

Meinhold, Helmut

Article — Digitized Version

Entscheidungen in der gesetzlichen Rentenversicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Meinhold, Helmut (1967) : Entscheidungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 11, pp. 569-578

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133781>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Entscheidungen in der gesetzlichen Rentenversicherung

Prof. Dr. Helmut Meinhold, Frankfurt/Main

Zwei Hauptentscheidungen sind in der gesetzlichen Rentenversicherung fällig, also dem Bereich unserer Sozialpolitik, der hinsichtlich des Finanzvolumens der bedeutendste und dessen Zusammenhang mit der Konjunktur- und Einkommenspolitik neben der Arbeitslosenversicherung am engsten ist. Zum einen ist über die aktuelle Rentenanpassung mit Wirkung vom 1. 1. 1968 zu beschließen, wie alljährlich, zum zweiten steht die Rentenformel, die Berechnungsgrundlage für die künftige Rentenentwicklung, zur Diskussion. Im folgenden soll schwergewichtig über das zweite, die Rentenformel, gesprochen werden. Beide Entscheidungen hängen aber jetzt so unmittelbar zusammen, daß zunächst das Augenmerk auf die aktuelle Anpassungsentscheidung gerichtet wird.

RENTENANPASSUNG KONJUNKTURPOLITISCH ERWUNSCHT?

Gäbe es nur Konjunkturpolitik, so wäre über die aktuelle Rentenanpassung schnell entschieden. Wenn man davon ausgeht, daß der konjunkturelle Rückschlag bei vielen, aber noch nicht sicheren Zeichen der Besserung noch wirksam ist und daß auch 1968, jedenfalls in der ersten Jahreshälfte, eine Beschleunigung des Anstiegs erwünscht ist, so muß die Anpassung der Renten mit dem vollen Anpassungssatz (+8,1%) empfohlen werden. Sie bedeutet mehr Nachfrage aus Rentnerhaushalten und daher Absatzbelegung. Auch einkommenspolitische Erwägungen, etwa im Sinne eines Parallelanstiegs von Renten und Arbeitseinkommen, sollten dem nicht entgegengehalten werden. Kurzfristig würde zwar die volle Anpassung bedeuten, daß die Renten im Jahre 1968 im Vorjahrsvergleich wesentlich stärker stiegen, als es vermutlich die Aktiveneinkommen tun werden. Aber das ist nur ein Nachholvorgang. Auf die Dauer wäre eine auch kurzfristige Parallelität wohl erwünscht; per Saldo hat der Zeitabstand, mit dem die Rentenanpassung der Entwicklung der Arbeitsentgelte folgt, bisher mehr Nachteile als Vorteile gezeitigt — doch das ist ein anderes Problem. Jetzt stehen wir vor der Tatsache, daß der Zeitabstand in der Bemessung besteht. Die Rentenanpassung ist daher in den vergangenen Jahren erheblich hinter der Entwicklung der Arbeitsentgelte zurückgeblieben; wenn die Anpassung jetzt nachgeholt wird, so liegt der Grund dafür in dem erwähnten Zeit-

abstand. Langfristig gesehen nähert man sich damit der Parallelentwicklung, erreicht sie freilich noch bei weitem nicht.

Auch über die Finanzierung dieser Anpassung wäre schnell entschieden, wenn wir nur Konjunkturpolitik zu betreiben hätten und wenn der genannte konjunkturdiagnostische Ausgangspunkt für richtig gehalten wird. Beitragserhöhungen würden unter diesem Aspekt unerwünscht sein. Soweit sie die Arbeitnehmerereinkommen reduzieren, schmälern sie die Nachfrage der Arbeitnehmerhaushalte, falls sie nicht auf Kosten von deren Ersparnis gehen. Soweit es den Arbeitnehmern trotz der schwachen Beschäftigungslage gelingt, ihren Anteil am Mehrbeitrag auf die Löhne zu überwälzen, und den Unternehmern, ihre Kostenerhöhung in den Preisen weiterzugeben, ist die Preisniveaustabilität gefährdet. Auch das könnte, abgesehen von dem Nachteil der Preissteigerung an sich, dazu führen, daß das Nachfragevolumen paradoxerweise bei steigenden Preisen und stockender Einkommensentwicklung sinkt. Soweit endlich diese Überwälzung auf die Preise nicht möglich ist, werden Verluste der Unternehmungen oder wenigstens Gewinnschmälerungen verursacht, welche die konjunkturell so dringend erwünschte Investitionsbereitschaft in den Unternehmungen gefährden.

