

16. 04. 86

AS – Fz

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Gutachten des Sozialbeirats über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (321) — 814 07 — Re 129/86

Bonn, den 16. April 1986

An den Herrn
Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich mit der Bitte um Kenntnisnahme das

Gutachten des Sozialbeirats über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung,

das der Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Rentenanpassungsbericht 1985 angekündigt hat.

Federführend ist der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.

Dem Herrn Präsidenten des Deutschen Bundestages ist das Gutachten ebenfalls zugeleitet worden.

Kohl

Gutachten des Sozialbeirats über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung

Inhalt

	Seite
I. Grundsätzliche Vorbemerkungen	2
II. Vordringliche Maßnahmen im Rahmen einer Strukturreform	6
A. Konkretisierung des Grundsatzes einer gleichgewichtigen Entwicklung von verfügbaren Renten und Arbeitnehmerverdiensten .	6
B. Höhe und Fortschreibung des Bundeszuschusses, Bundesgarantie, Schwankungsreserve	9
C. Neuordnung der Anrechnung und Bewertung der beitragslosen Zeiten	12
D. Quantitative Auswirkungen der wichtigsten diskutierten Maßnahmen	13
III. Maßnahmen parallel zur Strukturreform in der Rentenversicherung und weitere strukturelle Bereinigungen	18
IV. Weitergehende Überlegungen	19

188/80

Gutachten des Sozialbeirats über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung

I. Grundsätzliche Vorbemerkungen

1. Der Sozialbeirat befaßt sich seit längerem mit den *Strukturproblemen* der gesetzlichen Rentenversicherung. Das Ergebnis dieser Arbeiten ist zum Teil in den Jahresgutachten enthalten, in denen der Sozialbeirat sowohl im Zusammenhang mit den Vorausberechnungen von Einnahmen, Ausgaben und Vermögensentwicklung über fünfzehn Jahre als auch im Rahmen der Stellungnahmen zu den laufenden Renten Anpassungen auf langfristige Strukturprobleme eingegangen ist. Vor allem sind diese Probleme von der vom Beirat eingesetzten Wissenschaftlergruppe und — auf der Arbeit dieses Gremiums fußend — vom Sozialbeirat selbst in seinem „Gutachten über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland“ (vgl. Bundestags-Drucksache 9/632 vom 3. Juli 1981) behandelt worden. Nachdem durch die in den letzten Jahren ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen die Finanzierung der Rentenversicherung bis zum Ende dieses Jahrzehnts gesichert erscheint und die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Reform der Hinterbliebenenrenten abgeschlossen ist, wird es nunmehr erforderlich, sich konkret den längerfristigen Problemen, die sich insbesondere aus der absehbaren demographischen Entwicklung ergeben, zu widmen. Das vorliegende Gutachten soll der Bundesregierung und dem Gesetzgeber als eine Beratungsunterlage für die vorzunehmende Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung dienen. Da der Sozialbeirat an die früheren Darlegungen anknüpfen kann, braucht auf die generelle Problematik nur kurz eingegangen zu werden; die seit Beginn der achtziger Jahre neu gewonnenen Daten und Erkenntnisse werden freilich berücksichtigt.

2. In erster Linie behandelt der Sozialbeirat in diesem Gutachten die ab Beginn der neunziger Jahre zu erwartenden *finanziellen Probleme* bei der Alterssicherung und die daraus für eine Strukturreform zu ziehenden Folgerungen. Im Rahmen dieser Strukturreform werden aber auch solche Vorschläge diskutiert, deren Bedeutung mehr in der systematischen Fortentwicklung des Rentenversicherungsrechts als in größeren finanziellen Konsequenzen liegt, wie z. B. die Neuregelung der Anrechnung und Bewertung von beitragslosen Zeiten. Darüber hinaus ist auch auf grundsätzliche sozialpolitische Zusammenhänge einzugehen, die mit der finanziellen Problematik eng verknüpft sind. So ist beispielsweise die Frage, ob der Bundeszuschuß mit den nicht beitragsäquivalenten Leistungen begründet wird oder ganz allgemein mit der Verantwortung des Staates, also dem Interesse aller Staats-

bürger an einer funktionsfähigen und sozial ausgewogenen Alterssicherung, von wesentlicher systematischer Bedeutung und damit auch von Bedeutung für die Einstellung der Staatsbürger zur Finanzierung der Alterssicherung. Schließlich ist auch zu beachten, daß die Faktoren, die zu finanziellen Problemen in der Rentenversicherung führen, entweder selbst ökonomischer Natur sind oder ihrerseits gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben, die wiederum auf die Rentenversicherung durchschlagen. So führt z. B. die Verschiebung der Bevölkerungsstruktur zu Veränderungen größeren Ausmaßes bei Beschäftigung und Nachfrage. Diese Entwicklungen hängen aber in großem Umfang von nicht für längere Zeit voraussehbaren Faktoren ab — wie z. B. von der Entwicklung der Investitionen, der Produktivität, der Sparquote —, so daß auch die daraus resultierenden Probleme für die gesetzliche Alterssicherung noch nicht hinreichend absehbar sind.

3. Bei der Abgrenzung des für seine Überlegungen *relevanten Zeithorizonts* stand der Sozialbeirat somit vor einem Dilemma: Einerseits läßt sich absehen, daß die Probleme, welche die Alterssicherung belasten werden, in ihrem vollen Ausmaß erst nach der Jahrtausendwende sichtbar werden. Andererseits werden Berechnungen — und damit auch die Basis für Entscheidungen über konkrete Maßnahmen — naturgemäß mit der Länge des Vorausberechnungszeitraums immer unsicherer. Der Sozialbeirat geht so vor, daß er in den Abschnitten II und III Vorschläge für Maßnahmen unterbreitet, die aus heutiger Sicht zusammen mit den jetzt gültigen Regelungen erforderlich sein werden, damit die Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung bei weniger günstiger Wirtschaftsentwicklung bis Mitte der neunziger Jahre und bei günstiger Wirtschaftsentwicklung bis Ende der neunziger Jahre in sozialer, ökonomischer und finanzieller Hinsicht einigermaßen befriedigend verläuft, und die deshalb mit der Strukturreform bald beschlossen werden sollten. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Maßnahmen, die unmittelbar die gesetzliche Rentenversicherung betreffen (Abschnitt II), und Überlegungen hinsichtlich solcher Maßnahmen, die insbesondere in anderen Alterssicherungssystemen zu veranlassen sind (Abschnitt III).

Schon jetzt sind wegen der demographischen Bedingungen weitergehende Überlegungen anzustellen und gegebenenfalls vorbereitende Maßnahmen zu treffen, die in absehbarer Zeit für die Entwicklung bis etwa zum Jahre 2005 zu konkreten Ergebnissen führen sollten (Abschnitt IV). Denn das zahlenmäßige Verhältnis der 20- bis unter 60jährigen zu den Älteren der in der Bundesrepublik ansässi-

188/86

gen Bevölkerung liegt ja schon heute bis zum Jahre 2005 aufgrund der bisherigen Geburtenentwicklung praktisch fest, von Wanderungsbewegungen und Veränderungen der Sterblichkeit einmal abgesehen.

Dabei sind aber auch — jedenfalls im Grundsatz — die noch weiter reichenden Perspektiven der Alterssicherungssysteme zu prüfen, die einen Zeitraum von etwa 50 Jahren umfassen. Perspektiven solcher Art mögen zunächst erschrecken. Daß man sich bei der großen Rentenreform von 1957 nicht vor solchen langfristigen Überlegungen gescheut hat, war freilich Voraussetzung für die Entwicklung der Alterssicherung in den seitherigen drei Jahrzehnten, wie ja überhaupt die Rentengesetzgebung ihrer Natur nach langfristig ist. Diejenigen, die im Jahre 2030 Rentner sein werden, zahlen zu einem erheblichen Teil heute schon Beiträge und erwerben damit Ansprüche.

4. Die Gründe für die bisherigen finanziellen Probleme der gesetzlichen Alterssicherung, die sich auch weiterhin auf mittlere, möglicherweise sogar auf längere Sicht auswirken werden, sind bereits des öfteren dargelegt worden; sie sollen deshalb nur kurz rekapituliert werden. Aus ökonomischer Sicht spielt hier vor allem die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit eine Rolle, die möglicherweise noch bis zum Ende dieses Jahrzehnts das Beitragsaufkommen schmälern wird. Nach Ansicht einiger Sozialbeiratsmitglieder kann sich dieser Faktor auch längerfristig — allerdings in geringerem Ausmaß als heute — auswirken; dazu kann neben einem schnell voranschreitenden und arbeitsplatzsparenden technologischen Wandel ein wachsender internationaler Konkurrenzdruck (so z. B. von sog. Schwellenländern), der mit strukturellen Verschiebungen im Inland einhergeht, beitragen.

Als zweiter ökonomischer Einflußfaktor kommt hinzu, daß die Einkommen — wie schon etwa seit Mitte der siebziger Jahre — wohl weniger wachsen werden als in den vorangegangenen Jahrzehnten, zumal dann, wenn keine inflatorischen Spannungen entstehen. Zwar hat sich durch die Aktualisierung der für die Renten Anpassung maßgebenden Bemessungsgrundlage der Einfluß der Einkommensexpansion auf die Finanzlage der Rentenversicherung abgeschwächt; er ist aber weiterhin spürbar, weil aus statistischen Gründen die Renten immer noch mit etwa anderthalbjähriger Verzögerung an die Einkommensentwicklung angepaßt werden.

Als Drittes ist das zunehmend ungünstiger werdende Verhältnis von Rentenlaufzeit zu Beitragszeit zu nennen, verursacht durch die im Durchschnitt längere Ausbildung (vor allem infolge der gestiegenen Anforderungen an die Qualifikation), durch die immer frühere Inanspruchnahme der Rente sowie durch die steigende Lebenserwartung. Zumindest der letzte Faktor dürfte sich auch künftig auswirken.

Freilich gibt es auch Faktoren, welche sich entlastend auf die Rentenfinanzierung auswirken können (vgl. dazu Abschnitt IV Randziffern 43 ff.).

5. Von besonderer Bedeutung für die langfristige Verschlechterung der Finanzbedingungen in der Alterssicherung ist die demographische Entwicklung. Von 1966 bis 1983 ist die sog. Nettoreproduktionsrate, mit der das generative Verhalten der Bevölkerung gemessen wird, von 1,19 auf 0,63 gesunken, womit sie sich nahezu halbiert hat. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet dieser Wert: Unter den derzeitigen Geburtenverhältnissen ist jede Generation um etwa ein Drittel kleiner als die vorangegangene. Unter der Annahme eines weiteren mittelfristigen Anstiegs der Lebenserwartung über das heutige Niveau hinaus, einer Nettoreproduktionsrate auf dem derzeitigen Niveau und eines Wanderungssaldos von Null kommen im Jahre 2005 47 Personen im Alter von 60 und mehr Jahren auf 100 Personen im Alter von 20 bis unter 60 Jahren; heute liegt dieser Wert bei etwa 36. Ist schon in diesem Zeitraum ein wachsender Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung zu konstatieren, so verschärft sich diese Tendenz in den darauffolgenden Jahrzehnten außerordentlich. Im Jahre 2030 würden unter den genannten Annahmen auf 100 Personen im Alter von 20 bis unter 60 Jahren 74 Personen im Alter von 60 und mehr Jahren entfallen; damit würde sich der Altenquotient gegenüber 1985 mehr als verdoppeln (vgl. dazu Übersicht 1).

Diese Perspektiven zeigen, daß die demographisch bedingten Probleme in voller Schärfe erst jenseits des Jahres 2005 aufbrechen. Natürlich ist eine Erhöhung der Geburtenrate an sich ebenso denkbar wie ihr Verharren auf dem jetzigen Niveau, wenngleich eine Zunahme um 50 v.H., wie sie für eine Nettoreproduktionsrate von 1 notwendig wäre, wohl kaum in näherer Zukunft zu erwarten ist. Aber auch eine in diese Richtung gehende Entwicklung würde erst in zwanzig Jahren das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern zu beeinflussen beginnen.

6. Bei der Beurteilung möglicher Reformmaßnahmen orientiert sich der Sozialbeirat an den beiden tragenden Prinzipien des seit 1957 geltenden Rentensystems, nämlich der lohnbezogenen Rente, verbunden mit Elementen des solidarischen Ausgleichs.

Die lohnbezogene Rentenformel bedeutet, daß das Verhältnis der Rente zu dem im Lebensdurchschnitt erzielten Lohn — unabhängig von seiner absoluten Höhe — für Rentenversicherte mit gleicher Anzahl von Beitragsjahren grundsätzlich gleich sein soll, und zwar nicht nur zum Zeitpunkt des Rentenbeginns, sondern auch — durch die Anpassung der Bestandsrenten an die Einkommensentwicklung — während der gesamten Zeitdauer des Rentenbezugs. Da sich die Beiträge zur Sozialversicherung ebenfalls nach der Höhe des Lohnes richten, hängt die Rente damit zu einem erheblichen Teil (wenn auch nicht dem absoluten Betrage nach) von der Beitragsleistung im Laufe des Erwerbslebens ab.

Auch durch die Anrechnung von Ersatz- und Ausfallzeiten, für die keine oder nur geminderte Beiträge geleistet werden, wird die Lohnbezogenheit

188/86

Übersicht 1

Die Entwicklung¹⁾ der Wohnbevölkerung und der Belastungsquotienten von 1960 bis 2030

Jahr	Zahl der Personen im Alter von				Jugendquotient	Altenquotient	Gesamtlast-
	unter 20 Jahren	20 bis unter 60 Jahren	60 und mehr Jahren	insgesamt	Spalte 1/ Spalte 2	Spalte 3/ Spalte 2	quotient Spalte 1 + Spalte 3 Spalte 2
	in Mio.	in Mio.	in Mio.	in Mio.	v.H.	v.H.	v.H.
	1	2	3	4	5	6	7
1960	16,0	30,3	9,0	55,3	52,6	29,6	82,2
1965	16,7	31,4	10,5	58,6	53,2	33,3	86,5
1970	18,2	31,3	11,6	61,2	58,2	37,2	95,4
1975	17,9	31,6	12,4	62,0	56,8	39,3	96,0
1980	16,5	33,1	11,8	61,4	49,9	35,7	85,5
1985	14,4	34,3	12,4	61,1	41,9	36,1	77,9
1990	12,7	35,4	12,8	60,9	35,8	36,1	71,9
1995	12,3	34,9	13,1	60,3	35,4	37,4	72,8
2000	12,2	32,9	14,1	59,2	37,0	43,0	80,0
2005	11,4	31,4	14,8	57,6	36,3	47,0	83,4
2010	10,3	30,8	14,7	55,8	33,4	47,7	81,1
2020	8,5	27,7	15,1	51,3	30,8	54,6	85,4
2030	7,7	22,1	16,4	46,2	34,9	74,2	109,1

¹⁾ Bis 1985 statistische Ergebnisse, ab 1990 Vorausschätzung unter den Annahmen des Renten Anpassungsberichts 1985 (keine Wanderungen, Erhöhung der Lebenserwartung um mehr als ein halbes Jahr bei Männern und um $\frac{3}{4}$ Jahre bei Frauen bis 1989 im Vergleich zur Sterbetafel 1981/83, Fruchtbarkeitsverhältnisse Durchschnitt 1981/83. Abweichung in den Summen durch Rundung.

nicht aufgehoben, sondern auf eine gleichsam erweiterte Basis des Erwerbslebens bezogen. Zeiten eines unverschuldeten Arbeitsausfalls sind in diesem Sinne im Hinblick auf die Begründung von Rentenansprüchen Beitragszeiten gleichzusetzen. Nach Auffassung einiger Mitglieder des Sozialbeirats sind auch andere Tatbestände in das Prinzip der Lohnbezogenheit einzubeziehen; dies gilt für Zeiten der Kindererziehung, in denen in einem erweiterten Sinne wichtige Vorleistungen für die Rentenversicherung erbracht werden. Der Zusammenhang zwischen Lohn und Renten wird in der Rentenversicherung als einer sozialen Versicherung auch durch sozialpolitisch begründete Umverteilungen (wie die Rente nach Mindesteinkommen oder die flexible Altersgrenze) und infolge von Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur modifiziert.

