfristig finanziert werden kann.

Diese Position unterscheidet sich deutlich von zwei anderen, in der öffentlichen Diskussion zu findenden Auffassungen:

— Sie hält die Auffassung für unrealistisch, die meint, sich auf Niveaueinstellungen beschränken zu können, wobei verbleibende Finanzierungslücken durch die Erhöhung des Staatsanteils an der Rentenversicherung gelöst werden sollen.

— Sie widerspricht aber auch jenen Meinungen, die das bestehende Alterssicherungssystem ganz aufgeben wollen, um es durch ein steuer- oder beitragsfinanziertes Mindestsicherungssystem zu ersetzen.

Welches sind nun die wichtigsten Gründe für die Notwendigkeit einer Strukturreform?

Zunächst sind hier die seit langem bekannten demographischen Veränderungen zu erwähnen. Der Geburtenrückgang wird zusammen mit der Zunahme der Lebenserwartung dazu führen, daß sich die Relation zwischen alten und erwerbsfähigen Menschen verschieben wird. Relativ weniger erwerbsfähige Menschen müssen relativ mehr alte Menschen ernähren. Wie die Relation sich entwickelt, hängt freilich auch davon ab, welche Altersgrenze, genauer welches Rentenzugangsalter man unterstellt. Wenn es in der Zukunft wirklich zu einer Arbeitskräfteknappheit kommt, wäre es durchaus vorstellbar, daß zusammen mit der Erhöhung der Lebenserwartung alter Menschen eine Verlängerung der Erwerbsphase stattfindet.

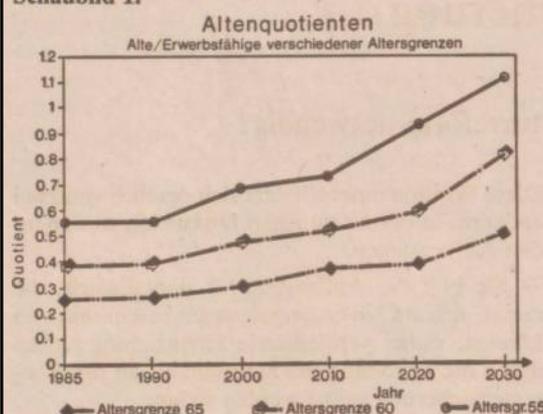
Schaubild 1 zeigt die zu erwartenden Relationen. Ohne jeden Zweifel sind die rein demographischen Veränderungen dramatisch. Im Jahre 2030 kämen bei einer Altersgrenze von 60 Jahren auf 100 Erwerbsfähige etwa 80 alte Menschen, wenn man die Erwerbsfähigkeit mit 20 Jahren beginnen läßt. 1985 waren es nur 38. Würde man allerdings die Altersgrenze auf 65 Jahre verschieben, würde sich im Jahre 2030 ein Wert von 50 alten Menschen pro 100 Erwerbsfähigen ergeben, ein Wert, der gar nicht so weit von dem für das Jahr 1985 unter Annahme einer Altersgrenze von 60 Jahren liegt.

Das hier liegende Grunddilemma ist unabhängig von der Art des Alterssicherungssystems. Grundsätzlich gilt, daß die in einer Periode lebenden Menschen aus der Produktion dieser Periode ernährt werden müssen. Kapitalansammlungen und später

Kapitalauflösungen können dieses Dilemma nicht wesentlich verändern. Grundsätzlich wäre in einer offenen Volkswirtschaft zwar vorstellbar, daß man

ist nicht richtig. Es kommt nicht auf die Zahl der altersmäßig Erwerbsfähigen an, sondern auf die Zahl der Erwerbstätigen, die mit ihrer Produktion jene Güter und Dienstleistungen produzieren, die von der Gesamtheit der Bevölkerung in Anspruch genommen werden.

Schaubild 1:



Quelle: Statistisches Bundesamt, Modellrechnung für die deutsche Bevölkerung, Fachserie 1, Reihe 1 Gebiet und Bevölkerung, Wiesbaden 1986, S. 244.

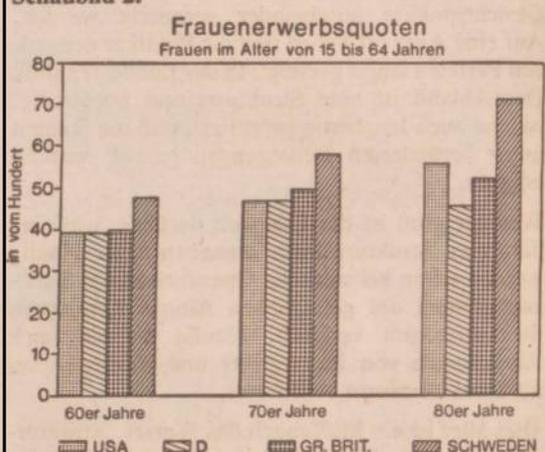
Kapitalanlagen im Ausland tätig und später auf der Grundlage solcher Ansprüche auf die Produktion des Auslandes zurückgreift. Angesichts der hier zur Diskussion stehenden Größenordnung dürfte auch dieser Weg nicht sehr aussichtsreich sein. Kapitalanlagemöglichkeiten dieser Größenordnung dürften am ehesten in den Entwicklungsländern vorhanden sein. Wer will aber heute die Verantwortung dafür übernehmen, daß es im Jahre 2030 möglich und vertretbar wäre, auf die Produktion der Entwicklungsländer zurückzugreifen?

Letztendlich führt nichts an der schlichten Wahrheit vorbei, daß wir uns darauf einzustellen haben, unsere alten Menschen aus der eigenen laufenden Produktion zu ernähren. Für diesen Zweck ist aber das Umlageverfahren unseres Rentensicherungssystems gut geeignet. Es ist eine ökonomische Realisierung des gesamtwirtschaftlichen Grundprinzips jeder Alterssicherung. Selbstverständlich ist es möglich, daß einzelne durch Kapitalbildung ihre Situation verändern. Dies geht aber allerdings nur so lange gut, wie nur ein Teil der Bevölkerung diesen Weg der Alterssicherung wählt. Eine Alterssicherung durch Kapitaldeckung, bei der die gesamte Bevölkerung versichert wäre, würde in die gleichen Schwierigkeiten geraten wie das umlagefinanzierte System. Allerdings wären die Verteilungseffekte im Zweifel andere.

In der öffentlichen Diskussion werden Schlüsse über die Alterssicherung häufig allein aus solchen demographischen Überlegungen abgeleitet. Bestenfalls wird ein Element des Erwerbsverhaltens, nämlich das Rentenzugangsalter, verkürzt im folgenden „Altersgrenze“ genannt, einbezogen. Dies

Ein erhebliches Potential zur Verbesserung der Situation liegt hier in der immer noch geringen Erwerbstätigkeit von Frauen in der Bundesrepublik Deutschland. Schaubild 2 zeigt einen internationalen Vergleich der Frauenerwerbstätigkeit für vier Länder. Würde es gelingen, die Frauenerwerbstätigkeit auf ein Niveau zu bringen, wie es in den USA oder Schweden schon heute gegeben ist, würden sich die absehbaren Probleme erheblich verkleinern.

Schaubild 2:



Quelle: Martin Rein, Women in the Social Welfare Labor Market, Discussion Papers, Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/LMP 85-18, Berlin 1985, S. 162.

Man darf sich an dieser Stelle freilich nicht reichrechnen. Die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit in den USA und Schweden war zugleich mit einer erheblichen Zunahme der Teilzeitarbeit verbunden. Eine gewisse Arbeitszeitkorrektur ist daher erforderlich. Insgesamt ergibt sich jedoch ein beachtlicher Effekt der Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit.

Wieweit sich eine Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen in der Rentenversicherung entlastend auswirkt, hängt von den Regelungen des Alterssicherungssystems ab. Wird eine Kumulation eigener Ansprüche mit den abgeleiteten Ansprüchen aus der Rente des Ehepartners zugelassen, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland – wenn auch inzwischen eingeschränkt – der Fall ist, wird das System zusätzlich belastet und nicht entlastet. Bei einer Strukturreform muß daher auch überprüft werden, inwieweit die für Frauen getroffenen Ren-

tenregelungen den heutigen Gegebenheiten entsprechen.

Es wurde schon darauf verwiesen, daß die Teilzeitarbeit zunehmen wird. Autonom bestimmte Arbeitszeiten, flexiblere Arbeitszeitregelungen, unregelmäßige Beschäftigung, all dies sind Entwicklungen, auf die wir uns einzustellen haben. Arbeitsmarktpolitisch, aber auch gesellschaftspolitisch, mag dies durchaus erwünscht sein. Für das Alterssicherungssystem ergeben sich hieraus Probleme. Die Basis, aus der die Renten abgeleitet werden, wird so klein, daß die spätere Rentenzahlung unter Bedarfsgesichtspunkten nicht ausreicht.

Das Vordringen neuer Arbeitszeitformen und unregelmäßiger Beschäftigung ist freilich nicht nur ein Reflex geänderten Erwerbsverhaltens der Arbeitnehmer. Hierin zeigt sich auch der Strukturwandel in seinen unterschiedlichen Dimensionen. Der „kurze Traum immerwährender Prosperität“, um einen Gedanken von Burkhard Lutz aufzunehmen, ist an sein Ende gekommen. Der Strukturwandel zu den Diensten trägt die Entwicklung. Alte Industrien können häufig nur noch mit Subventionen erhalten werden. Auf jeden Fall sind sie nicht mehr stark belastbar. Dienstleistungen müssen — streng genommen — zu dem Zeitpunkt produziert werden, zu dem sie verwendet werden. Damit geht nicht nur ein Stück Zeitsouveränität des Arbeitnehmers verloren. Für die Dienstleistungsproduktion gilt erst recht, daß sie nicht erheblich belastbar ist, da in vielen Fällen die Möglichkeit besteht, Dienstleistungen nicht am Markt zu beziehen, sondern selbst zu erstellen. Die Wahl zwischen einem Essen im Restaurant und zu Hause ist hierfür ein einfaches Beispiel.

Für die Alterssicherung hat geändertes Erwerbsverhalten und Strukturwandel eine doppelte Konsequenz. Einerseits werden Erwerbskarrieren unregelmäßiger sein, teilweise werden sie bei den heutigen, rein lohnbezogenen Regelungen auch nur sehr niedrige Rentenansprüche erzeugen, andererseits sind der Erhöhung der Belastung der Produktion und der Einkommen mit Sozialbeiträgen deutliche Grenzen gesetzt.

Verläßt man den Bereich rein ökonomischer Argumentationen, gibt es zumindest zwei weitere Entwicklungen, die eine Strukturreform als dringlich erscheinen lassen. Das ist einmal die Frage, wie der Tatbestand, daß ein Mann oder eine Frau Kinder erzogen haben, in der Rentenversicherung behandelt wird, und das ist andererseits das Problem eines geänderten Eheverständnisses, wie es heute im bürgerlichen Recht längst Gesetz geworden ist, in der Rentenversicherung jedoch nach wie vor nicht verwirklicht wird.

In der Diskussion über die Schwierigkeiten der Alterssicherung wird lautstark die zu niedrige

Geburtenrate beklagt. Dies heißt aber nicht, daß die Aufgabe der Kindererziehung in der Rentenversicherung jene Anerkennung erfährt, die ihr angesichts der Tatsache gebührt, daß Kinder der wichtigste Beitrag zur langfristigen Sicherung der Renten sind. Letztendlich sind es die Kinder, die durch ihre Beiträge die Renten der Eltern finanzieren müssen. Unterbricht eine Frau ihre Erwerbstätigkeit, um Kinder zu erziehen, wird sie in vielfältiger Weise benachteiligt. Nach der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit bekommt sie häufig einen schlechteren Arbeitsplatz als vorher. Ist die Unterbrechung länger als ein Jahr, fehlen ihr die übrigen Jahre in ihrem eigenen Rentenanspruch. Arbeitet sie neben der Aufgabe der Kindererziehung, muß sie ihren vollen Rentenversicherungsbeitrag zahlen. Die Tatsache, daß sie gleichzeitig Kinder erzieht, wird nicht beitragsmindernd berücksichtigt.

Die Benachteiligung der kindererziehenden Frau erscheint noch gravierender, wenn man sie mit der Begünstigung der Ehefrau vergleicht. Auch eine kinderlose Ehefrau hat nach heutigem Recht einen Anspruch auf eine aus der Rente des Mannes abgeleitete Versorgung. In dieser Hinsicht geht dagegen die kindererziehende ledige Mutter leer aus.

Das Grundgesetz schützt die Familie. Zur Familie gehört jedoch auch das Kind. Im heutigen Recht ist dagegen die Begünstigung des Tatbestandes „Ehe“ unverhältnismäßig größer als die des Tatbestandes „Kindererziehung“. In einer Strukturreform müßte zumindest die heutige Benachteiligung der kindererziehenden Frau beseitigt werden. Darüber hinausgehend ist es sinnvoll, die Kindererziehung — durch Mann und/oder Frau — kräftig zu fördern, selbst wenn die Förderung des Tatbestandes „Kindererziehung“ nur durch einen Abbau der Förderung des Tatbestandes „Ehe“ erreicht werden kann. Eine Strukturreform der Alterssicherung, die nicht die Voraussetzungen schafft, daß die Erziehung von Kindern mehr als bisher gefördert wird, verfehlt ihre Aufgabe.

Nach der Reform des Eherechts geht das bürgerliche Recht davon aus, daß die Ehepartner in der Regel in einer Zugewinngemeinschaft leben, das heißt, daß die Vermehrung des Vermögens während der Ehe beiden Ehepartnern, unabhängig von ihrer Funktion in der ehelichen Arbeitsteilung, zugerechnet werden muß. Mann und Frau sind so zu gleichen Teilen am Wohl und Wehe der wirtschaftlichen Entwicklung des Ehepartners während der Zeit der Ehe beteiligt.

Dieser das Eherecht tragende Grundsatz gilt nicht in der Rentenversicherung. Hier sammelt jeder der Ehepartner eigene Ansprüche, auch während der Zeit der Ehe. Ist die häusliche Arbeitsteilung so,

daß der Mann einer Vollzeitberufstätigkeit nachgeht, die Frau sich der Tätigkeit im Haushalt widmet, daneben vielleicht noch eine geringfügige Nebentätigkeit wahrnimmt, erhält im Überlebensfall der Mann eine hohe Rente, die Frau eine niedrige. Überlebt der Mann, bleibt seine Rente in voller Höhe erhalten. Die aus dem Anspruch der Frau abgeleitete Rente dürfte wegen der Anrechnung keine Rolle spielen. Überlebt die Frau, ist die Situation ganz anders. Zunächst einmal erhält sie ihren niedrigen eigenen Anspruch. Dazu kommen 60 Prozent der Rente des Mannes als abgeleitete Rente, wobei allerdings oberhalb bestimmter Freigrenzen die eigene Rente angerechnet wird. Insgesamt dürfte in der Regel die sich so ergebende Rente deutlich unter der des überlebenden Mannes liegen.

Unterstellt man einmal im Extremfall, daß beide Partner während ihrer Erwerbstätigkeit miteinander verheiratet waren, ist der „Zugewinn“ an späterer Rentenzahlung also sehr unterschiedlich. Eine erwerbstätige Ehefrau ist in der Alterssicherung besser gestellt als eine, die sich ausschließlich auf die traditionelle Arbeitsteilung in Familie und Haushalt eingelassen hat. Der Gesichtspunkt, daß am wirtschaftlichen Erfolg einer Ehe beide Partner

in gleicher Weise teilhaben sollen, gilt nicht im Rentenrecht.

Daß in der Rentenreformdiskussion der Gesichtspunkt der Gleichstellung von Mann und Frau noch nicht allgemein akzeptiert wird, hat die Diskussion über die Teilhaberrente gezeigt, die im Grundansatz durchaus eine Möglichkeit dargestellt hätte, die hier liegenden Probleme zu lösen. Es gab sicher viele Ursachen für das Scheitern dieses Vorschlags. Eine wichtige Rolle dürften aber die Zweifel an der Finanzierbarkeit des Vorschlags gespielt haben, die ganz erheblich darin begründet waren, daß keine Bereitschaft bestand, eine wirkliche Gleichbehandlung von Mann und Frau herbeizuführen. Die Garantie des vollen eigenen Anspruchs im Überlebensfall bei gleichzeitiger Aufstockung des abgeleiteten Anspruchs mußte zu Finanzierungsschwierigkeiten führen. Die Gleichstellung von Mann und Frau wäre auf diese Art und Weise ohnehin nicht erreicht worden.

Jede Strukturreform des sozialen Alterssicherungssystems wird sich heute der Frage stellen müssen, wie das Rentenrecht an das Eherecht angepaßt werden kann. Hier liegt ein weiterer Grund, der dagegen spricht, sich in der Rentenreform auf kosmetische Operationen zu beschränken.

## II. Mindestanforderungen an eine Strukturreform

Bei der erforderlichen Strukturreform hat die Politik nach wie vor einen erheblichen Handlungsspielraum. Es lohnt sich, darüber nachzudenken, wie die Alterssicherung der Zukunft aussehen soll. Andererseits muß man sich darüber im klaren sein, daß jede Strukturreform, die die gesetzliche Rentenversicherung auf Dauer sichern will, bestimmte Mindestanforderungen erfüllen muß. Diese lassen sich aus den Überlegungen zur Notwendigkeit einer Strukturreform ableiten. Für die Begründung sei hierauf verwiesen.

### 1. Die Begrenzung der Gesamtbelastung aller öffentlichen Haushalte

Die erste Mindestforderung richtet sich darauf, die Gesamtbelastung aller öffentlichen Haushalte, die durch die Alterssicherung entsteht, zu begrenzen. Ohne Zweifel werden die schon heute absehbaren Veränderungen der Altersstruktur eine zusätzliche Belastung der Erwerbstätigen für die Finanzierung der Alterssicherung bedeuten. Bei der Diskussion der hierdurch entstehenden Probleme muß man sich sowohl vor einer Verharmlosung des Problems als auch vor unangemessener Hysterie hüten. Auch im Rahmen des bestehenden Systems sind Lösungen denkbar, die die Belastung der Erwerbstätigen

durch die Finanzierung der Renten der Nichterwerbstätigen in vernünftigen Grenzen halten. Die im nächsten Abschnitt vorgestellten Überlegungen stellen ein Bündel von Maßnahmen dar, mit denen dieses Ziel erreicht werden kann.

Auf der anderen Seite darf man aber auch nicht so tun, als könnten marginale Änderungen ausreichen, die Probleme zu lösen. Unterstellt man, daß das Rentenversicherungssystem nicht verändert wird, das heißt, daß die zu zahlenden Renten nach den bisherigen Kriterien festgesetzt werden, ergeben sich in der Zukunft höhere Beitragssätze. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich für den Zeitraum nach dem Jahre 2020. Für das Jahr 2030 werden Beitragssätze zwischen 30 und 35 Prozent prognostiziert. Dies sind Sätze, von denen man sich nur schwer vorstellen kann, daß sie aufgebracht werden können, ohne Schäden in der Wirtschaft zu hinterlassen, welche die Basis, aus der auch die Renten zu zahlen sind, aushöhlen.

Was die genaue Höhe des erforderlichen Beitragssatzes anbetrifft, muß man sich freilich über die Unsicherheiten im klaren sein, die mit derartig langfristigen Prognosen verbunden sind. Die Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer, eine stärkere Zunahme der Erwerbstätigkeit von

Frauen, eine erneute Zunahme von Geburten, all dieses sind vorstellbare Entwicklungen, die den im Jahre 2030 erforderlichen Beitragssatz noch beeinflussen können, allerdings nur in Grenzen. Man sollte sich daher über den Ernst der Situation nicht täuschen. Jede Reform der Alterssicherung muß dafür Sorge tragen, daß die Gesamtbelastung begrenzt wird.

So wird heute in der öffentlichen Diskussion immer wieder vorgeschlagen, die Probleme der Zukunft dadurch zu lösen, daß man für einen Gleichschritt der Entwicklungen der Nettoeinkommen der Nichterwerbstätigen einerseits und der Erwerbstätigen andererseits Sorge trägt. Hierdurch kann die durchschnittliche Beitragsbelastung etwa um zwei Prozentpunkte gesenkt werden. Dies reicht aber bei einer Beitragsbelastung, die sich in der Größenordnung von 30 Prozent bewegt, sicher nicht aus.

Sehr beliebt sind heute auch Überlegungen, die darauf abstellen, das Problem dadurch zu lösen, daß man den Bundeszuschuß zur Rentenversicherung erhöht. Verteilungspolitisch mag dies durchaus erwünscht sein, da Teile der Besteuerung progressiv erfolgen, höhere Einkommensbezieher also nach ihrer Leistungsfähigkeit beteiligt werden. Demgegenüber erfolgt die Aufbringung der Rentenversicherungsbeiträge proportional zum Bruttoeinkommen bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze, für Bezieher von Einkommen oberhalb derselben ist sie also regressiv. Es ist auch ein sinnvolles Argument, daß die Kosten einer Entwicklung, die letztendlich nicht individuell verursacht ist, von der Allgemeinheit getragen werden sollen.

An dem Problem der zu hohen Gesamtbelastung ändert diese Finanzierungsverschiebung aber nichts, jedenfalls nicht in positiver Richtung. Empirisch ist zwar nicht viel über Abgabewiderstände bekannt. Es spricht aber vieles für die Vermutung, daß Abgabewiderstände gegen Sozialbeiträge, bei denen die Betroffenen mit einer späteren, entsprechend hohen Leistung rechnen, niedriger sind als die gegen anonyme Steuern. Eine Verschiebung der Finanzierung von Beiträgen zu Steuern würde also voraussichtlich die Abgabewiderstände erhöhen und damit die Lösung des Problems weiter erschweren. Insofern muß nachdrücklich vor der Illusion gewarnt werden, eine Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung sei ein Beitrag zur Lösung der langfristigen Finanzierungsprobleme in diesem Bereich.

Die verteilungspolitische Überlegenheit einer Steuerfinanzierung hängt auch davon ab, wie der Tarif der Einkommensteuer aussieht und in welchem Umfang die Mehrwertsteuer bei der Aufbringung der Steuern eine Rolle spielt. Würde zum Beispiel die Erhöhung des Bundeszuschusses aus einer Erhöhung der Mehrwertsteuer finanziert werden, wären die Verteilungseffekte eher problematisch,

würden doch jetzt auch Bezieher sehr niedriger Einkommen, ja die Rentner selbst, an der Aufbringung der Renten beteiligt.

Ähnliches gilt übrigens auch für jene Vorschläge, die die Arbeitgeberbeiträge in Zukunft an der betrieblichen Wertschöpfung orientieren wollen. Die Verteilungswirkungen einer solchen Lösung wären durchaus mit denen einer allgemeinen Mehrwertsteuer vergleichbar. Im übrigen werden die Unterschiede zu der heutigen Anknüpfung der Arbeitgeberbeiträge an der Lohnsumme häufig überschätzt. Nur in wenigen Branchen würden sich deutliche Unterschiede ergeben. Dazu kommt, daß der internationale Wettbewerb in der Industrie inzwischen sehr hart geworden ist. Junge Industrieländer drängen auf die Märkte, alte Industrieländer versuchen, sich dort mit Hilfe von Subventionen zu behaupten. Es ist mehr als unwahrscheinlich, daß es für eine Volkswirtschaft, die sich so wie die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Wettbewerb befindet, vertretbar ist, ausgerechnet die industrielle Produktion zusätzlich zu belasten. Sehr viel wahrscheinlicher ist, daß auf mittlere Sicht umbasierte Arbeitgeberbeiträge in die Diskussion der Subventionierung alter Industrien einbezogen werden. Auch eine Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge löste daher nicht die vor uns liegenden Probleme. Es führt nichts daran vorbei, die Reform muß auf der Leistungs- und Beitragsseite ansetzen.