Also bleibt — immer noch unter dem Aspekt, wir betrieben nur Konjunkturpolitik und die Konjunkturdiagnose wäre richtig — zur Finanzierung der erwünschten Rentenanpassung nur das Defizit. Und auch über die Form dieses Defizits ist ein nur konjunkturpolitisches Urteil nicht besonders schwierig. Keinesfalls sollte dieses Defizit zu Lasten des Kapitalmarktes — also durch Verkäufe von Wertpapieren durch die Versicherungsträger auf dem freien Markt — finanziert werden. Ein Defizit, wer auch immer es vermögensmäßig trägt, ist nur dann verantwortbar, wenn es zu höherer Nachfrage, damit zur Steigerung der Einkommen und damit dazu führt, daß die langfristige Vermögensbelastung, die das Defizit verursacht, überkompensiert wird durch die mit ihm bewirkte Steigerung des Volkseinkommens. Bei einer Finanzierung des Defizits durch Verkäufe auf dem freien Kapitalmarkt ohne stützende Maßnahmen ist diese Wirkung des Defizits aber mindestens unsicher, ja unwahrscheinlich. Solche Wertpapierverkäufe treiben den Zins in die Höhe oder verhindern seine Sen-

kung. Die positive Wirkung des Defizits — letztlich: Mehrnachfrage der Rentner — wird also vermindert oder gar ins Gegenteil verkehrt durch Verminderung der Investitionen infolge höherer Zinsen. Ob das unbedingt so sein muß, ob nicht vielmehr die Überschußliquidität der Geschäftsbanken ausreichen würde, um solche Wertpapierverkäufe ohne Wirkung auf den Zins zu ermöglichen — darüber läßt sich streiten. Gerade die Banken sollten darüber nachdenken — und auch die Wirtschaftspolitik —, ob ihre derzeitige Liquiditätspolitik konjunkturpolitisch wie langfristig in ihrem eigenen Interesse liegt. Im Augenblick müssen wir mit dieser Situation, diesem Verhalten, rechnen.

So bleiben zunächst drei Arten der Defizitfinanzierung übrig, die rein konjunkturpolitisch gleichwertig wären: Defizite der Rentenversicherungsträger durch Mobilisierung ihrer eigenen — nicht dazu ausreichenden, aber teilweise noch vorhandenen — Überschußliquidität; zusätzliche Stützung des Kapitalmarktes durch die Bundesbank so, daß die Wirkung der Wertpapierverkäufe auf den Zins aufgehoben wird; Übernahme des Defizits durch den Bund. Was davon — oder ob gar eine andere, nicht so ausschließlich konjunkturpolitisch motivierte Entscheidung — richtiger ist, läßt sich erst beantworten, wenn weitere Gesichtspunkte hinzugezogen werden.