Zur Begründung der Konzeption der Lohnbezogenheit gibt es im Sozialbeirat zwei unterschiedlich nuancierte Auffassungen. Die eine Position stellt in erster Linie darauf ab, daß der Beitragszahler, insofern vergleichbar privaten Spar- und Versicherungsverträgen, mit der Zahlung seiner Beiträge einen grundsätzlich *äquivalenten Anspruch auf Alterssicherung* erwirbt; m. a. W. wird ein Zusammenhang zwischen der Höhe der eigenen Beitragsleistung und der Höhe des Rentenanspruchs unter-

stellt. Dafür läßt sich nach dieser Auffassung auch anführen, daß die Beiträge, wenn sie prinzipiell dem Erwerb eines Anspruchs auf eine eigene Rente dienen, von den Versicherten trotz ihres Charakters als Zwangsabgabe wohl eher akzeptiert werden. Würden sie dagegen mehr und mehr der Einkommensumverteilung innerhalb der Rentenversicherung dienen, erhielten sie zunehmend Steuercharakter, und zwar den Charakter einer Steuer, die nicht nach der Leistungsfähigkeit des Abgabepflichtigen bemessen, sondern zunächst proportional zum Einkommen erhoben und bei Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze stark degressiv wirken würde.

Dem *sozialen Ausgleich* dienende Teile des Rentenanspruchs — wie besonders deutlich bei der Rente nach Mindesteinkommen, aber auch bei der Anerkennung von Erziehungszeiten und vielen anderen „versicherungsfremden“ Leistungen, die auch den Anhängern dieser Konzeption durchaus nicht fern liegen — müssen daher, wenn sie nach dem Willen des Gesetzgebers im Rahmen der Rentenversicherung erbracht werden sollen, anders als aus Beiträgen finanziert werden. Solidarität konzentriert sich auf die Generationensolidarität, insbesondere im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung, von der alle relativ gleichmäßig betroffen sind, und natürlich — wie alle Versicherungen — auf den

Ausgleich des Risikos unterschiedlicher Lebenserwartungen, ferner auf die Frühinvalidität sowie auf die sinnvolle gegenseitige Ergänzung von versicherungsäquivalenten und von der Allgemeinheit zu tragenden Umverteilungszahlungen.

Nach der anderen Auffassung ist die *Aufrechterhaltung der Lebenshaltung im Alter* bzw. bei Frühinvalidität primäre, nicht aus den Beitragszahlungen abgeleitete Aufgabe der sozialen Sicherung. Die Umverteilungen und darüber hinaus der Inhalt der Solidarität umfassen, nur mittelbar mitbestimmt durch die eigenen Beitragsleistungen, den Gesamtkomplex der Rentenleistungen und deren interindividuelle Relationen. Aus dieser Sicht ist es beispielsweise gerechtfertigt, den Zusammenhang zwischen eigener Beitragsleistung und späterem Rentenanspruch aus sozialen Gründen stärker zu lokalisieren, m.a.W. die Übertragung von Rentenansprüchen von höher zu niedriger Verdienenden zuzulassen.

So wichtig dieser Unterschied der Auffassungen ist und in Zukunft werden kann, zumal er auch zu konkreten Unterschieden in der Wahl und vor allem der Zusammensetzung der Maßnahmen Anlaß geben dürfte, so führt er doch in sehr vielen Fällen, so z.B. bei der Begründung des Bundeszuschusses oder der Anerkennung der Erziehungszeiten und ihrer Finanzierung in der gegenwärtigen und unmittelbar voraussehbaren Situation gar nicht zu unterschiedlichen Folgerungen. Nach der ersten Auffassung werden diese Leistungen als Fremdleistungen im Versicherungssinne definiert und sind, wenn aus sozialpolitischen Gründen beschlossen, nicht aus Beiträgen zu finanzieren. Nach der anderen Meinung sind sie aus dem Interesse der Allgemeinheit am solidarischen Ausgleich innerhalb der Alterssicherung heraus von der Allgemeinheit zu tragen (vgl. auch Abschnitt II Randziffern 20 ff.).

7. In der Diskussion über die notwendige Strukturreform in der gesetzlichen Rentenversicherung werden in der Öffentlichkeit auch Regelungen über *Mindestsicherungen* diskutiert. Der Sozialbeirat nimmt hier zu den unterschiedlichen Formen einer Mindestrente im einzelnen nicht Stellung. Einhellig abgelehnt wird jedoch ein von der Rentenversicherung zu finanzierender Mindestanspruch, der unabhängig von der Vorleistung des einzelnen Versicherten ist.

Eine Aufstockung der Rentenansprüche jetziger Art auf eine für alle Staatsbürger gültige (steuerfinanzierte) Mindest- bzw. allgemeine Staatsbürgerrente (Grundrente) ist finanziell nicht tragbar, wenn man nicht einen Teil der erworbenen Ansprüche enteignen will. Derartige Systeme könnten erwogen werden, wenn keine erworbenen Ansprüche zu berücksichtigen wären, insbesondere also bei dem völligen Neuaufbau eines Alterssicherungssystems, nicht aber, wenn solche Ansprüche — wie jetzt in der Bundesrepublik Deutschland — in großem Umfang bereits bestehen.

Nach Meinung der Mehrheit des Sozialbeirats wären diskussionswürdig:

- eine beitragsbezogene Mindestrente (vgl. Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zu den längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung, BT-Drucksache 9/632 Randziffern 168 ff.),
- eine bessere Verzahnung von Rente und Sozialhilfe sowie
- die Fortführung der Regelung der „Rente nach Mindesteinkommen“.

Einige Beiratsmitglieder weisen allerdings darauf hin, daß letzteres gegen das Äquivalenzprinzip verstößt.

8. Eine nach Ansicht des Sozialbeirats wünschenswerte Stärkung des Versicherungsprinzips würde durch die Ausdehnung der Anrechnung von Erziehungszeiten als anspruchsbegründende Beitragszeiten oder auch die Einführung von Leistungen für Personen, die Pflegebedürftige betreuen, entstehen. Voraussetzung ist, daß die Finanzierung solcher zusätzlicher Leistungen, sofern keine Beiträge geleistet werden, nicht zu Lasten der Rentenversicherung, sondern aus allgemeinen Haushaltsmitteln erfolgt. (Abgelehnt werden damit vom Sozialbeirat Vorschläge, die sich für eine Begünstigung der Kindererziehung in der Rentenversicherung durch eine Differenzierung des Beitragssatzes oder des Steigerungsfaktors nach der Kinderzahl aussprechen.) In diesem Zusammenhang weist der Sozialbeirat darauf hin, daß es Aufgabe des Staates sei, die heute gegebenen Benachteiligungen von Familien mit Kindern zu beseitigen.

9. In finanzieller Hinsicht kann es nicht Ziel eines *Konsolidierungskonzeptes* für die Rentenversicherung sein, in jedem einzelnen Jahr einen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben zu gewährleisten. Immer ist die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung wie der Alterssicherungssysteme generell auch von kurzfristigen Änderungen der Beschäftigung, der Entwicklung von Löhnen und Gehältern der Versicherten, der Preissteigerungsrate sowie des Zinses abhängig. Bei einer nur kurzfristigen Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen die Leistungen einzuschränken oder den Beitragssatz anzuheben, wäre sowohl sozial- wie beschäftigungspolitisch problematisch und würde fortwährend Unruhe in das System der Alterssicherung tragen.

Läßt man aus diesen Gründen kurzfristige Ungleichgewichte in der Finanzentwicklung zu, so ist eine *ausreichende Schwankungsreserve* zwingend erforderlich; nach den Erfahrungen der letzten Jahre zu urteilen, muß sie erheblich größer sein als der jetzt im Gesetz geforderte Mindestbetrag von einer Monatsausgabe. Außerdem bleibt die Aufgabe vordringlich, die Bundesgarantie gesetzlich so zu regeln, daß sie im Falle von Liquiditätsengpässen sofort zum Zuge kommt (vgl. hierzu Abschnitt II B Randziffern 24 f.).

II. Vordringliche Maßnahmen im Rahmen einer Strukturreform

A. Konkretisierung des Grundsatzes einer gleichgewichtigen Entwicklung von verfügbaren Renten und Arbeitnehmerverdiensten

10. Den Schwerpunkt erster Maßnahmen für eine Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung sieht der Sozialbeirat in der Frage, wie die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung gemäß den Veränderungen der Arbeitsentgelte berechnet und *angepaßt* werden sollen. Diese Frage steht zweifellos auch in der Öffentlichkeit bei allen Überlegungen und Diskussionen zur Strukturreform im Vordergrund.

Der Sozialbeirat ist — wie schon in seinem erwähnten Gutachten über die langfristigen Probleme der Alterssicherung (vgl. BT-Drucksache 9/632, insbesondere Randziffer 19) — der Auffassung, daß die bisherige, im Jahre 1957 geschaffene Formel, wonach die Renten entsprechend dem durchschnittlichen Anstieg der Bruttoarbeitsentgelte aller Versicherten festgesetzt und angepaßt werden sollen, ergänzt oder verändert werden muß. Dies deshalb, weil die unveränderte Beibehaltung der bisherigen Formel (jedenfalls bei Betrachtung längerer Zeiträume und unter der Annahme einer weiteren Erhöhung der Abgabenbelastung vor allem auf Grund der demographischen Entwicklung) zu einer fortgesetzten Zunahme des Nettorentenniveaus (Verhältnis der verfügbaren Renten zu den Nettoarbeitsverdiensten vergleichbarer Arbeitnehmer) und damit zu zusätzlichen finanziellen Belastungen der Rentenversicherung führen würde.

Ein solcher Anstieg konnte als gerechtfertigt, ja erforderlich erscheinen, solange das Nettorentenniveau (vor allem durch den zeitlichen Rückstand der Bemessungsgrundlage verbunden mit starken Lohnsteigerungsraten) noch erheblich niedriger war als im Durchschnitt der letzten zehn Jahre. Unter den jetzt gegebenen Umständen würde der Sozialbeirat einen weiteren Anstieg des Nettorentenniveaus aus gesamtwirtschaftlichen, speziell auch beschäftigungspolitischen und finanziellen Gründen für problematisch halten. Eine solche Entwicklung würde letztlich die Beitragszahler zusätzlich und einseitig belasten.

In diesem Zusammenhang ist außerdem der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1980 über die Problematik der steuerlichen Gleichbehandlung von Renten im Vergleich zu den Beamtenpensionen mit zu berücksichtigen.

Bei der Bewertung der Entwicklung sieht der Sozialbeirat durchaus, daß seit dem Jahre 1977 trotz prinzipieller Beibehaltung der Bruttorentenformel ein weiterer Anstieg des Nettorentenniveaus durch eine Reihe von diskretionären Maßnahmen im Ergebnis vermieden worden ist. Allerdings ist es im Interesse der Versicherten und Rentner erforderlich, nach den vielfältigen, die Finanzlage verbessernden Maßnahmen mehr Stabilität und Kontinuität in der Rentenversicherung zu schaffen. Der So-

zialbeirat hält auch deshalb die Korrektur der Formel, nach der sich künftig der Anstieg der Renten richten soll, für unerlässlich.

11. Der Sozialbeirat hat die gegenwärtig diskutierten Vorschläge zur Verwirklichung des Zieles einer „gleichgewichtigen“ Entwicklung von verfügbaren Renten und Arbeitnehmerverdiensten in ihren wichtigsten Ausformungen eingehend beraten. Er ist dabei von fünf Grundmodellen ausgegangen, bei denen jeweils noch mehrere Varianten denkbar sind. Grundsätzlich können diese Modelle in „rentenversicherungsinterne“ und „rentenversicherungsexterne“ Lösungen eingeteilt werden. Die internen Modelle zielen ausschließlich auf eine Änderung der geltenden Rentenformel ab, während bei den externen Lösungen auch in außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung liegende Regelungen eingegriffen wird, was faktisch auf eine Änderung der Rentenbesteuerung hinausläuft.

Die diskutierten *internen Modelle* können wie folgt kurz charakterisiert werden:

- (1) Die „*lineare Nettoanpassung*“, bei der für die Erstfestsetzung und die jährliche Anpassung nicht mehr der durchschnittliche Anstieg der Bruttoarbeitsentgelte der Versicherten in einem vergangenen Zeitraum (vergangenes Jahr), sondern der Zuwachs durchschnittlicher Nettoarbeitsentgelte zugrunde gelegt wird.
- (2) Die „*belastungsäquivalente Rentenformel*“, die in der ersten Stufe eine „modifizierte Bruttoanpassung“ vorsieht, also die Formel für die Erstfestsetzung und die Anpassung so konzipiert, daß zunächst von dem Anstieg der Bruttoarbeitsentgelte der Versicherten eine etwaige Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung (und evtl. auch zur Arbeitslosenversicherung) abgesetzt, eine dadurch bedingte zusätzliche Belastung der Versicherteneinkommen also berücksichtigt wird. In einer zweiten Stufe werden darüber hinaus von jeder einzelnen Rente unterschiedliche Abschläge vorgenommen, die sich nach der Rentenhöhe sowie der Familiensituation richten und grundsätzlich die unterschiedliche Steuerbelastung gleichhoher Versicherteneinkommen simulieren sollen.

Neben diesen beiden internen Modellen werden drei *externe Lösungen* diskutiert, die eine modifizierte Bruttoanpassung mit einer bestimmten Rentenbesteuerung kombinieren:

- (3) Die „*Vollbesteuerung unter Gewährung eines absoluten Rentenfreibetrages*“, bei der die Renten unter Berücksichtigung „angemessener“ Freibeträge wie lohnsteuerpflichtige Einkommen versteuert werden.
- (4) Die „*Teilbesteuerung*“ („*modifizierte Ertragsanteilsbesteuerung*“), bei der der Einkommensanteil der Rente steuerlich erfaßt werden soll, d.h. der Teil des Rentenanspruchs, der bei durchschnittlicher Lebenserwartung über den Gegenwart der eigenen Beiträge hinausgeht.

- (5) Die „*Besteuerung mit einkommensproportionalen Freibeträgen*“ — ein Modell, das über die allgemein zu gewährenden Freibeträge hinaus den Gegenwert der gezahlten Beiträge durch zusätzliche, einkommensproportionale Freibeträge steuerfrei stellt. Diese Freibeträge sind also in etwa proportional zur Rentenhöhe festzulegen, weil die Summe der gezahlten Beiträge auch die Rentenhöhe bestimmt. In ihren Wirkungen können die Modelle (4) und (5) weitgehend identisch sein.

Für die in allen Modellen außer der reinen Nettoanpassung vorgesehene modifizierte Bruttoanpassung gibt es hinsichtlich der Bemessung und des Verfahrens mehrere Vorschläge, die einander im Ergebnis aber weitgehend ähneln und die prinzipiell geeignet sind, einem Anstieg der Belastung der Arbeitnehmer durch steigende Beitragssätze sachgerecht auch bei der Entwicklung der Renten und der Rentenanwartschaften Rechnung zu tragen. Da die Entscheidung für einen dieser Vorschläge zu einem erheblichen Teil von technischen Verfahrensfragen abhängt, sieht der Sozialbeirat hier davon ab, eine konkrete Ausformung zu diskutieren. Er verweist auf sein Gutachten über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BT-Drucksache 9/632 Randziffer 19), in dem ein Vorschlag dazu gemacht ist, hält aber auch andere Möglichkeiten für geeignet.

12. Jedes der fünf Grundmodelle hat *Vorzüge und Nachteile*. Da man diese bei der Beschlußfassung berücksichtigen sollte und politisch unterschiedlich gewichten kann, wird im folgenden entsprechend der Beratungsaufgabe des Sozialbeirats versucht, die wichtigsten dieser Vorzüge und Nachteile kurz darzulegen; daran anschließend werden die im Sozialbeirat vertretenen Positionen dargestellt.

Als Vorteil der beiden internen Lösungen kann man zunächst werten, daß die Einsparungen, die sich aufgrund der durch diese Modelle bewirkten Verlangsamung des Rentenzuwachses ergeben, in vollem Umfang innerhalb der Rentenversicherung entstehen und verbleiben, so daß sich — im Gegensatz zu Besteuerungslösungen — die Frage eines Retransfers nicht stellt. Es liegt auf der Hand, daß ein solcher Rückfluß große Schwierigkeiten bereiten würde; einmal, weil der Teil der Steuern, der bei dem Zusammentreffen mehrerer Einkommensquellen bei einem Einkommensbezieher auf die Rente entfällt, nicht exakt zu ermitteln ist, und zum zweiten, weil ja nur ein Teil der zusätzlichen Steuereinnahmen beim Bund anfällt. Vor allem aus diesen Gründen würden sich bei der gesetzlichen Regelung einer Rückführung der aus der Rentenbesteuerung stammenden Mittel an die Rentenversicherungsträger erhebliche Komplikationen einstellen.