Eine einfache Absenkung des Rentenniveaus würde übrigens auch nur eine Verschiebung der Alterssicherungslasten von einem zum anderen öffentlichen Haushalt darstellen: Führt eine Absenkung des Rentenniveaus dazu, daß für einen Teil der Rentner ein Sozialhilfeanspruch entsteht, ist zwar die Rentenversicherung entlastet, aber die kommunalen Haushalte, die die Sozialhilfe aufbringen müssen, werden zusätzlich belastet. Auch hier gilt, daß die Gesamtbelastung zu betrachten ist. Damit ist eine zweite Mindestforderung an die Strukturreform angesprochen, die in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird.

## 2. Die Gewährleistung einer ausreichenden Mindestsicherung für die Versicherten

Innerhalb der Rentenversicherung muß dafür Sorge getragen werden, daß derjenige, der seine Alterssicherung der Rentenversicherung anvertraut, im Alter auch ein Einkommen erhält, von dem er leben kann, ein Einkommen, das zumindest größer als die Sozialhilfe ist.

Dieses Problem wird an Schärfe gewinnen, je mehr freiwillige oder unfreiwillige Teilzeitarbeit, unregelmäßige Erwerbstätigkeit, unterbrochene Erwerbsverläufe und ähnliches zunehmen. Es spricht sehr dafür, daß hiermit in Zukunft zu rechnen ist.

Soweit Teilzeitarbeit auf einer freiwilligen Arbeitszeitscheidung beruht, ist an dieser Stelle auch ein Verteilungsproblem angesprochen. Derjenige, der freiwillig seine Arbeitszeit reduziert, weil er Freizeit oder andere Aktivitäten höher einschätzt als sein Einkommen, würde erfolgreich einen Teil der Kosten seiner Alterssicherung der Allgemeinheit aufladen, wenn später seine Rente so niedrig ist, daß sie durch die Sozialhilfe aufgestockt werden muß. Der unter Umständen mit einem niedrigeren Stundensatz arbeitende Vollerwerbstätige hätte dann die Kosten der Alterssicherung dieser Menschen mitzutragen. All diese Überlegungen sprechen dafür, eine wie auch immer geartete Mindestsicherung bei der Strukturreform der Alterssicherung einzubeziehen.

### 3. Die Anpassung der Rentenversicherung an die geänderte Situation in Ehe und Familie

Über die Frage, daß man die Diskriminierung von Frauen, die Kinder erziehen, auch in der Rentenversicherung beseitigen muß, dürfte es keinen großen Streit geben. Gerade die Alterssicherung ist darauf angewiesen, daß genügend Kinder nachwachsen, die später die Kosten der Alterssicherung tragen. Die Mindestforderung für die Strukturreform der Alterssicherung heißt daher, daß eine Frau, wenn sie sich für die Aufgabe der Kindererziehung entscheidet, nicht schlechtergestellt werden darf, als wenn sie erwerbstätig ist, ohne Kinder zu haben. Angesichts der nach wie vor zu niedrigen Geburtenentwicklung ist es freilich auch legitim, darüber nachzudenken, inwieweit nicht die Aufgabe der Kindererziehung darüber hinausgehend gefördert werden sollte.

Über die Notwendigkeit, Mann und Frau in der Alterssicherung so gleichzustellen, daß sie in der Zeit ihrer Ehe gleich hohe Ansprüche erwerben, wird es sicher unterschiedliche Auffassungen geben. Eigentlich ist nicht einzusehen, warum Regelungen, die im Eherecht durchgesetzt sind, nicht auch in der Rentenversicherung gelten sollen. Es stellt sich auch die Frage, welche Bedeutung das Gleichberechtigungsgebot der Verfassung für die Lösung dieses Problems hat. Will man, daß beide Ehepartner frei in der Wahl ihrer Rollen in Familie und Beruf sind, muß man dafür Sorge tragen, daß aus der Rollenwahl keine wirtschaftlichen Nachteile für einen der beiden Ehepartner entstehen. Dies ist nicht der Fall, solange die Rolle der Hausfrau und Mutter mit erheblichen Nachteilen verbunden ist. Dann darf man sich nicht darüber wundern, daß die Kinderzahl niedrig ist. Allerdings darf man die Rolle der Alterssicherung an dieser Stelle nicht überschätzen.

Über die bisher vorgetragenen Gründe für eine Gleichstellung von Mann und Frau in der Rentenversicherung mag es unterschiedliche Meinungen

geben. Dieses Problem hat aber auch eine finanzielle Dimension, die eine Reform als zwingend erscheinen läßt. Eine der Möglichkeiten, die langfristigen finanziellen Schwierigkeiten des Alterssicherungssystems zu bewältigen, liegt in der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen. Diese wird einen derartigen Effekt allerdings nur dann haben, wenn hiermit nicht zugleich zunehmende Rentenleistungen verbunden sind.

Am deutlichsten kann man dies an der Situation machen, die bis zur Einführung der Anrechnung eigener Renten auf die Hinterbliebenenrente bestand. In diesem System bedeutete eine zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen einerseits zunehmende Beiträge, andererseits, wenn auch mit einer gewissen Verzögerung, zunehmende Rentenansprüche. Da die aus den Ansprüchen des Mannes abgeleitete Rente unverändert blieb, nahm die Kumulation von eigener Rente und abgeleiteter Rente zu. Frauen, die an sich auf die eigene Rente hätten verwiesen werden können, erhielten zusätzlich eine abgeleitete Rente. Grundsätzlich standen zunehmenden Beiträgen zunehmende Ausgaben gegenüber.

Ganz anders ist die Situation in einem theoretisch denkbaren System, in dem die eigene Rente voll auf die abgeleitete Rente angerechnet wird. Hier bedeutet die Erwerbstätigkeit von Frauen zusätzliche Beiträge, ohne daß es in demselben Umfang zu zusätzlichen Rentenausgaben kommt. Wieweit zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen also eine Entlastung des Rentenversicherungssystems darstellt, hängt davon ab, wie die Regelungen für die Kumulation von eigenen und abgeleiteten Ansprüchen getroffen werden. Inzwischen hat es hier einen ersten Reformschritt gegeben. Dieser reicht aber auf lange Sicht nicht aus. Außerdem zeigt sich an dieser Stelle die verteilungspolitische Problematik der Anrechnung. Die Situation der nichterwerbstätigen Frau, auch wenn sie keine Kinder hat, wird in Relation zu der der erwerbstätigen verbessert. Diese Umverteilung ist mehr als fragwürdig, da nichterwerbstätige Frauen eher in mittleren und oberen Einkommensschichten zu finden sind. Die Frage des Verhältnisses von abgeleiteten zu eigenen Ansprüchen ist bei einer Strukturreform neu zu klären.

Verbindet man die Probleme der Finanzsituation mit denen einer stärkeren Förderung der Kindererziehung, ergibt sich ein weiterer Gesichtspunkt für die Lösung dieses Problems. Eine stärkere Förderung der Kindererziehung ist bisher immer an den damit verbundenen finanziellen Lasten gescheitert. Schließlich wurde bereits die Ehe als solche durch die abgeleiteten Ansprüche in erheblichem Umfang gefördert. Solange es selbstverständlich war, daß zur Ehe Kinder gehörten, war es auch nicht entscheidend, in welcher Art und Weise die Förderung

der Familie stattfand. Dies gilt heute nicht mehr. Eine gleichzeitige Förderung der Ehe durch den abgeleiteten Hinterbliebenenanspruch und die Kindererziehung ist aber nicht finanzierbar. Es spricht daher vieles dafür, die Förderung der Familie durch eine Begünstigung der Kindererziehung vorzunehmen, die aus der Abschaffung der abgeleiteten Ansprüche finanziert wird. Nur so kann man realistisch eine nennenswerte Begünstigung der Kindererziehung finanzieren. Es spricht also vieles dafür, die abgeleiteten Ansprüche insgesamt in Frage zu stellen und durch eigene Ansprüche aller Personen zu ersetzen.

Zu den Mindestforderungen für eine Strukturreform der Rentenversicherung gehört daher, die Förderung von Ehe und Familie zu überdenken. Grundsätzlich muß diese in die Richtung eines Ausbaus der Förderung der Kindererziehung bei Beseitigung der Umverteilung zugunsten der Ehe als solche gehen.

#### 4. Die Anpassung anderer Alterssicherungssysteme

Das durch die demographische Entwicklung verursachte Finanzierungsproblem trifft grundsätzlich alle Alterssicherungssysteme. In der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung wird es offenkundig. In anderen Alterssicherungssystemen, die nur einen geringen Teil der Bevölkerung betreffen, ist dies nicht der Fall. Dies gilt zum Beispiel für die Beamten, deren Alterssicherung letztlich aus Steuern finanziert wird. Würden die Beamtenpensionen aus Beiträgen finanziert, wäre auch hier mit erheblichen Beitragssteigerungen zu rechnen. Ähnliches gilt für die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes. Nach den jetzt geltenden Regelungen werden Kürzungen bei den Renten durch entsprechende Aufstockungen der

Zusatzversorgung ausgeglichen. Auch diese werden letztlich aus Steuern finanziert.

Nach den heute geltenden Regelungen werden zusätzliche Lasten der Allgemeinheit aufgebürdet, die diese über Steuern aufzubringen hat. In einer Reform der Alterssicherung ist zu klären, ob nicht auch die Angehörigen solcher Alterssicherungssysteme an der Finanzierung der in ihrem Bereich entstehenden zusätzlichen Lasten beteiligt werden sollten.

Ähnliches gilt auch für andere kleinere Sicherungssysteme, deren finanzielle Zukunft mehr als unsicher ist, und wo zum Teil schon heute Forderungen an den Staat zur Deckung von Finanzierungslücken zu erwarten sind.

Die Frage, inwieweit man dafür Sorge trägt, daß zumindest alle öffentlich finanzierten Alterssicherungssysteme in gleicher Weise an den finanziellen Lasten der Zukunft beteiligt sind, wird auch weiterhin diskutiert werden. Es gibt allerdings eine Mindestforderung, über die aus ökonomischer Sicht Einigkeit bestehen sollte. Eine Volkswirtschaft wie die unsere braucht Mobilität. Dazu gehört auch die Mobilität zwischen privaten und öffentlichen Aktivitäten. Die jetzigen Regelungen der Alterssicherungssysteme behindern diese Mobilität in vielfältiger Weise. Eine Mindestforderung sollte darin liegen, die sozialrechtlichen Hemmnisse zu beseitigen, die einem Wechsel zwischen verschiedenen Aktivitäten entgegenstehen.

Insofern wird in diesem Beitrag ganz bewußt von der Strukturreform der Alterssicherung gesprochen, auch wenn die unmittelbar vor uns liegenden Reformaufgaben zunächst nur die Rentenversicherung betreffen.

### III. Elemente einer Strukturreform

Alterssicherungssysteme sind komplexe Gebilde. Millionen von Menschen, Millionen von Einzelchicksalen sind von ihnen abhängig. Dies bedeutet, daß bei Reformen der Alterssicherung sehr viele Einzelheiten bedacht werden müssen. Es kann nicht Aufgabe dieses Beitrags sein, einen in Einzelheiten ausgearbeiteten Reformvorschlag vorzulegen.

Dazu kommt, daß jede Reform der Alterssicherung Wert-Entscheidungen erfordert, die politisch zu verantworten sind. Auch insofern darf man der öffentlichen Diskussion und der politischen Entscheidung nicht vorgreifen.

Die folgenden Überlegungen wollen daher nur skizzieren, wie eine Reform der Alterssicherung aussehen könnte. Sie wollen darlegen, daß eine diesem

Konzept folgende Reform das gesetzliche Alterssicherungssystem auch langfristig finanziell sichern könnte. Sie wollen Anregungen für die notwendige Diskussion über die Strukturreform der Rentenversicherung geben.

Die im folgenden gemachten Vorschläge stehen im Zusammenhang, auch wenn sie schrittweise entwickelt werden. Erst die Zusammenführung dieser Vorschläge erfüllt die Aufgaben, die einer Strukturreform der Alterssicherung gesetzt sind.

#### 1. Mindestsicherungspflicht für alle

Die Gewährleistung einer Mindestsicherung für jeden Bürger ist heute ein weitgehend akzeptiertes Ziel. Strittig ist die Frage, wie diese erreicht werden soll.

Einmal kann man sich nach wie vor die Sozialhilfe mit Bedürftigkeitsprüfung vorstellen. Zum zweiten ist eine Mindestsicherung für jeden Bürger ohne Bedürftigkeitsprüfung, die aus Steuern finanziert wird, denkbar. Schließlich ist eine Mindestsicherung möglich, die aus Mindestbeiträgen finanziert wird, die jeder Bürger zu zahlen hat.

Die Sozialhilfe mit Bedürftigkeitsprüfung existiert und wird auch weiterhin notwendig bleiben. Sie sollte allerdings das letzte Netz für diejenigen darstellen, die Opfer unvorhergesehener Entwicklungen waren und aus eigener Kraft nicht vorsorgen konnten. Über eine derartige Notfallregelung darf aber nicht das normale Altersrisiko abgewickelt werden. Schon heute zeigt die Belastung der Sozialhilfe durch die hohe Längzeitarbeitslosigkeit, daß eine humane Ausgestaltung der Sozialhilfe in Frage gestellt wird, wenn sie mit Regelrisiken belastet wird.

Die Mindestsicherung durch Sozialhilfe ist aber auch verteilungspolitisch problematisch. Schon oben wurde darauf verwiesen, daß sie es gerade den „geschickteren“ Zeitgenossen erlaubt, die Kosten ihrer Alterssicherung der Allgemeinheit aufzubürden. Die einen tragen dann die Kosten ihrer Alterssicherung in vollem Umfang, die anderen wälzen sie ganz oder teilweise auf die Allgemeinheit ab.

Will man dies vermeiden, muß man einerseits dafür Sorge tragen, daß jeder Bürger über eine eigene Sicherung verfügt, andererseits muß der Umfang dieser Sicherung so gestaltet sein, daß man im Normalfall nicht auf die Sozialhilfe angewiesen ist.

In der Vergangenheit ist immer wieder feinsinnig begründet worden, daß bestimmte Teile der Bevölkerung ihre Sicherung alleine betreiben könnten, daß insofern eine soziale Sicherung nicht notwendig sei. Letztendlich haben sich derartige Prognosen für einen Teil der Betroffenen immer als unzutreffend erwiesen. Dies gilt auch für die Selbständigen und freien Berufe. Aber auch das Schicksal von Frauen ist hier zu erwähnen. Zu geringe eigene Ansprüche, ungenügende Ansprüche, die auf den Verlust des „Ernährers“ zurückgehen, zum Beispiel bei vorzeitigem Tod oder Scheidung, führen dazu, daß gerade alte Frauen häufig auf Sozialhilfe angewiesen sind.

In einer modernen Gesellschaft gibt es keine Garantie dafür, daß man nicht irgendwann auf eine Mindestsicherung angewiesen ist. Dies gilt auch für Menschen, die in solchen Einkommens- und Vermögensverhältnissen leben, daß man einen Rückfall auf die Sozialhilfe für unwahrscheinlich halten würde. Gerade in diesem Falle ist aber ein Rückfall auf die Sozialhilfe verteilungspolitisch besonders problematisch. Schließlich hätten sich gerade diese Schichten auch selbst vorsorgen können.

Man kann darüber streiten, ob die Forderung nach einer Mindestsicherung für alle auch die Forderung nach Einschluß in die Sozialversicherung umfaßt. Grundsätzlich würde der Nachweis einer Versicherung in ausreichender Höhe genügen. Allerdings wären Garantien für die Leistungsfähigkeit der Versicherung notwendig.

In den letzten Überlegungen wurde schon davon ausgegangen, daß eine Mindestsicherung für alle auf dem Wege der Versicherung erreicht werden sollte. In der politischen Diskussion gibt es auch noch einen anderen Vorschlag, die Mindestsicherung für jeden Bürger sicherzustellen, nämlich aus Steuern.

Grundsätzlich ist eine allgemeine Steuerfinanzierung möglich. Dagegen spricht die Höhe des erforderlichen Finanzvolumens, die eine drastische Erhöhung der Besteuerung notwendig machen würde. Der sich dabei ergebende Steuerwiderstand läge sehr wahrscheinlich deutlich über dem Abgabewiderstand für die anderenfalls erforderlichen Beiträge. Dazu würde ausgerechnet die Grundsicherung alter Menschen in den Streit um die Verteilung des Steueraufkommens einbezogen. Schließlich würde der Gedanke der Eigenvorsorge für das Alter aufgegeben.

Dies alles mag angehen für eine Welt des Überflusses, in der ökonomische Begrenzungen keine Rolle spielen und in der es nur darum geht, das ohnehin reichliche Produkt zu verteilen. Von dieser Welt sind wir noch weit entfernt, und es ist mehr als fraglich, ob wir sie je erreichen werden. Solange aber ökonomische Knappheit regiert, ist die eigene Arbeitsleistung und die eigene Vorsorge für das Alter unabdingbare Voraussetzung einer ausreichenden sozialen Sicherheit. In modernen Gesellschaften hat der Staat ohnehin sehr viele Aufgaben zu übernehmen. Wahrscheinlich werden diese im Laufe der Entwicklung noch zunehmen.

Angesichts dieser Situation sollte der Staat nicht mit Aufgaben belastet werden, die die Bürger auch in eigener Verantwortung bewältigen können. Es spricht daher vieles dafür, die Mindestsicherung auf der Basis eigener Mindestbeiträge sicherzustellen.

Die Begründung für einen Mindestbeitrag folgt der klassischen Begründung der Sozialversicherung. Der Staat übt einen Zwang zur Versicherung in bestimmter Höhe aus, weil er die Bedürfnisse im Alter besser einzuschätzen weiß als der Bürger. Zu einer derartigen Begründung staatlichen Eingriffs gehört dann konsequenterweise, daß das so erzwungene Sicherungsniveau ausreichen muß. Will man dies auf dem Wege der Versicherung erreichen, muß einer Mindestsicherung ein Mindestbeitrag entsprechen.

Ein streng nach Versicherungsgesichtspunkten errechneter Mindestbeitrag wäre von einer Höhe,

die gerade niedrige Einkommen stark belasten würde. Es könnte daher durchaus sinnvoll sein, den Mindestbeitrag so festzulegen, daß er auch für Bezieher niedriger Einkommen aufbringbar ist.

Dabei sollte man den Versicherungsgedanken an dieser Stelle nicht zu puristisch anwenden. Alle in der Öffentlichkeit diskutierten Alternativen zu einem Mindestbeitrag gehen davon aus, daß das Mindestsicherungsproblem ausschließlich auf dem Wege der Umverteilung gelöst wird. Vor diesem Hintergrund ist die Frage legitim, ob die Akzeptanz eines Mindestbeitrags nicht dadurch vergrößert werden kann, daß auch hier ein bestimmter Grad von Umverteilung vorgesehen wird.

Das Grundprinzip, daß jeder für seine eigene Alterssicherung vorzusorgen hat, wird dabei aufrechterhalten, dessenungeachtet gibt es eine bestimmte Begünstigung niedriger Einkommen. Die allgemeine Grundsicherung der Schweiz (AHV-Versicherung) ist ein Beispiel dafür, daß ein solches System nicht nur funktionsfähig ist, sondern auch soziale Gesichtspunkte berücksichtigen kann.

Nun wird es immer Menschen geben, die auch einen niedrigen Mindestbeitrag nicht aufbringen können, da ihr Einkommen hierfür nicht ausreicht. Der Mindestbeitrag sollte so festgelegt werden, daß diese Menschen ohnehin über einen Sozialhilfeanspruch verfügen. Mit der Gewährung von Sozialhilfe sollte dann zugleich die Befreiung von der Beitragspflicht verbunden sein, ohne daß dabei der Anspruch auf eine spätere Mindestrente in Frage gestellt wird.

In den Fällen, in denen die Gesamtheit der im Leben erworbenen Ansprüche nicht ausreicht, um die Mindestrente zu finanzieren, müßten die dann noch nötigen Beiträge vom Sozialhilfeträger finanziert werden. Soweit die fehlenden Mindestbeiträge allerdings durch höhere Beitragszahlungen in anderen Phasen des Lebens ausgeglichen werden, wäre dies nicht notwendig.

Das Ausmaß der Umverteilung bei der Sicherstellung einer auf Mindestbeiträgen beruhenden Mindestsicherung ist politisch gestaltbar. Im Prinzip ließe sich ein derartiges System auch ohne Umverteilung ausgestalten. Es ist jedoch zu diskutieren, ob dies sinnvoll ist.

Eine Mindestsicherung auf der Basis von Mindestbeiträgen kann erst auf mittlere Sicht erreicht werden, da in der Vergangenheit auch Ansprüche entstanden sind, die später nicht für eine Mindestsicherung ausreichen. Aus diesem Grunde wird immer wieder vorgeschlagen, eine sozialhilfeähnliche Mindestsicherung über die Rentenversicherung zu gewähren. Offen bleibt dabei, inwieweit diese zu Lasten des Bundes, der Sozialhilfeträger oder der Rentenversicherung gezahlt wird. Als Übergangs-

regelung ist dies sicher ein sinnvoller Ansatz, da er die verschämte Altersarmut bekämpft. Da die Rentenversicherungsträger eine einfache Einkommensprüfung in Anrechnungsfällen ohnehin durchführen müssen, trägt ein solcher Vorschlag auch zur Verwaltungsvereinfachung bei. Für den alten Menschen bedeutet es ein Stück Humanität, wenn er sich nur mit einer Sozialbürokratie auseinandersetzen muß.

So begrüßenswert ein solcher Vorschlag als Übergangsregelung ist, so kann er nicht die Notwendigkeit ersetzen, durch eigene Beiträge für das Alter vorzusorgen. Er stellt daher eine Ergänzung und nicht einen Ersatz für die hier vorgeschlagene Mindestsicherung durch Mindestbeiträge dar.

## 2. Die Anerkennung der Aufgabe der Kindererziehung

Kinder sind die reale Basis jeder Alterssicherung. Deswegen muß die Aufgabe der Kindererziehung auch in der Rentenversicherung anerkannt werden, wie oben ausführlicher begründet wurde. Dies ist finanziell möglich, wenn man die abgeleiteten Renten, von wenigen Ausnahmen abgesehen, beseitigt und die Familienförderung an dem Tatbestand „Kinder“ und nicht am Tatbestand „Ehe“ anknüpft.

Konkret sollten für eine ausreichende Zahl von Jahren die Beiträge eines der beiden Ehepartner durch den Staat oder die Solidargemeinschaft übernommen werden. Auf diese Art und Weise wäre sichergestellt, daß während der Zeit der Kindererziehung Ansprüche in ausreichender Höhe entstehen. Zugleich würde der kindererziehende Haushalt während der Zeit der Kindererziehung auf der Beitragsseite entlastet.

Es mag richtig sein, zum Ausgleich von Problemen der Vergangenheit heute Zuschläge zur Rente der Mütter zu gewähren. Auf lange Sicht ist es sinnvoller, dafür Sorge zu tragen, daß Mütter von vornherein derartige Ansprüche erhalten, ohne daß sie hierfür Beiträge zu zahlen haben. Die Beitragsentlastung hilft der Familie gerade dann, wenn ihre finanzielle Situation angespannt ist, da die Kinder das Familienbudget belasten.