Zunächst ist die Auswertung der Konjunkturdiagnose strittig, von der bisher ausgegangen worden ist. Vorweg: Es gibt keine absolut sicheren Voraussagen. Man kann nur — ob sich das durch wissenschaftlichen Fortschritt ändern läßt, sei hier nicht erörtert — die in der Gegenwart sichtbaren, zukunftsweisenden Anzeichen deuten und dabei frühere ähnliche (niemals gleiche) Situationen vergleichend zu Rate ziehen. Man kann das sehr gut oder schlecht machen. Aber auch unter denen, die es gut machen, wird es Deutungsunterschiede geben, es bleibt ein Rest, den man entscheiden muß. So ist es auch heute. Wir wissen nicht, ob wir im nächsten Sommer konjunkturell wieder voll auf der Höhe sind, vielleicht gar auf dem Weg zu erneuter Überbeschäftigung, oder noch nicht. Und noch mehr: Die Werturteile darüber, wie schnell es überhaupt gehen sollte, sind verschieden. Manche deuten: Die Anzeichen der Besserung sind so unsicher, der Winter mit seiner saisonalen Arbeitslosigkeit steht bevor und könnte wieder einen Umschlag in den Zukunftserwartungen und damit Gegenwartsdispositionen bringen — tun wir also alles, um dem zu begegnen (d. h. Defizit in einer der genannten Formen; welche, wäre noch zu erörtern); und sollten wir damit wieder in die Überbeschäftigung geraten, dann mögen wir neu prüfen, was zu tun ist. Bei der Wahl der Defizitform sollte also in erster Linie maßgeblich sein, die Form zu finden, die uns das konjunkturpolitische Reaktionsvermögen auf längere Sicht möglichst wenig verbaut, die also am schnellsten redressierbar ist, falls wieder Überkonjunktur kommt. Das wäre dann ein Defizit der Sozialversicherungsträger, möglichst durch Abbau der Über-

schußliquidität finanziert, soweit diese nicht ausreicht, durch Wertpapierverkäufe, gestützt durch Bund und Bundesbank. Sobald dann etwa wieder Überkonjunktur droht, ist es konjunkturell sogar nützlich, die Beiträge kräftig zu erhöhen und damit Liquidität und Vermögen wieder aufzubauen.

Das ist also die eine Deutung. Die andere wertet die Besserungsanzeichen positiver, sieht die Gefahr eines Hinüberwechsels in die Überkonjunktur mit Preisniveausteigerungen größer und eher und rechnet mit einem zeitlich geringeren Reaktionsvermögen der Konjunkturpolitik. Beschlüsse über Beitragserhöhungen sind — schon an sich unpopulär, zum Zwecke des Wiederaufbaues von Vermögen der Versicherungsträger noch mehr — schwer herbeizuführen, sie brauchen mindestens Zeit, und es braucht weiter Zeit, um sie verwaltungsmäßig durchzuführen. So ist mit Sicherheit — falls der Wiederaufschwung bald erfolgt — damit zu rechnen, daß die Beitragserhöhung nicht in dem Augenblick einsetzt, in dem sie konjunkturpolitisch am günstigsten ist, also in dem Augenblick, in dem die Vollbeschäftigung gerade erreicht ist, die Bereitschaft zu Preiserhöhungen und auch die mit der Vollbeschäftigung zu erwartende Lohnwelle noch gedämpft ist. Wird dieser Zeitpunkt aber verpaßt, so wirken Beitragserhöhungen unmittelbar preissteigernd, weil sie teils über die Löhne, teils direkt überwälzt werden, sobald einmal wieder Überkonjunktur erreicht ist. Diese Gefahr ist im Vergleich zur jetzigen Beitragserhöhung die größere. Es gibt konjunkturpolitische Möglichkeiten, die konjunkturell jetzt negative Wirkung der Beitragserhöhung zu überkompensieren — so die Investitionshaushalte. Folglich sollte man das Defizit der Versicherungsträger oder überhaupt ein Defizit zugunsten der Rentenfinanzierung vermeiden und statt dessen eine Beitragserhöhung einführen. So die andere Deutung.

DEFIZITE IN DER SOZIALVERSICHERUNG VERMEIDEN

Welcher dieser Deutungen wir folgen sollen, wäre vielleicht schwer zu entscheiden, wenn nicht zahlreiche andere wirtschafts- und sozialpolitische Gesichtspunkte mit zu berücksichtigen sein würden. Hier sollen nur die drei wichtigsten Gruppen dieser Gesichtspunkte herangezogen werden: Die strukturelle Wirkung der Beitragserhöhung oder Defizitfinanzierung und ihre Bedeutung für das langfristige Wachstum, ihre Wirkung auf die Prinzipien der Sozialversicherung überhaupt und, keineswegs als minderer Gesichtspunkt, die langfristige Perspektive unserer Alterssicherung — die zweite der eingangs genannten Entscheidungen, die auf diese Weise in unmittelbarem Zusammenhang mit der ersten rückt.