Mehrere Mitglieder des Sozialbeirats sind jedoch der Meinung, daß der sogenannte Retransfer des Mehraufkommens aus einer Reform der Rentenbesteuerung in die Kassen der Rentenversicherungsträger keine unüberwindlichen Probleme aufwerfen sollte. Man müßte nur dafür sorgen, daß dieses

Mehraufkommen dem Bund zufließt und von diesem über einen erhöhten Bundeszuschuß an die Rentenversicherungsträger weitergeleitet wird. Die Länder und Gemeinden müßten also auf ihren Anteil an diesem Mehraufkommen verzichten, was ihnen auch zugemutet werden kann. Eine systematische Begründung hierfür läßt sich aus dem Gedanken ableiten, daß die staatliche Mitverantwortung für die Rentenfinanzen durchaus nicht allein Sache des Bundes sein muß. Die Länder können ohnehin nicht erwarten, daß die demographische Entwicklung (hier: Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf das Bildungssystem) für sie zu erheblichen finanziellen Entlastungen, für den Bund jedoch zu erheblichen Mehrbelastungen in Gestalt relativ steigender Bundeszuschüsse führt. Dieses Bild einer ungleichen Lastenverteilung würde noch schiefer, wenn die Länder auch noch ohne jegliche Beteiligung an den Finanzierungsrisiken der Rentenversicherung zusätzliche Einnahmenvorteile aus der Rentenbesteuerung für sich in Anspruch nehmen wollten.

Im übrigen ist anzuführen, daß die lineare Nettoanpassung tatsächlich das Nettorentenniveau konstant halten kann, während bei allen anderen diskutierten Modellen die Nettorenten relativ stärker wachsen würden als die Nettoarbeitsverdienste der Aktiven, weil sie ja im Durchschnitt niedriger besteuert würden, großenteils sogar steuerfrei blieben.

Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten wird zugunsten des belastungsäquivalenten Modells (das die Leistungsfähigkeit ja wesentlich berücksichtigt) angeführt, daß es geeignet ist, Verzerrungen in den individuellen Nettorentenniveaus, die sich nach verbreiteter Auffassung aufgrund der bisherigen Rentenformel ergeben, zu korrigieren. So liegt z.B. bei einem ledigen Versicherten mit hohem Einkommen die Rente prozentual zum letzten Nettoarbeitsverdienst erheblich höher als bei einem verheirateten, alleinverdienenden Versicherten mit unterdurchschnittlichem Arbeitsverdienst, eben weil sich die bei dem Ledigen früher stark greifende Steuerprogression bei der niedrigeren und nur mit einem relativ gering angesetzten Ertragsanteil der Steuer unterliegenden Rente nicht mehr so stark auswirkt. Die differenzierten Abschläge der belastungsäquivalenten Formel könnten solche Unterschiede einbrennen. Die anderen Modelle (mit Ausnahme der Vollbesteuerung unter Gewährung absoluter Freibeträge) können dies nicht oder nur in einem sehr beschränkten Umfang leisten, weil den Unterschieden in der Steuerbelastung der Erwerbstätigen je nach Einkommenshöhe und Familienstand keine entsprechend hohen Unterschiede in der Steuerbelastung der Rentner gegenüberstehen.

13. Gegen die internen Modelle wird geltend gemacht, daß es ordnungspolitisch nicht zu vertreten sei, Steuersimulationen derartigen Ausmaßes außerhalb des Fiskus vorzunehmen. Dabei werden verschiedene Aspekte angeführt.

Diese Modelle, vor allem das der belastungsäquivalenten Anpassung, sind nach einem im Auftrag des

Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung von Hans-Peter Schneider im Jahre 1984 erstatteten Gutachten über die Besteuerung von Renten nicht geeignet, dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts zur Besteuerung von Alterseinkünften zu entsprechen. So könnten diese Modelle entweder eine zusätzliche (quasi doppelte) Besteuerung nicht vermeiden bzw. sie verstießen gegen die Finanzverfassung, weil die Steuerhoheit den Gebietskörperschaften zusteht. Das Problem der Vereinbarkeit interner Lösungen mit dem Grundgesetz wird allerdings noch unterschiedlich beurteilt. Es wird angeführt, daß es nach dem derzeitigen Stand der Erkenntnis nicht sicher sei, daß bei Anwendung interner Modelle, speziell der belastungsäquivalenten Formel, eine zusätzliche Besteuerung der Renten unvermeidlich sei. Diese Frage bedürfe noch einer weiteren steuer- und verfassungsrechtlichen Auslotung.

Weiter wird eingewendet, daß das Modell der belastungsäquivalenten Rentenformel in einer sehr bedenklichen Weise Prinzipien des geltenden Rentenrechts mit Prinzipien des Steuerrechts vermische. Die wesentlichen Prinzipien der Rentenversicherung, das Prinzip der Beitragsbezogenheit und damit das Äquivalenzprinzip, würden erheblich verletzt, wenn nicht gar aufgegeben, weil die Anwendung der belastungsäquivalenten Rentenformel die Beziehung zwischen Beitragsleistung und Rente aufweiche. Das habe seinen Grund in der Tatsache, daß die Höhe der tatsächlich ausbezahlten Renten sich nicht mehr grundsätzlich, d.h. von den Elementen des sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung abgesehen, nach der Höhe der Beiträge richte, daß vielmehr der dann notwendige zusätzliche Faktor in der Rentenformel je nach der Rentenhöhe unterschiedlich sei und darüber hinaus von weiteren Größen, zum Beispiel dem Familienstand, mitbestimmt werde. Hieraus seien bei den Betroffenen auch Akzeptanzschwierigkeiten zu erwarten.

Andererseits komme auch das steuerrechtliche Prinzip der „Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit“ höchst unzureichend zur Geltung, am augenfälligsten bei der linearen Nettoanpassung, aber auch bei der belastungsäquivalenten Rentenformel. Die simulierte Besteuerung der Renten stelle ausschließlich auf die Rente ab. Nicht berücksichtigt würden die übrigen Einnahmen, die der Rentner selbst oder — im Falle der Zusammenveranlagung — auch sein Ehegatte beziehe. Umgekehrt kämen individuell bedingte Freibeträge nicht zum Tragen. Darin wird von vielen eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots (Artikel 3 Abs. 1 GG) gesehen. Als nicht ausreichend in diesem Zusammenhang wird angesehen, daß die Renteneinkommen bei der Besteuerung anderer Einkommen im Wege des Progressionsvorbehaltes berücksichtigt werden können, vor allem weil zu befürchten sei, daß bei einer internen Lösung die sonstigen Einkommen der Rentner steuerlich nicht erfaßt werden.

14. Speziell zugunsten des Modells der *linearen Nettoanpassung* wird neben den erwähnten Argumenten vorgebracht, daß es auch für die Rentenempfänger durchschaubar sei und vor allem, daß

die *rentensystematischen* Probleme geringer als beim Modell der belastungsäquivalenten Rentenformel seien. Insbesondere werde durch dieses Modell das Prinzip der Beitragsbezogenheit der Renten und damit auch das Äquivalenzprinzip nicht verletzt. In bezug auf die Bemessungsgrundlage „netto“ bestünden im übrigen Entscheidungsspielräume hinsichtlich der Berücksichtigung der Steuerbelastung (z. B. Durchschnittssteuersatz); denn auch bei der Bruttoanpassung wird ein Durchschnittswert zugrunde gelegt und nicht auf die individuellen Verhältnisse des einzelnen abgestellt.

Gegen dieses Modell werden indessen verteilungs- und sozialpolitische Nachteile angeführt. Es sei in hohem Maße bedenklich, daß nach diesem Modell die durchschnittliche Grenzbelastung der Arbeitnehmer mit Steuern auf die Rentner übertragen werde, obwohl das Niveau der Renten erheblich unter dem der Arbeitnehmerverdienste liege. Überhaupt sei zu fragen, ob wirklich der Gesamtdurchschnitt der Versicherteneinkommen mit dem der Rentner zu vergleichen sei und ob nicht der Familienstand und vieles andere mehr in den Vergleich einbezogen werden müßten. Hinzu komme, daß in diesem Modell wegen seines linearen Ansatzes die Empfänger niedriger Renten relativ ebenso belastet würden wie die Empfänger hoher Renten, was dem Gesichtspunkt der steuerlichen Leistungsfähigkeit, wie er im Progressionsprinzip zum Ausdruck kommt, nicht entspricht. Abgesehen von diesen verteilungspolitischen Bedenken falle ins Gewicht, daß es wegen der vielfältigen Überschneidungen zwischen der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer nicht möglich sei, den durchschnittlichen Anteil der auf die Arbeitsverdienste entfallenden Lohnsteuer zu erfassen; mithin wäre eine korrekte Nettolohnentwicklung als Maßstab für die Renten Anpassung gar nicht zu ermitteln. Es bestehe vielmehr die begründete Vermutung, daß die im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgewiesene Zunahme der Nettolöhne und -gehälter zu niedrig sei; eine Anpassung an diese Größe würde die Rentner also letztlich benachteiligen.

15. Was die Bewertung der *externen Modelle* betrifft, die eine zusätzliche Rentenbesteuerung vorsehen, stellen viele positive Aspekte der internen Lösung gleichzeitig Nachteile dieser Modelle dar und umgekehrt sprechen die problematischen Punkte der rentenversicherungsinternen Modelle oftmals für eine der Besteuerungsmodelle. Da diese Wechselbeziehungen unmittelbar einsichtig sind, erübrigt es sich hier, die bei den internen Lösungen angeführten Argumente bei der Bewertung der externen Modelle — quasi mit umgekehrten Vorzeichen — im einzelnen zu wiederholen. Zusammenfassend wird der entscheidende Vorteil der Modelle modifizierter Bruttoanpassung mit Besteuerung darin gesehen, daß sie die Prinzipien des Rentenrechts, insbesondere das der Lohnbezogenheit der Renten und das Äquivalenzprinzip wahren, den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine Änderung der Besteuerung der Renten zweifelsfrei Rechnung tragen und bei einer sachge-

128/86

rechten Ausgestaltung auch dem Prinzip der Einzelfallgerechtigkeit entsprechen.

Der Sozialbeirat betont, daß bei allen Formen der Besteuerung, auch der sog. „Vollbesteuerung mit Freibeträgen“, nicht die ganze Rente besteuert werden kann, ohne daß andernfalls wesentliche Grundsätze unseres Steuersystems in Frage gestellt würden. Der Verzehr von Ersparnissen bleibt nämlich im heutigen Steuersystem generell unbesteuert, obwohl das Steuerrecht bei einigen Sparformen bis zu bestimmten Höchstgrenzen eine Ersparnisbildung aus unbesteuerten Einkommen zuläßt. Von den Leistungen der Lebensversicherung werden sogar die unbesteuert angesammelten Zinsen der Ansparphase steuerfrei ausgezahlt. Bei der Teilbesteuerung (Modell 4) liegt die Begrenzung der Rentenbesteuerung auf der Hand. Gleiches gilt für eine Besteuerung, bei der Freibeträge (entsprechend den Beiträgen) einkommensproportional gewährt werden. Dagegen wird allerdings aus verteilungspolitischer Sicht vorgebracht, daß dadurch die Progressionswirkung der Steuer abgeschwächt werde, was dem Gesichtspunkt der steuerlichen Leistungsfähigkeit widerspreche. Was die Höhe des Einkommensanteils der Rente (üblicherweise als Ertragsanteil bezeichnet) bzw. der Freibeträge anbelangt, hält der Sozialbeirat es für erforderlich, daß die Festsetzung der Einkommensanteile oder der Freibeträge so erfolgt, daß bei der großen Mehrzahl der Rentner im Zeitpunkt der Umstellung keine Minderung des derzeitigen Rentenniveaus eintritt.

16. Entsprechend der unterschiedlichen Gewichtung der für oder gegen die einzelnen Modelle sprechenden Argumente ist die *Meinungsbildung des Sozialbeirats* zu diesem Komplex nicht einheitlich.

Die Mehrheit der Beiratsmitglieder spricht sich für eine Teilbesteuerung (modifizierte Ertragsanteilsbesteuerung) aus. Sind jedoch an deren Durchführung, insbesondere an die Ermittlung des zu versteuernden Einkommensanteils der Rente zu große Schwierigkeiten geknüpft, würden sich diese Mitglieder die in ihren Wirkungen gleiche Besteuerung mit einkommensproportionalen Freibeträgen zu eigen machen.

Ein Teil des Beirats votiert jedoch für eine interne Lösung, wobei diese Beiratsmitglieder allerdings darauf hinweisen, daß diese Modelle dann nicht empfohlen werden können, wenn die verfassungsrechtliche Prüfung definitiv ergibt, daß außerdem eine zusätzliche Besteuerung der Renten erfolgen muß. In diesem Falle würde sich durch die tatsächliche Besteuerung und die Steuersimulation, die sowohl mit der reinen Nettoanpassung als auch mit der belastungsäquivalenten Formel verbunden ist, eine Doppelbesteuerung ergeben.

Für eine Vollbesteuerung der Renten unter Gewährung absoluter Freibeträge hat kein Beiratsmitglied votiert. Für viele Mitglieder ist dabei ausschlaggebend, daß sie es für gerechtfertigt ansehen, wenn die im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung für die Altersversorgung aufgewendeten Mittel — die Beiträge wie die späteren Rückflüsse —

bis zu einer bestimmten Höhe steuerfrei bleiben und nur die darüber hinaus fließenden Leistungen besteuert werden, was freilich über die Rentenbesteuerung hinaus Konsequenzen für das Steuerrecht, insbesondere die steuerliche Behandlung privater Vorsorgeaufwendungen hätte.

In der Finanzwissenschaft wird oftmals der Standpunkt vertreten, daß jedes Einkommen nur einmal — entweder zum Zeitpunkt der Entstehung oder später — der Einkommensteuer zu unterwerfen sei (Korrespondenzprinzip), wobei für die Rentenversicherung vorgeschlagen wird, die Beiträge voll steuerfrei zu stellen und die Renten normal zu versteuern. Dies würde zu tiefgreifenden Eingriffen in andere Bereiche des Steuerrechts, insbesondere die Besteuerung von Lebensversicherungsleistungen, zwingen — eine Problematik, die zu komplex ist, als daß sie im Rahmen dieses Gutachtens behandelt werden könnte.

Einige Mitglieder des Sozialbeirats sind der Auffassung, die hier dargestellten Besteuerungsvarianten müßten in der Tat so ausgestaltet werden, daß auf mittlere und längere Sicht eine spürbare effektive Besteuerung der höheren Renten gewährleistet sei. Insbesondere müsse sichergestellt werden, daß die an Bedeutung zunehmenden sonstigen Einkünfte der Rentner ebenso besteuert würden wie die der Erwerbstätigen. In diesem Zusammenhang sei zu berücksichtigen, daß durch die demographischen Verschiebungen die Zahl der reguläre Einkommensteuer entrichtenden Erwerbstätigen immer niedriger werde. Wollte man verhindern, daß einer schrumpfenden Steuerzahlerbasis übermäßig wachsende Pro-Kopf-Belastungen auferlegt würden, müßten auch die Rentner in den Kreis jener einbezogen werden, die effektiv Einkommensteuer entrichten.

B. Höhe und Fortschreibung des Bundeszuschusses, Bundesgarantie, Schwankungsreserve

17. Der Sozialbeirat ist der Auffassung, daß alle gesetzgeberischen Maßnahmen, durch die das Recht der gesetzlichen Rentenversicherung an die veränderten ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen angepaßt werden soll, durch eine *veränderte Bemessung des Bundeszuschusses* ergänzt werden müssen. Nach Auffassung einer großen Mehrheit des Sozialbeirats haben sich die insoweit erforderlichen Maßnahmen nicht allein auf eine Veränderung der Formel zu beschränken, durch die der Bundeszuschuß jährlich fortgeschrieben wird; unabhängig davon muß auch die Basis des Bundeszuschusses, von der aus die laufende Fortschreibung vorgenommen wird, erhöht werden.

18. Durch die Koppelung des Anstiegs des Bundeszuschusses, der 1957 betragsmäßig in den Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetzen festgesetzt worden ist, an die Veränderung der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte eines Dreijah-

10

188/86

reszeitraums, ist bekanntlich der Anteil des Bundeszuschusses an der Deckung der Rentenausgaben in der Arbeiter- und Angestelltenversicherung zu Lasten des Anteils der Beiträge von 31,8 v. H. 1957 auf 17,8 v. H. 1985 gesunken, weil die Rentenausgaben wesentlich stärker gestiegen sind als die durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte. Dieser Rückgang vollzog sich freilich im wesentlichen bis Anfang der siebziger Jahre; bereits 1970 betrug der Anteil nur noch 18,8 v. H.

Die Ursachen für den stärkeren Anstieg der Rentenausgaben sind vielfältig; ausschlaggebend waren insbesondere folgende Gründe:

- Durch die Einbeziehung neuer Personenkreise in die gesetzliche Rentenversicherung mit einem für die Rentenversicherung ungünstigen Verhältnis von Beitragsleistung zu Rentenlaufzeit, die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen, die gegenüber Männern einen früheren Rentenanspruch haben, den stärkeren Versicherungsgrad der deutschen Bevölkerung und durch die gestiegene Lebenserwartung ist die Zahl der Leistungsempfänger im Verhältnis zu den Beitragszahlern und dadurch das Ausgabevolumen der Rentenversicherung im Verhältnis zur Lohnentwicklung überproportional gestiegen.
- Die Leistungsausgaben wurden in der Vergangenheit durch zahlreiche Verbesserungen des Leistungsrechts ausgeweitet, was im Verhältnis zur Lohnentwicklung ebenfalls zu einem stärkeren Anstieg der Rentenausgaben führte.