Der Umfang, in dem diese Förderung erfolgt, ist letztlich eine politische Entscheidung. Wenn es allerdings darum geht, die Benachteiligung der kindererziehenden Frau zu beseitigen, allgemeiner gesprochen, Mann und Frau eine faire Wahl zwischen Beruf und Familie zu ermöglichen, reicht die Anerkennung eines Jahres der Kindererziehung pro Kind nicht aus. Zumindest wäre es erforderlich, daß für den Zeitraum, in dem Kinder unter drei Jahren im Hause sind, eine Übernahme des Beitrags für einen der Ehepartner erfolgt. Wünschenswert — und bei einem konsequenten Abbau der

abgeleiteten Renten auch finanzierbar — wäre eine Förderung, solange ein nicht schulpflichtiges Kind im Hause ist.

Eine solche Regelung kann man als Benachteiligung der Mehrkinderfamilie betrachten, da der Zeitraum, in dem Kinder unter drei oder sechs Jahren im Hause sind, in der Mehrzahl der Fälle geringer sein dürfte als die Summe von jeweils drei oder sechs Jahren für jedes einzelne Kind. Funktional ist aber die vorgeschlagene Regelung angemessen. Worauf es ankommt ist, daß einer der beiden Eltern entlastet wird, solange ein Kind unter sechs Jahren im Hause ist.

Man muß sich allerdings darüber im klaren sein, daß die Anerkennung der Aufgabe der Kindererziehung in der Rentenversicherung nur einen kleinen Ausschnitt aus der Gesamtzahl der Faktoren darstellt, welche die Entscheidung, Kinder zu haben, beeinflussen. Zumindest kann aber auf diese Art und Weise erreicht werden, daß die Entscheidung für Kinder durch die Rentenversicherung nicht noch zusätzlich negativ beeinflusst wird.

### 3. Eigenständige Ansprüche für Männer und Frauen in der Rentenversicherung

Die de facto bestehende Ungleichbehandlung von Männern und Frauen in der Alterssicherung, wie sie einleitend skizziert wurde, kann unter den Gegebenheiten unserer heutigen Gesellschaft nur durch eine eigenständige Sicherung für Mann und Frau gelöst werden.

Der Gedanke der eigenständigen Sicherung von Frauen ist nicht neu. Er hat die Reformdiskussion der letzten Jahrzehnte immer wieder geprägt. Man findet ihn schon im Bericht der Sozialenquete-Kommission aus dem Jahre 1966. In der Diskussion von SPD und CDU hat er immer wieder eine wichtige Rolle gespielt. Anknüpfend an diese Diskussion wurden von verantwortlichen SPD-Politikern auch die Vorschläge über eine Teilhaberrente als eine Form der eigenständigen Sicherung von Frauen betrachtet. Hierüber kann man allerdings streiten. In der CDU wurde das Modell der Partnerrente entwickelt, das die Grundidee der eigenständigen Sicherung aufnahm. Allerdings ist noch nicht abzusehen, ob die Idee der Partnerrente bei der anstehenden Strukturreform der Rentenversicherung Berücksichtigung finden wird.

Ziel einer eigenständigen Sicherung für Mann und Frau ist es, für jede Person einen Alterssicherungsanspruch aufzubauen, der nicht durch Phasen der Erwerbslosigkeit oder Kindererziehung unterbrochen wird. Dies geschieht durch eine Beitragszahlung, die vom Beginn bis zum Ende der Erwerbsfähigkeit reicht. Diese Beiträge können aus verschiedenen Quellen kommen:

— In Zeiten der Erwerbstätigkeit aus dem Erwerbseinkommen.

— Solange Kinder unter einem bestimmten Alter im Hause sind, für einen der beiden Ehepartner aus Mitteln der Solidargemeinschaft und/oder des Staates.

— In Zeiten, in denen eine Person weder erwerbstätig ist noch Kinder erzieht, müssen die Beiträge vom Ehepartner aufgebracht werden.

— Soweit ein Sozialhilfeanspruch besteht, wird die Beitragszahlung ausgesetzt.

Einer partnerschaftlichen Auffassung der Ehe entspricht es, daß die Rollenverteilung in der Ehe nicht zu wirtschaftlichen Nachteilen für einen der Partner führen soll. Dementsprechend sollten die aus den Beiträgen der beiden Ehepartner entstehenden Ansprüche addiert und dann zu gleichen Teilen auf die Ehepartner verteilt werden. In der Zeit der gemeinsamen Ehe entstehen damit für beide Partner gleichhohe Ansprüche.

Der Ersatz der Hinterbliebenenansprüche durch eigene Ansprüche erlaubt es, den auf die Person bezogenen Beitragssatz zu senken.

In einer 1981 veröffentlichten großen Simulationsstudie (Krupp, Galler, Grohmann, Hauser, Wagner 1981) wurden die damals diskutierten Reformvorschläge für die Rentenversicherung auch in ihren quantitativen Auswirkungen miteinander verglichen. In dieser Studie ist auch eine Version einer eigenständigen Sicherung von Mann und Frau durchgerechnet worden. Die damals vorgestellte Version unterscheidet sich in Einzelheiten von der in diesem Beitrag präsentierten. Im großen und ganzen gelten die damals errechneten Zahlen aber auch für die nun vorgestellte Version.

Die Höhe der Beitragssätze kann man an einer dort vorgenommenen Modellrechnung veranschaulichen, in der angenommen wurde, daß in der Bundesrepublik Deutschland ein derartiges System existiert, also die zahlreichen Übergangsprobleme eines solchen Systems nicht betrachtet wurden. In diesem Falle träte anstelle des damaligen Beitragssatzes von 9,25 Prozent ein solcher von 7,4 Prozent. Für Ledige und kindererziehende Ehepaare bedeutet dies eine Entlastung. Für Ehepaare, bei denen die Frau nicht erwerbstätig ist und auch keine Kinder erzieht — ein Fall, der in Zukunft ohnehin an Bedeutung verliert —, ergibt sich gegenüber der heutigen Situation eine Mehrbelastung. Unterstellt man, daß der nichterwerbstätige Ehepartner auf der Grundlage des Durchschnittsentgelts aller Versicherten zu versichern ist, ergibt sich maximal eine Beitragsbelastung von 12 Prozent. Würde man demgegenüber für den Ehepartner nur auf einer Mindestversicherung bestehen, wäre die Belastung noch einmal niedriger. Freilich sollte in diesem

Fälle nicht generell ein eventuell begünstigter Mindestbeitrag zum Zuge kommen.

Für die Mehrzahl der Versicherten bedeutet ein System ohne abgeleitete Sicherung damit eine Entlastung. Lediglich im Fall der nichterwerbstätigen und nichtkindererziehenden Frau gibt es eine zusätzliche Belastung, die sich allerdings in Grenzen hält und das jetzige Belastungsniveau nicht in untragbarer Weise übersteigt.

Die Leistungsseite würde sich gegenüber den heute geltenden Regelungen nicht wesentlich unterscheiden, wenn man einmal davon absieht, daß die Hinterbliebenensicherung beseitigt wird. Diese wäre auf Fälle zu begrenzen, in denen Waisen versorgt werden müssen oder in denen von einem bestimmten Alter an Erwerbstätigkeit für bislang nichterwerbstätige Frauen nicht zumutbar wäre.

Die Einführung eines derartigen Systems wäre nur mittelfristig möglich, da eine kurzfristige Beseitigung abgeleiteter Ansprüche ein unzumutbarer Eingriff in die Lebensplanung derjenigen wäre, die sich auf die Sozialversicherung verlassen haben. Denjenigen, die neu in das System der Sozialversicherung kommen, würde gesagt werden, daß abgeleitete Ansprüche, abgesehen von wenigen Ausnahmen, nicht mehr erworben werden. Sicherungspflicht bestünde für jeden, für Mann und Frau. Diejenigen, die sich schon im System befinden, könnten für das neue System optieren, müßten aber die Chance haben, ihre Alterssicherung nach dem alten Verfahren zu beenden.

Ein derartiger Übergang hätte im übrigen gesamtwirtschaftlich positive Effekte. In der Übergangszeit stünden relativ hohe Leistungen relativ niedrigen Beiträgen gegenüber, so daß eine Erhöhung der Beitragssätze notwendig ist. Wenn die finanzielle Situation der Rentenversicherung aus demographischen Gründen schwieriger wird, ergibt sich ein doppelter Effekt. Auf der einen Seite sind die zu erbringenden Leistungen geringer, als sie es ohne diese Reform gewesen wären, auf der anderen Seite sind die notwendigen Beitragserhöhungen kleiner. Teilweise beruht dies allerdings darauf, daß die Beiträge in den Jahren davor schon etwas stärker gestiegen sind, als dies ohne Reform der Fall gewesen wäre. Die Entwicklung der Beitragssätze wird auf diese Art und Weise verstetigt, ein Vorgang, der gesamtwirtschaftlich positiv zu beurteilen ist.

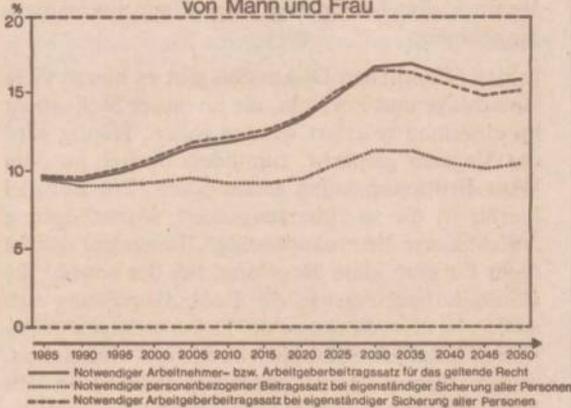
In Schaubild 3, das auf die oben erwähnte Simulationsstudie zurückgeht, bei dem aber nun die Übergangsprobleme berücksichtigt wurden, ist die Entwicklung der personenbezogenen Beitragssätze bei einem derartigen System dargestellt. Dabei ist davon ausgegangen worden, daß Arbeitnehmer und Arbeitgeber auch in Zukunft je zur Hälfte die Rentenversicherung finanzieren.

Man sieht, daß es zwar Steigerungen des personenbezogenen Beitragssatzes geben wird, daß aber insgesamt keine dramatischen Steigerungen notwendig sein werden. Es ist sehr wohl vorstellbar, daß diese Beitragserhöhungen verkraftbar sind. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß nun für jede Person ein Beitrag anfällt. Vor dem Hintergrund der vergrößerten Zahl von Beitragszahlern ist es nicht überraschend, daß der Beitragssatz begrenzt werden kann.

Der notwendige Arbeitgeberbeitrag orientiert sich einerseits an den zu erbringenden Leistungen, andererseits an der Zahl der Erwerbstätigen. Geht man davon aus, daß die Erwerbstätigkeit sich nicht wesentlich ändert, zeigt die mittlere Kurve in Schaubild 3 den Verlauf. Man sieht auch an dieser Stelle, daß die Beseitigung der Hinterbliebenenversorgung selbst bei kräftiger Förderung der Aufgabe der Kindererziehung mit einem geringeren Beitragsvolumen auskommt, als dies beim geltenden Recht der Fall wäre.

**Schaubild 3:**

Die Entwicklung des notwendigen Beitragssatzes beim Übergang zu einer eigenständigen Sicherung von Mann und Frau



Quelle: H.-J. Krupp/ H. P. Graller/H. Grohmann/R. Hauser/G. Wagner (Hrsg.). Alternativen der Rentenreform '84. Sonderforschungsbereich 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim. Schriftenreihe Band 6. Frankfurt-New York 1981, S. 368.

Geht man zusätzlich davon aus, daß die Erwerbstätigkeit von Frauen kräftig zunimmt, würde auch an dieser Stelle die Beitragsbasis vergrößert werden. Auch für die Arbeitgeberbeiträge wäre dann ein geringerer Beitragssatz möglich.

#### 4. Ein fairer Interessenausgleich zwischen den Generationen

So wichtig die bisher diskutierten strukturellen Maßnahmen auch sind, so wenig erlauben sie, Niveauprobeme völlig auszuklammern. Dies gilt insbesondere für das Verfahren der sogenannten Brut-

toanpassung, das von seiner Grundkonstruktion her in einer Situation steigender Beitragssätze dazu führt, daß die Einkommen der Rentner stärker steigen als die der Erwerbstätigen.

Die Bruttoanpassung hat in der Vergangenheit dazu beigetragen, daß die Renten einen Rückstand im Vergleich zu den Erwerbseinkommen aufholen konnten. Die allgemein verbreitete Meinung, daß ein solcher Rückstand bestand und aufgeholt werden müsse, hat zur Akzeptanz der Bruttoanpassung wesentlich beigetragen. Inzwischen hat sich die Situation verändert. Der seinerzeit vorhandene Rückstand ist weitgehend abgebaut worden. Es ist kaum noch strittig, daß ein nennenswerter Niveaurückstand nicht gegeben ist.

Vor diesem Hintergrund wäre ein Übergang zur Nettoanpassung, der sicherstellt, daß die Nettoeinkommen der Rentner sich genauso entwickeln wie die Nettoeinkommen der Erwerbstätigen, sinnvoll. Auf jeden Fall muß verhindert werden, daß die demographisch verursachten Lasten der Alterssicherung nur von den Erwerbstätigen getragen werden. In dem Maße, in dem die Erwerbstätigen durch die Erhöhung der Beiträge Minderungen ihres Nettoeinkommens erfahren, müssen auch die Rentner eine Minderung ihres Alterseinkommens hinnehmen.

In der öffentlichen Diskussion gibt es hierzu viele Vorschläge und Formeln, die an dieser Stelle nicht im einzelnen referiert werden sollen. Häufig wird der Versuch gemacht, zumindest optisch an dem Wort Bruttoanpassung festzuhalten. Ein Beispiel hierfür ist die so „überzeugende“ Wortschöpfung „modifizierte Bruttoanpassung“. Insgesamt spricht mehr für eine klare Regelung, bei der sowohl die Rentenfestsetzung wie die Rentenanpassung sich an den Nettoeinkommen der Erwerbstätigen orientieren. Letztlich ist nämlich auch nicht einzusehen, warum Rentner nicht zumindest indirekt an den Konsequenzen höherer Lohn- und Einkommenssteuern beteiligt sein sollten.

Die Auswirkungen einer Nettoorientierung der Renten sind gleichwohl nur begrenzt. Im einzelnen hängen sie auch von der gewählten Formel ab. Insgesamt können sie aber dazu beitragen, die Summe aus arbeitgeber- und personenbezogenen Beiträgen

noch einmal um etwa zwei Prozentpunkte zu vermindern.

An dieser Stelle ist auch die Frage angesprochen, inwieweit Dritte für die Zusatzlasten in Anspruch genommen werden können. Forderungen richten sich hier in erster Linie an den Staat. Die Rentenversicherungsträger schlagen eine Erhöhung des Bundeszuschusses vor. Die Beamten halten es für selbstverständlich, daß die demographisch verursachte Zusatzlast durch den Steuerzahler aufgebracht wird. Die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst rechnen damit, daß der Staat seine Zuschüsse zur Zusatzversorgung aufstocken wird, wenn die Renten nicht mehr so wie in der Vergangenheit steigen. Einige kleinere berufsständische Versorgungswerke setzen für die Sicherung ihrer Versorgung auf eine staatliche Defizitübernahme.

Der richtige Grundgedanke all dieser Überlegungen ist, daß die demographisch verursachte Alterslast nicht individuell verursacht ist und insofern ein Ausgleich durch den Staat sinnvoll sein kann. Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten wird man auch über alle hier angeschnittenen Probleme reden müssen. Zunächst sollte es aber darum gehen, dafür Sorge zu tragen, daß in den verschiedenen Alterssicherungssystemen vergleichbare Bedingungen geschaffen werden, die insbesondere sicherstellen, daß die jeweiligen Versorgungsempfänger und die jeweiligen Erwerbstätigen an der Bewältigung der finanziellen Schwierigkeiten beteiligt werden. Wenn die Renten aus Gründen, die die gesamte Gesellschaft betreffen, langsamer steigen, als dies sonst der Fall gewesen wäre, muß dies auch für die Versorgungszahlungen im öffentlichen Dienst gelten. Wenn die Erwerbstätigen der Rentenversicherung höhere Beiträge zu zahlen haben, muß man darüber nachdenken, wie auch die Beamten und anderen Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes einen höheren Beitrag für ihre Alterssicherung leisten können.

Gerade wenn man die Differenziertheit eines gewachsenen Alterssicherungssystems erhalten will, muß man für vergleichbare Verhältnisse sorgen. Die Alterssicherungskommission der deutschen Bundesregierung hat hierzu bedenkenswerte Vorschläge unterbreitet.

#### IV. Fazit

Jede Strukturreform der Alterssicherung, die diesen Namen verdient, muß also eine ganze Anzahl von Reformschritten ergreifen, um die finanzielle Stabilität des deutschen Alterssicherungssystems zu erhalten und zugleich sozial angemessene Lösungen zu erreichen. Insgesamt zeigt sich, daß durchaus

Möglichkeiten vorhanden sind, die zu erwartenden Schwierigkeiten der Zukunft zu bewältigen. Es besteht keine Notwendigkeit zu einem grundlegenden Systemwechsel. Insbesondere sollte grundsätzlich an der Lebensstandardorientierung der Alterssicherung festgehalten werden. Es wäre inhuman,

wenn man der Mehrheit unserer Bevölkerung zumuten wollte, ausgerechnet im Alter den gewohnten Lebensstandard aufzugeben. Vor diesem Hintergrund kann man allen Vorschlägen, soziale Sicherung auf eine Mindestsicherung begrenzen zu wollen, nur entschieden entgegenreden. Werden die notwendigen Reformschritte ergriffen, sind derartige Einschnitte in das Gesamtsystem auch gar nicht notwendig.

Allerdings muß das System den sich wandelnden gesellschaftlichen Bedingungen angepaßt werden. Viele der hier anstehenden Reformen sind ohnehin seit langem überfällig. Die rückgängige Geburtenentwicklung, die geänderte Rolle der Frau und andere Einstellungen zur Arbeit sind nur einige Gesichtspunkte, die auch in der Alterssicherung berücksichtigt werden müssen.

In diesem Beitrag wurden einige Elemente der notwendigen Strukturreform skizziert. Gesichtspunkt war dabei nicht die Finanzlage einzelner Institutionen, sondern die Überlegung, daß es letztlich auf die Gesamtbelastung ankommt, die der Bürger zur Finanzierung des Alters zu tragen hat. Eine Sicherungspflicht für jeden, eine Mindestsicherung auf der Basis von Mindestbeiträgen, eine stärkere Begünstigung der Kindererziehung durch Übernahme der Beiträge durch den Staat oder die Solidargemeinschaft, eine eigenständige Sicherung für

jeden Mann und jede Frau bei weitgehendem Wegfall der abgeleiteten Hinterbliebenensicherung sind die Elemente einer Reform, die zusammengenommen dafür Sorge tragen, daß Menschen von ihrem Einkommen her ein würdiges Alter verbringen können und daß das System insgesamt auch bei starker demographischer Belastung finanzierbar bleibt.

Alterssicherungssysteme sind auf das Vertrauen angewiesen, das die Bevölkerung ihnen entgegenbringt. Dieses Vertrauen zu erhalten, zählt zu den wichtigsten Aufgaben des Politikers. Deswegen kann man nur davor warnen, die notwendige Strukturreform vor sich herzuschieben und sich zunächst auf kosmetische Operationen zu begrenzen, die auf Dauer nicht helfen. Wird die Chance einer rechtzeitigen Strukturreform vertan, wird das Thema der Sicherheit unserer Renten noch für lange Zeit die Diskussion bestimmen. Dabei kann man nicht ausschließen, daß dann das System als ganzes in Frage gestellt wird. Wer das heutige System der Alterssicherung als eines der Grundelemente sozialen Friedens in unserer Gesellschaft erhalten will — und hierfür gibt es gute Gründe —, sollte daher rechtzeitig eine grundlegende Reform anstreben. Je rechtzeitig diese begonnen wird, um so größer kann die Übergangszeit gewählt werden, in der sich die Menschen auf die neue Situation einstellen können.

## Auswahlbibliographie

- Bieback, Karl-Jürgen (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Frankfurt-New York 1986.
- Kronberger Kreis, Reform der Alterssicherung, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e. V., Schriftenreihe Band 14, Bad Homburg 1987.
- Krupp, Hans-Jürgen / Galler, Heinz P / Grohmann, Heinz / Hauser, Richard / Wagner, Gert (Hrsg.), Alternativen der Rentenreform '84, in: Schriftenreihe des Sonderforschungsbereichs 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim, Band 6, Frankfurt-New York 1981, S. 368.
- Krupp, Hans-Jürgen, Der Strukturwandel zu den Dienstleistungen und Perspektiven der Beschäftigungsstruktur, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 19 (1986) 1, S. 145–158.
- Prognos, Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung. Untersuchung im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, Basel 1987.
- Rein, Martin, Women in the Social Welfare Labor Market, Discussion Papers IIM/LMP 85–18, Wissenschaftszentrum Berlin, 1985.
- Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission. Gutachten der Sachverständigenkommission vom 19. November 1983, Berichtsband 1, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen. Gutachten der Sachverständigenkommission vom 21. Mai 1979, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Schenke, Klaus / Schmähl, Winfried (Hrsg.), Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik. Helmut Meinhold zum 65. Geburtstag, Stuttgart u. a. 1980.
- Schmähl, Winfried, Strukturreform der Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung, 33 (1986) 5, S. 162–171.
- Sozialbeirat, Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sozialbeirats und der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats, Band 1, veröffentlicht durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1981.
- Statistisches Bundesamt, Modellrechnung für die deutsche Bevölkerung, Fachserie 1, Reihe 1: Gebiet und Bevölkerung, Wiesbaden 1986, S. 244.
- Thiede, Reinhold, Die Erhöhung der Frauenerwerbsquote zur Entlastung der sozialen Sicherung im demographischen Wandel, in: Soziale Sicherung, (1986) 11, S. 251–254.
- Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesministerium für Wirtschaft, Stuttgart 1981.
- Wagner, Gert, Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt-New York 1984.
- Wagner, Gert, Strukturreform des Rentensystems — Ein konkreter Vorschlag, in: Wirtschaftsdienst, 66 (1986) 3, S. 148–152.
- Zimmermann, Klaus F., Familienökonomie, Studies in Contemporary Economics, Vol. 18, Berlin u. a. 1985.

# Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung

Vorstellungen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

## I. Einleitung

Immer mehr Menschen in der Bundesrepublik Deutschland stellen heute die Frage, ob angesichts der absehbaren Veränderungen im Altersaufbau unserer Bevölkerung das bestehende System der Alterssicherung auch in Zukunft noch Bestand haben kann. In diesem System der Alterssicherung kommt der gesetzlichen Rentenversicherung ganz zweifellos die größte Bedeutung zu; denn für rund 80 % der Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland sind die Ansprüche und Anwartschaf-

ten, die sie durch ihre Zugehörigkeit zur gesetzlichen Rentenversicherung erworben haben, die wesentliche Sicherung im Alter, im Falle vorzeitiger Invalidität und für die Hinterbliebenen. Deshalb ist eine befriedigende Antwort auf die Frage, auf welchem Wege die gesetzliche Rentenversicherung in sowohl sozialpolitisch als auch finanzpolitisch akzeptabler Weise langfristig gesichert werden kann, von überragender gesellschaftspolitischer Bedeutung.

