

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rentenniveau-Sicherungsklausel

A. Zielsetzung

Die durch das 16. Rentenanpassungsgesetz geänderte Rentenniveau-Sicherungsklausel wird dem sozialpolitischen Zweck, den diese Klausel ursprünglich erreichen sollte, nicht gerecht, da sie die Stellung der Rentner im Einkommensgefüge in einem nicht vertretbaren Maße verschlechtert.

B. Lösung

Die Bindung der Rentenniveau-Sicherungsklausel an die aktuellen Arbeitnehmerentgelte wird dadurch erreicht, daß die mit der Rentenreformgesetzgebung im Jahre 1972 geschaffene Rentenniveau-Sicherungsklausel in ihrem materiellen Gehalt wiederhergestellt wird. Dabei erfolgt die Berechnung der unteren Schwankungsgrenze anhand der zuletzt bestimmten Durchschnittsentgelte der Versicherten.

C. Alternative

keine

D. Kosten

870 Millionen DM in der zweiten Jahreshälfte 1974.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (IV/3) — 814 07 — Re 55/74

Bonn, den 18. Januar 1974

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rentenniveau-Sicherungsklausel (Anlage 1), den der Bundesrat in seiner 397. Sitzung am 19. Oktober 1973 beim Deutschen Bundestag einzubringen beschlossen hat.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates ist in der Anlage 2 beigelegt.

Federführend ist der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.

Brandt

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rentenniveau-Sicherungsklausel

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung der Reichsversicherungsordnung, des Angestelltenversicherungsgesetzes und des Reichsknappschaftsgesetzes

§ 1

Änderung der Reichsversicherungsordnung

§ 1272 Abs. 2 bis 7 erhalten folgende Fassung:

„(2) Durch die Anpassung ist ein stabiles Rentenniveau zu sichern. Das Rentenniveau soll, gemessen an einem Altersruhegeld, dem vierzig anrechnungsfähige Versicherungsjahre und eine für den Versicherten maßgebende Rentenbemessungsgrundlage von 100 vom Hundert (§ 1225 Abs. 1) zugrunde liegen, im Durchschnitt des jeweiligen Kalenderjahres, in dem die Anpassung stattfindet, mindestens 50 vom Hundert des für dasselbe Jahr nach § 1383 vorausgeschätzten durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgelts aller Versicherten der Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten ohne Lehrlinge und Anlernlinge betragen (Richtsatz). Es darf 52,5 vom Hundert des zuletzt nach § 1256 Abs. 1 Buchstabe c bestimmten Bruttoarbeitsentgelts nicht unterschreiten (untere Schwankungsgrenze).

(3) Wird der Richtsatz (Absatz 2 Satz 2) nicht erreicht und ist unter Berücksichtigung der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Produktivität der Veränderungen des Volkseinkommens je Erwerbstätigen sowie der Entwicklung der Finanzlage der Rentenversicherungen eine über Absatz 1 hinausgehende Anpassung angezeigt, so sollen die Renten entsprechend angepaßt werden.

(4) Wird die untere Schwankungsgrenze (Absatz 2 Satz 3) nicht erreicht, so sind die Renten entsprechend anzupassen.

(5) Werden die Renten nach den Absätzen 3 oder 4 angepaßt, so gilt für die Renten aufgrund von Versicherungsfällen, die im jeweiligen Anpassungsjahr eingetreten sind oder noch eintreten, für die Zeit ab dem Tage des jeweiligen Anpassungsjahres, zu dem die Renten angepaßt werden, eine allgemeine Bemessungsgrundlage, die derjenigen entspricht, die der Anpassung zugrunde gelegt wird.

(6) Die Bundesregierung hat in dem nach § 1273 zu erstattenden Bericht dazu Stellung zu nehmen, ob eine Anpassung nach Absatz 3 angezeigt oder nach Absatz 4 erforderlich ist, und gegebenenfalls einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen.