Was die Bedeutung der Defizitfinanzierung für das langfristige Wachstum anlangt, so soll ein Gedanke nicht unerwähnt bleiben, der zwar nicht für sich allein

Geltung hat, aber doch Anlaß zum Nachdenken über das Maß unserer konjunkturpolitischen Aktivität gibt. Wenn man heute mit Ausländern spricht, und zwar auch mit solchen, die ausgesprochene Vollbeschäftigungsfreunde sind, kann man mitunter hören, wir seien doch Narren, der Deutsche müsse alles über-treiben. Unsere Erwerbslosenquote liege weit günstiger als das, was man international noch als Grenze der Vollbeschäftigung ansehe; ja viele Länder würden es als durchaus bedenklich ansehen, wenn sie weniger Erwerbslose hätten als wir jetzt, weil das ein Zeichen dafür wäre, daß die langfristig notwendigen Strukturwandlungen unterblieben. Statt über den Rückschlag des Wachstums zu jammern, sollten wir froh sein, daß endlich ein gewisser Marktdruck gegeben sei, der diese Wandlungen erzwingt und uns in Zukunft vielfältig das an Wachstum sichern könnte, was wir jetzt verlören; froh sollten wir sein, daß dieser notwendige Prozeß unter einer so geringen Erwerbslosenquote vor sich gehe. Statt dessen täten wir alles, einmal, um durch unser Gejammer die Pause mit allen Mitteln der Psychose zu einer Krise herunterzureden, zum anderen, um diesen Strukturwandlungsprozeß zu verhindern. Nun soll man zwar nicht immer tun, was Freunde einem raten — aber man soll immer darüber nachdenken.

Und dieses Nachdenken ist nützlich, wenn man an die Art unseres Defizits denkt. Man sollte die erwünschte Nachfragevermehrung, die angesichts des nicht übermäßig großen Rückschlages begrenzt bleiben sollte, nutzen für strukturelle Wandlungen und für die Beseitigung oder Milderung ihrer — vor allem sozialen — Begleitumstände, nicht aber dafür, Keime für neue Strukturshäden zu setzen oder gar Strukturwandlungen zu verhindern. In diesem Sinne liegt das Investitionsprogramm für Strukturinvestitionen, liegt die Betonung der aktiven Umschulungshilfe vor der reinen Erwerbslosenunterstützung, liegt im wesentlichen das Kohleprogramm der Bundesregierung (bei letzterem heißt es hoffentlich, wenn dies gedruckt ist, nicht schon: lag). Unser Defizit verstößt doppelt dagegen: Durch ein konsumtiv verwendetes Defizit wird die konjunkturpolitisch unbedenkliche Spanne für Defizite zuungunsten von Infrastrukturänderungen verengt. Lieber soll man die Höhe der Infrastrukturinvestitionen aufstocken (wenn nötig), lieber soll man auch — siehe unsere Freunde — die Tatsache in Kauf nehmen, daß Investitionsprogramme etwas langsamer wirken als Konsumdefizite. Langsamer zu reduzieren sind sie — wie schon erläutert — nachher, wenn die Konjunktur etwa umschlägt, auch nicht.