## II. Geschichtlicher Rückblick

Die gesetzliche Rentenversicherung blickt auf eine 100jährige Geschichte zurück. Als ihr Beginn wird allgemein die als Kaiserliche Botschaft bekanntgewordene Thronrede von Kaiser Wilhelm I. am 17. November 1881 bezeichnet. Sie enthielt die Richtlinien für den Aufbau einer Arbeiterversicherung gegen die Risiken der Krankheit, des Unfalls, der Invalidität und des Alters. Bereits das am 22. Juni 1889 beschlossene und am 1. Januar 1891 in Kraft getretene Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung ist von Grundsätzen geprägt, die für die Entwicklung der Rentenversicherung von großer Bedeutung bleiben sollten: das Versicherungsprinzip, das Selbstverwaltungsprinzip und die Staatsbeteiligung in Form eines Rechtszuschusses.

Das nächste bedeutsame Jahr in der Geschichte der deutschen Rentenversicherung ist das Jahr 1911. In diesem Jahr wurde die Reichsversicherungsordnung verabschiedet, die mit ihrem die Invaliditäts- und Altersversicherung betreffenden Teil am 1. Januar 1912 in Kraft getreten ist. Für die Invaliditäts- und Altersversicherung hatte die Reichsver-

sicherungsordnung vor allem insofern Bedeutung, als mit ihr erstmalig eine Hinterbliebenensicherung eingeführt wurde. Außerdem wurde das Angestelltenversicherungsgesetz verabschiedet, das am 1. Januar 1913 in Kraft getreten ist.

Das nächste für die Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung wichtige Gesetz folgte mit dem am 1. Januar 1924 in Kraft getretenen Reichsknappschaftsgesetz, durch das die bis dahin einzelstaatlich geregelte Kranken- und Invaliditätssicherung für die in bergbaulichen Betrieben Beschäftigten abgelöst wurde. Die gesetzliche Rentenversicherung hat seitdem ihre Gliederung in die drei Zweige Arbeiterrentenversicherung, Angestelltenversicherung und knappschaftliche Rentenversicherung.

Die Zielsetzung der Invaliditäts- und Altersversicherung bestand darin, die Menschen im Alter vor Not zu bewahren. Dementsprechend war die Rente in aller Regel nicht mehr als ein Zuschuß zum allgemeinen Lebensbedarf. Sie betrug im Durchschnitt etwa 30 % des Lohns eines vergleichbaren Aktiven.

## III. Die Grundprinzipien der Rentenreform 1957

Das wirklich entscheidende Jahr für die Geschichte der Deutschen Rentenversicherung ist das Jahr 1957. Damals wurde in der Invaliditäts-, Alters-

und Hinterbliebenensicherung eine grundlegend neue Konzeption verwirklicht. Zwei Abschnitte des Lebens, die Zeit der Erwerbstätigkeit und der sich

anschließende, durch die Altersrente zu sichernde Zeitabschnitt des Ruhestandes, werden seitdem als Einheit gesehen. Ziel war es, den im Durchschnitt des Arbeitslebens erarbeiteten Lebensstandard nach einem erfüllten Arbeitsleben auch im Alter aufrechterhalten zu können. Das war nicht in erster Linie ein versicherungstechnisches, sondern ein sozialpolitisches Ziel.

Mit der Rentenreform des Jahres 1957 wurden die damals laufenden Renten durch Umstellung auf das neue System im Durchschnitt um rund 65 % erhöht. Sie wurden damit erheblich über das Fürsorgenniveau angehoben und in die Nähe des Erwerbseinkommens der Aktiven gerückt. Seitdem ist das Netorentenniveau, d. h. das Verhältnis der Renten zu den verfügbaren Arbeitnehmerverdiensten, bei Betrachtung längerer Zeiträume kontinuierlich angestiegen und hat sich seit 1976 auf hohem Niveau stabilisiert. Entsprechend hat sich die Stellung der Rentner im Einkommensgefüge verbessert. In der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten beträgt heute die Rente eines Durchschnittsverdieners mit 45 Versicherungsjahren rund 72 % des verfügbaren Arbeitnehmerverdienstes eines aktuellen Durchschnittsverdieners.

Einen Überblick über die Entwicklung der Renten in absoluten Zahlen und des Rentenniveaus vermittelt die *Übersicht 1*.

Aufgrund der Rentenreform des Jahres 1957 haben die Rentner voll an der allgemeinen Wohlstandssteigerung teilgenommen, die durch das wirtschaftliche Wachstum in den letzten 35 Jahren ermöglicht wurde. Die Renten sind erheblich stärker gestiegen als die Preise. Ihre Kaufkraft hat sich deshalb mehr als verdoppelt. Einschließlich der voraussichtlichen Entwicklung im Jahre 1987 sind die realen, d. h. preisbereinigten Renten seit 1957 auf das 2,2fache gestiegen.

Dieser Leistungsstand konnte dadurch erreicht werden, daß die Orientierung der Rente am Geldwert des Beitrags aufgegeben wurde. Diese Orientierung hatte sich im Hinblick darauf, daß sich eine Stabilisierung des Geldwertes über längere Perioden hinweg als unerreichbar erwiesen hat, für ein Alterssicherungssystem als ungeeignet herausgestellt. Die Neuorientierung erfolgte daher am Arbeitswert; entsprechend entstand der Begriff „Arbeitswertrente“. Diese Rente ist „lohnbezogen“ im eigentlichen Sinne dieses Wortes: Sie folgt der Entwicklung der Löhne. Eine bessere Bewer-

Übersicht 1: Rentenniveau<sup>1)</sup>

Jahr <sup>2)</sup>	Monatliche Rente <sup>3)</sup> bei		Brutto-		Netto-	
			rentenniveau <sup>4)</sup> bei			
	40	45	40	45	40	45
	anrechnungsfähigen Versicherungsjahren					
DM		%				
1957	214,10	240,90	50,9	57,3	59,3	66,7
1960	240,60	270,70	47,3	53,2	56,2	63,2
1965	335,90	337,90	43,7	49,1	52,7	59,3
1970	489,00	550,20	44,0	49,5	56,8	63,9
1975	826,00	929,30	43,2	48,6	59,0	66,4
1976	916,90	1 031,50	44,8	50,4	62,8	70,7
1977	1 008,10	1 134,10	46,3	52,1	65,6	73,8
1978	1 008,10	1 134,10	46,1	51,9	64,6	72,7
1979	1 053,40	1 185,10	45,7	51,4	63,8	71,7
1980	1 095,60	1 232,50	44,6	50,2	63,2	71,1
1985	1 355,00	1 524,40	45,4	51,1	65,1	73,2
1986	1 394,30	1 568,60	45,0	50,7	63,7	71,6
1987	1 447,30	1 628,20	45,1	50,7	63,9	71,9

<sup>1)</sup> Für Altersruhegelder (Bestandsrenten) in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten.

<sup>2)</sup> Angaben z. T. vorläufig, 1987 geschätzt, Stand: 14. Januar 1987.

<sup>3)</sup> Für Juli; brutto; bei einer persönlichen Bemessungsgrundlage von 100 % (Durchschnittsverdienst).

<sup>4)</sup> Im Kalenderjahr; Bruttorente bzw. Rentenzahlbetrag gemessen am Brutto- bzw. Nettoarbeitsentgelt.

tung der Arbeit durch steigende Löhne führt zu steigenden Renten. Rechtstechnisch wurde dieses gesellschaftspolitische Prinzip durch die Rentenformel verwirklicht. Als Beziehung zum Lohn wurde — aus der Sicht des Jahres 1957 als technisch allein durchführbar — die Beziehung zum Bruttolohn gewählt.

Seit der Rentenreform des Jahres 1957 hat sich nicht nur die einzelne Rente erhöht; auch die Anzahl der Renten hat erheblich zugenommen. Sie stieg in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten von rund 7,2 Millionen im Jahre 1960 auf rund 13,3 Millionen im Jahre 1986. Dies hat — über die Rentendynamik hinaus — zu einem Anstieg der Rentenausgaben in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten von rund 14,2 Milliarden DM im Jahre 1960 auf rund 146,2 Milliarden DM im Jahre 1986 geführt. Die Entwicklung der Anzahl der Renten und der Rentenausgaben im einzelnen ergibt sich aus der *Übersicht 2*.

**Übersicht 2: Entwicklung der Anzahl der Renten und der Rentenausgaben in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (ArV/AnV) von 1960 bis 1986**

Jahr	Anzahl der Renten <sup>1)</sup>	Rentenausgaben in Mio. DM <sup>2)</sup>
1960	7 213 815	14 205
1965	7 993 149	22 565
1970	9 275 799	38 393
1975	10 820 262	72 832
1980	12 262 194	109 372
1985	13 198 479	141 007
1986	13 298 508	146 237

1) Anzahl der laufenden, durch die Post gezahlten Renten zur Jahresmitte; bis 1976 nur ins Inland gezahlte Renten.

2) Ohne Wanderversicherungs-Ausgleichszahlungen.

#### IV. Finanzierung im Umlageverfahren

Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung werden im Umlageverfahren finanziert. Dies bedeutet, daß die Aufwendungen der gesetzlichen Rentenversicherung aus den aktuellen Einnahmen bestritten werden. In diesem Finanzierungsverfahren hat die Rücklage lediglich die Funktion, kurzfristige, insbesondere konjunkturelle Schwankungen in der Einnahmenentwicklung auszugleichen.

Zu diesem Finanzierungsverfahren gibt es keine wirtschafts- und finanzpolitisch sinnvolle Alternative. Das ergibt sich schon aus der wirtschaftstheoretischen Erkenntnis, daß die nicht mehr Erwerbstätigen aus dem von den Erwerbstätigen in der jeweiligen Periode erwirtschafteten Sozialprodukt mitversorgt werden müssen.

Das ergibt sich aber auch aus folgenden Zahlen: Die laufenden Rentenzahlungen und die bestehenden Rentenanwartschaften der gesetzlichen Rentenversicherung haben ja nach dem Zinsfuß, den man seiner Berechnung zugrunde legt, einen Kapitalwert von drei bis fünf Billionen DM. Das ist mehr als das Geldvermögen aller privaten Haus-

halte (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck); dies wurde 1985 auf rund zwei Billionen DM geschätzt. Das ist auch mehr als das Anlagevermögen aller Unternehmen in der Bundesrepublik ohne Wohnungen; dies betrug Ende 1985 zum Zeitwert rund 2,3 Billionen DM. Es bedarf keiner weiteren Darlegung, daß es für ein Kapital in der Größenordnung von drei bis fünf Billionen DM, ja nicht einmal für die Hälfte dieses Betrages, keine rentablen Anlagemöglichkeiten geben würde, jedenfalls nicht im Inland.

Aus den Umlageverfahren ergibt sich für die Zukunft der wesentliche Teil des Handlungsbedarfs. Denn ein gutes Funktionieren des Umlageverfahrens setzt ein einigermaßen konstantes Verhältnis der Anzahl der Beitragszahler zu der Anzahl der Leistungsempfänger voraus; und gerade damit kann in den kommenden Jahrzehnten nicht gerechnet werden. Es ist vielmehr zu erwarten, daß sich das zahlenmäßige Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern zu Ungunsten der Beitragszahler verändern wird.

#### V. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung ist mittelfristig gesichert. Bei einer Wirtschaftsentwicklung entsprechend den Annahmen der Bundesregierung wird die Schwankungs-

reserve der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten auch in den nächsten Jahren immer deutlich über der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestschwankungsreserve in Höhe einer

Monatsausgabe liegen. Finanz- oder Liquiditätsprobleme sind daher aus heutiger Sicht jedenfalls bis zum Jahre 1990 nicht zu erwarten.

Längerfristig, d. h. in den neunziger Jahren, je nach Wirtschaftsentwicklung früher oder später, würde bei Beibehaltung des derzeitigen Rechts die Finanzentwicklung der Rentenversicherung dann aber zunehmend defizitär.

Die künftige Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung wird neben anderen Faktoren vor allem von zwei demographisch bedingten Entwicklungen geprägt:

— von einem weiteren allmählichen Anstieg der Zahl der Rentner und damit der Rentenausgaben;

— von einer Abnahme der Zahl der Erwerbstätigen und damit der potentiellen Beitragszahler.

Diese Entwicklungen ergeben sich als Konsequenz aus dem zu erwartenden Rückgang der Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland. Bei bestimmten Annahmen über die Entwicklung der Nettoerproduktionsrate und über die Sterblichkeit wird die Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik in den nächsten 50 Jahren um rund ein Fünftel zurückgehen (vgl. Übersicht 3). Als Konsequenz aus der damit verbundenen Veränderung im Altersaufbau unserer Bevölkerung verschlechtert sich das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern.

Ein grober Indikator für die demographisch bedingte Belastungsveränderung ist der Altersquo-

tient, der das Verhältnis der 60jährigen und Älteren zu den 20- bis unter 60jährigen ausdrückt. Dieser Altersquotient wird sich unter den aktualisierten Annahmen des Bevölkerungsberichts 1986 von 36 im Jahre 1987 auf 81 im Jahre 2030 entwickeln (vgl. Übersicht 3).

Der Altersquotient kann das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern, den sogenannten Rentenfallquotienten, allerdings nur näherungsweise widerspiegeln; denn zum einen stimmen die Rentner nicht mit den über 60jährigen zahlenmäßig überein, und zum anderen weichen die Beitragszahler und die 20- bis unter 60jährigen quantitativ voneinander ab.

Im Jahre 1987 beträgt dieser Rentenfallquotient in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten rund 56. Seine Fortschreibung hängt — abgesehen von den Annahmen zur langfristigen Entwicklung der Nettoerproduktionsrate — entscheidend von den Annahmen zur Entwicklung der Erwerbsquote und des Rentenzugangsverhaltens ab. Bei einer Fortentwicklung entsprechend den heutigen Verhältnissen würde sich der Rentenfallquotient bis zum Jahre 2030 mehr als verdoppeln, d. h. auf 132 ansteigen (vgl. Übersicht 3). Setzt man andere, im Hinblick auf die demographischen Veränderungen ebenfalls durchaus plausible Annahmen, dann könnte der Anstieg des Rentenfallquotienten auch erheblich geringer ausfallen.

Da die Entwicklung des Rentenfallquotienten zwar nicht der einzige, aber sicherlich der entscheidende

**Übersicht 3: Modellrechnung zur Entwicklung der Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland von 1987 bis 2030**

Jahr (1. 1. des jeweiligen Jahres)	Anzahl in Tsd.				Jugend- quotient <sup>1)</sup> (Spalte 2: Spalte 3) in v.H.	Alters- quotient <sup>2)</sup> (Spalte 4: Spalte 3) in v.H.	Gesamtlast- quotient <sup>3)</sup> (Spalte 2+4: Spalte 3) in v.H.	nachrichtl.	
	Insgesamt	im Alter von						Rentenfall- quotient <sup>4)</sup>	Rentner- quotient <sup>5)</sup>
		unter 20 Jahren	20 bis unter 60 Jahren	60 Jahren u. m.					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
1987	61 020	13 490	34 946	12 584	39	36	75	56	49
1990	61 030	12 500	35 585	12 945	35	36	72	58	50
2000	60 484	11 977	33 731	14 777	36	44	79	72	61
2010	57 803	10 234	32 025	15 544	32	49	81	85	72
2020	53 587	8 226	28 804	16 556	29	58	86	102	86
2030	48 418	7 299	22 767	18 352	32	81	113	132	112

1) Personen im Alter unter 20 je 100 Personen im Alter von 20 bis unter 60.

2) Personen im Alter von 60 und mehr je 100 Personen im Alter von 20 bis unter 60.

3) Personen im Alter unter 20 und im Alter von 60 und mehr je 100 Personen im Alter von 20 bis unter 60 (Differenzen in den Summen durch Rundung).

4) Anzahl der Versicherten- und Witwenrenten der ArV/AnV je 100 Beitragszahler der ArV/AnV (Stand: RAB 86).

5) Zahl der Rentner je 100 Beitragszahler der ArV/AnV.

Quelle: aktualisierte Modellrechnung IC gemäß dem Bevölkerungsbericht der Bundesregierung

Bestimmungsfaktor für den zu erwartenden Belastungsanstieg in der gesetzlichen Rentenversicherung ist, macht dies zugleich den spekulativen Charakter von Berechnungen über die Entwicklung des Beitragssatzes und des Rentenniveaus bis zum Jahre 2030 deutlich. Solche Berechnungen sind keineswegs nutzlos und schon gar nicht entbehrlich, wenn sie die Bandbreite der möglichen Entwicklungen darlegen; sie sind aber problematisch, wenn sie

eine Entwicklung, die sich bei einer ganz bestimmten Annahmenkonstellation ergibt, verabsolutieren. Wegen der Ungewißheit der Eintreffenswahrscheinlichkeit von Annahmen, die für einen künftigen Zeitraum von rund 50 Jahren gesetzt werden, können die Ergebnisse von solchen Berechnungen auf keinen Fall zur Grundlage von konkreten rentenpolitischen Entscheidungen gemacht werden.

## VI. Beibehaltung des geltenden Systems

Vor die Frage gestellt, auf welche Weise man der Herausforderung gerecht werden soll, die die langfristig zu erwartende Veränderung in der Altersstruktur unserer Bevölkerung für die Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland bedeutet, haben sich die Bundesregierung und die Koalitionsparteien in Übereinstimmung mit der SPD, in Übereinstimmung auch mit den Sozialpartnern, also mit den Gewerkschaften und den Arbeitgebern, und in Übereinstimmung mit den meisten sonstigen gesellschaftlich relevanten Institutionen und Gruppen seit langem dahin entschieden, daß an dem bestehenden, grundsätzlich bewährten Alterssicherungssystem in der Bundesrepublik festgehalten werden soll. Dieses System soll demzufolge aber durch eine Strukturreform an die veränderten und sich weiter ändernden ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen angepaßt und so weiterentwickelt werden, daß seine Leistungen ohne Überforderung der künftigen Generationen finanzierbar bleiben.

Die Bundesregierung hatte diese Zielsetzung schon in der vergangenen Legislaturperiode deutlich gemacht und hat sie in der Regierungserklärung von Bundeskanzler Kohl vom 18. März 1987 erneut bekräftigt. Zu dieser Entscheidung, an dem bestehenden System unserer Alterssicherung grundsätzlich festzuhalten, gibt es keine Alternative, die sowohl ordnungspolitisch, sozialpolitisch, finanzpolitisch also auch verfassungsrechtlich akzeptabel wäre.

Vor allem wäre keine akzeptable Alternative darin zu sehen, das geltende, im wesentlichen beitragsfinanzierte Rentensystem und die Beamtenversorgung einschließlich der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst durch ein steuerfinanziertes, einheitliches Grundversorgungssystem zu ersetzen und die ergänzende Altersvorsorge im übrigen dem einzelnen zu überlassen. Dieser Weg scheitert praktisch schon daran, daß es in der Sozialpolitik, erst recht aber in der Rentenpolitik niemals eine Stunde Null gibt.

Die Ersetzung des geltenden Systems durch ein völlig neues System müßte zu unlösbaren Über-

gangsproblemen führen, die sich aus einer mehrere Jahrzehnte dauernden Periode eines Nebeneinanders von zwei Systemen ergeben würden. Sie wären jedenfalls nicht lösbar, ohne entweder die gegenwärtige und kommende Rentergeneration zu einem erheblichen Teil zu enteignen oder aber die kommenden Generationen unvertretbar zu belasten. Die mit einer Ersetzung des geltenden Systems durch ein völlig anderes System in einer langen Übergangsphase verbundenen Probleme wären ganz zweifellos größer als die Probleme, die sich aus einer Anpassung des geltenden Systems an die zu erwartenden neuen Rahmenbedingungen ergeben.

Auszug aus der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Dr. Helmut Kohl am 18. März 1987:

„Unsere Rentenversicherung, wie sie seit der Reform unter Konrad Adenauer besteht, bleibt das Kernstück unserer sozialen Sicherung. Die Bürger der Bundesrepublik Deutschland können darauf vertrauen, daß sie im Alter als Gegenleistung für ihre während ihres Arbeitslebens gezahlten Beiträge eine angemessene Rente erhalten. Die Rente ist und bleibt sicher . . .

Die demographische Entwicklung macht eine Rentenstrukturreform unumgänglich. Renten und verfügbare Arbeitnehmerinkommen sollen sich nach unseren Vorstellungen gleichgewichtig entwickeln. Die beitragsfreien und beitragsgeminderten Versicherungszeiten werden neu geordnet.

Die demographisch bedingten Mehraufwendungen für alle Beteiligten müssen angemessen verteilt werden. Auch deshalb wird sich der Bund mit einem höheren Bundeszuschuß beteiligen als nach geltendem Recht.

Langfristig wollen wir den Übergang vom Arbeitsleben in die Rente flexibler gestalten und die Möglichkeiten für eine Verlängerung der tatsächlichen Lebensarbeitszeit verbessern.

Die Bundesregierung wird bis Anfang 1988 einen Entwurf zur Strukturreform der Rentenversicherung vorlegen, für den wir eine breite Diskussion und Konsens anstreben. Die Bundesregierung bekräftigt hierzu ausdrücklich ihr Angebot an die Opposition, an die Sozialpartner, an die interessierten gesellschaftlichen Gruppen, an dieser wichtigen gemeinsamen Aufgabe der Zukunftsgestaltung mitzuwirken.“

## VII. Die rentenpolitischen Zielsetzungen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Aus der im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bereits seit langem erfolgten Festlegung auf eine grundsätzliche Beibehaltung des geltenden Alterssicherungssystems ergeben sich im einzelnen folgende Konkretisierungen:

1. An dem bestehenden gegliederten Alterssicherungssystem — bestehend aus der staatlich organisierten Alterssicherung, also vor allem gesetzlicher Rentenversicherung einschließlich Altershilfe für Landwirte, Beamtenversorgung und berufsständischer Versorgungseinrichtungen, sowie aus betrieblicher Altersversorgung und privater Altersvorsorge — wird festgehalten.

2. In dem gegliederten Alterssicherungssystem bleibt die gesetzliche Rentenversicherung als lohn- und beitragsbezogenes und damit leistungsbezogenes Versicherungssystem erhalten. Allerdings wird die gesetzliche Rentenversicherung — als Teil des Systems der sozialen Sicherung — auch in Zukunft wesentliche Elemente des sozialen Ausgleichs enthalten.

Aus der Festlegung auf das Versicherungsprinzip und auf das Prinzip der Lohnbezogenheit der Rente ergeben sich unmittelbar Konsequenzen:

Unvereinbar mit diesen Prinzipien sind Regelungen über Mindestrenten, gleichgültig, ob diese bedarfsabhängig oder bedarfsunabhängig sein sollen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Aufwendungen aus Mitteln der Rentenversicherung finanziert werden sollen. Auch die Umbasierung des Arbeitgeberbeitrags vom Lohn auf die Wertschöpfung würde das Prinzip der Lohnbezogenheit tangieren. Abgesehen von dieser Grundsatzfrage zeigt die bisherige wissenschaftliche Diskussion zu diesem Thema, daß die Nachteile und die Risiken, die mit einer solchen Änderung verbunden wären, etwaige positive Wirkungen bei weitem überwiegen.