(7) Die Absätze 1 bis 5 gelten nicht für Renten oder Rententeile, die aus Steigerungsbeträgen für Beiträge der Höherversicherung bestehen.“

§ 2

Änderung des Angestelltenversicherungsgesetzes

§ 49 Abs. 2 bis 7 erhalten folgende Fassung:

„(2) Durch die Anpassung ist ein stabiles Rentenniveau zu sichern. Das Rentenniveau soll, gemessen an einem Altersruhegeld, dem vierzig anrechnungsfähige Versicherungsjahre und eine für den Versicherten maßgebende Rentenbemessungsgrundlage von 100 vom Hundert (§ 32 Abs. 1) zugrunde liegen, im Durchschnitt des jeweiligen Kalenderjahres, in dem die Anpassung stattfindet, mindestens 50 vom Hundert des für dasselbe Jahr nach § 110 vorausgeschätzten durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgelts aller Versicherten der Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten ohne Lehrlinge und Anlernlinge betragen (Richtsatz). Es darf 52,5 vom Hundert des zuletzt nach § 33 Abs. 1 Buchstabe c bestimmten Bruttoarbeitsentgelts nicht unterschreiten (untere Schwankungsgrenze).

(3) Wird der Richtsatz (Absatz 2 Satz 2) nicht erreicht und ist unter Berücksichtigung der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Produktivität, der Veränderungen des Volkseinkommens je Erwerbstätigen sowie der Entwicklung der Finanzlage der Rentenversicherungen eine über Absatz 1 hinausgehende Anpassung angezeigt, so sollen die Renten entsprechend angepaßt werden.

(4) Wird die untere Schwankungsgrenze (Absatz 2 Satz 3) nicht erreicht, so sind die Renten entsprechend anzupassen.

(5) Werden die Renten nach den Absätzen 3 oder 4 angepaßt, so gilt für die Renten aufgrund von Versicherungsfällen, die im jeweiligen Anpassungsjahr eingetreten sind oder noch eintreten, für die Zeit ab dem Tage des jeweiligen Anpassungsjahres, zu dem die Renten angepaßt werden, eine allgemeine Bemessungsgrundlage, die derjenigen entspricht, die der Anpassung zugrunde gelegt wird.

(6) Die Bundesregierung hat in dem nach § 50 zu erstattenden Bericht dazu Stellung zu nehmen, ob eine Anpassung nach Absatz 3 angezeigt oder nach Absatz 4 erforderlich ist und gegebenenfalls einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen.

(7) Die Absätze 1 bis 5 gelten nicht für Renten oder Rententeile, die aus Steigerungsbeträgen für Beiträge der Höherversicherung bestehen.“

§ 3

Anderung des Reichsknappschaftsgesetzes

§ 71 Abs. 2 bis 7 erhalten folgende Fassung:

„(2) Durch die Anpassung ist ein stabiles Rentenniveau zu sichern. Das Rentenniveau soll, gemessen an einem Knappschaftsruhegeld, dem vierzig anrechnungsfähige Versicherungsjahre und eine für den Versicherten maßgebende Rentenbemessungsgrundlage von 100 vom Hundert (§ 54 Abs. 1) zugrunde liegen, im Durchschnitt des jeweiligen Kalenderjahres, in dem die Anpassung stattfindet, mindestens 66,66 vom Hundert des für dasselbe Jahr nach § 129 vorausgeschätzten durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgelts aller Versicherten der Rentenversicherungen der Arbeiter, der Angestellten und der knappschaftlichen Rentenversicherung ohne Lehrlinge und Anlernlinge betragen (Richtsatz).

Es darf 70 vom Hundert des zuletzt nach § 55 Abs. 1 Buchstabe c bestimmten Bruttoarbeitsentgelts nicht unterschreiten (untere Schwankungsgrenze).

(3) Wird der Richtsatz (Absatz 2 Satz 2) nicht erreicht und ist unter Berücksichtigung der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Produktivität der Veränderungen des Volkseinkommens je Erwerbstätigen sowie der Entwicklung der Finanzlage der Rentenversicherung eine über Absatz 1 hinausgehende Anpassung angezeigt, so sollen die Renten entsprechend angepaßt werden.