Außerdem: Auf die Dauer ist angesichts unseres Altersaufbaues eine Beitragserhöhung unerlässlich. Darüber ist noch zu sprechen. Und zwar ist sie in einem bestimmten Zeithrhythmus unerlässlich, da der Zeitablauf, in dem der Bevölkerungsaufbau schlechter wird, feststeht. Was man daher jetzt an Beitragserhöhung unterläßt, muß man später nachholen. Dann aber steht man vor einer Alternative — falls man

nicht langfristig beim Defizit bleiben will, und das ließe sich nur verantworten, wenn man langfristige Unterbeschäftigung voraussagt, d. h. unserer Politik bescheinigt, sie würde nie in der Lage sein, die zur Verfügung stehenden Mittel für die Wiederbelebung zu nutzen. Da dazu kein Anlaß besteht, gibt es nur die Alternative: Statt etwa jetzt die Beiträge um 2 % (von 14 auf 16 % der versicherungspflichtigen Arbeitsentgelte) heraufzusetzen und in einigem Zeitabstand wieder, tun wir das später mit einem Ruck, dann also beispielsweise mit 4 %. Solche großen Rucke aber sind in gar keiner Konjunktursituation verantwortbar. Man kann mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit sagen: In Zeiten schwacher Konjunktur sind sie aus den bereits genannten Gründen überhaupt nicht tragbar, in Zeiten des Wiederaufschwungs sind sie geeignet, diesen abzuwürgen, in Zeiten der Hochkonjunktur werden sie auf den Preis überwälzt. Dies ist einer der berühmten Fälle, in denen nicht nur die Beitragserhöhung an sich, sondern ihre Größenordnung entscheidend wird. So gehört gar keine große Prophetengabe dazu, vorauszusagen: Was wir jetzt unterlassen, wird nicht nachgeholt. Wir werden ohnehin die durch den Rentenberg unerläßliche Beitragssteigerung zu verkraften haben — die jetzt unterlassene dann noch nachholen zu wollen, wird politisch einfach nicht möglich und sachlich nicht verantwortbar sein.

Damit aber tun wir etwas, was eine Seite heute vielleicht ganz gern möchte: Wir präjudizieren mit der konjunkturpolitisch motivierten Unterlassung der Beitragssteigerung die endgültige Regelung der Rentenformel. Wenn es weder eine ständige Defizitfinanzierung noch eine Beitragserhöhung erforderlichen Ausmaßes gibt — die Finanzierung aus zusätzlichen Steuermitteln sei hier nicht weiter erörtert, die eine dritte Möglichkeit wäre —, so bleibt nichts anderes übrig als eine Senkung der Ausgaben der Rentenversicherungsträger, d. h. aber eine Reduktion der künftigen Rentenentwicklung, sei es durch Unterlassung von Anpassungen, sei es durch sonstige Entlastungen, sei es endlich durch eine Änderung der Rentenformel.

Darüber läßt sich natürlich diskutieren. Die Verschlechterung des Bevölkerungsaufbaues stellt uns die Aufgabe zu überlegen, ob die Rentner in der weiteren Entwicklung so gestellt werden sollen, wie es die Rentenformel von 1957 vorsah, oder wenigstens so, wie es die faktische Entwicklung geleistet hat. Letzteres ist nämlich ohnehin schon erheblich weniger: Der Rentner, der vierzig Jahre Beitrag gezahlt hat, erhält nicht 60 %, sondern nur etwa 43 % seines fortgerechneten Lebensdurchschnittsverdienstes, hauptsächlich weil eine Anpassung (1958) unterlassen und niemals nachgeholt wurde. Es muß also diskutiert werden. Aber wie bei jeder rationalen Diskussion sollte unter der Perspektive überlegt und entschieden werden, was denn wirklich gewollt wird. Was jetzt

geschähe, wenn wir die Beitragssteigerung unterließen, wäre das Gegenteil einer solchen rationalen Politik: Aus ganz anderen, nämlich konjunkturpolitischen Gründen würden wir uns eine langfristige Entwicklung aufzwingen lassen. Wir brächten uns um die Entscheidungsfreiheit. Beides, die konjunkturrelle Seite — wie geschehen — und die langfristige Problematik sollten nebeneinander durchdiskutiert und erst danach sollte die Entscheidung getroffen werden.