Die sich aus dieser Entwicklung ergebenden finanziellen Probleme sind in der Vergangenheit vom Gesetzgeber durch eine stärkere Belastung der Beitragszahler und durch Korrekturen im Leistungsrecht aufgefangen worden, ohne daß dies Auswirkungen auf den Umfang der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung gehabt hätte. Dies hat andererseits zur Folge, daß der Anteil des Bundeszuschusses an den Gesamtausgaben des Bundes seit 1957 relativ konstant geblieben ist; er betrug im Jahre 1957 10,8 v. H. und beläuft sich 1985 auf 9,7 v. H.

19. Der Sozialbeirat hat diese Entwicklung in der Vergangenheit wiederholt kritisiert. Er ist der Auffassung, daß es zur Bewältigung der Probleme, die aus den veränderten ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen längerfristig für die gesetzliche Rentenversicherung entstehen, nunmehr aus verteilungspolitischen, gesamtwirtschaftlichen und sozialpolitischen Gründen erforderlich ist, daß der Bund sich mit einem höheren finanziellen Beitrag an der Finanzierung der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt, um seiner Verantwortung für die Erhaltung der Funktionsfähigkeit dieses Alterssicherungssystems gerecht zu werden. Aus diesem Grunde schlägt der Sozialbeirat mit großer Mehrheit vor, die Basis des Bundeszuschusses deutlich anzuheben und ihn künftig entsprechend der Entwicklung der Rentenausgaben und des Beitragssatzes fortzuschreiben.

20. Über die Frage, wie die Forderung nach einer Anhebung der Basis des Bundeszuschusses systematisch zu begründen sei, bestanden im Sozialbeirat unterschiedliche Auffassungen.

Ein Teil der Mitglieder des Sozialbeirats ist der Auffassung, der Gesetzgeber habe den Bundeszuschuß 1957 (ebenso wie seinerzeit der Reichstag den früheren „Reichsbeitrag“) als einen wie einen Beitrag zu behandelnden Finanzierungsanteil des Staates konzipiert. Hierfür spricht nach Auffassung dieser Mitglieder die Tatsache, daß die Höhe des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten faktisch so festgesetzt worden ist, daß zum Ende des ersten zehnjährigen Deckungsabschnitts bei einem aus damaliger Sicht als zumutbar angesehenen Beitragssatz von 14 v. H. nach den damaligen versicherungstechnischen Bilanzen das Ziel einer Rücklage in Höhe einer Jahresausgabe gewährleistet werde.

Dafür spreche ferner die Tatsache, wie der Bundeszuschuß auf die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten verteilt worden sei. Eine gleichgewichtige Aufteilung des Bundeszuschusses nach dem Einnahmenvolumen oder dem Ausgabevolumen oder nach anderen Kriterien hätte nämlich wegen der unterschiedlichen Versicherten- und Ausgabestrukturen in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten und unter Berücksichtigung der absehbaren Veränderungen zu einer sehr unterschiedlichen Finanzentwicklung geführt, die der Gesetzgeber durch die diskretionäre Verteilung des Bundeszuschusses auf die beiden Versicherungszweige für den ersten zehnjährigen Deckungsabschnitt vermeiden wollte.

Außerdem habe der Gesetzgeber den Bundeszuschuß an die Lohnentwicklung angebunden, die bei gegebenem Beitragssatz für die Höhe der Beitragseinnahmen von wesentlicher Bedeutung sei. Aus dieser grundsätzlichen Entscheidung des Gesetzgebers hätten die nach 1957 vorgelegten versicherungstechnischen Bilanzen die Folgerung gezogen und im Zusammenhang mit Erhöhungen des Beitragssatzes eine entsprechende Erhöhung des Bundeszuschusses vorgesehen. Trotz des gesetzlichen Wortlauts könne die Höhe des Bundeszuschusses nicht auf die Abgeltung bestimmter Leistungen bezogen werden, weil die unterschiedliche Aufteilung des Bundeszuschusses auf die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten allein ihre Rechtfertigung darin finde, daß bei gleichen Rechten und Pflichten in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten, insbesondere bei gleichem Beitragssatz, zur Finanzierung der Ausgaben der Angestelltenversicherung ein geringerer Beitrag des Staates erforderlich sei als in der Rentenversicherung der Arbeiter. Da der Gesetzgeber im Zusammenhang mit den Beitragssatzveränderungen seit 1968 von 14 v. H. auf z. Z. 19,2 v. H. eine entsprechende Veränderung der Höhe des Bundeszuschusses nicht vorgenommen habe, sei eine sofortige Anhebung des Bundeszuschusses sachlich gerechtfertigt.

Für einen anderen Teil der Mitglieder des Sozialbeirats steht bei der Neuorientierung des Bundes-

11

188/86

zuschusses das Versicherungsprinzip im Vordergrund. Nach dem Versicherungsprinzip dürften nur die dem Beitrag äquivalenten Leistungen durch Beiträge finanziert werden. Der Idee des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung entsprechend müßte daher der Bundeszuschuß an die Höhe und Entwicklung der nicht beitragsäquivalenten Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung gekoppelt werden. Diese Leistungen beruhen auf einer allgemein politischen Entscheidung und wären daher nicht von den Beitragszahlern proportional zu ihrem Einkommen bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze, sondern von der Allgemeinheit der Steuerzahler zu finanzieren.

Die Forderung nach einer Erhöhung des Bundeszuschusses mit dem Ziel, die nicht beitragsäquivalenten Leistungen ganz oder zumindest zu einem wesentlich größeren Teil durch die Allgemeinheit der Steuerzahler finanzieren zu lassen, bedeute daher, das Versicherungsprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung wesentlich zu stärken. Dies sei auch im Hinblick auf eine sachgerechte Aufteilung der durch die gesetzliche Rentenversicherung zu deckenden Risiken auf eine Beitrags- und Steuerfinanzierung und damit zur Lösung der verteilungs- und sozialpolitischen Probleme erforderlich, die mit einer Finanzierung von Staatsaufgaben durch Beiträge verbunden seien. Zwar stoße die Bestimmung und Berechnung der Leistungen, die als nicht beitragsäquivalent zu gelten hätten, auf Schwierigkeiten. Es sei jedoch gesichert, daß der Umfang dieser Leistungen weit höher sei als der sich nach der bisherigen Rechtslage ergebende Bundeszuschuß, der daher angemessen zu erhöhen sei, um seiner systematischen Aufgabe, die nicht beitragsäquivalenten Leistungen ganz oder zumindest größtenteils zu decken, gerecht zu werden.

21. Die große Mehrheit der Mitglieder des Sozialbeirats hält daher eine Anhebung des Bundeszuschusses für geboten. Bei der Frage, auf welche Basis der Bundeszuschuß angehoben werden sollte, insbesondere ob dabei eine Annäherung an die früheren Quoten des Bundeszuschusses, also an einen Anteil von rd. 30 v. H. der Rentenausgaben, erreicht werden kann, ist sich der Sozialbeirat der Problematik einer ins Gewicht fallenden Erhöhung des Bundeszuschusses bewußt. Bei der Beantwortung der Frage nach einer sachgefechten Verteilung der Lasten zwischen Steuerzahlern und Beitragszahlern ist der Frage, ob ein Anstieg der Gesamtbelastung überhaupt vertretbar ist, eine entscheidende Bedeutung zuzumessen. Es fragt sich jedoch zunächst, ob und inwieweit die für eine Erhöhung des Bundeszuschusses benötigten Mittel nicht durch Einsparungen oder Entlastungen der öffentlichen Haushalte in anderen Bereichen, z. B. im Zusammenhang mit den sich allmählich abbauenden Kriegsfolgelasten oder im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel, aufgebracht werden können. Insoweit würde der Sozialbeirat durchaus Verständnis für eine durch Umschichtungen nur allmählich erreichbare Erhöhung des Bundeszuschusses im Hinblick auf sonst eventuell eintretende Fi-

nanzierungsprobleme der Gesamtheit der öffentlichen Haushalte haben.

Läßt sich die Erhöhung des Bundeszuschusses nur über eine Erhöhung der direkten und/oder indirekten Steuern erreichen, müssen nach Auffassung des Sozialbeirats die möglichen gesamtwirtschaftlichen und fiskalpolitischen Folgen sorgfältig bedacht werden. Würden zur Deckung einer mit der Erhöhung des Bundeszuschusses verbundenen Mehrbelastung die direkten Steuern erhöht, könnte die damit verbundene Belastung sowohl die individuelle Leistungsbereitschaft als auch die Investitionsbereitschaft beeinflussen, was die Produktivitätsentwicklung und damit insbesondere die internationale Wettbewerbsfähigkeit berührte. Würde dagegen durch eine Erhöhung der indirekten Steuern dem gegenwärtigen Trend gefolgt, die Belastung mit direkten Steuern möglichst zu vermindern, auf keinen Fall jedoch zu erhöhen, ist zu bedenken, daß indirekte Steuern ähnlich regressiv wirken können wie Beiträge, für deren Erhebung die individuellen Arbeitsentgelte nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze herangezogen werden, wenngleich sie einen breiteren Kreis der Bevölkerung treffen. Entscheidend für die Auffassung der weit überwiegenden Mehrheit des Sozialbeirats, den Anteil des Bundes an den Ausgaben der Rentenversicherung auch unter Inkaufnahme einer Belastungssteigerung zu erhöhen, ist aber, daß sich infolge der Beitragsbemessungsgrenze und der Begrenzung ausschließlich auf Arbeitsentgelte eine überwiegende Belastung durch Beitragszahlung wegen der sonst eintretenden regressiven Wirkungen, d. h. der stärkeren Belastung niedriger und mittlerer Einkommen, verbietet. Im Hinblick auf die Auswirkungen der demographischen Veränderungen ist vielmehr eine stärkere Beteiligung des Staates, also der Gesamtheit der Steuerzahler geboten.

Ein Beiratsmitglied ist allerdings der Auffassung, daß eine diskretionäre Aufstockung des Bundeszuschusses auch mit den angegebenen Argumenten nicht zu rechtfertigen sei. Zum einen könne der Bund schon deshalb nicht als „dritter Beitragszahler“ mit gleichen Pflichten wie Arbeitnehmer und Arbeitgeber angesehen werden, weil er kaum originäre, im Produktionsprozeß erwirtschaftete Einkommen beziehe, sondern sich selbst über Zwangsabgaben finanziere. Zum anderen sei die Spanne der Möglichkeiten, die versicherungsfremden Leistungen abzugrenzen, so weit, daß daraus keine zwingende Regelung für eine ins Gewicht fallende Aufstockung des Bundeszuschusses hergeleitet werden könne.

22. Der Sozialbeirat ist einhellig der Auffassung, daß die Fortentwicklung des Bundeszuschusses künftig nicht mehr nach der Lohnentwicklung, sondern nach der Entwicklung der Rentenausgaben vorgenommen werden sollte. Nur dadurch werde gewährleistet, daß der Umfang der Beteiligung des Bundes für die gesetzliche Rentenversicherung künftig auf einer verlässlichen Grundlage beruht; die Anknüpfung des Bundeszuschusses an die Entwicklung der Ausgaben stellt nämlich sicher, daß sich die Beteiligung des Staates an der Finanzie-

12

rung der Ausgaben auf Dauer stabilisiert und es nicht — wie in der Vergangenheit — zu einer Entwicklung kommt, die eine infolge des stärkeren Ausgabenzuwachses sinkende Beteiligung des Staates an den Ausgaben der Rentenversicherung zur Folge hat. Dadurch würde zunächst dem Grundsatz nach auch eine angemessene Beteiligung des Staates an den bevölkerungsdynamisch bedingten Kosten der gesetzlichen Rentenversicherung sichergestellt.

23. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung stellt sich freilich die Frage, ob die Anbindung des Bundeszuschusses an die Entwicklung der Rentenausgaben ausreicht, um den Bund gleichgewichtig an den dadurch bedingten Belastungen zu beteiligen. Dies ist nach Auffassung der Mehrheit des Sozialbeirats deshalb nicht der Fall, weil die Anbindung an die Ausgabenentwicklung die Belastungen nicht ausreichend berücksichtigt, die durch die demographisch bedingte Veränderung des Verhältnisses von aktiv erwerbstätigen Beitragszahlern zu Rentenempfängern entstehen. Diese Veränderung kann nämlich zur Folge haben, daß trotz konstanter Ausgabenentwicklung wegen des sich verschlechternden Bevölkerungsaufbaus ein Anstieg der Belastungen der Beitragszahler durch Erhöhung der Beitragssätze eintritt. Die demographischen Veränderungen des Aufbaus der deutschen Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten sind nach Auffassung des Sozialbeirats ein gesamtgesellschaftliches Problem. Die Bewältigung der darauf zurückzuführenden Auswirkungen kann daher nicht allein den Beitragszahlern überlassen bleiben, vielmehr hat sich der Staat und damit die Gesamtheit der Steuerzahler daran angemessen zu beteiligen.

Um dies zu erreichen, ist es nicht nur sinnvoll, sondern auch verteilungspolitisch geboten, den Bundeszuschuß zusätzlich zu seiner laufenden Anpassung an die Ausgabenentwicklung künftig mit derselben prozentualen Rate zu erhöhen, um die die Beitragssätze steigen. Dies würde zur Folge haben, daß die demographisch bedingten Beitragssatzerhöhungen und der dadurch entstehende Belastungsanstieg bei den Beitragszahlern wesentlich gemildert werden könnte. Durch dieses Verfahren würde erst in vollständiger Weise dem Grundsatz entsprochen, die demographisch bedingten Belastungen nicht einseitig von den Beitragszahlern tragen zu lassen, sie vielmehr — soweit die Einnahmeseite der gesetzlichen Rentenversicherung berührt wird — auf Beitragszahler und Staat gleichgewichtig zu verteilen. Der Sozialbeirat knüpft insoweit grundsätzlich an seine bereits im Gutachten zu den langfristigen Problemen der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland vertretene Auffassung an (vgl. BT-Drucksache 9/632 Randziffer 20).

Ein Mitglied des Sozialbeirats vertritt dagegen die Auffassung, daß der Bundeszuschuß allein an die Rentenausgaben gekoppelt werden sollte. Mit der Bindung an diese gegenüber der gegenwärtigen Regelung stärker wachsende Bemessungsgrundlage werde der Bund und damit der Steuerzahler in ausreichendem Maße an den demographisch bedingten

Belastungen beteiligt. Hier sei auch zu berücksichtigen, daß höhere Steuern zur Finanzierung der Rentenfinanzen gleichzeitig die Beitragszahler treffen würden, da die Masse der Steuerzahler gleichzeitig Beiträge zur Rentenversicherung entrichtete. Außerdem werde bei einer ständigen Erhöhung des Bundesanteils an der Finanzierung der Rentenversicherung die Frage immer akuter, ob dies noch mit der angestrebten Stärkung des Versicherungsprinzips vereinbar sei.

24. Der Sozialbeirat hat in der Vergangenheit darüber hinaus immer wieder betont, daß er die derzeitigen Regelungen über die *Höhe der Mindestschwankungsreserve* für revisionsbedürftig hält. Die Schwankungsreserve kann ihre Funktion, kurzfristige, insbesondere konjunkturell bedingte Einnahmeschwankungen auszugleichen, nur erfüllen, wenn sie ausreichend hoch bemessen ist. Zwar hat die Aktualisierung der Rentenanpassung zur Folge, daß sich Einnahmen und Ausgaben zeitlich in stärkerem Maße als in der Vergangenheit parallel entwickeln. Andererseits hat die vom Gesetzgeber vorgenommene Neuordnung der Beitragszahlung der Bundesanstalt für Arbeit für deren Leistungsbezieher zur Folge, daß die gesetzliche Rentenversicherung wieder in eine größere Abhängigkeit von der aktuellen Wirtschaftsentwicklung, insbesondere von deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt geraten ist. Schon deswegen ist es erforderlich, das zum Ausgleich von Einnahmeschwankungen, die ihre Ursache in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben, zu bildende finanzielle Reservepolster auf eine Größenordnung zu bringen, die kurzfristige Eingriffe des Gesetzgebers in die Einnahme- oder Ausgabenentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, wie sie seit 1977 aufgrund der aktuellen Finanzentwicklung mehrfach erforderlich waren, entbehrlich macht.