Aus dem Prinzip der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten folgt weiter, daß weder die Beiträge noch die Leistungen nach versicherungsfremden Prinzipien, z. B. nach dem Prinzip der individuellen Leistungsfähigkeit, gestaffelt werden dürfen. Demzufolge werden im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auch keine familienstandbezogenen Leistungen oder nach der Zahl der Kinder abgestufte Beiträge in Betracht gezogen.

3. Am Ziel der Lebensstandardsicherung wird festgehalten. Bestrebungen, die Rentenversicherung auf die Funktion einer Grundsicherung zurückzuführen, werden damit abgelehnt. Daraus ergibt sich, daß keine wesentliche Veränderung in den Gewichten von staatlich organisierter Alterssicherung einerseits und ergänzenden Alterssicherungsmaßnahmen andererseits beabsichtigt ist.

Diese Bemerkungen dürfen nicht mißverstanden werden: Neben der gesetzlichen Alterssicherung ist und bleibt eine ergänzende Vorsorge für das Alter — sei es über eine betriebliche Altersversorgung, sei es über eine eigene private Altersvorsorge — sinnvoll und nützlich, gerade in den Fällen, in denen die gesetzliche Alterssicherung das Ziel der Lebensstandardsicherung — aus welchen Gründen auch immer — nicht erreichen kann. Insofern hat die Drei-Säulen-Theorie (besser ist das Bild von drei Schichten) weiterhin Bedeutung. Deshalb ist es wichtig, für gute Rahmenbedingungen für eine gedeihliche Weiterentwicklung der betrieblichen Altersversorgung zu sorgen und auch die privaten Formen ergänzender Altersvorsorge zu fördern.

4. Der Weg, auf dem nach den Vorstellungen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung der Herausforderung begegnet werden soll, die sich für das Alterssicherungssystem infolge des sich ändernden Altersaufbaus unserer Bevölkerung ergibt, ist ebenso einfach wie einleuchtend: Die Mehraufwendungen aufgrund der demographischen Veränderungen sollen von allen Beteiligten angemessen mitgetragen werden; Beteiligte sind in der gesetzlichen Rentenversicherung die Rentner, die Beitragszahler, also die Versicherten und die Arbeitgeber, und das ist nicht zuletzt auch der Staat.

Eine solche Zielsetzung schließt es von vornherein aus, daß die Belastungen aus den demographischen Veränderungen einseitig, z. B. den Rentnern oder den Beitragszahlern, aufgebürdet werden. Extremlösungen, wie sie gelegentlich in der Öffentlichkeit vorgeführt werden — z. B. Verdoppelung des Beitragssatzes bis zum Jahre 2 030 oder Halbierung des Rentenniveaus bis zu diesem Zeitpunkt — würden das System zerstören.

## VIII. Die vier wichtigsten Aktionsfelder

Bei einer Zielsetzung, nach der die Lasten angemessen auf alle Beteiligten verteilt werden sollen, stehen vor allem vier Aktionsfelder zur Verfügung:

— auf der *Ausgabenseite* die Rentenformel und die Vorschriften über den Eintritt in den Ruhestand;  
— auf der *Einnahmenseite* der Beitragssatz und die Bundesbeteiligung an der Rentenversicherung.

## 1. Die Rentenformel

Der sachgerechte Ausgleich zwischen den Rentnern und den Versicherten muß in erster Linie durch eine Weiterentwicklung der geltenden Rentenformel erreicht werden, die eine gleichgewichtige Entwicklung von verfügbaren Renten und verfügbaren Arbeitnehmerverdiensten bewirkt.

Nach der geltenden Rentenformel richtet sich der Anstieg der allgemeinen Bemessungsgrundlage — und damit auch das Ausmaß der jährlichen Rentenanpassungen — nach dem durchschnittlichen Anstieg der Bruttoarbeitsentgelte. Wegen der steigenden Belastung der Arbeitnehmer mit Sozialversicherungsbeiträgen und mit Steuern hat dies bis zum Jahre 1977 zu einem stetigen Anstieg des Nettorentenniveaus und damit zu einer relativen Verbesserung der Stellung der Rentner im Einkommensgefüge geführt, was damals politisch durchaus gewollt war. Diese Entwicklung hätte sich fortgesetzt, wenn der Gesetzgeber nicht seit 1977 durch eine Reihe von Maßnahmen einen weiteren Anstieg des Nettorentenniveaus verhindert hätte (vgl. Übersicht 1).

Es gibt einen sehr weitgehenden Konsens darüber, daß im Hinblick auf die Belastungen, die auf die gesetzliche Rentenversicherung infolge des sich ändernden Bevölkerungsaufbaus langfristig zukommen, ein weiterer Anstieg des Nettorentenniveaus sowohl aus verteilungspolitischen als auch aus finanzpolitischen Gründen nicht zu verantworten wäre.

Im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung haben bei der erforderlichen Modifizierung der Rentenformel folgende Gesichtspunkte eine besondere Bedeutung:

— Die aus der angestrebten Verlangsamung des Rentenzuwachses sich ergebenden Einsparungen sollen in einem größtmöglichen Umfang in der Rentenversicherung selbst entstehen. Dies soll dadurch erreicht werden, daß — außer einer Veränderung der Sozialabgaben — auch eine Änderung in der Steuerbelastung in der Rentenformel berücksichtigt wird.

— Aus der neuen Rentenformel soll sich ein einheitlicher Wert für den Anstieg der Rentenanwartschaft und der Renten ergeben. Die Rentenformel soll möglichst einfach, für die Rentner und für die Versicherten einsichtig und für die Verwaltung leicht handhabbar sein.

— Die Meßzahl für die Fortschreibung der Rentenanwartschaften und für die Anpassung der Renten soll von einer „neutralen“ Stelle, beispielsweise wie bisher vom Statistischen Bundesamt, ermittelt werden, um das Ausmaß der jährlichen Rentenanpassungen von vornherein aus dem politischen Streit herauszuhalten.

## 2. Der Beitragssatz

Die Wirkungsweise der neuen, modifizierten Rentenformel geht davon aus, daß die Beitragszahler ihren Anteil an den Mehraufwendungen aus der demographischen Veränderung durch einen steigenden Beitragssatz tragen werden. Einem weiteren Anstieg des Beitragssatzes sind allerdings von zwei Seiten her Grenzen gesetzt: einmal von der Belastbarkeit der Arbeitnehmer und der Betriebe her, womit das Stichwort „Lohnnebenkosten“ angesprochen ist, und zum anderen vom Versicherungsprinzip der Rentenversicherung her; denn bei einem ungebremsten Anstieg des Beitragssatzes in der Rentenversicherung könnte schnell der Punkt erreicht werden, an dem die Vorleistung der Beitragszahler größer wird als die zu erwartende Gegenleistung, was die Legitimation der gesetzlichen Rentenversicherung als Pflichtversicherungssystem in Frage stellen könnte.

Unter diesen beiden Aspekten sollte angestrebt werden, den Beitragssatz in der Rentenversicherung — auch durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses — in den neunziger Jahren so lange wie möglich stabil zu halten.

## 3. Der Bundeszuschuß zur Rentenversicherung

Eine angemessene Beteiligung des Staates an den demographisch bedingten Belastungen muß durch eine Neuorientierung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung sichergestellt werden.

Seit Bestehen der gesetzlichen Rentenversicherung hat der Staat zu ihrer Funktionsfähigkeit durch einen Staatszuschuß beigetragen. Wegen der Belastungen, die sich aus den sich ändernden demographischen Rahmenbedingungen für die gesetzliche Rentenversicherung ergeben, kommt dem Bund in den kommenden Jahrzehnten für den Fortbestand der gesetzlichen Rentenversicherung eine erhöhte Verantwortung zu. Eine ausreichende, d. h. eine größere Staatsbeteiligung als bisher zum Ersatz der Beiträge, die der Rentenversicherung durch Verminderung der Anzahl der Beitragszahler entgegen, ist zur systemgerechten Erhaltung der Rentenversicherung in der Übergangsphase, wenn sich der Bevölkerungsrückgang auf die Finanzierung der Leistungen der Rentenversicherung auswirkt, unerläßlich.

Der Bundeszuschuß muß künftig so festgesetzt und fortgeschrieben werden, daß

— ein Rentenniveau erhalten werden kann, das für die langjährig Versicherten grundsätzlich eine Lebensstandardsicherung gewährleistet,

— die Grenzen der Belastbarkeit von Versicherten und Betrieben durch den Beitrag zur Rentenversicherung nicht überschritten werden.

Wer die gesetzliche Rentenversicherung mit ihren derzeitigen Prinzipien erhalten will, für den gibt es

zu einer stärkeren Staatsbeteiligung keine Alternative. Die Möglichkeiten, den notwendigen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben in der Rentenversicherung allein oder überwiegend zu Lasten der Beitragszahler zu erreichen, sind, wie an anderer Stelle dargelegt wurde (vgl. oben unter 2.), von vornherein begrenzt.

Maßnahmen auf der Leistungsseite sind von der Zielsetzung her, daß die Lasten aus der demographischen Entwicklung angemessen auf alle Beteiligten verteilt werden sollen, ebenfalls bestimmte Grenzen gesetzt. Vor allem eine Absenkung des Rentenniveaus würde nicht mehr in Einklang stehen mit dem Ziel einer gleichgewichtigen Entwicklung von verfügbaren Renten und verfügbaren Arbeitnehmerverdiensten.

Um die erforderliche Staatsbeteiligung der Rentenversicherung zu erreichen, muß der Bundeszuschuß zur Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten zunächst — gegebenenfalls stufenweise — auf eine neue Basis gestellt werden. Damit muß seine anteilmäßige Minderung an den Rentenausgaben von rd. 32 % im Jahre 1957 auf rd. 18 % im Jahre 1986 wenigstens teilweise wieder rückgängig gemacht werden.

Der so neu festgesetzte Bundeszuschuß muß — statt wie bisher entsprechend dem Anstieg der Arbeitnehmerverdienste — künftig entsprechend dem Anstieg der Rentenausgaben fortgeschrieben werden, weil nur dadurch eine erneute Minderung des Anteils des Bundeszuschusses an den Rentenausgaben vermieden werden kann. Darüber hinaus muß der Bundeszuschuß bei Beitragssatzsteigerungen entsprechend angehoben werden, weil andernfalls nicht die Zielsetzung erreicht würde, den Bund — wie die Beitragszahler und die Rentner — an den Belastungen aus den demographischen Veränderungen angemessen zu beteiligen.

Wenn der Bundeszuschuß zur Rentenversicherung nicht ausreichend bemessen würde und die Renten-

versicherung infolgedessen ihre Funktion als Versicherungssystem nicht mehr erfüllen könnte, wäre die Forderung nach einer Systemänderung auf Dauer wohl kaum mit Erfolg abzuwehren. Müßte dann anstelle der grundsätzlich beitragsfinanzierten Rentenversicherung eine steuerfinanzierte Staatsbürgerversorgung installiert werden, würde der Anteil des Staates an der Alterssicherung erheblich größer, als dies bei einer Neufestsetzung und Fortschreibung des Bundeszuschusses in dem vorstehend dargestellten Sinn der Fall sein wird.

Die Anforderungen, die sich hieraus künftig an den Bund ergeben, brauchen diesen nicht zu überfordern; denn die demographische Entwicklung bringt für das Sozialbudget nicht nur zusätzliche Belastungen mit sich, sondern auch Entlastungen. Allerdings entstehen solche Entlastungen nicht automatisch; vielmehr bedarf es dazu politischer Entscheidungen.

Ein höherer Bundeszuschuß in dem hier beschriebenen Sinne braucht also nicht zu einer Ausweitung des Sozialbudgets zu führen. Bei einer steuerfinanzierten Grundrente wäre eine Erhöhung des Sozialbudgets dagegen die unvermeidbare Folge.

#### 4. Lebensarbeitszeit

Das vierte Aktionsfeld, auf dem der Gesetzgeber tätig werden kann und muß, sind die Vorschriften über den Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand. Eine sachgerechte Ausgestaltung dieser Vorschriften ist für die dauerhafte Aufrechterhaltung der Balance zwischen den Generationen von großer Bedeutung.

Bei einer langfristigen Betrachtung kann auf eine Einflußnahme auf die Rentenlaufzeiten als Instrument zur Bewältigung der demographischen Probleme nicht verzichtet werden. Es gehört nun allerdings Mut dazu, dies in einer Zeit auszusprechen, in der wir noch rund zwei Millionen Arbeitslose haben und in der über eine Verlängerung von Vorruhe-

Übersicht 4: Entwicklung der Lebenserwartung von 1962 bis 1985

Vollendetes Alter x	Durchschnittliche Lebenserwartung in Jahren im Alter x							
	Männer				Frauen			
	Sterbetafel							
	1960/62	1970/72	1980/82	1983/85	1960/62	1970/72	1980/82	1983/85
50	23,10	23,05	24,30	24,77	27,00	27,65	29,52	30,12
55	19,08	19,02	20,27	20,71	22,65	23,32	25,09	25,66
60	15,49	15,31	16,51	16,92	18,48	19,12	20,82	21,36
65	12,36	12,06	13,09	13,49	14,60	15,18	16,77	17,28
70	9,60	9,35	10,09	10,42	11,12	11,63	12,99	13,46

Lebenserwartung im Alter x ist ein Indikator für die Laufzeit einer Rente, die im Alter x beginnt.

standsregelungen nachgedacht wird. Aber wo anders als bei den Rentenlaufzeiten soll denn auf der Ausgabenseite ein nennenswertes finanzielles Einsparpotential liegen, wenn man eine Senkung des Rentenniveaus auf jeden Fall vermeiden will?

Die Rentenlaufzeiten haben sich von zwei Seiten her verlängert. Zum einen ist die Lebenserwartung gestiegen. Betrug bei einem 60jährigen die durchschnittliche Lebenserwartung in den Jahren 1970/72 bei den Männern noch 15,3 Jahre und bei den Frauen noch 19,1 Jahre, so ist sie bis 1983/85 bei den Männern auf 16,9 und bei den Frauen auf 21,4 Jahre gestiegen (vgl. *Übersicht 4*). Und die Lebenserwartung steigt nach allem, was wir wissen, weiter.

Auf der anderen Seite ist das durchschnittliche Rentenzugangsalter zurückgegangen, teils wegen geänderter gesetzlicher Regelungen, teils wegen der ungünstiger gewordenen Beschäftigungssituation. Im Jahre 1972 lag das durchschnittliche Rentenzugangsalter bei den Männern in der Rentenversicherung der Arbeiter bei 61,1 Jahren und in der Angestelltenversicherung bei 63 Jahren (die entsprechenden Zahlen für die Frauen lauten 61,6 bzw. 60,6 Jahre). Bis 1985 ging das durchschnittli-

che Rentenzugangsalter bei den Männern in der Rentenversicherung der Arbeiter auf 58 Jahre und in der Angestelltenversicherung auf 60,6 Jahre zurück (hier lauten die entsprechenden Zahlen für die Frauen 60,8 bzw. 59,9 Jahre).

Mit der Zielsetzung „Einflußnahme auf die Rentenlaufzeiten“ ist ein komplexes Feld angesprochen. Dabei geht es — jedenfalls in der ersten Phase — nicht vorrangig um eine Veränderung der Altersgrenzen, sondern z. B. um die Bekämpfung von Frühinvalidität durch Rehabilitationsmaßnahmen und um die Schaffung von altersgerechten Arbeitsplätzen. Auch die Option für größere Selbstbestimmungsmöglichkeiten des einzelnen beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand gehört hierher.

Die Regelungen über die Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung haben für die langfristige Lebensplanung besonderes Gewicht. Aus Vertrauensschutzgründen und damit letztlich aus Verfassungsgründen müssen Änderungen in diesem Bereich sehr langfristig angelegt werden. Wenn solche Änderungen rechtzeitig finanziell greifen sollen, müssen sie also frühzeitig beschlossen werden.

## IX. Auswirkungen auf die Altersversorgung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst

Die demographischen Veränderungen in der Bundesrepublik Deutschland betreffen nicht allein die gesetzliche Rentenversicherung, sondern alle Alterssicherungssysteme, also auch die Beamtenversorgung und die Zusatzversorgung für die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. Daher ist es aus Gründen der sozialen Symmetrie, aber auch zur Erhaltung der Akzeptanz der in der gesetzlichen Rentenversicherung zu treffenden Regelungen unerlässlich, daß sich aus den in der gesetzlichen

Rentenversicherung unvermeidlichen Maßnahmen sinngemäße Folgerungen auch für die Beamtenversorgung wie für die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst ergeben. Wenn in diesen Bereichen alles unverändert bliebe, so könnte dies dazu führen, daß die demographisch bedingten Einsparungen in bestimmten Bereichen von den Zuwächsen im Bereich der Altersversorgung der Beamten und der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst aufgezehrt würden.

## X. Kodifizierung des Rentenrechts

Ein aus der Sicht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung ganz wichtiges Ziel, das im Rahmen der Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung verwirklicht werden soll, ist die Schaffung eines einfachen, transparenten, für die Bürger einsehbaren und für die Verwaltung leicht handhabbaren Rentenrechts. Ziel muß ein Rentenrecht sein, das die Prinzipien, die die gesetzliche Rentenversicherung prägen, wieder deutlicher hervortreten läßt, was dazu beitragen wird, punktuelle Eingriffe des Gesetzgebers zu erschwe-

ren. Die Versicherten müssen sich auf dieses Rentenrecht in ihrer Lebensplanung verlassen können.

Große Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang einer Neuordnung der Anrechnung und Bewertung der beitragslosen Zeiten und der Zeiten ohne volle Beitragszahlung zu. Es ist bei Sozialpolitikern und Rentenfachleuten eine seit langem unbestrittene Überzeugung, daß dieser Bereich einer grundlegenden Neuordnung bedarf. Die

Unzuträglichkeiten, Mängel, ja Ungerechtigkeiten, die sich aus den geltenden Regelungen über die Anrechnungsvoraussetzungen und über die Bewertung dieser Zeiten ergeben, sind so zahlreich und so gravierend, daß diese Regelungen nicht Bestandteil eines neuen, langfristig angelegten Rentenrechts sein können.

Nach den Vorstellungen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung soll die Anrechnung und Bewertung dieser Zeiten von Zufälligkeiten im Versicherungsleben befreit werden. Dies geschieht am besten durch ein Bewertungssystem, das ohne jegliche Anrechnungsvoraussetzungen zu einem sachgerechten Ausgleich der Interessen des einzelnen Versicherten und der Versichertengemeinschaft führt. Die Anrechnung von beitragslosen

Zeiten ist einer der wichtigsten Bereiche des sozialen Ausgleichs in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Neuregelung dieses Bereichs muß von der Zielsetzung geprägt sein, daß der einzelne Versicherte solidarische Leistungen der Versichertengemeinschaft nur in dem Maße erwarten kann, in dem er sich selbst in Zeiten, in denen er nicht an einer Beitragszahlung verhindert war, solidarisch verhalten hat.

In der Kodifizierung des Rentenrechts liegt eine große Chance, mit der Einordnung der materiellen Rechtsbereiche in das Sozialgesetzbuch zu beginnen. Bundesregierung und Gesetzgeber sollten die Chance nicht ungenutzt lassen, damit der hier und da geäußerten Befürchtung, das Sozialgesetzbuch könnte unvollendet bleiben, keine weitere Nahrung gegeben wird.

## XI. Koalitionsvereinbarung und Regierungserklärung als Grundlage der Strukturreform

Die Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und FDP vom März dieses Jahres und die Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl vom 18. März 1987 bieten eine gute Grundlage, die Vorstellungen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zur Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung umzusetzen. Die wichtigsten Zielsetzungen

- Beibehaltung des Prinzips der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten,
- angemessene Verteilung der aus der demographischen Entwicklung sich ergebenden Belastungen auf alle Beteiligten,
- gleichgewichtige Entwicklung von verfügbaren Renten und verfügbaren Arbeitnehmerverdiensten,
- Erhöhung des Bundeszuschusses

sind sowohl in der Koalitionsvereinbarung als auch in der Regierungserklärung angesprochen. Die von den Koalitionsparteien eingesetzte Arbeitsgruppe hat ihre Arbeiten planmäßig aufgenommen. Ihr Ziel ist es, diese bis zum Herbst dieses Jahres abzuschließen.

Im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung wird dann auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe ein Gesetzentwurf erstellt, der — entsprechend der Regierungserklärung — Anfang 1988 von der Regierung verabschiedet werden soll. Damit wären seitens der Regierung die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß jedenfalls die besonders finanzwirksamen Maßnahmen der Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung zu Beginn der neunziger Jahre greifen können.

## XII. Zusammenfassung

Am Ende dieses Beitrags soll die Frage, ob die dargestellten Vorstellungen, Pläne und Absichten zur langfristigen Sicherung der gesetzlichen Rentenversicherung ausreichen, nicht unbeantwortet bleiben.

Die Antwort kann nur eine zweigeteilte sein: Bei einer sachgerechten und zielorientierten Verwirklichung der dargestellten Maßnahmen können die auf die gesetzliche Rentenversicherung infolge der demographischen Veränderungen zukommenden Probleme — jedenfalls in den nächsten 20 Jahren — in sowohl sozialpolitisch als auch finanzpolitisch befriedigender Weise beherrscht werden. Bei

stabilem Rentenniveau braucht der Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten bis zum Ende etwa dieses Zeitraumes die 20 %-Grenze nur unwesentlich zu überschreiten. Für diesen Zeitraum kann und sollte der Gesetzgeber in dieser Legislaturperiode die erforderlichen Regelungen treffen.

Ob die dargestellten Maßnahmen auch für die Zeit danach, also etwa bis zum Jahre 2035/2040 ausreichen, ob sie also lediglich weitergeführt zu werden brauchen oder ob sie durch weitere Maßnahmen ergänzt werden müssen, hängt von der weiteren Entwicklung ab. Die diesbezüglichen Entscheidun-

gen muß ein künftiger Gesetzgeber treffen. Es erscheint auch fraglich, ob der Gesetzgeber dieser Legislaturperiode die Kompetenz hat, schon heute durch ins einzelne gehende Regelungen darüber zu befinden, wie die Erträge der Volkswirtschaft etwa in den Jahren 2020/2030 auf jung und alt verteilt werden sollen.

Voraussetzung dafür, daß die Entscheidung zu einer grundsätzlichen Beibehaltung des geltenden Systems von der heutigen und von den künftigen Beitragszahlergenerationen akzeptiert werden kann, ist allerdings, daß plausibel dargelegt und glaubhaft gemacht wird, daß diese Beitragszahlergenerationen für ihre Beitragszahlungen — ebenso wie die heutigen Rentner — eine angemessene Gegenleistung erhalten und daß dies ohne Überforderung der künftigen Beitragszahlergenerationen möglich ist.

Es ist ein Verdienst der Kommission des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger, in ihrem am 22. Juni 1987 vorgelegten Gutachten „Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung“ auf der Grundlage einer Untersuchung der Prognos AG dargelegt zu haben, daß unser heutiges Sozialleistungssystem einschließlich der gesetzlichen Alterssicherung auch bei sinkender Bevölkerungszahl und bei langsamer wachsendem oder sogar stagnierendem Bruttosozialprodukt zu finanzieren ist. In diesem Gutachten wird durch die Bestimmung eines eher optimistischen und eines eher pessimistischen Szenarios ein Korridor abgesteckt, in dem nach Auffassung der Gutachter die Entwicklung in den nächsten 50 Jahren aller Voraussicht nach verlaufen wird. Bei einer Entwicklung entsprechend dem eher optimistischen Szenario sind die aus den demographischen Veränderungen sich ergebende Probleme verhältnismäßig leicht

lösbar. Bei einer Entwicklung entsprechend dem eher pessimistischen Szenario, in dem die reale Nettolohnsumme von einem bestimmten Zeitpunkt an abnimmt, ergeben sich zwar beträchtliche Probleme; pro Arbeitnehmer bleibt aber trotz erheblich steigender Belastung immer noch ein realer Anstieg des Einkommens. Die Prognos AG kommt zusammenfassend zu dem Ergebnis, daß die Maßnahmen im Sinne der Vorstellungen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung geeignet sind, „das Rentensystem auch im Falle einer ungünstigen Wirtschaftsentwicklung zu sichern, ein grundsätzlicher Systemwechsel also nicht erforderlich ist“.