Bei einer Reihe von kleineren Fragen ist ein solches Präjudiz bedauerlicherweise ohnehin schon geschaffen worden. Vieles spricht für die Aufhebung der Angestelltenversicherungspflichtgrenze. Nach Ansicht des Verfassers spricht wesentlich mehr dafür als dagegen, daß sie jetzt vorrangig nicht um ihrer selbst willen diskutiert wird, sondern um der kurzfristigen finanziellen Entlastung willen, ist ausgesprochen mißlich. Die Belastung, die sie hervorruft, steigt ja später nach. Und andere, ebenso wichtige Ausweitungen der Versicherungspflicht, über die man ebenso frei und nicht präjudiziert diskutieren sollte, geraten dabei unter die Räder, weil von ihnen nicht eine ähnliche zeitweilige Entlastung zu erwarten ist.

Noch deutlicher ist diese Mißlichkeit bei der Heranziehung der Rentner zur Beitragszahlung an ihre Krankenkasse. Auch hier spricht wohl mehr dafür als dagegen — aber nicht unter der Perspektive der Ersparnis, sondern unter der einer gerechteren Verteilung der Lasten, die am besten durch eine Umgliederung ohne Ersparnis zu erreichen wäre. Aber all das sind, wenngleich wichtige, so doch im Vergleich zur künftigen Gestalt der Rentenformel kleinere Probleme. Die Rentenformel sollten wir uns nicht noch weiter durch fremde Gesichtspunkte präjudizieren lassen, als wir es ohnehin schon durch die Unterlassung von Beitragssteigerungen in den letzten Jahren — damals hätten sie gut in die konjunkturpolitische Landschaft gepaßt — getan haben.

DAS PROBLEM DES RENTENBERGS

Hätten wir einen gleichbleibenden Bevölkerungsaufbau, bliebe insbesondere das Verhältnis der beitragszahlenden Aktiven zu den Rentnern gleich, so gäbe es kein besonders schwieriges Problem mit der gültigen Rentenformel. Nach dieser Rentenformel steigen — bzw. werden angepaßt — die Renten mit dem Durchschnittsverdienst der Versicherten; wie schon gesagt, mit einem gewissen Zeitabstand. Da auch die Einnahmen der Versicherungsträger mit dem Durchschnittsverdienst steigen — teils direkt, da die Beiträge proportional zum versicherungspflichtigen Einkommen erhoben werden, teils indirekt, da laut Gesetz die Bundeszuschüsse ebenfalls mit diesem Einkommensdurchschnitt steigen sollen —, würden Einnahmen und Ausgaben bei gleichbleibendem Bevölkerungsaufbau prinzipiell gleichmäßig steigen.

Diese Voraussetzung des gleichbleibenden Bevölkerungsaufbaues ist aber nicht gegeben. Wir befinden uns im Anstieg des sogenannten Rentenbergs. Das Verhältnis der Aktiven zu den Rentnern wird laufend schlechter — und zwar etwa bis zur zweiten Hälfte der siebziger Jahre —, bleibt dann ein halbes Jahrzehnt etwa auf dieser ungünstigen Höhe; nachher wird es gemäß den Bevölkerungsvorausrechnungen des Statistischen Bundesamtes wieder ein wenig besser, niemals freilich so gut wie jetzt oder gar bisher. Die Ursachen für diese Entwicklung sind vor allem die Steigerung unserer durchschnittlichen Lebenserwartung und die Wirkung der Kriege auf die Bevölkerungsentwicklung. Infolge dieses Rentenbergs müßten die Beiträge bei einigermaßen gleichmäßigem wirtschaftlichen Wachstum und gleichbleibender Berechnung der Bundeszuschüsse von jetzt 14 % der Versichertenentgelte auf rund 18 bis 20 % steigen, wenn die Renten gemäß der Rentenformel laufend angepaßt werden und wenn Einnahmen und Ausgaben der Versicherungsträger im Gleichgewicht steigen sollen.