25. Der Sozialbeirat wiederholt im übrigen seine bisherige Forderung nach einer *Konkretisierung der Bundesgarantie*. Eine solche Maßnahme würde dazu beitragen, Beitragszahlern und Rentnern das Gefühl zu vermitteln, daß der Bund die Sicherheit der Renten und die Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung auf Dauer gewährleistet. Darüber hinaus regt er an, die Bundesgarantie im Grundgesetz zu verankern.

C. Neuordnung der Anrechnung und Bewertung der beitragslosen Zeiten

26. Weiteren Handlungsbedarf bei der Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung sieht der Sozialbeirat auch in einer *Neuordnung der Anrechnung und Bewertung der beitragslosen Zeiten*. Dabei stehen für den Sozialbeirat rentensystematische und sozialpolitische Erwägungen zwar im Vordergrund. Bei einer sozialpolitisch vertretbaren Begrenzung der Aufwendungen aus der Anrechnung dieser Zeiten sieht er in einer Neuordnung aber durchaus auch ein Instrument, das einen — wenn auch begrenzten — finanziellen Beitrag zur Bewältigung der langfristigen Probleme leisten kann.

18/86

27. Die sachgerechteste Lösung des größten Teils der mit der Anrechnung von beitragslosen Zeiten verbundenen Problematik besteht nach Auffassung des Sozialbeirats darin, die *Ausfallzeiten* soweit wie möglich zu *Beitragszeiten* zu machen. Dies gilt zunächst und vor allem für die Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen. Für diese Zeiten sollte nach Auffassung der großen Mehrheit des Sozialbeirats Versicherungspflicht und Beitragspflicht auf der Grundlage des entgangenen Bruttoarbeitsverdienstes eingeführt werden, wie sie teilweise schon früher bis zu den Haushaltsbegleitgesetzen 1983 und 1984 bestanden haben. Um eine sofortige unangemessene Belastung der Träger von Lohnersatzleistungen zu vermeiden, halten diese Mitglieder des Sozialbeirats auch eine stufenweise Einführung einer verstärkten Beitragspflicht der Träger von Lohnersatzleistungen für möglich. In der derzeitigen Regelung, wonach während der Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen Beiträge auf der Grundlage der individuellen Lohnersatzleistung gezahlt werden und diese Zeiten als Ausfallzeiten angerechnet und bewertet werden, sieht der Sozialbeirat schon aus systematischen Gründen kein langfristig tragfähiges Konzept.

Mit seiner Forderung nach Umwandlung der Ausfallzeiten in Beitragszeiten geht der Sozialbeirat über die Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen hinaus und schließt in diese Forderung vor allem auch die Ausbildungsausfallzeiten ein. Dabei ist er sich der Schwierigkeiten bewußt, die sich bei der Durchsetzung einer entsprechenden Regelung gegenüber den allein in Betracht kommenden Kostenträgern, d. h. gegenüber Bund und Ländern, ergeben werden. Ein Teil der Mitglieder des Sozialbeirats gibt zu bedenken, daß eine Beitragspflicht des Bundes oder der Länder für die Ausbildungsausfallzeiten die Durchsetzung einer sachgerechten Regelung über die Neuorientierung und Fortschreibung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung erschweren könnte.

Ein großer Vorteil der dargestellten Konzeption besteht nach Auffassung des Sozialbeirats auch darin, daß damit ein wichtiger Bereich des Rentenrechts gesetzestechnisch vereinfacht und für die Betroffenen insgesamt transparenter und einsichtiger wird. Der Sozialbeirat geht davon aus, daß durch Übergangsregelungen dem Vertrauensschutz der Versicherten sowohl unter verfassungsrechtlichen als auch unter sozialpolitischen Gesichtspunkten in einem ausreichenden Maße Rechnung getragen wird.

28. Sofern eine Umwandlung der Ausbildungsausfallzeiten in Beitragszeiten nicht erreichbar sein sollte, hält der Sozialbeirat im Hinblick auf die Entwicklung der Zahl der Versicherten mit weiterer schulischer Ausbildung und der Dauer dieser Ausbildung eine weitere Begrenzung der Aufwendungen aus der Anrechnung dieser Zeiten für unumgänglich. Dabei denkt der Sozialbeirat vor allem an eine Begrenzung der Anrechenbarkeit der Ausbildungszeiten in zeitlicher Hinsicht; der Sozialbeirat hält darüber hinaus aber auch eine Herabsetzung der Bewertung dieser Zeiten, allerdings unter Be-

achtung des verfassungsrechtlich gebotenen Grundsatzes des Vertrauensschutzes, für sozialpolitisch geboten und finanziell erforderlich, zumal auch Kindererziehungszeiten, also Zeiten, in denen Versicherte einen wichtigen Beitrag zur Funktionsfähigkeit des Generationenvertrages leisten, nur mit 75 v. H. bewertet werden. Zur Vermeidung von Versorgungslücken, die aus einer solchen Regelung sich möglicherweise ergeben könnten, zieht ein Teil der Mitglieder des Sozialbeirats Regelungen in Betracht, wonach für Ausbildungszeiten, die nicht mehr rentensteigernd berücksichtigt werden, in der Phase der Erwerbstätigkeit Rentenversicherungsbeiträge nachentrichtet werden können. Damit würde auch der Ungleichbehandlung unterschiedlich langer Ausbildungszeiten entgegengewirkt werden können.

29. Läßt sich die grundsätzliche Forderung des Sozialbeirats, die Ausfallzeiten soweit wie möglich in Beitragszeiten umzuwandeln, nicht verwirklichen, hält der Sozialbeirat bisher bekannt gewordene Vorstellungen, Ausfallzeiten künftig nicht mehr nach dem Alles-oder-Nichts-Prinzip, sondern im Verhältnis der tatsächlichen zur möglichen Beitragsleistung (*Beitragsdichte*) anzurechnen, für eine dann immerhin sachgerechte Lösung, wenn vom einzelnen Versicherten nicht zu vertretende Unterbrechungen (z. B. Zeiten der Kindererziehung, Ausfallzeiten) bei der Berechnung der möglichen Beitragszeit außer Ansatz bleiben.

30. Der Sozialbeirat sieht keine Notwendigkeit, die geltende Regelung der Anrechnung und Bewertung der *Ersatzzeiten* zu ändern, da es sich hierbei um auslaufende Tatbestände handelt. Im übrigen würde der besondere Entschädigungscharakter der Ersatzzeiten verfehlt, wenn ihre Bewertung von der Beitragsdichte des Versicherten abhängig gemacht wird.

Die Funktion der Zurechnungszeit, auch jüngeren erwerbsgeminderten Versicherten eine lebensstandardorientierte Rente zu ermöglichen, muß erhalten bleiben. Eine Neubewertung der Zurechnungszeit nach dem Prinzip der Beitragsdichte könnte insbesondere jüngere Erwerbsunfähigkeitsrentner erheblich benachteiligen, wenn ihre Zurechnungszeit infolge geringerer Beitragsdichte abgewertet würde. Deshalb sollte die geltende Regelung bezüglich der Zurechnungszeiten nach Auffassung des Sozialbeirats als sozialpolitisch angemessen aufrechterhalten bleiben.

D. Quantitative Auswirkungen der wichtigsten diskutierten Maßnahmen

31. Der Sozialbeirat hat den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung gebeten, die finanziellen Wirkungen der Vorschläge des Sozialbeirats durch Modellrechnungen zu quantifizieren, um festzustellen, in welchem Umfang die erörterten Maßnahmen zur Besserung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung langfristig beitragen könnten. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind

14

188/86

den nachstehenden Übersichten 2 bis 5 zu entnehmen.

Diese Berechnungen gehen von der Grundkonzeption des Maßnahmenpakets aus, wonach weder Rentner, noch Bund, noch Beitragszahler einseitig zur Konsolidierung herangezogen werden sollen,

vielmehr über Rückkoppelungseffekte Beitrags-satzerhöhungen beispielsweise auf den Rentenanstieg (modifizierte Bruttoanpassung) dämpfend und auf den Bundeszuschuß erhöhend wirken.

Ein Teil des Sozialbeirats weist darauf hin, daß diese Modellrechnung zwar geeignet ist, rein

Übersicht 2

Die finanziellen Auswirkungen möglicher Konsolidierungsmaßnahmen

Jahr	Veränderung der							
	— Entgelte für die Jahre 1986 ff. 3,0 v.H. p.a. — Anzahl der Arbeiter und der Angestellten für die Jahre 1986 bis 1989: 0,2 v.H. p.a. Für die Jahre 1990 ff. wird zunächst eine konstante, später abnehmende Anzahl von Arbeitern und Angestellten unterstellt.							
	Grundrechnung (geltendes Recht)	modifizierte Bruttoanpassung ab 1990	Anhebung Bundeszuschuß auf 20 v.H. d. Rentenausgaben im Jahre 1990	Anbindung des Bundeszuschusses an		Neubewertung beitragsloser Zeiten ab 1990 ¹⁾	Beiträge für Lohnersatzleistungen ²⁾ nach dem Bruttoentgelt ab 1990	Kumulation der vorhergehenden Maßnahmen (Spalten 2, 3, 5, 6, 7)
	(1)	(2)	(3)	Rentenausgaben ab 1990	Rentenausgaben und Beitragssatz ab 1990	(6)	(7)	(8)
Beitragssatzdifferenz im jeweiligen Jahr gegenüber dem geltenden Beitragssatz in Prozentpunkten ³⁾								
1986								
1987								
1988								
1989	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
1990	0,8	0,8	0,1	0,8	0,7	0,8	0,1	—
1991	1,1	1,0	0,4	1,0	0,9	1,1	0,4	—
1992	1,3	1,3	0,7	1,2	1,1	1,3	0,6	—
1993	1,6	1,4	1,0	1,4	1,2	1,5	0,9	—
1994	1,8	1,7	1,2	1,6	1,5	1,8	1,2	—
1995	2,2	2,0	1,6	2,0	1,7	2,2	1,5	0,1
1996	2,6	2,4	2,0	2,3	2,0	2,5	1,9	0,9
1997	3,0	2,7	2,4	2,7	2,3	3,0	2,4	1,0
1998	3,6	3,2	2,8	3,2	2,6	3,4	2,8	1,4
1999	4,0	3,7	3,5	3,6	3,1	4,0	3,4	1,7
2000	4,7	4,2	4,0	4,2	3,5	4,6	4,1	2,1
2001	5,3	4,7	4,7	4,7	3,9	5,2	4,5	2,4
2002	5,9	5,2	5,2	5,3	4,3	5,7	5,2	2,8
2003	6,4	5,7	5,8	5,6	4,7	6,3	5,7	3,0
2004	6,9	6,1	6,3	6,2	5,1	6,8	6,3	3,3
2005	7,4	6,5	6,7	6,5	5,3	7,2	6,6	3,6

¹⁾ Vorläufige grobe Schätzung

²⁾ Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Übergangsgeld, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld, Krankengeld

³⁾ Nach geltendem Recht (1986) beträgt der Beitragssatz 1986: 19,2 v.H.; 1987—1989: 18,7 v.H. und ab 1990: 18,5 v.H. In den Berechnungen wurde unterstellt, daß bei Unterschreitung der Mindestdschwankungsreserve von einer Monatsausgabe im jeweiligen Jahr der Beitragssatz in dem Umfang erhöht wird, wie es zur Sicherstellung dieses Schwellenwertes erforderlich ist.

15

188/86

quantitativ die Entlastungswirkungen der in Abschnitt II erörterten und als vordringlich angesehenen Maßnahmen aufzuzeigen; sie dürfe aber angesichts der bei diesem Maßnahmenbündel noch verbleibenden Beitragssatzerhöhungen nicht als umfassendes Konzept des Sozialbeirats für die Lösung der Probleme bis zum Jahre 2005 mißverstanden

werden. Ebenso ließen sich für diesen Zeitraum andere Modelle durchrechnen, in denen z.B. zusätzlich eine gewisse Absenkung des Rentenniveaus oder ein Hinausschieben des „Verrentungsalters“ (vgl. hierzu auch Randziffer 45) berücksichtigt wäre. Von der rechnerischen Darstellung solcher Modelle soll hier aber Abstand genommen werden.

Übersicht 3

Die finanziellen Auswirkungen möglicher Konsolidierungsmaßnahmen

Jahr	Veränderung der — Entgelte für die Jahre 1986 ff. 5,0 v.H. p.a. — Anzahl der Arbeiter und der Angestellten für die Jahre 1986 bis 1989: 0,5 v.H. p.a. Für die Jahre 1990 ff. wird zunächst eine konstante, später abnehmende Anzahl von Arbeitern und Angestellten unterstellt							
	Grundrechnung (geltendes Recht)	modifizierte Bruttoanpassung ab 1990	Anhebung Bundeszuschuß auf 20 v.H. d. Rentenausgaben im Jahre 1990	Anbindung des Bundeszuschusses an		Neubewertung beitragsloser Zeiten ab 1990 ¹⁾	Beiträge für Lohnersatzleistungen ²⁾ nach dem Bruttoentgelt ab 1990	Kumulation der vorhergehenden Maßnahmen (Spalten 2, 3, 5, 6, 7)
				Renten- ausgaben ab 1990	Rentenausgaben und Beitragssatz ab 1990			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Beitragssatzdifferenz im jeweiligen Jahr gegenüber dem geltenden Beitragssatz in Prozentpunkten ³⁾								
1986								
1987								
1988								
1989								
1990								
1991								
1992								
1993	0,1	0,2						
1994	1,2	1,1		0,7	0,7	1,2		
1995	1,3	1,3		1,2	1,0	1,3		
1996	1,7	1,6		1,4	1,3	1,6		
1997	2,1	1,9	1,2	1,8	1,5	2,1	1,6	
1998	2,5	2,3	1,9	2,1	1,8	2,4	1,9	
1999	2,9	2,7	2,4	2,6	2,1	2,9	2,5	
2000	3,5	3,1	2,8	3,0	2,6	3,3	2,9	
2001	4,0	3,7	3,4	3,5	2,9	4,0	3,5	1,1
2002	4,5	4,0	3,9	3,9	3,2	4,3	4,0	2,1
2003	5,0	4,4	4,3	4,3	3,6	4,9	4,5	2,2
2004	5,4	4,8	4,7	4,6	3,8	5,2	4,9	2,4
2005	5,8	5,1	5,1	5,0	4,1	5,6	5,3	2,7

¹⁾ Vorläufige grobe Schätzung

²⁾ Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Übergangsgeld, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld, Krankengeld

³⁾ Nach geltendem Recht (1986) beträgt der Beitragssatz 1986: 19,2 v.H.; 1987 bis 1989: 18,7 v.H. und ab 1990: 18,5 v.H. In den Berechnungen wurde unterstellt, daß bei Unterschreitung der Mindestschwankungsreserve von einer Monatsausgabe im jeweiligen Jahr der Beitragssatz in dem Umfang erhöht wird, wie es zur Sicherstellung dieses Schwellenwertes erforderlich ist.

16

188/86

32. Es sei an dieser Stelle ausdrücklich betont, daß es sich bei den Berechnungen nicht um Prognosen, sondern um *reine Modellrechnungen* handelt, die lediglich aufzeigen, wie sich der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung langfristig entwickeln könnte, wenn bestimmte gesamtwirtschaftliche und rentenversicherungsrechtliche Annahmen gesetzt werden. Die Berechnungen bauen auf den im Renten Anpassungsbericht 1985 veröffentlichten fünfzehnjährigen Vorausberechnungen und den dort verwendeten methodischen Rechnungsgrundlagen auf, wobei die unterschiedlichen Annahmen über die Entgelt- und Beschäftigungsentwicklung vom Sozialbeirat vorgegeben worden sind.

In den Übersichten 2 bis 5 wird die in den jeweiligen Wirtschaftsvarianten und bei Durchführung entsprechender Maßnahmen sich ergebende Beitragssatzdifferenz zum Beitragssatz nach geltendem Recht ausgewiesen, und zwar in der Höhe, daß in jedem Jahr gerade eine Schwankungsreserve von einer Monatsausgabe erreicht wird.

33. Bei *unverändertem Rechtsstand* würde die Schwankungsreserve — je nach den in den Übersichten 2 und 3 unterstellten gesamtwirtschaftlichen Annahmen — in den Jahren 1989 bzw. 1993 die Mindestgrenze von einer Monatsausgabe unterschreiten (jeweils Spalte 1 der Übersichten 2 und 3). In der für die Rentenfinanzen günstigen der durchgerechneten Varianten entspricht 1993 die Unterschreitung dieser Grenze dem Gegenwert von 0,1 Beitragsprozentpunkten, im Jahre 2000 wäre diese Unterdeckung auf 3,5 und im Jahre 2005 auf 5,8 Beitragsprozentpunkte angewachsen. Bei ungünstigeren Annahmen würde die Unterdeckung nicht nur zeitlich früher eintreten, sie würde auch entsprechend höher ausfallen, wie Übersicht 2 im einzelnen ausweist.