In dieser Einschätzung befindet sich die Prognos AG in völliger Übereinstimmung mit dem Sozialbeirat, der bereits in seinem am 12. März 1986 vorgelegten Gutachten seine Überzeugung zum Ausdruck gebracht hat, daß die sich abzeichnenden Probleme in der gesetzlichen Rentenversicherung „im Rahmen des bestehenden Systems bewältigt werden können, ohne daß Beitrags- und Steuerzahlern einerseits sowie den Rentnern andererseits unverträgliche Belastungen auferlegt werden müßten“.

Wer sich im Hinblick auf seine künftige Alterssicherung auf das Urteil dieser im fachlichen und politischen Raum angesehenen Institutionen nicht verlassen will, kann immerhin darauf vertrauen, daß sich im Zuge des sich ändernden Altersaufbaus unserer Bevölkerung auch das politische Gewicht der alten Menschen verstärken wird. Die Befürchtung, daß die alten Menschen künftig bei der Verteilung der Erträge der Volkswirtschaft benachteiligt werden könnten, erscheint unter diesem Blickwinkel als unbegründet.

## Viel Lärm um wenig?

### Der Wertschöpfungsbeitrag als neues Finanzierungsfundament der Rentenversicherung in der sozialpolitischen Diskussion

#### I. Steigender Finanzbedarf der Rentenversicherung

Nachdem noch im Herbst 1984 die Rentenversicherungsträger zur Kreditaufnahme gezwungen waren, um die laufenden Rentenausgaben finanzieren zu können, hat sich schon zwei Jahre später das Bild geändert. Die Einnahmen übersteigen die Ausgaben, die Rücklagen (Schwankungsreserve) nehmen zu und liegen über der kritischen Grenze einer Monatsausgabe. Die mehrfachen Leistungseinschränkungen auf der einen Seite, Beitragssatzerhöhungen und Beschäftigungsanstieg auf der anderen Seite zeigen ihre Wirkungen.

Dennoch kann keine Rede davon sein, daß die Finanzierungsprobleme der Sozialpolitik allgemein und der Rentenversicherung im besonderen gelöst seien. Das zuversichtlich stimmende Bild trägt, denn die aktuelle Entwicklung vollzieht sich vor dem Hintergrund eines leichten, wenn auch zunehmend labilen konjunkturellen Aufschwungs, der die strukturellen Gefährdungen lediglich überdeckt: Übereinstimmend weisen alle mittel- und längerfristigen Modellrechnungen<sup>1)</sup> darauf hin, daß die Rentenversicherung spätestens gegen Mitte der neunziger Jahre in schwerwiegende und sich bis zum Jahr 2030 noch verschärfende Finanzierungsschwierigkeiten gerät.

Während die demographische Entwicklung die Finanzierung der Alterssicherung derzeit entlastet, wird sich in wenigen Jahren das Verhältnis verkehren. Die durch den Geburtenrückgang einerseits und die Verlängerung der Lebenserwartung ander-

erseits ausgelöste Verschiebung im Altersaufbau der Bevölkerung wird die Rentenversicherung vor gravierende Probleme stellen. Wenn immer mehr Rentner immer weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter gegenüberstehen, kann der Zeitpunkt berechnet werden, an dem entweder — bei Konstanz des heutigen Systems — der Beitragssatz auf rd. 36 vH (!) verdoppelt oder — bei Konstanz der Beitragssätze — das Rentenniveau halbiert werden müßte.

Nun läßt sich zeigen, daß diese Berechnungen, die eine Ausweglosigkeit der Situation suggerieren, statischer Natur sind und unzulässigerweise von einem unveränderten Erwerbsverhalten ausgehen. Bei einem Bevölkerungsrückgang muß aber damit gerechnet werden, daß die Frauenerwerbsquote steigt, sich das Rentenzugangsalter wieder nach oben verschiebt, die Ausländerbeschäftigung zunimmt und infolgedessen die Zahl der (beitragspflichtigen) Erwerbstätigen weniger stark abfällt als die Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter<sup>2)</sup>. Berücksichtigt man diese gegenläufigen Faktoren, verliert die Bevölkerungsentwicklung zwar viel von ihrer Dramatik; aber die demographisch bedingten Finanzierungsprobleme lösen sich nicht auf, sie *vermindern* sich nur.

Erhöhter Finanzierungsbedarf entsteht aber auch dann, wenn die gegenwärtige, äquivalenzdominierte Leistungsstruktur der Gesetzlichen Rentenversicherung modifiziert und durch Prinzipien des Bedarfs und des sozialen Ausgleichs ergänzt werden soll. Die Diskussion über die demographischen Risiken hat die sozialen Defizite des Versicherungssystems aus dem Blickfeld geraten lassen, obgleich finanzielle Unterversorgung bis hin zur Armut zur Lebenswirklichkeit vieler älterer Menschen, insbesondere älterer Frauen zählt und eine Abhilfe dringend geboten ist. Solche Maßnahmen der Armutsbekämpfung im Alter, die den Solidarcharakter der Rentenversicherung stärken — z. B. Anerkennung beitragsloser (Kindererziehungs/Pflege-)Zeiten, Ausbau der Rente nach Mindesteinkommen — und neue bedarfsbezogene Elemente (bedarfsorien-

<sup>1)</sup> Vgl. u. a. Gutachten der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt 1987; H.-W. Müller, Zur langfristigen Finanzentwicklung und zur Strukturreform in der gesetzlichen Rentenversicherung unter Berücksichtigung der Vorschläge des Sozialbeirats, in: Deutsche Rentenversicherung, (1986) 11–12, S. 702 ff.; Sozialbeirat, Gutachten über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung, Bundestags-Drucksache 10/5532; M. Rosarius, Modellrechnungen zur langfristigen Entwicklung der Rentenbestände und Rentenausgaben der ArV und AnV, in: Die Angestelltenversicherung, (1985) 11, S. 433 ff.

<sup>2)</sup> G. Bäcker, Bevölkerungsentwicklung und Alterssicherung, Argumente und Scheinargumente, Probleme und Scheinprobleme, in: Memo-Forum, (1986) 9, S. 56 ff.; R. Thiede, Die Erhöhung der Frauenerwerbsquote zur Entlastung der sozialen Sicherung im demographischen Wandel, in: Sozialer Fortschritt, (1986) 11, S. 251 ff.

*Der Aufsatz stellt eine überarbeitete Fassung eines Vortrags dar, der auf der Tagung „Sozialstaat 2000“ gehalten wurde.*

tierte Grundsicherung) etablieren müßten<sup>3)</sup>, sind jedoch nicht kostenlos zu haben, sondern erfordern vermehrten finanziellen Aufwand.

Die Sozialpolitik steht also in den nächsten Jahren vor der sowohl dringenden wie schwierigen Aufgabe, zusätzliche Finanzmittel für die Rentenversicherung zu mobilisieren. Gelingt dies nicht, läßt sich die Alterssicherung unter den absehbar schwierigen ökonomischen und demographischen Bedingungen kaum erhalten, geschweige denn ausbauen. Dann müßte alles auf die „konservative“ Problem-

lösungsvariante zulaufen, deren Maxime die Ausgabenverminderung via Absenkung des Rentenniveaus, Begrenzung des Versichertenkreises, Aushöhung des Solidarausgleichs („versicherungsfremde Leistungen“) ist. Auch das Konzept der Grundrente, so wie es von konservativer und liberaler Seite vertreten wird<sup>4)</sup>, zielt auf die Verringerung des Finanzierungsbedarfes und delegiert alle Elemente der Alterssicherung, die über das Existenzminimum hinausgehen, auf private Vorsorgeformen, d. h. im wesentlichen auf die Lebensversicherung und die Vermögensbildung.

## II. Zauberformel „Maschinenbeitrag“

Bei der Aufgabe, Finanzmittel für die Rentenversicherung zu mobilisieren, scheint für die „Linke“ in der Bundesrepublik die Lösung bereits gefunden zu sein: Einführung eines „Maschinenbeitrages“ oder exakter eines „Wertschöpfungsbeitrages“ der Arbeitgeber zur Rentenversicherung, so lautet seit schon vielen Jahren das Stichwort. „Die Roboter und Computer sollen Beiträge an die Rentenversicherung zahlen, wenn sie schon Arbeitsplätze und beitragszahlende Arbeitnehmer wegrationalisieren“ – mit dieser Formel läßt sich Zustimmung mobilisieren. Aber auch die schon differenzierteren Thesen wie „Mit zunehmender Kapitalintensität der Produktion infolge der neuen Technologien einerseits und wachsender Arbeitslosigkeit andererseits verliert die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage der Finanzierung ihre Bedeutung“ oder „Arbeitsintensiv produzierende Unternehmen werden durch lohnbezogene Arbeitgeberbeiträge benachteiligt, kapitalintensiv produzierende bevorteilt“ wirken eingängig und folgerichtig.

Vertreten wird das Konzept einer Bemessung der Arbeitgeberbeiträge an der Wertschöpfung vor allem von der SPD<sup>5)</sup>, aber auch in den Zukunftsentwürfen grün-alternativer Provinienz<sup>6)</sup> fehlt das Stichwort nicht. Während allerdings aus sozialdemokratisch-gewerkschaftlicher Sicht die neue Finanzierungsquelle für das bestehende Rentenversicherungssystem mit seiner lohn- und beitragsbe-

zogenen Rentenberechnung nutzbar gemacht werden soll, dient der Wertschöpfungsbeitrag bzw. die Wertschöpfungssteuer aus „alternativer“ Perspektive zur Finanzierung eines von der Lohnarbeit entkoppelten Mindesteinkommens. Auch im Rentenmodell der Grünen<sup>7)</sup> soll die Grundrente über eine Wertschöpfungssteuer finanziert werden.

Den Befürwortern stehen die Gegner gegenüber. Arbeitgeber und Bundesregierung lehnen die Forderung gänzlich ab, machen rechtliche Bedenken bis hin zur Verfassungswidrigkeit geltend, warnen vor schwerwiegenden ökonomischen Folgeschäden (Wachstumsabschwächung, Inflationsschub, Exportbehinderung usw.) und sehen das Versicherungsprinzip mit seinem Grundsatz von Leistung (Rente) und zurechenbarer Gegenleistung (lohnbezogener Beitrag) gefährdet. Von beiden Seiten werden (wirtschafts)wissenschaftliche Gutachten zur Fundierung der eigenen Position in Auftrag gegeben<sup>8)</sup>.

Einmal mehr scheint die politische Frontlinie, wie sie aus den Auseinandersetzungen um soziale Reformprojekte wohlvertraut ist, exakt abgesteckt zu sein. Wer den Maschinenbeitrag vertritt, steht auf der Seite einer „fortschrittlichen“ Sozialpolitik und will an eine Finanzquelle heran, die die Arbeitgeber gemäß ihrer ökonomischen Interessenposition vehement verteidigen. Eingängigkeit und

<sup>3)</sup> Vgl. G. Bäcker, Solidarische Alterssicherung statt Altersarmut – Weiterentwicklung der Rentenversicherung mit den Schwerpunkten „Rente nach Mindesteinkommen“ und „bedarfsorientierte Mindestrente“, in: WSI-Mitteilungen, (1987) 2, S. 75 ff.; SPD, „Die Zukunft sozial gestalten“, Entwurf der Arbeitsgruppe Sozialpolitisches Programm und der Kommission Sozialpolitik beim SPD-Parteivorstand, Bonn 1986, S. 38 ff.

<sup>4)</sup> So von M. Miegel / S. Wahl, Gesetzliche Grundsicherung, Private Vorsorge – Der Weg aus der Rentenkrise, Stuttgart 1985; K. Biedenkopf, Die neue Sicht der Dinge, München 1985, S. 324 ff.

<sup>5)</sup> H. Ehrenberg, / A. Fuchs, Sozialstaat und Freiheit, Frankfurt 1980, S. 385 ff.; SPD (Anm. 3), S. 33 ff.

<sup>6)</sup> Vgl. z. B. J. Berger, Die Zukunft der Arbeitsgesellschaft, in: R. G. Heinze u. a. (Hrsg.), Beschäftigungskrise und Neuverteilung der Arbeit, Bonn 1984, S. 60f.

<sup>7)</sup> Die Grünen, Grundrente statt Altersarmut, Essen 1985.

<sup>8)</sup> Für die sozial-liberale Bundesregierung: R. Hujer / R. Schulte zur Surlage, Wertschöpfung als Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, Frankfurt 1980; für die konservativ-liberale Bundesregierung: D. Elixmann u. a., Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen alternativer Bemessungsgrundlagen für die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1985; für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR): W. Schmähl / K.-D. Henke / H. M. Schellhaab, Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung? Ökonomische Wirkungen des „Maschinenbeitrages“, Berlin 1984; für die SPD: B. Rürup, Strukturpolitische Aspekte eines Wertschöpfungsbeitrages, Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages, Darmstadt 1986.

Popularität einer Forderung sind indes noch kein Beweis für ihre Problemlösungsfähigkeit. Ebenso wenig läßt sich aus dem Verlauf der politischen Frontlinien ablesen, was der eigentliche Gegenstand der Forderung ist, welche Ziele, Begründungen, Voraussetzungen und Konsequenzen mit dem Wertschöpfungsbeitrag verknüpft sind.

Statt unreflektiert in den Chor der Zustimmung einzufallen, sollen deshalb Fragen gestellt, Probleme aufgezeigt und Bedenken formuliert werden, die *jenseits* der Zerrbilder von der Verfassungswidrigkeit und vom drohenden wirtschaftlichen Zusammenbruch liegen. Dabei wird deutlich, daß der Wertschöpfungsbeitrag keine Zauberformel zur Lösung der anstehenden Probleme ist. Die Popularität des Vorschlags beruht im weiten Maße auf Illusionen über die ökonomischen Voraussetzungen und verteilungspolitischen Auswirkungen von Finanzierungsformen und -mechanismen. Solange sich die Finanzierungsdebatte *allein* auf den Wertschöpfungsbeitrag konzentriert, bleiben die zentralen wirtschafts- und verteilungspolitischen Konflikte unverstanden, werden andere Finanzierungsalternativen übersehen.

Die Einführung eines Wertschöpfungsbeitrages bedeutet in ökonomischen Kategorien zunächst einmal nur, daß die Bemessungsgrundlage der Beitragserhebung erweitert wird. Nicht mehr nur die (versicherungspflichtigen) Löhne und Gehälter, sondern die gesamte Wertschöpfung eines Betriebes unterliegen der Beitragspflicht. Neben den Löhnen und Gehältern werden, wenn man die Bruttowertschöpfung als Maßgröße wählt, auch die Gewinne, Zinsen und Abschreibungen erfaßt. Gesamtwirtschaftlich würde dadurch das Bruttosozialprodukt zur Bemessungsgrundlage.

Eine solche Erweiterung vergrößert das Sozialprodukt aber nicht. An der Mackenroth-These, daß die Finanzierung der Sozialleistungen stets über ein Umlageverfahren aus dem laufenden Sozialprodukt oder — von der Einkommenseite her betrachtet —

aus dem laufenden Volkseinkommen erfolgen muß, führen auch alternative Finanzierungsformen und Bemessungsgrundlagen nicht vorbei. Der Wertschöpfungsbeitrag ist keine Entdeckung, mit der bislang unerkannte Ressourcen angezapft werden könnten. Sollen *zusätzliche* Finanzmittel für die Alterssicherung mobilisiert werden und sucht man den Ausgleich nicht durch Einsparungen in anderen Bereichen, so läßt sich dies nur durch eine *höhere* gesamtwirtschaftliche Abzugsquote erreichen. Wer aber die Erhöhung von Abzugsquoten tabuisiert, sollte nicht so tun, als könne ein Wertschöpfungsbeitrag dieses Problem umgehen.

Welche Abgabenform auch immer gewählt wird, die Frage nach der Finanzierung von Sozialleistungen reduziert sich letztlich auf zwei Fragen<sup>9)</sup>:

- Welchen Anteil der gegebenen Wertschöpfung erhalten Kapitalbesitzer („Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen“) und Lohnabhängige („Einkommen aus unselbständiger Arbeit“)?
- Welcher Anteil von diesen Einkommen wird durch Beiträge und Steuern abgeschöpft?

Auch durch indirekte Steuern (Mehrwertsteuer, spezielle Verbrauchsteuern) werden aus der privaten Wertschöpfung Ressourcen an den Staat abgezweigt. Der Ansatzpunkt liegt bei der Einkommensverwendung: Arbeits- und Sozialeinkommen werden durch indirekte Steuern, die ja in die Preise eingehen, in ihrer realen Kaufkraft vermindert. Dadurch bleibt der Steuerstaat<sup>10)</sup> in jedem Fall abhängig von der Entwicklung der privaten Wertschöpfung, d. h. von der Akkumulations- und Krisendynamik des Kapitals. Diese Abhängigkeit läßt sich zwar durch bestimmte Finanzierungsformen lockern, nicht aber aufheben. Die Suche nach einem Finanzierungsmechanismus, der außerhalb des ökonomischen Krisenprozesses und außerhalb des Verteilungskonfliktes um die Primär- und Sekundäreinkommen steht und den Sozialstaat zu einem autonomen System formt, wird vergeblich bleiben.

### III. Be- und Entlastungen durch eine Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge

Der Wertschöpfungsbeitrag, wie er von der SPD verstanden wird<sup>11)</sup>, soll den bisherigen lohnbezogenen Arbeitgeberbeitrag ersetzen und sich nur auf

die Rentenversicherung, nicht aber auf die Kranken- und Arbeitslosenversicherung beziehen. Der lohnbezogene Arbeitnehmerbeitrag bleibt unverändert. Nun ist die Annahme zentral, daß die Umstellung auf den neuen Wertschöpfungsbeitrag *aufkommensneutral* erfolgen soll, um die Kostenbelastung der Wirtschaft nicht zu erhöhen. Zwischen den einzelnen Unternehmen und Branchen ergeben sich durch die Umstellung je nach Kapital- und Lohnintensität Unterschiede zum bisherigen Beitragsaufkommen, indem die kapitalintensiv produzierenden Unternehmen mehr, die lohnintensiv produzierenden Unternehmen weniger zahlen, insgesamt aber die Arbeitgeber nicht stärker als bislang belastet werden. Den Belastungen stehen pro-

<sup>9)</sup> Vgl. G. Bäcker, Finanzielle Grenzen oder Spielräume des Sozialstaates? Finanzierungsprobleme und Finanzierungsalternativen der Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform, (1986) 6–7, S. 334 f.

<sup>10)</sup> R.-R. Grauhan / R. Hickel, Krise des Steuerstaates? — Widersprüche, Ausweichstrategien, Perspektiven staatlicher Politik, in: dies (Hrsg.), Krise des Steuerstaates, Opladen 1978, S. 7 ff.

<sup>11)</sup> Vgl. H. Ehrenberg/A. Fuchs (Anm. 5), S. 385 ff.; ebenso bei B. Rürup (Anm. 8) und L. Bussmann, Alternative Bemessungsgrundlagen für Sozialversicherungsbeiträge, Bremen 1981.

portionale Entlastungen gegenüber. Das heißt aber auch, daß bei diesem Nullsummenspiel die Rentenversicherung *keine* zusätzlichen Finanzmittel erhält!

Da die neue Bemessungsgrundlage (Bruttowertschöpfung) mehr als doppelt so groß ist wie die alte (Bruttoarbeitsentgelt aller versicherungspflichtigen Arbeiter und Angestellten), fällt der *Beitragsatz* bei Aufkommensneutralität deutlich niedriger aus. So hätte der wertschöpfungsbezogene Arbeitgeberbeitrag 1978 bei 3,68 vH statt bei 9 vH (lohnbezogen) gelegen<sup>12</sup>). Welche Branchen und Sektoren können nun durch diese Veränderung mit Kostenvorteilen, welche mit Kostennachteilen rechnen?

— Beitragsentlastungen ergeben u. a. sich für den Bergbau, das Baugewerbe, das verarbeitende Gewerbe und den Staat.

— Beitragsbelastungen betreffen u. a. die Landwirtschaft, die Energieversorgung, den Handel, die Deutsche Bundespost, die Kreditinstitute, die Wohnungsvermietung.

Die vorliegenden Untersuchungen<sup>13</sup>) kommen zu ähnlichen Ergebnissen, und auch in einer Studie über die Auswirkungen auf die österreichische Wirtschaft<sup>14</sup>) bestätigt sich das Bild.

Die scheinbare Paradoxie, daß vor allem der Dienstleistungsbereich zu den Verlierern und der industrielle Bereich zu den Gewinnern zählt, läßt sich im einzelnen wie folgt erklären. Trotz Rationalisierung und Automation ist die Arbeitsintensität im verarbeitenden Gewerbe unverändert hoch; lediglich die Mineralölverarbeitung macht eine Ausnahme und wird durch den Wertschöpfungsbeitrag belastet, entlastet werden aber vor allem der Maschinenbau, der Straßenfahrzeugbau, die Elektrotechnik.

Die Entlastung für den Staat (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) ergibt sich durch die Berechnung der staatlichen Wertschöpfung lediglich nach Maßgabe der Löhne und Gehälter. Daß Landwirtschaft und Handel zu den Verlierern gehören, resultiert aus dem hohen Anteil von „wertschöpfenden“ Selbständigen und mithelfenden

Familienangehörigen in diesen Bereichen, die vom „alten“ Arbeitgeberbeitrag nicht betroffen werden, da hier keine abhängige und versicherungspflichtige Beschäftigung vorliegt. Die Belastungen in den Bereichen Energieversorgung, Nachrichtenübermittlung (Post), Wohnungsvermietung begründen sich durch die hohe Kapitalintensität (= hohe Abschreibungen).

Will man die intersektoralen Be- und Entlastungen ökonomisch bewerten, dann genügt es nicht, nur die prozentuale Veränderung der Beitragsbelastung zu beziffern. Die Berechnungen etwa, daß die „neuen“ Beiträge in der Mineralölverarbeitung um 15,7 vH und in der Energie- und Wasserversorgung um 45,6 vH über den „alten“ liegen, sind wenig aussagefähig, da sie die Kostenzuwächse nicht in den Rahmen der Gesamtkosten stellen. Tut man genau dies, dann erweisen sich die durch Beitragsumstellung bewirkten Belastungsverschiebungen als eher *marginal*. Bezogen auf den Bruttoproduktionswert (Umsatz) bzw. Nettoproduktionswert (Wertschöpfung) der Unternehmen liegen die Be- und Entlastungen im Schnitt deutlich unter  $\pm 1$  vH bzw.  $\pm 2$  vH<sup>15</sup>). Selbst die besonders „hart“ betroffenen Branchen Mineralölverarbeitung und Energie- und Wasserversorgung weisen mit 1,08 vH und 0,04 vH (des Bruttoproduktionswertes) eine Gesamtkostenerhöhung auf, die nur als äußerst gering bezeichnet werden kann und sich im Rahmen einer normalen Tariflohnerhöhung halten dürfte.