(4) Wird die untere Schwankungsgrenze (Absatz 2 Satz 3) nicht erreicht, so sind die Renten entsprechend anzupassen.

(5) Werden die Renten nach den Absätzen 3 oder 4 angepaßt, so gilt für die Renten aufgrund von Versicherungsfällen, die im jeweiligen Anpassungsjahr eingetreten sind oder noch eintreten, für die Zeit ab dem Tage des jeweiligen Anpassungsjahres, zu dem die Renten angepaßt werden, eine allgemeine Bemessungsgrundlage, die derjenigen entspricht, die der Anpassung zugrunde gelegt wird.

(6) Die Bundesregierung hat in dem nach § 1273 der Reichsversicherungsordnung zu erstattenden Bericht dazu Stellung zu nehmen, ob eine Anpassung nach Absatz 3 angezeigt oder nach Absatz 4 erforderlich ist, und gegebenenfalls einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen.

(7) Die §§ 1273 bis 1275 der Reichsversicherungsordnung gelten.“

Artikel 2**Schlußvorschriften**

§ 1

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Zu Artikel 1

In Artikel 2 des 16. Renten Anpassungsgesetzes wurde die Rentenniveau-Sicherungsklausel, die auf nahezu einstimmigen Beschluß des Bundestages in das Rentenreformgesetz vom 16. Oktober 1972 (BGBl. I S. 1965) aufgenommen worden ist, derart ausgehöhlt, daß sie ihren sozialpolitischen Zweck nicht mehr erfüllen kann. Nach dieser Neufassung soll an die Stelle des im Jahre der Rentenerhöhung aktuellen Bruttojahresarbeitsentgelts das zuletzt bestimmte, d. h. zwei Jahre zurückliegende Bruttojahresarbeitsentgelt treten. Damit wird der Maßstab, an dem das Rentenniveau gemessen werden soll, derart verändert, daß rein optisch das Rentenniveau von 50 v. H. erreicht bzw. überschritten wird, gemessen an den aktuellen Durchschnittslöhnen aber erheblich hinter der Zielvorstellung des Rentenreformgesetzes zurückbleibt. So würde das Rentenniveau z. B. 1973 nach der vom Bundestag verabschiedeten Fassung 53,7 v. H., nach dem Rentenreformgesetz dagegen nur 42,33 v. H. betragen. In ihrer neuen Fassung würde die Rentenniveau-Sicherungsklausel praktische Bedeutung erst bei einem Absinken des Rentenniveaus auf 30,4 v. H. der aktuellen Bruttoarbeitsentgelte erlangen.

Der Bundesrat vertritt die Auffassung, daß die mit dem 16. Renten Anpassungsgesetz abgeänderte Rentenniveau-Sicherungsklausel verbessert werden muß. Denn seit der Verabschiedung des Rentenreformgesetzes sind keine neuen Erkenntnisse und Erfahrungen gewonnen worden, welche die im 16. RAG getroffene Regelung rechtfertigen könnten. Auch die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherungen steht der Wiederherstellung des früheren Rechtszustandes nicht im Wege. Sie ist nach Meinung der Bundesregierung derart gesichert, daß im Haushaltsgesetz 1973 des Bundes die Bundeszuschüsse an die Träger der gesetzlichen Rentenversicherungen in Höhe von 2,5 Mrd. DM bis zum Jahre 1981 gestundet werden können. Der Bundesrat ist deshalb im Interesse der betroffenen Rentner und im Hinblick auf das Vertrauen der Rentner in die Reformgesetzgebung des Jahres 1972 der Meinung, daß die durch die Änderung der Rentenniveau-Sicherungsklausel im 16. RAG eingetretene Verschlechterung der Rentengesetzgebung beseitigt werden muß.

Der Gesetzentwurf verfolgt die Absicht, die mit der Rentenreformgesetzgebung im Jahre 1972 geschaffene Rentenniveau-Sicherungsklausel in ihrem materiellen Gehalt wiederherzustellen.