34. Für die Ermittlung der finanziellen Wirkungen der vom Sozialbeirat erörterten Maßnahmen (Übersichten 2 und 3, Spalten 2 bis 8) wurde unterstellt, daß diese zum 1. Januar 1990 wirksam werden. Im einzelnen sind in den Übersichten 2 und 3 die Wirkungen folgender Einzelmaßnahmen isoliert dargestellt:

- modifizierte Bruttoanpassung, d. h. Berücksichtigung der Veränderung der Rentenversicherungsbeiträge bei der Rentenanpassung entsprechend der relativen Änderung des Rentenversicherungsbeitragsanteils an den Bruttolöhnen der Aktiven (Spalte 2);
- einmalige Anhebung des Bundeszuschusses auf 20 v.H. der Rentenausgaben im Jahre 1990, anschließend Fortschreibung nach geltendem Recht (Spalte 3);
- Fortschreibung des Bundeszuschusses bis 1989 nach geltendem Recht, ab 1990 entsprechend der Entwicklung der Rentenausgaben (Spalte 4);
- Fortschreibung des Bundeszuschusses wie in Spalte (4), zusätzlich ab 1990 relative Änderung

im Umfang der Beitragssatzentwicklung (Spalte 5);

- Neubewertung beitragsloser Zeiten ab 1990 (Spalte 6);
- Beitragszahlung für Zeiten von Lohnersatzleistungen (wegen Arbeitslosigkeit, Krankheit u. ä.) auf der Basis des der Lohnersatzleistung zugrundeliegenden Bruttoarbeitsentgelts ab 1990 (Spalte 7).

Da sich die Einzelmaßnahmen in ihren finanziellen Wirkungen teilweise gegenseitig beeinflussen, lassen sich ihre Wirkungen nicht einfach addieren, vielmehr müssen für Kombinationen gesonderte Modellrechnungen angestellt werden. Spalte (8) enthält die zusammengefaßten Wirkungen der in den Spalten (2), (3), (5) bis (7) aufgeführten Maßnahmen auf die Beitragssatzentwicklung.

35. Geht man von der gesetzlich beschlossenen Beitragssatzhöhe aus, ergeben sich — die für die Rentenfinanzen günstigere Wirtschaftsvariante unterstellt — folgende *quantitative Auswirkungen* der wichtigsten vom Sozialbeirat erörterten und im Rahmen einer Strukturreform zu realisierenden Maßnahmen, wobei zunächst jeweils die isolierten Wirkungen der Einzelmaßnahmen dargestellt werden (siehe Übersichten 2 und 3, Spalten 2 bis 7).

Eine modifizierte Bruttoanpassung ab dem Jahre 1990 würde für sich genommen zu einer jährlichen Entlastung führen, die von 0,1 Beitragssatzpunkten 1994 bis auf 0,7 Beitragssatzpunkte im Jahre 2005 ansteigt. Eine einmalige Anhebung des Bundeszuschusses im Jahre 1990 auf 20 v. H. der Rentenausgaben bewirkte, daß der Beitragssatz erstmals 1997 angehoben werden müßte und dann um 0,9 Punkte unter dem der Grundrechnung liegen würde, ein Abstand, der sich in den Folgejahren bis 2005 bei 0,7 Beitragssatzpunkten einpendelt. Eine Anbindung des Bundeszuschusses an die Rentenausgaben würde 1994 mit 0,5 und 2005 mit 0,8 Beitragssatzpunkten zu Buche schlagen. Langfristig ergiebiger wäre die zusätzliche Kopplung des Bundeszuschusses an den Beitragssatz; dies brächte im Jahre 2005 eine Entlastung von 1,7 Beitragssatzpunkten. Die Neubewertung der beitragslosen Zeiten brächte insgesamt nur eine verhältnismäßig geringe Entlastung, während die Beitragszahlung für Lohnersatzleistungen nach dem Bruttoarbeitsentgelt bis einschließlich 1996 eine Beitragssatzanhebung überflüssig machte und längerfristig eine Entlastung von 0,5 Beitragssatzpunkten bewirkte.

36. Die diskutierten Maßnahmen vermögen auch zusammengekommen eine Beitragssatzerhöhung bis 2005 nicht zu verhindern. Allerdings wäre bei einer Kumulation dieser Maßnahmen erst im Jahre 2001 eine Beitragssatzerhöhung von 18,5 v.H. auf 19,6 v.H. erforderlich, während ohne Maßnahmen der Beitragssatz dann bereits 22,5 v.H. erreichen würde. Im Jahre 2005 betrüge der Beitragssatz — die Einführung der Maßnahmen vorausgesetzt — 21,2 v.H. und läge damit um 3,1 Beitragssatzpunkte unter dem der Vergleichsrechnung ohne Maßnahmen, der dann bereits 24,3 v.H. erreichte.

17

Übersicht 4

Die finanziellen Auswirkungen möglicher Konsolidierungsmaßnahmen

Jahr	Veränderung der	
	— Entgelte für die Jahre 1986 ff.: 3,0 v.H. p.a. — Anzahl der Arbeiter und der Angestellten für die Jahre 1986 bis 1989: 0,2 v.H. p.a. Für die Jahre 1990 ff. wird zunächst eine konstante, später abnehmende Anzahl von Arbeitern und Angestellten unterstellt.	
	Grundrechnung (geltendes Recht)	modifizierte Bruttoanpassung ab 1990, Anhebung Bundeszuschuß auf 20 v.H. der Rentenausgaben ab 1990 und Anbindung Bundeszuschuß an Rentenausgaben und Beitragssatz für die Folgejahre, Neuregelung beitragslose Zeiten ab 1990 ¹⁾ , Beiträge für Lohnersatzleistungen nach dem Bruttoentgelt ab 1990 ²⁾
	(1)	(2)
Beitragssatzdifferenz im jeweiligen Jahr gegenüber einem Beitragssatz von 19,2 v.H. für die Jahre 1986 ff. in Prozentpunkten ³⁾		
1986		
1987		
1988		
1989		
1990		
1991		
1992		
1993	0,5	
1994	1,2	
1995	1,5	
1996	1,9	
1997	2,3	
1998	2,9	
1999	3,3	
2000	4,0	
2001	4,6	1,4
2002	5,2	2,3
2003	5,7	2,5
2004	6,2	2,8
2005	6,7	3,1

¹⁾ Vorläufige grobe Schätzung

²⁾ Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Übergangsgeld, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld, Krankengeld

³⁾ Nach geltendem Recht (1986) beträgt der Beitragssatz 1986: 19,2 v.H.; 1987 bis 1989: 18,7 v.H. und ab 1990: 18,5 v.H.

In den Berechnungen wurde unterstellt, daß bei Unterschreitung der Mindestschwankungsreserve von einer Monatsausgabe im jeweiligen Jahr der Beitragssatz in dem Umfang erhöht wird, wie es zur Sicherstellung dieses Schwellenwertes erforderlich ist.

Übersicht 5

Die finanziellen Auswirkungen möglicher Konsolidierungsmaßnahmen

Jahr	Veränderung der	
	— Entgelte für die Jahre 1986 ff.: 5,0 v.H. p.a. — Anzahl der Arbeiter und der Angestellten für die Jahre 1986 bis 1989: 0,5 v.H. p.a. Für die Jahre 1990 ff. wird zunächst eine konstante, später abnehmende Anzahl von Arbeitern und Angestellten unterstellt.	
	Grundrechnung (geltendes Recht)	modifizierte Bruttoanpassung ab 1990, Anhebung Bundeszuschuß auf 20 v.H. der Rentenausgaben ab 1990 und Anbindung Bundeszuschuß an Rentenausgaben und Beitragssatz für die Folgejahre, Neuregelung beitragslose Zeiten ab 1990 ¹⁾ , Beiträge für Lohnersatzleistungen nach dem Bruttoentgelt ab 1990 ²⁾
	(1)	(2)
Beitragssatzdifferenz im jeweiligen Jahr gegenüber einem Beitragssatz von 19,2 v.H. für die Jahre 1986 ff. in Prozentpunkten ³⁾		
1986		
1987		
1988		
1989		
1990		
1991		
1992		
1993		
1994		
1995		
1996		
1997		
1998	1,0	
1999	2,3	
2000	2,8	
2001	3,3	
2002	3,8	
2003	4,3	
2004	4,8	
2005	5,1	0,4

¹⁾ Vorläufige grobe Schätzung

²⁾ Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Übergangsgeld, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld, Krankengeld

³⁾ Nach geltendem Recht (1986) beträgt der Beitragssatz 1986: 19,2 v.H.; 1987 bis 1989: 18,7 v.H. und ab 1990: 18,5 v.H.

In den Berechnungen wurde unterstellt, daß bei Unterschreitung der Mindestschwankungsreserve von einer Monatsausgabe im jeweiligen Jahr der Beitragssatz in dem Umfang erhöht wird, wie es zur Sicherstellung dieses Schwellenwertes erforderlich ist.

188/86

37. Unabhängig von den hier diskutierten Maßnahmen einer Strukturreform sind einige Mitglieder des Sozialbeirats der Auffassung, daß der gegenwärtige *Beitragssatz* zur Rentenversicherung von 19,2 v.H. nicht — wie gesetzlich beschlossen — vom 1. Januar 1987 an wieder auf 18,7 v.H. herabgesetzt werden, sondern in der derzeitigen Höhe beibehalten werden soll. Bei isolierter Verwirklichung nur dieser Maßnahme wäre bei ungünstiger gesamtwirtschaftlicher Entwicklung frühestens im Jahre 1993, bei einer günstigeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung frühestens im Jahre 1998 eine zusätzliche Beitragssatzanhebung erforderlich (vgl. die Übersichten 4 und 5). Diese Mitglieder sehen in dieser Regelung daher eine willkommene Maßnahme, um den Beginn der finanziellen Probleme der Rentenversicherung hinauszuschieben und damit die erforderlich werdenden Konsolidierungsmaßnahmen auch dem Umfange nach zu begrenzen.

Andere Mitglieder des Sozialbeirats lehnen dies jedoch ab, weil die zeitlich befristete Beitragssatzerhöhung Bestandteil eines zwischen Rentnern und Beitragszahlern ausgewogenen Konsolidierungspakets war (das u.a. auch eine befristete Senkung des Beitrags für die Bundesanstalt für Arbeit einschloß); würde der Beitragssatz zur Rentenversicherung nicht wieder gesenkt, würde die Konsolidierungslast einseitig auf die Beitragszahler verlagert.

38. Angesichts der auch bei Einführung aller diskutierten Maßnahmen feststellbaren Tendenz eines bereits vor 2005 einsetzenden Beitragssatzanstiegs, der sich nach 2005 noch verstärken würde, erweist es sich als notwendig, sowohl weitere Entlastungsmöglichkeiten als auch mögliche Erleichterungen im Vergleich zu den hier unterstellten Modellannahmen zu diskutieren; der Sozialbeirat hat hierzu einiges in Abschnitt IV dieses Gutachtens ausgeführt.

III. Maßnahmen parallel zur Strukturreform in der Rentenversicherung und weitere strukturelle Bereinigungen

39. Die Strukturreform kann sich, wenn sie in finanzieller Hinsicht erfolgreich und zugleich sozial vertretbar sein soll, nicht auf die Rentenversicherung, die hier vor allem zur Diskussion steht, und schon gar nicht auf eine Variation der gültigen Rentenformel beschränken. Dies gilt schon im Hinblick auf die jetzt konkret zu ergreifenden Maßnahmen und erst recht langfristig. Bei dem Gewicht, das die gesetzliche Rentenversicherung (mit rd. einem Zehntel des Bruttosozialprodukts) hat, bedarf es der Abstimmung mit zahlreichen Bereichen der Politik. Der Beirat beschränkt sich hier darauf, einige Bereiche anzuführen, bei denen der Bezug zur Rentenversicherung besonders deutlich ist.

40. An erster Stelle ist dabei die *Harmonisierung der verschiedenen Alterssicherungssysteme* zu nen-

nen. Diese Forderung wird in der öffentlichen Diskussion vielfach unter dem Stichwort Gleichmacherei abgelehnt. Der Sozialbeirat setzt sich freilich nicht für eine Beseitigung der gegliederten Alterssicherung, also nicht für eine wie auch immer gearbete Einheitssicherung ein. Wohl aber scheint es ihm selbstverständlich, daß nicht die Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung allein die Last der demographischen und sonstigen Erschwernisse tragen sollen, während in anderen Alterssicherungssystemen der Steuerzahler herangezogen wird. So müßten in den verschiedenen Systemen, insbesondere wenn sie öffentlich-rechtlicher Natur sind und ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln finanziert oder steuerlich begünstigt werden, bei gleichen Umständen auch gleiche Bedingungen gegeben sein. Diese Forderung ist zunächst mit dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit zu begründen. Sie ist aber auch aus finanziellen Gründen zu erheben. Natürlich soll die Rentenversicherung nicht — wie mitunter behauptet wird — zu Lasten anderer Systeme „saniert“ werden. Vielmehr ist hier darauf hinzuweisen, daß der Belastung der Einkommen mit Steuern und Sozialabgaben selbstverständlich Grenzen gesetzt sind. Diese Grenzen, über die im folgenden noch eingehender zu sprechen sein wird, müssen für alle wirklich vergleichbaren Probleme in den verschiedenen Systemen gleichermaßen berücksichtigt werden.

Der Sozialbeirat ist darüber hinaus der Auffassung, daß dann, wenn es nicht gelingt, im Wege der Harmonisierung gleichgerichtete Maßnahmen auch in anderen, ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln finanzierten oder steuerlich begünstigten Systemen herbeizuführen, die entsprechenden Maßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung neu bedacht werden müssen.

Dem Sozialbeirat erscheint es erforderlich, zunächst einmal überhaupt vergleichbare Daten über die Eigenbeteiligung der Anspruchsberechtigten an der Finanzierung ihrer Altersversorgung, sei es durch Beiträge oder in anderer Form, bereitzustellen, eine vergleichbare Anrechnung der Ausbildungszeiten und anderer Zeiten durchzuführen, einheitliche Besteuerungsgrundsätze sicherzustellen und die Hinzuverdienstgrenzen bei Altersbezügen zu harmonisieren. Der Sozialbeirat verweist auch in dieser Beziehung auf sein Gutachten über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BT-Drucksache 9/632 Randziffern 14 bis 16).

41. Die Weiterführung der Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung sollte nach Auffassung des Sozialbeirats mit einer *Vereinfachung und besseren Systematisierung des Rentenrechts* und mit seiner *Einordnung in das Sozialgesetzbuch* verbunden werden. Denn das Rentenrecht hat seit der Rentenreform 1957 mehr als 75 Novellierungen erlebt und diese aus den unterschiedlichsten Anlässen erfolgten Novellierungen sind weder an sich alle stimmig noch haben sie die Systematik und Übersichtlichkeit verbessert. Auch dies hat leider dazu beigetragen, daß viele Bürger der Rentenversi-

19

cherung mit wachsendem Mißtrauen gegenüberstehen.

Die Einordnung des Rentenrechts in das Sozialgesetzbuch und die damit verbundene Rechtsvereinfachung sind nach Auffassung des Sozialbeirats geeignet, das Recht für die Bürger transparenter zu machen. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung zur Schaffung von Vertrauen in die Rechtsordnung.

Der Sozialbeirat sieht in der Zusammenfassung des Rentenrechts zu einem einheitlichen Gesetz die Möglichkeit zu einer in sich geschlossenen und übersichtlichen Darstellung dieses Rechtsgebiets. Die bisherige, nur durch die historische Entwicklung zu erklärende Aufspaltung des Rentenrechts in drei Hauptgesetze und eine Reihe weiterer Gesetze mit rentenrechtlichen Regelungsbereichen könnte entbehrlich gemacht werden, ohne daß dabei ein Eingriff in die Eigenständigkeit der Zweige der Arbeiterrentenversicherung, der Angestelltenversicherung sowie der knappschaftlichen Rentenversicherung erfolgen würde.

Von besonderer Bedeutung ist die Kodifikation des Rentenrechts, so z. B. die *systemgerechte Zuordnung der Risiken* zu den einzelnen Bereichen. Hier steht insbesondere die Abgrenzung der Aufgaben der Rentenversicherung gegenüber denen anderer Sozialleistungssysteme und darüber hinaus gegenüber Aufgaben allgemein verteilungspolitischer Art zur Diskussion (etwa die Frage, inwieweit Einkommensumverteilung innerhalb des Versichertenkreises Aufgabe der Versicherten selbst oder des Staates ist). Zuzugeben ist freilich, daß diese Grenzen oftmals nicht eindeutig gezogen werden können und in die Einschätzung des Charakters bestimmter Leistungen zwangsläufig Werturteile einfließen. Zum Beispiel wurde im Abschnitt II C darauf hingewiesen, daß auch die durch die Arbeitslosigkeit entstehenden Beitragsausfälle nicht der Rentenversicherung anzulasten seien. Folglich müßten die für die Arbeitslosenunterstützung zuständigen Stellen der Rentenversicherung Beiträge auf der Grundlage des letzten Bruttoentgelts der Leistungsempfänger zahlen — eine Ansicht, die die große Mehrheit des Sozialbeirats auch deshalb unterstützt, weil damit die Rentenversicherung unabhängiger von konjunkturellen Schwankungen würde.