Bei näherem Hinsehen wird die Geringfügigkeit einsichtig: Kostenverschiebungen ergeben sich allein durch die Veränderung der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Diese Arbeitgeberbeiträge machen jedoch nur einen *Teil* der Personalnebenkosten, einen noch geringeren *Teil* der Personalkosten und schließlich nur noch ein Minimum der betrieblichen Gesamtkosten aus. Auf der Makro-Ebene lassen sich die Relationen beziffern: Das gesamte Umverteilungsvolumen durch den geänderten Arbeitgeberbeitrag umfaßt (1978) 9,9 Mrd. DM<sup>16</sup>), das entspricht 1,7 vH der volkswirtschaftlichen Brutto-lohn- und Gehaltssumme und 0,8 vH des Brutto-sozialproduktes.

#### IV. Die Ergiebigkeit lohn- und wertschöpfungsbezogener Bemessungsgrundlagen

Viel Lärm um wenig? Was soll eine aufkommensneutrale Umstellung bewirken? Die Forderung nach einem Wertschöpfungsbeitrag lebt von der

*Annahme*, daß auf längere Sicht, also in den Jahren nach der Umstellung, positive Einnahmeeffekte für die Rentenversicherung auftreten, und zwar auch

<sup>12</sup>) Vgl. W. Schmähl u. a. (Anm. 8), S. 154.

<sup>13</sup>) G. U. Bischoff, Wertschöpfungsbezogene Arbeitgeberbeiträge aus empirischer Sicht, in: Sozialer Fortschritt, (1980) 5, S. 97 ff.; R. Hujer/R. Schulte zur Surlage, (Anm. 8), S. 81 ff.; W. Schmähl u. a. (Anm. 8), S. 148 ff.; H. D. Loeffelholz, Struktureffekte einer „Maschinensteuer“, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 1983, S. 229 ff.; B. Rürup (Anm. 8), S. 23 ff.

<sup>14</sup>) G. Busch u. a., Wertschöpfungsbezogene Arbeitgeberbeiträge zur Gesetzlichen Pensionsversicherung, Wien 1984, S. 158 ff.

<sup>15</sup>) W. Schmähl u. a. (Anm. 8), S. 186 f. und 190. Die Kostenverschiebungen lägen höher, wenn auch die Beiträge zur Kranken- und Arbeitslosenversicherung umbasiert würden.

<sup>16</sup>) Ebenda, S. 155

dann, wenn der neue Beitragssatz unverändert bleibt. Denn die Bemessungsgrundlage Wertschöpfung sei weniger konjunkturabhängig und vor allem *ergiebig* als die Lohnsumme. Ihre Aufkommenselastizität sei höher. Hinter dieser Annahme steht das Theorem von der Erosion der Lohnarbeit: Die Substitution menschlicher Arbeit durch Kapital infolge des forcierten Einsatzes neuer Technologien lasse die Löhne als Finanzierungsquelle für Sozialleistungen obsolet werden, da eine immer höhere Produktion mit immer weniger Beschäftigten erzielt werde (*jobless growth*), immer weniger Beschäftigte aber immer mehr Rentner und Arbeitslose finanzieren müssen. In einer „Gesellschaft, der die Arbeit ausgeht“, werde die alte „lohnarbeitszentrierte“ Form der Abschöpfung ausgehöhlt, könne die Sozialpolitik (das Sozialverhältnis) nicht länger an Arbeitsplätze und -einkommen (das Arbeitsverhältnis) gekoppelt werden, sondern müsse sich auf die gesamte volkswirtschaftliche Leistungskraft beziehen.

Dieses gängige Theorem läßt die ihm zugrunde liegenden ökonomischen und verteilungspolitischen Prämissen nicht sofort erkennen. Vorausgesetzt wird, daß mit dem Prozeß der Kapitalintensivierung eine *dauerhafte* negative verteilungs- und arbeitszeitpolitische Entwicklung einhergeht, in der die Zunahme der Kapitalintensität *nicht* durch eine produktivitätsorientierte Verteilungspolitik ausgeglichen wird. Denn das wertschöpfungsbezogene Beitragsvolumen kann nur dann schneller wachsen als das lohnbezogene Beitragsvolumen, wenn der Anstieg der Einkommen aus unselbständiger Arbeit unter dem Anstieg der Wertschöpfung, d. h. unter dem Anstieg des Sozialproduktes liegt. Mit anderen Worten: Nur wenn der Anteil der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen, die Lohnquote also, dauerhaft sinkt und als Korrelat dazu die Gewinnquote steigt, ist ein wertschöpfungsbezogener Beitrag *ergiebig* als ein lohnbezogener Beitrag. Genaugenommen geht es um die beitragspflichtigen Bruttoeinkommen der versicherungspflichtigen Arbeiter und Angestellten; die Entwicklung dieser Einkommenskategorie weicht aber wegen der dynamisierten Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenze nicht grundsätzlich von der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter ab<sup>17</sup>).

Mit der Annahme einer dauerhaft sinkenden (unbereinigten) Lohnquote wird unterstellt, daß sich der Zuwachs der Arbeitsproduktivität allein zugunsten der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen auswirkt. Nur dann stimmt die Aussage, daß die Lohnsumme im Zuge des Einsatzes neuer Technologien in immer geringerem Maße einen Indikator für die (finanzielle) Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft darstellt. Alle vorliegenden Ex-Post-Analysen<sup>18</sup>) widersprechen einer solchen

Annahme: In der Vergangenheit hat sich das versicherungspflichtige Bruttoeinkommen der Arbeiter und Angestellten weder langsamer noch konjunktur reagibler als die Wertschöpfung entwickelt. Für die sechziger und siebziger Jahre läßt sich eher eine gegenteilige Tendenz feststellen.

Nun ist offensichtlich, daß seit Beginn der achtziger Jahre die Lohnquote gesunken ist, und zwar von 73,5 v. H. (1980) auf 68,6 v. H. (1986)<sup>19</sup>). Daraus eine andauernde und unabwendbare Entwicklung abzuleiten, hieße aber, eine defensive Position im Verteilungskonflikt einzunehmen. Ein solcher Attentismus nützt weder der konjunkturell gebotenen Stärkung der privaten Nachfrage, noch der Beschäftigungslage, noch den Einkommenserwartungen der Arbeitnehmer, sondern allein den Einkommen der Unternehmer.

Ganz abgesehen von den negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen einer solchen Umverteilung ist nach der politischen Logik des Vorschlags zu fragen, wie eine raffinierte Erhebungstechnik politisch durchgesetzt werden soll, die das auf der Ebene der Sekundärverteilung erreicht, wozu die Gewerkschaften bei der Primärverteilung, nämlich zur Ausschöpfung des Produktivitätsanstiegs, kräftepolitisch nicht in der Lage sind. Durch eine andere Bemessungsgrundlage gibt es keinen bequemen Ausweg aus dem traditionellen Verteilungskonflikt zwischen Kapital und Arbeit<sup>20</sup>).

Die Rede vom Roboter oder Computer, die den Menschen verdrängen und arbeitslos machen und deshalb Beiträge zur Sozialversicherung zahlen müssen, verengt das Blickfeld auf eine technisch-oberflächliche Erscheinungsebene, die mit Maschinenzahlen und Arbeitsstunden argumentiert, aber ökonomische (Wert-)Größen und politische Machtfragen ausklammert. Ökonomisch kommt es nicht auf die Menge an, sondern immer auf das Produkt von Menge und Preis, d. h., entscheidend für die Finanzierung ist nicht die Zahl der Menschen oder der Arbeitsstunden, sondern das Produkt von Arbeitsstunden und *Arbeitsentgelt* (je Stunde).

Diese sicherlich nicht sonderlich „originellen“ politisch-ökonomischen Zusammenhänge zu betonen, scheint „unmodern“ geworden zu sein, da die SPD in ihrem Wirtschaftskonzept sichtlich darauf bedacht ist, die Kostenbelastungen und Rentabilitätsbedingungen der Unternehmen nicht zu verschlechtern. Aber auch im „alternativen“ Theoriedesign vom „Ende der Arbeitsgesellschaft“ zählt der Verteilungskonflikt zwischen Kapital und Arbeit zu einem Relikt einer vergangenen Epoche.

Der Rationalisierungsprozeß infolge der neuen Technologien läßt sich verteilungspolitisch nutzen.

<sup>17</sup>) Vgl. B. Rürup, Reform der Arbeitgeberbeiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, (1979) 11, S. 549 f.

<sup>18</sup>) Z. B. W. Schmähl u. a. (Anm. 8), S. 97 ff.

<sup>19</sup>) R. Welzmüller, Unerwartet starker Anstieg des Verteilungsspielraums. Zur Entwicklung der Einkommen im Jahre 1986, in: WSI-Mitteilungen, (1987) 7, S. 467.

<sup>20</sup>) Vgl. G. Bäcker / H. Kühn, Sozialpolitische Reformen und politische Ökonomie, in: M. Opielka / I. Ostner (Hrsg.), Umbau des Sozialstaates, Essen 1987, S. 194 ff.

Eine den Produktivitätszuwachs zumindest ausschöpfende Verteilungspolitik zielt dabei nicht allein auf die Erhöhung der Lohnsätze, sondern auch auf die Arbeitszeitverkürzung. Die Forderung nach der 35-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich ist ein zentraler Bestandteil einer offensiven Tarifpolitik unter den Bedingungen der Massenarbeitslosigkeit. Wenn dem gegengehalten wird, die Weitergabe des Produktivitätsfortschritts in Arbeitszeitverkürzung statt Lohnerhöhung begrenze den Einnahmewachstum der Rentenversicherung, da die Option „Freizeit“ gewählt werde, gilt dies nur unter der Prämisse einer Vollauslastung der sachlichen und personellen Kapazitäten<sup>21)</sup>.

Da bei Massenarbeitslosigkeit die genau gegenteilige Situation vorliegt, begrenzt Arbeitszeitverkür-

zung nicht das Beschäftigungsvolumen, sondern verteilt das Beschäftigungsvolumen auf mehr Köpfe. Maßgeblich für die Einnahmegeriebigkeit lohnbezogener Beiträge ist der Zuwachs der gesamten Lohnsumme, die sich als Produkt von Lohnsatz und Arbeitszeit und Zahl der Beschäftigten errechnet. Wenn aber über eine Verkürzung der Arbeitszeit Beschäftigungsmöglichkeiten erhalten oder sogar erweitert werden, steigen über die wachsende Zahl der Beschäftigten die Lohnsumme und damit das Beitragsaufkommen für die Sozialversicherung. Arbeitszeitverkürzung stabilisiert die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage. Sie ist ein unverzichtbares Mittel zur Finanzierung der Sozialpolitik und verringert durch den Abbau der Arbeitslosigkeit zugleich die Ausgaben.

## V. Abbau der Arbeitslosigkeit durch eine andere Bemessungsgrundlage?

Was die Forderung nach einem Wertschöpfungsbeitrag so faszinierend macht, ist die Erwartung, daß er nicht nur hohe finanzielle Ergiebigkeit sichert, ohne Verteilungskonflikte auszulösen, sondern zugleich auch die Arbeitslosigkeit verringert. Der Wertschöpfungsbeitrag präsentiert sich als eines jener seltenen Instrumente, die zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen können (und sogar „drei Fliegen“, wenn man noch die vornehmlich in den fünfziger und sechziger Jahren ins Feld geführten wettbewerbs- und mittelstandspolitischen Begründungen<sup>22)</sup> berücksichtigen würde).

Die Umstellung des Arbeitgeberbeitrages, so wird argumentiert, sei geboten, weil durch die lohnbezogene Bemessungsgrundlage die Lohnnebenkosten erhöht und der Arbeitseinsatz verteuert würden. Der Einsatz arbeitssparender Technologien werde forciert, (technologische) Arbeitslosigkeit induziert. Gerade die Betriebe — so heißt es —, die am stärksten rationalisieren, Arbeitsplätze abbauen und kapitalintensiv produzieren, könnten mit einer Entlastung von Sozialabgaben rechnen, während lohnintensive Betriebe und Branchen stärker belastet und damit benachteiligt würden: Der arbeitsplatzmindernde Rationalisierungsdruck werde durch die Bemessung des Arbeitgeberbeitrages am Lohn direkt prämiert; lohnintensive Dienstleistungen, deren Ausbau versorgungspolitisch erforderlich und arbeitsmarktpolitisch wünschbar ist, würden verteuert, in ihrem Absatz erschwert und durch billige Schwarz- und Eigenarbeit in der (beitragsfreien) Schattenwirtschaft verdrängt.

Bei einer Bemessung der Arbeitgeberbeiträge an der gesamten betrieblichen Leistungserstellung verteile sich hingegen die Belastung unabhängig von der Faktorintensität des Produktionsverfahrens und damit allokatons- und beschäftigungsneutral. Die Umstellung führe zu einer Faktorpreisverschiebung zugunsten der Arbeit, verbillige die Arbeitskosten relativ wie absolut. Der arbeitssparenden Rationalisierung, der Substitution von Arbeit durch Kapital, werde die Spitze genommen. Arbeitsintensiv hergestellte Produkte und Dienstleistungen könnten kostengünstiger angeboten werden, vor allem Dienstleistungen würden stärker nachgefragt.

Auch diese Argumentationsfolge wirkt eingängig und überzeugend. Sie fußt, ohne daß sich die Protagonisten des Wertschöpfungsbeitrages dessen immer bewußt sein mögen, auf dem theoretischen Konzept der reinen Neoklassik: Die relativen Faktorpreise determinieren durch die Ausrichtung des Betriebes an der Minimalkostenkombination das Faktoreinsatzverhältnis und damit das Beschäftigungsniveau. Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt lassen sich auf überhöhte Löhne und Lohnnebenkosten zurückführen. Ändert sich das Faktorpreisverhältnis, so sinkt die Arbeitslosigkeit.

Bei einer Gegenüberstellung mit der ungleich komplizierteren Realität zeigt sich indes, daß die neoklassische Modellogik zwar durch formale Eleganz besticht, daß ihr aber kein Aussagewert zukommt. Die arbeitsmarktpolitische Erwartung, die an eine Umbasierung geknüpft wird, läßt sich weder theoretisch noch empirisch halten. In der betrieblichen Wirklichkeit wird nämlich die Wahl des Produktionsverfahrens nicht primär durch das Faktorpreisverhältnis bestimmt, sondern die Einsatzrelationen von Kapital und Arbeit sind — zumindest auf mittlere Sicht — weitgehend (technisch) vorgegeben

<sup>21)</sup> So: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Rente im Klartext*, Bonn 1985, S. 29f.

<sup>22)</sup> Im Überblick: W. Adamy / G. Bäcker, *Der Maschinenbeitrag — ein Allheilmittel für Rentenfinanzen und Arbeitsmarkt?*, in: *WSI-Mitteilungen*, (1985) 1, S. 27f.

(Limitationalität des Produktionsverfahrens) und nicht beliebig substituierbar<sup>23</sup>).

Und auch der langfristige Trend der Umsetzung des technischen Fortschritts und der Kapitalintensivierung der Produktion hängt von anderen Daten ab als von den relativen Lohn- und Kapitalkosten. Unter den Bedingungen internationaler Konkurrenz ist die Anwendung der technologischen Neuentwicklung eine Wettbewerbsgröße, die sich vergleichsweise unabhängig von Verschiebungen des Lohnniveaus ergibt. Dies um so mehr, wenn hoch entwickelte, kapitalsparende Technologien zum Einsatz kommen. Völlig überzogen ist deshalb nicht nur die Hoffnung, durch den Wertschöpfungsbeitrag den Technologieeinsatz zu bremsen und die Arbeitslosigkeit abzubauen, sondern auch die von Gegnern des Konzeptes geäußerte Befürchtung, die neue Bemessungsgrundlage erweise sich als „Technologiestrafsteuer“ und Wachstumshemmnis.

Angesichts der bereits oben skizzierten Geringfügigkeit der Kostenverschiebungen bestätigen auch Simulationen auf der Basis ökonomischer Modelle<sup>24</sup> die makroökonomische Irrelevanz einer Umbasierung. Eine Umstellung auf einen Wertschöpfungsbeitrag hätte im Zeitraum von 1972 bis

1982 einen positiven Beschäftigungseffekt von 25 000 Personen und eine Veränderung der privaten Investitionen um -10,7 Mrd. DM zur Folge gehabt. Bezieht man diesen Investitionsrückgang auf die Absolutzahlen in dem untersuchten Zeitraum von elf Jahren, kommt man auf eine Größenordnung von 0,1 v. H. und liegt damit innerhalb der Fehlerspanne solcher Modelle.

Zum Aspekt der Kostenentlastung arbeitsintensiver Dienstleistungen durch die Umbasierung ist schließlich noch anzumerken, daß sich dieser Vorteil einer kostengünstigeren Erstellung nur für private, aber nicht für öffentliche Leistungsanbieter zeigt. Denn in gesamtfiskalischer Sicht, in der die Parafisci miteinzubeziehen sind, stellen lohnbezogene Beiträge, mit denen öffentliche Dienstleistungen belastet werden, zugleich auch öffentliche Einnahmen dar.

Unsere Schlußfolgerung läßt sich pointieren: Wer dem Abbau der Arbeitslosigkeit politische Priorität einräumt, muß endlich arbeitszeit- und beschäftigungspolitische Initiativen eingreifen, statt auf dem Abstellgleis neoklassischer Modelltheorie zu verharren und Illusionen über die segensreichen Wirkungen des Markt-Preis-Mechanismus neu aufzuwärmen.

## VI. Finanzierungs- und verteilungspolitische Auswirkungen

Wie bereits eingangs formuliert, ist der Wertschöpfungsbeitrag alles andere als eine Zauberformel zur konfliktlosen Beschaffung neuer Finanzmittel und zur gleichzeitigen Minderung der Arbeitslosigkeit. Solche Erwartungen führen ins Leere. Übrig bleibt lediglich noch die Frage, welche finanzierungspolitischen Wirkungen ein Wertschöpfungsbeitrag hat, der die Prämisse der Aufkommensneutralität verläßt und die Arbeitgeber insgesamt stärker zur Finanzierung der Rentenversicherung heranzieht. Das so modifizierte Konzept konzentriert sich damit auf das Problem, ob durch die stärkere Belastung der Arbeitgeber ein sozial- und verteilungspolitisch sinnvoller Weg beschritten wird, um den Anstieg der Arbeitnehmerbeitragsätze, der angesichts der demographischen Umschichtungen droht, zu verhindern oder zumindest abzubremesen.

Folgende Varianten bieten sich an:

— Die gegenwärtige Bemessungsgrundlage von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen wird entkoppelt. Der Satz für den wertschöpfungsbezogenen Arbeitgeberbeitrag wird so festgelegt, daß das Aufkommensvolumen steigt und Mehrausgaben über diesen Anstieg gedeckt sind. Zukünftige Finanzbedarfe werden ebenfalls über Erhöhungen des Arbeitgeberbeitragsatzes gedeckt; Erhöhungen der lohnbezogenen Arbeitnehmerbeitragsätze sind zwar nicht auszuschließen, doch das Aufteilungsverhältnis zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen bleibt disproportional.

— Die gegenwärtige Bemessungsgrundlage von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen bleibt bestehen. Es wird aber ein zusätzlicher wertschöpfungsbezogener Arbeitgeberbeitrag („Ergänzungsbeitrag“) eingeführt, so daß insgesamt das Aufkommensvolumen der Arbeitgeberbeiträge steigt und zur Finanzierung von Mehrausgaben dient. (Dieses Modell wird von der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen in der SPD favorisiert, wobei als Besonderheit hinzukommt, daß in die neue Bemessungsgrundlage Wertschöpfung diejenigen Lohnbestandteile nicht eingehen, die bereits vom lohnbezogenen Arbeitgeberbeitrag belastet worden sind<sup>25</sup>.) Bei zukünftigen Finanzbedarfen könnte der zusätzliche Arbeitgeberbeitragsatz erhöht werden. Ein Anstieg der Arbeitnehmerbeitragsätze kann auch hier solange nicht ausgeschlossen werden, wie das Aufkommensverhältnis disproportional bleibt.

— Schließlich ist es möglich, es bei der bisherigen lohnbezogenen Bemessungsgrundlage auch bei den Arbeitgeberbeiträgen zu belassen, den Beitragsatz

<sup>23</sup> Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Erhöhter Handlungsbedarf im Strukturwandel. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturbericht 1983. Berlin 1983, S. 177 ff.

<sup>24</sup> Vgl. D. Elixmann u. a. (Anm. 8), S. 267 ff.

<sup>25</sup> Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen in der SPD. Vorschlag für die dauerhafte Sicherung der Rentenfinanzen durch einen Wertschöpfungsbeitrag. Bonn 1985.

der Arbeitgeber aber nicht mehr hälftig festzulegen, sondern einseitig zu erhöhen. Diese Variante weicht zwar vom Wertschöpfungskonzept völlig ab, hat dafür aber den Vorteil, schon jetzt praktiziert zu werden, nämlich in der knappschaftlichen Rentenversicherung (mit einem Aufkommensverhältnis von einem Drittel zu zwei Dritteln).

Alle drei Varianten differieren in der Ausgestaltung, führen jedoch finanzpolitisch letztlich in die selbe Richtung. Neben der fiskalischen ist hier aber auch die verteilungspolitische Wirkung zu beachten. Im Ergebnis zählt nicht die Absicht, die Unternehmen insgesamt stärker zu belasten, sondern die tatsächliche Belastungswirkung (Inzidenz). Es stellt sich die (alte) Frage nach der Überwälzung der Arbeitgeberbeiträge. Zwar hängt die Möglichkeit der Überwälzung von der jeweiligen Konjunktur- und Marktlage ab, doch spricht bei Arbeitgeberbeiträgen — seien sie nun lohnbezogen oder wertschöpfungsbezogen — alles für eine (zumindest mittelfristige) volle Vorwälzung der Belastungen auf die Preise von Waren und Dienstleistungen. Auch die Art der Beitragsberechnung und -erhebung (Additions- oder Subtraktionsverfahren) dürfte daran wenig ändern.

Der Wertschöpfungsbeitrag ähnelt insofern sehr stark der Mehrwertsteuer, wie sie ja bereits in einzelnen konservativen Konzepten<sup>26)</sup> als Einnahmehasis für die soziale Sicherung gefordert wird. Nach wie vor kann es wenig Zweifel daran geben, daß die Belastungswirkung indirekter Abgaben einen regressiven Verlauf hat: Je niedriger das Einkommen, um so stärker die relative Belastung, weil der Anteil der Konsumausgaben am gesamten Einkommen (Konsumquote) sehr hoch ist<sup>27)</sup>. Betroffen sind alle Einkommensbezieher, also auch und gerade Sozial-einkommensbezieher und Rentner. Erschwerend kommt noch hinzu, daß der überwältigte Wertschöpfungsbeitrag alle Güter und Dienstleistungen gleichermaßen betrifft, während die Dreiteilung beim Mehrwertsteuersatz für einen gewissen sozialen Ausgleich sorgt.

Der verteilungspolitische Preis eines finanzwirksamen Arbeitgeberbeitrages auf Wertschöpfungsbasis ist also sehr hoch. Zwar wird die Belastung der Einkommen von Arbeitern und Angestellten durch steigende Beitragssätze vermieden bzw. gemindert, aber dafür steht die Regressivwirkung vorgewälzter Arbeitgeberbeiträge. Sicherlich sind die im Kaufpreis der Güter und Dienstleistungen enthaltenen Belastungen weniger spürbar als direkte Einkommensbelastungen. Aber eine Finanzierungsalternative, die sich nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip richtet, wäre schlecht beraten, sich auf die Ebene des Belastungsgefühls zu begeben.