Die Änderung dieser Rentenniveau-Sicherungsklausel wurde damit begründet, daß die Rentenniveau-Sicherungsklausel „praktikabler“ gestaltet und vor allem vermieden werden müsse, „daß aus vorausschätzenden Arbeitnehmerentgelten unmittelbar gesetzgeberische Konsequenzen im Leistungsbereich der sozialen Sicherung gezogen werden müssen“. (Schriftlicher Bericht des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung zum Entwurf eines 16. RAG, Drucksache 7/532).

Der Gesetzentwurf trägt diesen Bedenken Rechnung, indem er die Technik der Rentenniveau-Sicherungsklausel des RRG hinsichtlich der unteren Schwankungsgrenze von 45 v. H. verändert, ohne deren materiellen Gehalt preiszugeben. Der Vergleichsmaßstab zur Berechnung der unteren Schwankungsgrenze des Rentenniveaus wird in der Weise neu definiert, daß anstelle der aktuellen Bruttoarbeitsentgelte die jeweils zuletzt bestimmten Durchschnittsentgelte der Versicherten treten. Diese Definition des Vergleichsmaßstabes entspricht der Definition des Vergleichsmaßstabes der Rentenniveau-Sicherungsklausel des 16. RAG. Damit wird dem Wunsch der Mehrheit des Deutschen Bundestages Rechnung getragen, keine unmittelbaren gesetzgeberischen Konsequenzen aus Vorausschätzungen ziehen zu müssen und die Rentenniveau-Sicherungsklausel praktikabler zu gestalten.

Der Gesetzentwurf läßt die Definition der Durchschnittsrente wie sie in die Rentenniveau-Sicherungsklausel des RRG eingegangen ist, unverändert und enthält eine Erhöhung des maßgeblichen Prozentsatzes von 50 auf 52,5 v. H. Damit wird — eine langfristige Lohnentwicklung von 8 v. H. jährlich unterstellt — im Unterschied zur Rentenniveau-Sicherungsklausel des 16. RAG der materielle Gehalt der Rentenniveau-Sicherungsklausel des RRG gewahrt. In der Regel entspricht dieses so definierte Rentenniveau einem Rentenniveau von 45 v. H. der aktuellen Bruttoarbeitsentgelte.

Der im RRG vorgesehene Richtsatz für das Rentenniveau von 50 v. H. wird sowohl materiell als auch in der Technik unverändert beibehalten.

Das Rentenniveau muß jeweils für die künftigen 15 Jahre im Renten Anpassungsbericht vorausgeschätzt werden (§ 1383 RVO). Die Bundesregierung muß also für diesen Zeitraum, und nicht nur für das folgende Jahr, prüfen, ob der Richtsatz erreicht oder die untere Schwankungsgrenze unterschritten wird.

Bei dieser langfristigen Vorausbetrachtung kommt in erster Linie dem Richtsatz von 50 v. H. des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts als der eigentlichen Zielgröße Bedeutung zu, während die untere Schwankungsgrenze vor allem eine Auffanglinie für die Fälle kurzfristiger, konjunkturell bedingter größerer Abweichungen vom langfristigen Lohnentwicklungstrend darstellt und für diese Fälle das Nachhinken der Renten hinter den Löhnen wenigstens begrenzen will.

Wenn die untere Schwankungsgrenze unterschritten wird, ist die Bundesregierung in jedem Fall verpflichtet, einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem durch zusätzliche Maßnahmen das Unterschreiten der unteren Schwankungsgrenze ausgeschlossen wird (§ 1272 Abs. 4 RVO, § 49 Abs. 4 AVG und § 71 Abs. 4 RKG). Aber auch das Unterschreiten der

eigentlichen Zielgröße, des Richtsatzes, verpflichtet die Bundesregierung zum Handeln, es sei denn, daß wichtige Gründe, wie die Entwicklung der Finanzlage der Rentenversicherungen, Maßnahmen zur Verbesserung des Rentenniveaus ausschließen (§ 1272 Abs. 3 RVO, § 49 Abs. 3 AVG und § 71 Abs. 3 RKG).