Zu diesem Komplex gehört auch die *Behandlung beitragsloser Zeiten*, insbesondere die vorgeschlagene Beitragszahlung für Ausfallzeiten bzw. die Neuregelung der Anrechnung und Bewertung beitragsloser Zeiten (vgl. Abschnitt II, Randziffern 26 ff.).

Im Zusammenhang mit der Einordnung des Rechts der Rentenversicherung hat der Sozialbeirat auch die Probleme, die sich bei der Festlegung der Voraussetzungen für die *Anerkennung von Erwerbs- und Berufsunfähigkeit* ergeben, erörtert, wobei er jedoch wegen der Komplexität der Materie von einem Vorschlag für eine Neuregelung im Rahmen dieses Gutachtens absieht.

IV. Weitergehende Überlegungen

42. Die Verschiebung in der Altersstruktur der Bevölkerung wirkt sich schon in der Zeit bis zum Jahre 2005 nicht unbeträchtlich auf die Rentenfinanzen aus. Jenseits dieses Zeithorizonts verschärfen sich die demographisch bedingten Probleme noch erheblich. Wie in Randziffer 38 ausgeführt wurde, hat der Sozialbeirat auch für diese Zeit grundsätzliche Überlegungen angestellt. Er hat dabei vor allem zwei Fragenkomplexe erörtert:

- Welche Handlungsparameter innerhalb der Rentenversicherung und welche externen Einflußfaktoren gibt es, die die sich abzeichnenden Belastungen mildern könnten?
- Wie können die danach verbleibenden Belastungen auf die Beteiligten aufgeteilt werden?

Der Sozialbeirat ist dabei der Auffassung, daß die Probleme, denen sich die gesetzliche Rentenversicherung in den kommenden Jahrzehnten zunehmend gegenübersteht, nicht einseitig zu Lasten einer Gruppe gelöst werden dürfen. Alle an der gesetzlichen Rentenversicherung Beteiligten haben gleichgewichtig dazu beizutragen, daß die gesetzliche Rentenversicherung auch in Zukunft ihre Aufgabe, das Risiko der Invalidität, des Alters oder des Todes abzusichern, erfüllen kann.

43. Was die *externen Entlastungsmöglichkeiten* betrifft, so ist zunächst darauf zu verweisen, daß für die Finanzierung der Rentenversicherung und die Belastung der Volkswirtschaft nicht nur die demographische Komponente eine Rolle spielt, sondern auch die *Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Erwerbstätigkeit*. Würde man beispielsweise die demographische Methode des „Köpfzählens“ und der Quotenbildung auf die gegenwärtige Situation — also ohne Berücksichtigung der Wirtschafts- und der Arbeitsmarktdaten — anwenden, so müßten gegenwärtig wesentlich mehr Beitragszahler und weniger Rentner vorhanden sein; tatsächlich ist die Rentenversicherung jedoch stärker belastet, als sich hiernach ergäbe. Der in den neunziger Jahren einsetzende Rückgang der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter läßt auch eine Abnahme der gegenwärtig hohen Arbeitslosigkeit vermuten, was die Rentenversicherung entlasten würde.

Neben dem Abbau der Arbeitslosigkeit wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß sich längerfristig auch der Trend zu einer steigenden Erwerbsquote fortsetzen dürfte, daß — mit anderen Worten — der Rückgang der Zahl der Beiträge entrichtenden Versicherten wesentlich geringer ausfallen könnte als die Abnahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

Ein Teil des Sozialbeirats hält die dadurch zu erzielenden Entlastungseffekte jedoch nur für relativ gering. Die Entlastung wäre ohnehin nur zeitlich befristet, weil die hinzukommenden Beitragszahler ja eigene Rentenansprüche aufbauen, die später eingelöst werden müssen. Da sich die zusätzliche Erwerbstätigkeit vor allem auf die Frauen konzentrie-

182/86

ren würde, stellt sich für einige Sozialbeiratsmitglieder überdies die Frage, ob eine solche Entwicklung die grundlegende „demographische Misere“, nämlich die zu niedrige Geburtenhäufigkeit, nicht noch verschärfen würde.

44. Bisweilen wird die Meinung geäußert, daß die demographischen Probleme teilweise auch durch eine *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte* gelöst werden könnten. Ganz abgesehen davon, daß an eine solche Entwicklung erst gedacht werden könnte, wenn sich die Arbeitsmarktlage gebessert hat, muß auch hier berücksichtigt werden, daß die zuwandernden ausländischen Arbeitnehmer selbst Rentenansprüche erwerben, die später eingelöst werden müssen.

Würde die Zuwanderung in nächster Zeit, etwa in den neunziger Jahren erfolgen, fielen die zusätzlichen Rentenzahlungen gerade in den Zeitraum der größten Belastung, nämlich in die Zeit um das Jahr 2030. Da die sich für jene Zeit abzeichnende Altersstruktur ohne eine gravierende Änderung des Geburtenverhaltens in ihren Grundzügen auch später erhalten bleibt, ergäbe sich eine Entlastung auf Dauer nur dann, wenn der Zustrom an ausländischen Versicherten ständig größer würde und ihre Altersstruktur eine ausgeprägte „Pyramidenform“ aufwiese. Inwieweit eine solche Strategie aber bei gleichzeitig schrumpfender deutscher Bevölkerung über längere Zeit hinweg ohne große soziale und gesellschaftspolitische Probleme durchzuhalten wäre, ist zweifelhaft. Schließlich wäre grundsätzlich auch nach der Bereitschaft der ausländischen Arbeitnehmer zu fragen, in der Bundesrepublik Arbeit aufzunehmen und für die (deutschen) Rentner so starke Beitragsbelastungen in Kauf zu nehmen. Insgesamt läßt sich mit einiger Sicherheit sagen, daß auf diesem Wege allenfalls ein Teil der Probleme lösbar ist.

45. Eine weitere Möglichkeit, die Erwerbstätigkeit zu beeinflussen und dadurch die Rentenversicherung zu entlasten, verspricht nach Ansicht des Sozialbeirats wesentlich mehr Erfolg: Würde sich der seit Anfang der siebziger Jahre bestehende *Trend einer immer früheren Inanspruchnahme der Rente umkehren* lassen und die Erwerbsbeteiligung der Versicherten in vorgerücktem Alter wieder steigen, so würden nicht nur mehr Beiträge eingehen, sondern auch die durchschnittliche Rentenlaufzeit würde kürzer. Eine solche Entwicklung entspräche zwar nicht der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage, die ihrerseits nicht unerheblich zum bisherigen Vorziehen des Renteneintritts beigetragen hat. Auf längere Sicht dürfte sich der Renteneintritt aber schon quasi automatisch wieder hinausschieben, wenn man bedenkt, daß um die Jahrhundertwende das Erwerbspersonenpotential zurückgehen wird und damit die Bedingungen für ältere Arbeitnehmer, an ihrem Arbeitsplatz zu bleiben, weitaus günstiger sein dürften als heute und also wieder mehr Anreiz hierfür bestehen wird.

Abgesehen von den sich aus den Veränderungen des Arbeitsmarktes ergebenden Möglichkeiten einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit hält dar-

über hinaus ein Teil des Sozialbeirats auf längere Sicht gesetzliche Maßnahmen zur Hinausschiebung des Rentenbeginns für erforderlich, etwa durch Einschränkung der Bezugsmöglichkeiten für vorzeitige Renten.

Durch ein Hinausschieben des durchschnittlichen Renteneintrittsalters läßt sich langfristig eine nicht unerhebliche Verbesserung der finanziellen Situation der gesetzlichen Rentenversicherung erreichen. Aus den beigefügten Übersichten 6 und 7, die auf Veranlassung des Sozialbeirats vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung berechnet worden sind, ist zu entnehmen, daß bei einer Verschiebung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters aller Versichertenrenten um ein Jahr die Rentenversicherungsträger im Jahre 2005 finanziell in einer Größenordnung entlastet werden, die knapp 1½ Beitragsprozentpunkten entspricht (vgl. jeweils Spalte 3 mit Spalte 1).

46. Ein Teil des Sozialbeirats vertritt ferner die Auffassung, daß die zusätzlichen Alterslasten in beträchtlichem Maße durch *Einsparungen in anderen Bereichen des Sozialbudgets* ausgeglichen werden dürften. Dies gelte für Entschädigungsleistungen (insbesondere Kriegsfolgen), Aufwendungen für Arbeitslosenunterstützungen und die Arbeitsmarktpolitik, Sozialhilfe, Kindergeld und Lohnfortzahlung. Hinzu kämen vermutlich noch Entlastungen bei anderen Staatsaufgaben wie Bildung und Erziehung. Diese Entlastungen führten freilich nicht automatisch zu höheren Finanzierungsmitteln für die Alterssicherung; vielmehr seien hier politische Maßnahmen zur Anpassung der Finanzierungsstrukturen erforderlich.

Die anderen Mitglieder des Sozialbeirats halten dieses Einsparungspotential für begrenzt. Was die Einsparungen durch einen rückläufigen „Jugendquotienten“ angehe, so seien beträchtlich sinkende Kinderzahlen bereits seit Mitte der siebziger Jahre zu verzeichnen; die finanzielle Entlastung infolge geringerer Kinderzahlen sei also großenteils schon eingetreten. Dagegen werde nach den heutigen Projektionen die Kinderzahl in Relation zu der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter im Zeitraum der stärksten altersbedingten Belastung nur noch relativ wenig zurückgehen. Insoweit entstünde also kein Spielraum mehr für eventuelle Umschichtungen von Mitteln. Im übrigen fielen die Aufwendungen für Kinder überwiegend in den privaten Bereich und würden anders bewertet als staatliche Abgaben; man könne nicht annehmen, daß etwa in dem Maße, wie Aufwendungen der Eltern für ihre Kinder wegfielen, sich die Belastbarkeit mit Steuern oder Sozialbeiträgen erhöhe. Auch ließen sich die staatlichen Aufwendungen beispielsweise für das Unterrichtswesen nicht entsprechend der geringeren Kinderzahl einschränken.

Demographisch bedingt geringeren (oder weniger steigenden) Aufwendungen in manchen Bereichen stünden überdies zwangsläufig steigende Aufwendungen auf anderen Gebieten gegenüber. So ist es nach Ansicht eines Teils der Mitglieder des Sozialbeirats fraglich, ob die durch den wachsenden An-

188/26

teil älterer Menschen naturgemäß überproportionale Entwicklung der Ausgaben für Gesundheits- und Pflegeleistungen durch die Auswirkungen des Rückgangs der Kinderzahl kompensiert wird. Auch die von einem Teil des Sozialbeirats als dringlich

empfundene Notwendigkeit einer Intensivierung des Familienlastenausgleichs würde zusätzliche Mittel erfordern. Im übrigen fielen dem Staat erfahrungsgemäß auch neue und oft unabweisbare Aufgaben zu, deren Finanzierung nur teilweise nach

Übersicht 6

Die finanziellen Auswirkungen möglicher Konsolidierungsmaßnahmen

Jahr	Veränderung der			
	— Entgelte für die Jahre 1986 ff.: 3,0 v. H. p. a. — Anzahl der Arbeiter und Angestellten für die Jahre 1986 bis 1989: 0,2 v. H. p. a. Für die Jahre 1990 ff. wird zunächst eine konstante, später abnehmende Zahl von Arbeitern und Angestellten unterstellt			
	Grundrechnung (geltendes Recht)	Modifizierte Bruttoanpassung ab 1990, Anhebung Bundeszuschuß in 1990 auf 20 v. H. der Rentenausgaben und Anbindung an Rentenausgaben und Beitragssatz für die Folgejahre, Neuregelung beitragslose Zeiten ab 1990 ¹⁾ , Beiträge für Lohnersatzleistungen nach dem Bruttoentgelt ab 1990 ²⁾ ; vgl. Übersicht 2, Spalte 8	Anhebung des durchschnittlichen Renten- zugangsalters um 1 Jahr ab 2000 ³⁾	Kumulation der Maßnahmen (2) und (3)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Beitragssatzdifferenz im jeweiligen Jahr gegenüber dem geltenden Beitragssatz in Prozentpunkten ⁴⁾				
1986				
1987				
1988				
1989	0,2	0,2	0,2	0,2
1990	0,8	—	0,8	—
1991	1,1	—	1,1	—
1992	1,3	—	1,3	—
1993	1,6	—	1,6	—
1994	1,8	—	1,8	—
1995	2,2	0,1	2,2	0,1
1996	2,6	0,9	2,6	0,9
1997	3,0	1,0	3,0	1,0
1998	3,6	1,4	3,6	1,4
1999	4,0	1,7	4,0	1,7
2000	4,7	2,1	3,1	0,9
2001	5,3	2,4	3,7	1,3
2002	5,9	2,8	4,4	2,0
2003	6,4	3,0	4,9	2,3
2004	6,9	3,3	5,5	2,5
2005	7,4	3,6	5,9	2,8

¹⁾ Vorläufige grobe Schätzung

²⁾ Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Übergangsgeld, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld, Krankengeld

³⁾ Diese Berechnung unterstellt, daß alle Versichertenrenten, d. h. auch Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, ein Jahr später zugehen als im geltenden Recht. Diese Regelung unterscheidet sich daher wesentlich von einer Anhebung der Altersgrenze um ein Jahr. Die finanziellen Auswirkungen einer Anhebung der Altersgrenze um ein Jahr, welche in großem Umfang davon abhängig sind, inwieweit Ausweichmöglichkeiten in andere Rentenarten blockiert werden können, dürften nach groben Schätzungen um mindestens mehr als die Hälfte niedriger liegen.

⁴⁾ Nach geltendem Recht (1986) beträgt der Beitragssatz 1986: 19,2 v. H., 1987 bis 1989: 18,7 v. H. und ab 1990: 18,5 v. H. In den Berechnungen wird unterstellt, daß bei Unterschreitung der Mindestschwankungsreserve von einer Monatsausgabe im jeweiligen Jahr der Beitragssatz in dem Umfang erhöht wird, wie dieses zur Sicherstellung dieses Schwellenwertes erforderlich ist.

188/86

dem „Verursacherprinzip“ geregelt werden könne. Solle — wovon diese Mitglieder ausgehen — die Steuerbelastung nicht gesteigert, sondern als Gegengewicht zu der wachsenden Belastung mit Sozi-

alabgaben eher gesenkt werden, sei es geradezu notwendig, daß dann in anderen Bereichen die Ausgaben abnähmen.

Übersicht 7

Die finanziellen Auswirkungen möglicher Konsolidierungsmaßnahmen

Jahr	Veränderung der			
	— Entgelte für die Jahre 1986 ff.: 5,0 v. H. p. a. — Anzahl der Arbeiter und Angestellten für die Jahre 1986 bis 1989: 0,5 v. H. p. a. Für die Jahre 1990 ff. wird zunächst eine konstante, später abnehmende Zahl von Arbeitern und Angestellten unterstellt			
	Grundrechnung (geltendes Recht)	Modifizierte Bruttoanpassung ab 1990, Anhebung Bundeszuschuß in 1990 auf 20 v. H. der Rentenausgaben und Anbindung an Rentenaus- gaben und Beitragssatz für die Folgejahre, Neuregelung beitragslose Zeiten ab 1990 ¹⁾ , Beiträge für Lohnersatzleistungen nach dem Bruttoentgelt ab 1990 ²⁾ ; vgl. Übersicht 3, Spalte 8	Anhebung des durchschnitt- lichen Renten- zugangsalters um 1 Jahr ab 2000 ³⁾	Kumulation der Maßnahmen (2) und (3)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Beitragssatzdifferenz im jeweiligen Jahr gegenüber dem geltenden Beitragssatz in Prozentpunkten ⁴⁾				
1986				
1987				
1988				
1989				
1990				
1991				
1992				
1993	0,1		0,1	
1994	1,2		1,2	
1995	1,3		1,3	
1996	1,7		1,7	
1997	2,1		2,1	
1998	2,5		2,5	
1999	2,9		2,9	
2000	3,5		2,0	
2001	4,0	1,1	2,5	
2002	4,5	2,1	3,1	
2003	5,0	2,2	3,6	1,6
2004	5,4	2,4	4,0	1,7
2005	5,8	2,7	4,5	1,9

¹⁾ Vorläufige grobe Schätzung

²⁾ Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Übergangsgeld, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld, Krankengeld

³⁾ Diese Berechnung unterstellt, daß alle Versichertenrenten, d. h. auch Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, ein Jahr später zugehen als im geltenden Recht. Diese Regelung unterscheidet sich daher wesentlich von einer Anhebung der Altersgrenze um ein Jahr. Die finanziellen Auswirkungen einer Anhebung der Altersgrenze um ein Jahr, welche in großem Umfang davon abhängig sind, inwieweit Ausweichmöglichkeiten in andere Rentenarten blockiert werden können, dürften nach groben Schätzungen um mindestens mehr als die Hälfte niedriger liegen.