<sup>26)</sup> So bei M. Miegel / S. Wahl (Anm.4); E. Albrecht, Zehn Thesen zum Problem der Arbeitslosigkeit, in: R. v. Voss / N. Walter (Hrsg.), *Wohin treibt die Wirtschaft?*, Stuttgart 1984.

<sup>27)</sup> Transfer-Enquete-Kommission, *Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1981, S. 215 ff.

Wenn eingefahrene Gleise verlassen werden, stellen sich naturgemäß eine Fülle von administrativen und rechtlichen Problemen. Diese Probleme zu benennen, soll nun nicht dazu dienen, Alternativen zum Status quo bereits im Vorfeld abzublocken, Diskussionen zu unterbinden, so wie es bei der Auseinandersetzung um Reformprojekte häufig üblich ist. Aber diese Gefahr vermeiden zu wollen, kann nicht heißen, die Probleme zu übersehen. Hier ist nicht der Platz, um alle Punkte aufzulisten, einige Anmerkungen sollen genügen:

— Es bedarf einer Reihe von Sonder- und Ausnahmeregelungen, um offensichtlich widersinnige Belastungen einzelner Branchen und Sektoren zu vermeiden. Daß Landwirtschaft und Handel zu den Verlierern einer Umbasierung gehören, liegt u. a. an dem hohen Anteil von Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen in diesen Bereichen. Da diese Gruppen aber nicht rentenversicherungspflichtig sind, müssen Wertschöpfungsbeiträge eingeführt werden. Nicht versicherungspflichtig sind ebenfalls die Beamten im öffentlichen Dienst; bei der Ermittlung der Wertschöpfung des Staates müßten demnach die Beamtengehälter eliminiert werden. Ausnahmeregelungen wären schließlich bei der Wohnungsvermietung unvermeidlich, um die extrem hohe Kapitalintensität in dieser Branche auszugleichen. Allein die angeführten Beispiele lassen erkennen, daß in der Praxis ein intensiver Kampf um Sonderregelungen für bestimmte Tätigkeiten und Wirtschaftsbereiche entbrennen wird. Ob die Ergebnisse dieses Kampfes sachgerecht sein werden, darf bezweifelt werden. Die Ausgestaltung des Steuersystems kann als warnendes Beispiel dienen.

— Für die Erfassung und Entrichtung eines Wertschöpfungsbeitrages bedarf es einer neuen betrieblichen Rechnungslegung, da die Bruttowertschöpfung bislang nicht ausgewiesen wird. Zu entscheiden ist, ob bestimmte Ertrags- und Aufwandsarten wie z. B. Zinsaufwendungen, Gewinnausschüttungen, Leasing-, Miet- und Pacht aufwendungen sowohl bei den Unternehmen, die sie als Ertrag vereinnahmen, als auch bei den Unternehmen, die sie als Aufwand verausgaben, in die Bemessungsgrundlage eingehen sollen. Wie sollen Holding- und Beteiligungsgesellschaften sowie Leasing-Unternehmen behandelt werden<sup>28)</sup>?

— Hinzu kommt, daß die betriebliche Wertschöpfung immer erst ex post feststellbar ist und die exakte Beitragserhebung nur mit einem erheblichen time-lag erfolgen kann. Es wäre also ein Vorauszahlungsverfahren notwendig, um die Aufkommenskontinuität zu sichern. Zur Wertschöpfungsermittlung wären die Krankenkassen, die ja bislang die Erhebung auch der Rentenversicherungsbeiträge durchführen, wohl kaum in der Lage. Sie

<sup>28)</sup> Vgl. I. Scheibe-Lange, *Einzelwirtschaftliche Überlegungen und empirische Analysen zum „Maschinenbeitrag“ für die Rentenversicherung*, Düsseldorf 1985.

müßten auf die Hilfe der Finanzverwaltung zurückgreifen. Zwar vollzieht sich die Einordnung von Abgaben in Steuern und Beiträgen letztlich nach Konventionen und politischen Zweckmäßigkeiten, aber nicht auszuschließen ist, daß durch die Abhängigkeit von der Finanzverwaltung die Ertragshoheit der Rentenversicherungsträger bei der Beitragserhebung verloren geht.

## VII. Die Alternative: Bundeszuschuß und Steuerfinanzierung

Die vorstehenden Ausführungen lassen zu dem Schluß gelangen, daß auch ein zusätzlicher, finanzwirksamer Wertschöpfungsbeitrag keine Wunder verspricht. Durch ihn lassen sich zwar Einnahmen mobilisieren, doch die negativen verteilungspolitischen Folgen und die administrativen Probleme sind beachtlich. Es ist deshalb an der Zeit, andere, versicherungsexterne Finanzierungsalternativen stärker ins Blickfeld zu nehmen.

Bei der Rentenversicherung sollte der *Bundeszuschuß* und damit die (mittelbare) *Steuerfinanzierung* in den Mittelpunkt der Suche nach neuen Finanzquellen rücken. Die Forderung, den Bundeszuschuß zur Rentenversicherung deutlich zu erhöhen, findet einen breiten Konsens in der Sozialpolitik: Der Bund muß aus verteilungs-, sozial- und wirtschaftspolitischen Gründen zur Lösung der demographischen Probleme beitragen<sup>29)</sup>; der Ausbau von solidarischen und Grundversorgungselementen, die vom Äquivalenzprinzip abweichen, läßt sich nicht über lohnbezogene Beiträge, sondern nur über das allgemeine Steueraufkommen finanzieren.

Bekannt ist, daß sich der Anteil des Bundeszuschusses an den Ausgaben der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung in den letzten Jahrzehnten deutlich verringert hat. Lag der Anteil 1957 noch bei 31,8 vH, so ist er bis 1985 auf 17,8 vH gesunken<sup>30)</sup>. Verursacht wird dieser Rückgang durch die Koppelung des Bundeszuschusses lediglich an die Entwicklung der Bruttoeinkommen der Versicherten. Die Einkommensentwicklung entspricht aber nicht der Ausgabenentwicklung, weil sich die Rentenstruktur (Leistungsverbesserungen) und der Rentenquotient (Verlängerung der Rentenbezugsdauer, faktische Vorverlegung der Altersgrenzen usw.) geändert haben. Erforderlich ist deshalb die Veränderung der Formel der Anpassung des Bundeszuschusses nach Maßgabe der Ausgabenentwicklung.

Das allein reicht aber nicht. Die neue Anpassungsformel muß sich auf einer einmalig *erhöhten* Basis des Bundeszuschusses bewegen. Maßstab für diese Basis ist ein Betrag von rd. 30 vH der Ausgaben,

— Wenn der Arbeitgeberbeitrag zur Rentenversicherung — mit all den administrativen Problemen — auf eine Wertschöpfungsbasis umgestellt wird, ist nicht einzusehen, warum die Beiträge zur Kranken- und Arbeitslosenversicherung weiterhin lohnbezogen bleiben sollen. Gerade in diesen beiden Versicherungszweigen ist das Äquivalenzprinzip schwach, das Solidarprinzip stark ausgeprägt.

wie er 1957 erreicht worden war. Die finanziellen Dimensionen einer solchen Umstellung sind allerdings beachtlich! (Der Anteil der Bundeszuschüsse am Bundeshaushalt ist seit 1957 vergleichsweise konstant geblieben [1957: 10,8 vH; 1985: 9,8 vH].) Allein die Anhebung des Zuschusses auf 30 vH der Rentenausgaben hätte 1985 Mehrausgaben von rd. 17 Mrd. DM erfordert und damit das Volumen der Steuerreform 1986 weit übertroffen.

An der Frage, wie der erhöhte Bundeszuschuß zur Rentenversicherung finanziert werden soll und welche verteilungspolitischen Wirkungen je nach Finanzierungsart zu erwarten sind, führt also kein Weg vorbei. Als erstes bieten sich Verschiebungen und Umgewichtungen innerhalb der öffentlichen Sozialtats an. Es darf ja nicht vergessen werden, daß die demographische Entwicklung neben den Belastungen auch Entlastungen im Sozialleistungssystem hervorruft: Entlastungen sind zu erwarten bei den Kriegsfolgelasten (Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich, Wiedergutmachung) und in der Arbeitsförderung. Zudem ist zu berücksichtigen, daß der steigenden Zahl älterer Menschen eine sinkende Zahl von Kindern und Jugendlichen und damit ein tendenziell sinkender öffentlicher Aufwand für diese Bereiche gegenübersteht.

Diese die Belastungen relativierenden Entwicklungen bieten die Chance, den Bundeszuschuß zu einem Teil haushaltsneutral zu erhöhen. Da die demographischen Verschiebungen alle Alterssicherungssysteme und nicht nur die Rentenversicherung betreffen und nicht einsehbar ist, warum nur die Versicherten der Gesetzlichen Rentenversicherung die Anpassungslasten zu tragen haben, steht eine Belastung auch der Beamtenversorgung an. Durch einen Pensionsbeitrag für Beamte würden auch die Beamteneinkommen beitragspflichtig<sup>31)</sup>; die Haushalte des Bundes und der anderen Gebietskörperschaften würden relativ entlastet.

Da die Umschichtungen alleine nicht ausreichen dürften, stellt sich die Frage nach Einnahmeerhöhungen. Die *Ausgestaltung des Steuersystems wird damit zu einem zentralen sozialpolitischen Thema*. Derzeit hat sich die „Linke“ in eine paradoxe Situa-

<sup>29)</sup> Vgl. Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirates, Gutachten zu den längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung, Bundestags-Drucksache 9/632.

<sup>30)</sup> Sozialbeirat (Anm.), S. 10.

<sup>31)</sup> So vorgeschlagen von der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission, Bonn 1984, S. 144 ff.

tion hineinmanövriert: Während endlos über den Wertschöpfungsbeitrag *diskutiert* wird, setzt die konservativ-liberale Regierung in ihrer *konkreten* Steuerpolitik alles daran, auch Unternehmen und Besserverdienende zu entlasten. Besonders fragwürdig erscheint in diesem Zusammenhang die Forderung<sup>32)</sup>, die *aufkommensneutrale* Umstellung der Arbeitgeberbeiträge auf eine Wertschöpfungsbasis mit steuerlichen Entlastungen zu verbinden, um die (alleml minimalen) Mehrbelastungen der durch die Umstellung betroffenen Branchen und Unternehmen zu begrenzen. Nach der Logik dieses Vorschlags entstehen gesamtfiskalische Einnahmeveränderungen zugunsten des Unternehmenssektors.

Wird die Deckung eines erhöhten Bundeszuschusses über eine Etatausweitung und über Steuermehreinnahmen gesucht, müssen die Bemühungen vorrangig auf die *Steuerstruktur* gelenkt werden. So läßt sich für die letzten Jahre zeigen, daß sich der Steuerschwerpunkt mehr und mehr auf die Lohnsteuer konzentriert, während die Unternehmerwirtschaft steuerliche Vergünstigungen erhält. Die volkswirtschaftliche Steuerquote (in vH des Brutto-sozialproduktes) ist nämlich mit rd. 24 vH in den letzten 25 Jahren bemerkenswert stabil geblieben. Verschieben haben sich die Gewichte der einzelnen Steuerarten am gesamten Steueraufkommen: Der Anteil der Lohnsteuer ist von 11,84 vH (1960) auf 33,4 vH (1985) gestiegen, während der Anteil der veranlagten Einkommensteuer von 13,09 vH auf 6,68 vH, der der Körperschaftsteuer von 9,51 vH auf 7,0 vH und der der Gewerbesteuer von 9,91 vH auf 6,77 vH gesunken ist<sup>33)</sup>. Durch die Steuervergünstigungen und -ermäßigungen in den Haushaltsgesetzen der letzten Jahre sowie durch die Steuerreform 1986 (1988) wurde diese Umverteilungswirkung noch verschärft.

Hier gilt es, einen Kontrapunkt zu setzen und alternative Steuerkonzeptionen zu entwickeln, die sich auf die Ausgestaltung des Einkommensteuersystems konzentrieren und die Belastung nach der Leistungsfähigkeit zur Maxime nehmen<sup>34)</sup>. Durch *direkte* Steuern wird es weit eher und besser möglich sein, die *gewinn- und kapitalstarken Unternehmen zur Finanzierung der Rentenversicherung heranzuziehen als durch den (indirekt wirkenden) Wertschöpfungsbeitrag*. Der häufig vorgetragene Einwand, verteilungspolitisch sei es letztlich gleichgültig, ob die Rentenversicherung über lohnbezogene Beiträge oder lohnbezogene Steuern finanziert werde, trifft nicht, denn er vernachlässigt, daß die Einkommensteuer einen breiteren Kreis von natürlichen Personen (auch Selbständige und Beamte) und juristischen Personen umfaßt, daß der Einkommensbegriff breiter ist (nicht nur das versicherungspflichtige Einkommen bis zur Beitragsbemessungs-

grenze) und daß der Abgabetarif (durch den Grundfreibetrag und die progressiven Steuersätze) ein anderer ist<sup>35)</sup>.

Die Zeit drängt: Die Eckwerte der großen Steuerreform lassen erkennen, daß nicht nur erhebliche Steuermindereinnahmen (fast 45 Mrd. DM) zu verkraften sind, sondern daß sich auch die Entlastungen sozial unausgewogen verteilen. Die Gefahr besteht, daß für einen erhöhten Bundeszuschuß wenig übrig bleibt. Absehbar ist auch, daß die Entlastungen bei der Einkommensteuer durch Erhöhungen von indirekten Steuern, also von speziellen Verbrauchsteuern und der Mehrwertsteuer, teilweise kompensiert werden sollen. Die Forderung nach einem Wertschöpfungsbeitrag scheint hierbei aufgenommen zu werden: Will man die Wertschöpfung als Quelle der Finanzierung nutzen<sup>36)</sup>, bietet es sich an, die eingeführte Mehrwertsteuer zu erhöhen, statt den Umweg über den Wertschöpfungsbeitrag zu nehmen.

Das Konzept, die Ausgaben der Rentenversicherung stärker als bislang durch Bundeszuschüsse zu finanzieren, sieht sich schnell mit dem Argument konfrontiert, daß Bundeszuschüsse, deren Erhebung ja nicht in die Ertragshöhe der Rentenversicherungsträger fällt, als Dispositionsmasse im Bundeshaushalt mißbraucht werden können, zumal die Steuereinnahmen — wegen des Non-Affektionsprinzips — auch im Visier anderer Staatsausgaben stehen. Die Erfahrungen in der Vergangenheit sprechen zweifelsohne für dieses Argument. Auch eine Regelbindung beim Bundeszuschuß schützt letztlich nicht davor, daß durch jeweilige gesetzgeberische Mehrheiten die Regel geändert wird. Eine auf jeden Fall zuverlässige und kontinuierliche Einnahmequelle ist insofern nicht garantiert.

Bei solcherart skeptischer oder besser realistischer Einsicht in die politischen Strukturen muß aber dann auch gefragt werden, wie denn der Optimismus begründet wird, wertschöpfungsbezogene Arbeitgeberbeiträge bildeten eine Insel der Autonomie und stünden außerhalb der Manipulationsgefahr. Wer kann denn ausschließen, daß bei entkoppelten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen die Arbeitgeberbeiträge eingefroren und die Arbeitnehmerbeiträge einseitig erhöht werden? Mit dem politischen Finanzierungsrisiko muß die Sozialpolitik so oder so leben, weil sie immer im Mittelpunkt des sozialen Interessenkonfliktes steht.

Unser Plädoyer für eine Erhöhung des Anteils der Steuerfinanzierung bei der Rentenversicherung bezieht sich nicht nur auf die Bundeszuschüsse, sondern auch auf die Umwandlung von beitragsfreien (Ausfall)Zeiten in beitragspflichtige Zeiten, die

<sup>32)</sup> B. Rürup (Anm. 8), S. 32 ff.

<sup>33)</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86, Bundestags-Drucksache 10/4295, S. 258 ff.

<sup>34)</sup> Vgl. zu dieser Zielsetzung: R. Hickel, Der alte Grundsatz der „Leistungsfähigkeit“ muß wieder gelten, in: Frankfurter Rundschau vom 11. September 1986.

<sup>35)</sup> Vgl. G. Bäcker, Finanzielle und soziale Defizite der lohn- und beitragsbezogenen Sozialversicherung, in: H. J. Bieback (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Frankfurt 1986, S. 216.

<sup>36)</sup> So das Plädoyer von W. Schmähl, Finanzierung sozialer Sicherung, in: Die Deutsche Rentenversicherung, (1986) 9—10, S. 561.

über den Bund zu finanzieren wären, z. B. von Ausbildungsausfallzeiten.

Unabhängig davon wäre zu überlegen, ob nicht die lohnbezogene Beitragsentrichtung der Arbeitgeber *risikoorientiert* gestaltet werden sollte: Ein Großteil der Rentenausgaben beruht nämlich auf der Finanzierung der Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten. Wenn es richtig ist, daß das hohe Maß der Frühinvalidität auch auf die betrieblichen Arbeitsbedingungen und -belastungen zurückzuführen ist, dann muß nach einem Finanzierungsmechanismus gesucht werden, der die Externalisierung dieser sozialen Kosten der Produktion auf die Beitragszahler verhindert. Durch die bisher mögliche Ver-

schiebung der Kosten der Frühinvalidität auf die Gesamtheit der Beitragszahler wird kein Anreiz zu einer *präventiven* Gesundheits- und Humanisierungspolitik im Unternehmen gegeben, weil die Belastung des verursachenden Arbeitgebers über erhöhte Beitragssätze letztlich unmerklich ausfällt.

Insofern sollte in Anlehnung an die Finanzierungsregelung bei der Unfallversicherung nach Wegen gesucht werden, auch bei der Rentenversicherung ursachen- und risikobezogene Finanzierungselemente einzusetzen. Damit würde zwar insgesamt kein höheres Finanzaufkommen erwirtschaftet, aber eine langfristige Verminderung der Frühinvaliditätsrate könnte erwartet werden.

## **Hans-Jürgen Krupp: Perspektiven einer Strukturreform der sozialen Alterssicherung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/87, S. 3–16

Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung, aber auch das geänderte Erwerbsverhalten von Männern und Frauen machen eine Strukturreform der Alterssicherung notwendig, die sich nicht nur auf Korrekturen des Rentenniveaus, des Beitragssatzes und des Bundeszuschusses beschränken darf. Mit einer tiefgreifenden Strukturreform kann das bestehende Alterssicherungssystem erhalten und langfristig finanziell gesichert werden. Es ist weder sinnvoll noch notwendig, es insgesamt aufzugeben.

An eine Strukturreform sind folgende Mindestforderungen zu stellen: Die Gesamtbelastung aller öffentlichen Haushalte muß begrenzt werden; für jeden Bürger muß eine ausreichende Mindestsicherung gewährleistet werden; auch die Rentenversicherung muß an die geänderte Situation in Ehe und Familie angepaßt werden; die Betroffenheit aller Alterssicherungssysteme ist zu berücksichtigen.

Abschließend wird ein Reformmodell skizziert, das von folgenden Grundelementen ausgeht: Eine Sicherungspflicht für jeden; eine Mindestsicherung auf der Basis von Mindestbeiträgen; eine stärkere Begünstigung der Kindererziehung durch Übernahme der Beiträge durch den Staat und die Solidargemeinschaft; eine eigenständige Sicherung für jeden Mann und jede Frau bei weitgehendem Wegfall der abgeleiteten Hinterbliebenensicherung; eine Orientierung der Rentenfestsetzung an den Nettoeinkommen.

## **Werner Niemeyer: Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung. Vorstellungen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/87, S. 17–27

Die Ende des 18./Anfang des 19. Jahrhunderts geschaffene gesetzliche Rentenversicherung bietet heute für etwa 80 Prozent der Erwerbstätigen die wesentliche Absicherung für das Alter oder die Invalidität. Die Rentenreform von 1957 hat mit der Anpassung der Renten an die Einkommensentwicklung zu einer erheblichen Verbesserung der Stellung der Rentner im Einkommensgefüge geführt.

Die finanzielle Situation der sich im Umlageverfahren finanzierenden Rentenversicherung ist mittelfristig bis zum Ende 1990 gesichert; sie würde aber danach bei Beibehaltung des derzeitigen Rechts aufgrund der sich abzeichnenden Änderungen in der Altersstruktur unserer Bevölkerung zunehmend defizitär. Deshalb ist eine Strukturreform unumgänglich.

Ziel der Strukturreform ist eine angemessene Verteilung der sich aus den demographischen Veränderungen ergebenden Mehrbelastungen für Rentner, Beitragszahler und Bund. Dazu soll einerseits die Rentenformel geändert werden, um den Rentenzuwachs zu verlangsamen und ein weiteres Ansteigen des Nettoentniveaus zu verhindern. Andererseits sollen die Beitragszahler und der Bund durch eine Neuorientierung des Bundeszuschusses stärker belastet werden. Langfristig wird eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit und dementsprechend eine Verkürzung der Rentenlaufzeiten angestrebt. Im Zuge der Strukturreform soll außerdem das Rentenrecht einfacher und transparenter ausgestaltet und die Anrechnung und Bewertung der beitragslosen und beitragsgeminderten Zeiten mit dem Ziel größerer Beitragsgerechtigkeit neu geordnet werden.

## **Gerhard Bäcker: Viel Lärm um wenig? Der Wertschöpfungsbeitrag als neues Finanzierungsfundament der Rentenversicherung in der sozialpolitischen Diskussion**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/87, S. 28–38

Aufgrund der demographischen Entwicklung wird die Rentenversicherung ab Mitte der neunziger Jahre in schwerwiegende Finanzierungsprobleme geraten. Soll das gegenwärtige Renteniveau beibehalten werden, bedarf es zusätzlicher Finanzierungsmittel. Seit einigen Jahren wird vorgeschlagen, über einen Wertschöpfungsbeitrag der Arbeitgeber („Maschinenbeitrag“), der den bisherigen lohnbezogenen Arbeitgeberbeitrag ersetzt, die Finanzierungsproblematik zu lösen.

Der Autor setzt sich mit diesem Konzept auseinander. Er zeigt auf, daß die Be- und Entlastungen durch eine Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge auf eine Wertschöpfungsbasis recht gering sind. Die Erwartung, daß die Wertschöpfungsbeiträge auf längere Sicht ergiebiger sind als die bisherigen lohnbezogenen Beiträge, rechnet mit einer dauerhaften Umverteilung des Volkseinkommens zuungunsten der Arbeitnehmer. Dies ist weder wahrscheinlich noch wirtschafts- und verteilungspolitisch wünschenswert. Auch die Erwartung, durch einen Wertschöpfungsbeitrag könne die Arbeitslosigkeit abgebaut werden, läßt sich nicht halten, da das Einsatzverhältnis von Kapital und Arbeit und damit das Beschäftigungsniveau nicht durch die relativen Lohn- und Kapitalkosten determiniert wird. Läßt man die Annahme der Aufkommensneutralität fallen und begreift den Wertschöpfungsbeitrag als ein reines Finanzierungsinstrument, das die Arbeitgeber stärker als bislang belastet, stellt sich die verteilungspolitische Problematik, daß der Wertschöpfungsbeitrag wie eine Mehrwertsteuer wirkt.