Die Absätze 3, 4 und 6 der §§ 1272 RVO, 49 AVG und 71 RKG lassen die Ausgestaltung eines hier nach vorzulegenden Gesetzentwurfs offen.

B. Zu Artikel 2

Artikel 2 enthält in § 1 die Berlin-Klausel und in § 2 die für das Inkrafttreten des Gesetzes notwendige Vorschrift.

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung lehnt eine Änderung der Rentenniveau-Sicherungsklausel in dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Sinne ab.

Gegen den Vorschlag des Bundesrates sprechen im wesentlichen alle Gesichtspunkte, die zur Änderung der Rentenniveau-Sicherungsklausel in der Fassung des Rentenreformgesetzes durch das 16. Rentenanpassungsgesetz vom 8. Juni 1973 (BGBl. I S. 525) geführt haben.

1. Nach dem Vorschlag des Bundesrates soll das Rentenniveau an der für das Jahr der Anpassung vorausgeschätzten Höhe der Bruttoarbeitsentgelte der Versicherten gemessen werden. Die Bundesregierung hält es im Interesse der Rentner nicht für angebracht, daß die Höhe dieser Bezugsgröße Jahr für Jahr Gegenstand politischer Auseinandersetzungen wird. Die geltende Rentenniveau-Sicherungsklausel hat demgegenüber den Vorteil, daß das Rentenniveau an einem statistisch gesicherten Wert zu messen ist.
2. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung der Rentenniveau-Sicherungsklausel würde bei einer Beibehaltung des bisher praktizierten Anpassungsverfahrens dazu führen, daß es sprunghafte Anpassungssätze geben könnte. Der Grund hierfür besteht darin, daß für die Höhe des Anpassungssatzes, wenn die Klausel zum Tragen kommt, letztlich die Entwicklung der Arbeitsentgelte in einem einzigen Jahr maßgebend wäre, während nach geltendem Recht der Anpassung der Renten die Entwicklung der Arbeitsentgelte in einem dreijährigen Zeitraum zugrunde gelegt wird.

Verstärkt wird dies noch dadurch, daß sich die jeweiligen Anpassungszeiträume nicht mit den Zeiträumen, in denen jeweils der Vergleich des

Rentenniveaus mit den Bruttoarbeitsentgelten anzustellen wäre, decken würden.

Außerdem würde durch die vorgeschlagene Einbeziehung des Rentenzugangs in die Rentenanpassung das Rentenanpassungsverfahren kompliziert und für die betroffenen Rentner weniger einsichtig.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß diese Konsequenzen aus dem Vorschlag des Bundesrates bei den Rentnern nicht auf Verständnis treffen würden und auch im Interesse der Verwaltung nicht hingenommen werden können.

Die Bundesregierung stimmt auch der sozialpolitischen Motivation der Gesetzesvorlage des Bundesrates nicht zu. Sie stellt hierzu fest, daß

1. die Einkommen der Rentner sich seit dem Jahre 1969 mindestens in dem gleichen Umfang erhöht haben wie die durchschnittlichen Nettoeinkommen der Arbeitnehmer und
2. das Rentenniveau — verglichen mit dem Nettoeinkommen der Arbeitnehmer — so hoch ist, wie es noch zu keinem Zeitpunkt gewesen ist.

Der Entwurf eines 17. Rentenanpassungsgesetzes, in dem die Bundesregierung einer erneute Anpassung der Renten aus der Rentenversicherung zum 1. Juli 1974 um 11,2 v. H. vorschlägt, liegt den gesetzgebenden Körperschaften vor.

Angesichts dieser Tatsachen hält die Bundesregierung den Vorschlag des Bundesrates weder für sachlich angezeigt noch mit Rücksicht auf die Finanzlage der Rentenversicherung und auf die erwerbstätigen Versicherten, die mit ihren Beiträgen die Aufwendungen der Rentenversicherung im wesentlichen finanzieren, für vertretbar.