⁴⁾ Nach geltendem Recht (1986) beträgt der Beitragssatz 1986: 19,2 v. H., 1987 bis 1989: 18,7 v. H. und ab 1990: 18,5 v. H. In den Berechnungen wird unterstellt, daß bei Unterschreitung der Mindestschwankungsreserve von einer Monatsausgabe im jeweiligen Jahr der Beitragssatz in dem Umfang erhöht wird, wie dieses zur Sicherstellung dieses Schwellenwertes erforderlich ist.

47. Insgesamt gesehen ist ein Teil des Sozialbeirats der Ansicht, daß sich die verschiedenen Einflußfaktoren zusammengekommen so günstig auswirken werden, daß die auf die Rentenversicherung zukommenden *Belastungen bei weitem nicht so gravierend* sein werden, wie es sich allein bei Betrachtung der gegenwärtigen demographischen Tendenzen ergibt. Die noch verbleibenden Lücken könnten dann durch eine Erhöhung des Beitragsatzes bzw. des Bundeszuschusses geschlossen werden. Dabei sei zu berücksichtigen, daß bei sinkender Zahl der Aktiven die Produktivität je Erwerbstätigen und damit auch das Realeinkommen weiter steigen dürfte, so daß die Beitragsbelastung noch erhöht werden könne, ohne daß dies selbst unter der Annahme eines stagnierenden realen Sozialprodukts zu sinkenden Realeinkommen führe. Unterstelle man ein — wenn auch bescheidenes — Wachstum des Sozialprodukts, so würden sich die Belastungs- und Finanzierungsprobleme noch weniger ungünstig darstellen. Die Akzeptanz von Beitragssatzerhöhungen bei den Versicherten sei größer als oftmals angenommen, zumal wenn sie aus steigenden Einkommen finanziert werden, und wenn die Versicherten davon ausgehen könnten, daß dadurch auch für sie selbst im Alter eine ausreichende Alterssicherung gewährleistet sei, sie also sicher sein könnten, daß das derzeitige Rentenniveau in etwa erhalten bleibt.

Der andere Teil des Sozialbeirats schätzt sowohl die sich positiv auswirkenden Faktoren wie auch die von den Erwerbstätigen verkraftbaren Beitragssatzerhöhungen wesentlich geringer ein. Es verblieben also auch nach Ausschöpfung sonstiger Entlastungsmöglichkeiten zusätzliche Belastungen, die nicht allein den Beitragszahlern aufgebürdet werden könnten. Die Beitragssatzanhebungen, die erforderlich wären, wenn die Finanzierungslücken allein auf diesem Wege geschlossen werden sollten, seien leistungshemmend und würden sich damit nachteilig auf das Wachstum der Wirtschaft auswirken; auch würden sie das „Wegtauchen“ in die Schattenwirtschaft fördern, was die Basis für Steuern und Beiträge schmälern würde. Gerade ein möglichst starkes Wachstum sei aber zur Bewältigung der demographischen Probleme erforderlich. Nach Ansicht dieser Mitglieder muß deshalb auch das Rentenniveau zur Disposition stehen und eine Lösung gesucht werden, zu der Beitragszahler und Rentner beitragen. Dabei stellt sich nach Ansicht anderer Mitglieder des Sozialbeirats zwangsläufig verstärkt das Problem einer Mindestsicherung.

48. Einige Mitglieder des Sozialbeirats sprechen sich auch für einen neuen, *wertschöpfungsbezogenen Beitrag* zur Sicherung der Rentenfinanzen aus. Anders als Vorschläge, die unter dem Stichwort „Maschinenbeitrag“ oder „Maschinensteuer“ diskutiert werden, solle ein solcher Wertschöpfungsbeitrag jedoch das jetzige lohnbezogene Beitragssystem nicht ersetzen, sondern neben diesem als zusätzliche Finanzierungsquelle dienen, um sonst notwendige, lohnbezogene Beitragserhöhungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Grenzen zu halten. Nach Meinung dieser Mitglieder könne der Arbeitgeberbeitrag zur Rentenversicherung dadurch stär-

ker am Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit ausgerichtet werden. Denn während weitere, lediglich lohnbezogene Beitragssatzerhöhungen einseitig lohnintensiv arbeitende Unternehmen trafen, würde ein zusätzlicher Wertschöpfungsbeitrag stärker die kapitalintensiv wirtschaftenden Unternehmen zur finanziellen Sicherung der Rentenfinanzen heranziehen, die durch lohnkostensparende, kapitalintensive Rationalisierung hohe Gewinne erzielen.

Den Einwand, die Einführung eines Wertschöpfungsbeitrags wirke negativ auf Wachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit und damit letztlich auch auf die Beschäftigung, halten diese Beiratsmitglieder nicht für stichhaltig. Sie weisen darauf hin, daß solche Gefahren nicht durch die isolierte Betrachtung eines einzigen Kostenfaktors mit abschätzbar begrenzten Belastungswirkungen realistisch beurteilt werden könnten, sondern nur durch die Analyse der Entwicklung aller wichtigen Kostenfaktoren, wobei zu berücksichtigen wäre, daß der Wertschöpfungsbeitrag eine Alternative zu einem sonst eintretenden, stärkeren Anstieg lohnbezogener Kosten via Beitragserhöhungen sein solle. Der Wertschöpfungsbeitrag sei auch keine „Rationalisierungssteuer“, weil der Einsatz neuer Technologien nicht primär von der Kostenentwicklung, sondern vom Entwicklungstempo technologischer Neuentwicklungen im internationalen Maßstab abhängen.

Was die Konstruktion eines Wertschöpfungsbeitrags anbetreffe, so könne aus dessen Bemessungsgrundlage die bereits mit Beiträgen belegte Lohnsumme ausgeklammert werden. Ausgehend von der Bruttowertschöpfung würden dann im wesentlichen Gewinne und Abschreibungen — letztere als Ausdruck des Kapitalbeitrags zur Wertschöpfung — in die Bemessungsgrundlage eingehen. Gegen eine solche Konstruktion könne dann nicht der Einwand erhoben werden, der Wertschöpfungsbeitrag komme einer zusätzlichen Mehrwertsteuer gleich, und es sei daher ggf. der einfachere Weg, die bestehende Mehrwertsteuer zu erhöhen und die Mehreinnahmen in Form eines erhöhten Bundeszuschusses den Rentenversicherungsträgern zukommen zu lassen.

Die Mehrheit des Sozialbeirats lehnt einen wertschöpfungsbezogenen Beitrag ab. Sie hebt hervor, daß durch eine solche Maßnahme grundsätzlich die sich abzeichnende höhere Belastung nicht verringert, sondern nur auf einen anderen Lastenträger verschoben würde.

Mit der Einführung dieser Belastung der Faktoren Kapital und Unternehmerleistung, die der wertschöpfungsbezogene Beitrag de facto darstelle, würde das ökonomische Grundprinzip durchbrochen, den einzelnen Produktionsfaktoren die durch sie verursachten Kosten zuzurechnen. Dies gelte um so mehr, als nach dem oben beschriebenen Vorschlag nicht die gesamte Wertschöpfung, sondern im wesentlichen nur der auf den Faktor Kapital entfallende Teil — Gewinne und Abschreibungen — belastet würde. Die Veränderung der relativen Faktorkosten, die der Vorschlag mit sich brächte,

könnte — nach Auffassung dieser Mitglieder des Sozialbeirats — nicht ohne nachteilige Wirkung auf das Wachstum und damit letzten Endes auch auf die Beschäftigung sein. Denn eine Verteuerung des Kapitaleinsatzes würde nicht lediglich eine Änderung der Faktorkombination bei gleich hoher Produktion mit sich bringen, vielmehr wäre mit der Verteuerung des Kapitaleinsatzes eine verringerte Zunahme der Kapitalintensität und ein damit verbinderter technischer Fortschritt verbunden, was mittelfristig zu einer niedrigeren Produktivitätssteigerung und weniger Produktion führen würde; dies hätte neben geringerer Beschäftigung u. U. auch weniger Lohn für die Beschäftigten zur Folge und würde für sich betrachtet die Finanzbasis der Rentenversicherung sogar schwächen.

Ferner sei zu bedenken, daß die Erhebung einer solchen Abgabe verfassungsrechtliche und steuerrechtliche Probleme aufwerfen würde, die daraus entstünden, daß eine zumindest steuerähnliche Wertschöpfungsabgabe direkt den Rentenversicherungsträgern zuflösse, die keine Steuerhoheit besäßen. Die Unternehmen würden überdies versuchen, die Wertschöpfungsabgabe — wie alle anderen Kostenbestandteile — auf die Preise zu überwälzen; dies habe hinsichtlich der Verteilungseffekte unter sozialen Gesichtspunkten Nachteile. Der Maschinenbeitrag — als im wesentlichen über die Preise zu zahlende, also nicht progressiv ausgestaltete Abgabe — würde nämlich die Bezieher höherer Einkommen — relativ betrachtet — weniger stark belasten. Ganz generell werde durch eine solche Art der Finanzierung das Versicherungsprinzip gestört und der Zusammenhang zwischen Beiträgen und eigener Rente gelöst.

49. Als weitere Möglichkeit wird häufig die Frage diskutiert, ob durch eine *verstärkte private Vorsorge* der Versicherten, also durch vermehrte Kapitalansammlung und damit durch „Transfer von Konsum in die Zukunft“, die Rentenversicherung entlastet werden könnte. Der Sozialbeirat stimmt darin überein, daß auf jeden Fall dadurch nicht die gesamten durch die Verschiebung der Altersstruktur bedingten Belastungen aufgefangen werden können. Wollte man diese Lücke durch Eigenvorsorge via Kapitalansammlung schließen, so müßte die Hälfte des gesamten Rentenvolumens über die Vermögensbildung finanziert werden. Bezieher geringer Einkommen, die wegen mangelnder Sparfähigkeit gar nicht in der Lage wären, die Hälfte ihrer Altersversorgung durch Eigenvorsorge aufzubauen, müßten hierbei von vornherein sozial untragbare Versorgungseinbußen hinnehmen. Unabhängig davon muß es jedoch als unmöglich angesehen werden, die gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen für einen zusätzlichen Kapitalbildungsvorgang in dieser Größenordnung zu schaffen. Die Grenze der

willkommenen Kapitalbildung würde überschritten, wenn durch verstärkte Sparzuwächse deflatorische, bei späterer Auflösung der Ersparnis inflatorische Effekte ausgelöst würden (vgl. hierzu das Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drucksache 9/632, Randziffer 12 und Gutachten der Wissenschaftlergruppe, a. a. O., Randziffer 164).

Ein Teil der Sozialbeiratsmitglieder betont aber, daß eine ergänzende, auf Kapitalansammlung basierende individuelle Altersvorsorge durchaus zur Lösung des Problems beitragen könne. Sie sehen hierin einen geeigneten Weg, um die Versorgungslücke, die nach ihrer Meinung durch eine Reduzierung des Rentenniveaus entstehen könnte, aufzufüllen. Der einzelne könne so in gewissen Grenzen selbst das Versorgungsniveau anstreben, das er für angemessen halte. Ein solcher Prozeß würde die gesamtwirtschaftliche Geldkapitalbildung begünstigen und damit tendenziell zinsenkend wirken. Nicht nur würden zusätzliche Lasten im Rahmen der Rentenversicherung selbst vermieden, sondern es ergäbe sich auch ein positiver Effekt durch eine Stärkung der realen Wachstumskräfte der Volkswirtschaft. Die Befürchtung, es komme auf diesem Weg zunächst leicht zu einer zu hohen Gesamtersparnis, müsse auch insofern relativiert werden, als angesichts der gegenwärtigen Höhe der Sparquote und der bereits akkumulierten Geldvermögen eine verstärkte Eigenvorsorge für das Alter nicht nur durch höhere Gesamtersparnis, sondern auch durch Umschichtungen innerhalb des bestehenden Sparbudgets betrieben werden könnte, wobei der hierfür vorhandene Spielraum nicht überschätzt werden sollte.

50. Aus den vorstehenden Erörterungen ergibt sich, daß im Sozialbeirat das finanzielle Gewicht möglicher Entlastungsfaktoren unterschiedlich eingeschätzt wird und es auch unterschiedliche Ansichten darüber gibt, in welchem Maße die verbleibenden Belastungen Beitragszahlern, Steuerzahlern und Rentnern auferlegt werden sollen. Der Sozialbeirat betont aber, daß die sich abzeichnenden Probleme nach seiner Auffassung — welche Lösungen im einzelnen auch letztlich gewählt werden — im Rahmen des bestehenden Systems bewältigt werden können, ohne daß Beitrags- und Steuerzahlern einerseits sowie den Rentnern andererseits unverträgliche Belastungen auferlegt werden müßten. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die als notwendig erkannten Reformschritte auch rechtzeitig getan werden. So wie der Sozialbeirat vor „Panikmache“ auf diesem Gebiet warnt, ist er auch dagegen, daß die erforderlichen Eingriffe, die von den Betroffenen naturgemäß als negativ empfunden werden, mit Hinweis auf den Zeithorizont der Probleme „auf die lange Bank geschoben“ werden.

Königswinter, den 12. März 1986

gez. Prof. Dr. Helmut Meinhold

26.05.86

AS - Fz

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Gutachten des Sozialbeirats über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung

Punkt der 565. Sitzung des Bundesrates am 6. Juni 1986

A

1. Der Finanzausschuß

empfiehlt dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung zu nehmen:

Der Bundesrat sieht gegenwärtig davon ab, zu den weitreichenden Vorschlägen des Sozialbeirats, insbesondere zu einer Neufestsetzung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie zu einer Neuordnung der Anrechnung und Bewertung der beitragslosen Zeiten, im einzelnen Stellung zu nehmen, weil die finanziellen Konsequenzen dieser Vorschläge nicht zu überblicken sind. Die Bundesregierung wird daher gebeten, die kurz- und mittelfristigen finanziellen Wirkungen der genannten Vorschläge des Sozialbeirats für die Haushalte der Gebietskörperschaften im einzelnen darzulegen.

-26-

B

2. Der federführende Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage Kenntnis zu nehmen.

04.06.86

Antrag

der Länder Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland
zum

Gutachten des Sozialbeirats über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung

Punkt 16 der 565. Sitzung des Bundesrates am 6. Juni 1986

Der Bundesrat möge beschließen:

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß auch vor dem 1. Januar 1921 geborene Frauen in den Genuß der rentenerhöhenden Anerkennung von Kindererziehungszeiten kommen.

Begründung:

Die Anerkennung von Kindererziehungszeiten wird im geltenden Recht lediglich den nach dem 1. Januar 1921 geborenen Frauen gewährt. Mütter, die vor diesem Stichtag geboren sind und die am 1. Januar 1986 das 65. Lebensjahr bereits vollendet hatten, gehen beim Babyjahr leer aus. Diese Stichtagsregelung, die Rentnerinnen von den einkommenserhöhenden Kindererziehungszeiten ausschließt, ist sozial ungerecht, unbillig und sachlich nicht zu rechtfertigen.

28

Bundesrat

1-B
Drucksache

188/86

(Beschluß)

06.06.86

Beschluß

des Bundesrates

zum

Gutachten des Sozialbeirats über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung

Der Bundesrat hat in seiner 565. Sitzung am 6. Juni 1986 beschlossen, zu dem Gutachten wie folgt Stellung zu nehmen:

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß auch vor dem 1. Januar 1921 geborene Frauen in den Genuß der rentenerhöhenden Anerkennung von Kindererziehungszeiten kommen.

Begründung:

Die Anerkennung von Kindererziehungszeiten wird im geltenden Recht lediglich den nach dem 1. Januar 1921 geborenen Frauen gewährt. Mütter, die vor diesem Stichtag geboren sind und die am 1. Januar 1986 das 65. Lebensjahr bereits vollendet hatten, gehen beim Babyjahr leer aus. Diese Stichtagsregelung, die Rentnerinnen von den einkommenserhöhenden Kindererziehungszeiten ausschließt, ist sozial ungerecht, unbillig und sachlich nicht zu rechtfertigen.