Im Rahmen dieses langfristigen Finanzierungsproblems steht uns ein besonders schmerzhaftes Jahr fünft bevor. Aus zwei besonderen Gründen haben sich die Dinge so entwickelt, daß dieser Anstieg der Beiträge im wesentlichen schon in den nächsten fünf Jahren notwendig ist, wenn die Rentenformel erhalten bleibt. Der eine dieser Gründe ist, daß die Sozialgesetze von 1957 eine zeitlich sehr schematische Anwendung des Deckungsabschnittsverfahrens — zehnjährige Deckungsabschnitte — entweder enthalten oder, wie andere meinen, eine Auslegung erfahren, die schematisch ist. Das Unglück aber wollte es, daß der Beginn des zweiten Deckungsabschnitts, also 1967, ausgerechnet mit einer Konjunkturwende zusammenfiel.

Versäumte Beitragserhöhung

Das Gesetz sieht — um bei kurzfristigen Schwankungen nicht gleich schwerwiegende Maßnahmen zu veranlassen — nämlich vor, daß die Einnahmen und Ausgaben nicht jährlich, sondern in einem zehnjährigen Abschnitt aufeinander abgestimmt werden. Dabei soll dann am Ende des Deckungsabschnitts eine Vermögensrücklage vorhanden sein, welche den aus eigenen Einnahmen zu bestreitenden Ausgaben eines Jahres gleicht. Diese Regelung ist aus mehreren Gründen unzulänglich und daher vielfach kritisiert worden. Die Vermögensrücklage ist für eine Liquiditätsrücklage unnötig groß, für einen Konjunkturausgleich in ihrer Form wenig geeignet, für eine Deckung der Zukunftsansprüche weitaus zu klein. Vor allem aber bedingt das Zerhacken des Zeitablaufs in zehnjährige Abschnitte, daß zwar seltener, dafür dann aber um so heftigere Maßnahmen ergriffen werden müssen. Innerhalb der zehn Jahre soll nach Möglichkeit, wenn die Entwicklung einigermaßen richtig vorausgerechnet wurde, gar nichts geändert werden, insbesondere

nicht die Beiträge. Zu Beginn des neuen Deckungsabschnitts sollen die Beiträge gleich so festgesetzt werden, daß sie, soweit vorauszurechnen, gleich für die nächsten zehn Jahre gültig bleiben können. Das gibt dann einen Ruck. Hätte man sich beispielsweise zu Beginn des Jahres 1967, bei Beginn also des zweiten Deckungsabschnitts, an die Vorschrift des Gesetzes gehalten, so hätte man — da die Verschlechterung des Bevölkerungsaufbaues ziemlich kontinuierlich verläuft — schon jetzt den Beitragssatz wählen müssen, der erst in fünf Jahren zur Deckung von Einnahmen und Ausgaben notwendig wird. Zunächst wäre dann ein Einnahmenüberschuß, in der zweiten Hälfte des Abschnitts ein Defizit aufgetreten und 1977, vor der Spitze des Rentenberges, wäre dann ein weiterer Ruck der Beiträge nach oben erforderlich gewesen. Nur wenn wir 1967 gerade den Beginn einer Hochkonjunktur gehabt hätten, in der die Beitragserhöhung solchen Ausmaßes ohne Überwälzung oder Rückschlag möglich gewesen wäre; danach fünf Jahre eine allmählich abflauende Überkonjunktur, in der Überschüsse preisniveaustabilisierend wirken; dann fünf Jahre eine abflauende Unterbeschäftigung, in der Defizite günstig sind; dann 1977 wieder eine beginnende Hochkonjunktur; nur dann also wäre diese Wirkung des Deckungsabschnittsverfahrens konjunkturpolitisch richtig gewesen. Mit anderen Worten: So stark konjunkturwirksame Schwankungen auf zehn Jahre voraus festzulegen, ist keinesfalls zu empfehlen. Es heißt Daten setzen, die nur durch Zufall richtig sein können.

So wurde dieses auf dem Gesetz von 1957 beruhende Verfahren seit längerem kritisiert, vor allem wurde von mehreren Stellen — damals noch in der Hochkonjunktur — eine vorausschauende leichte und schrittweise Beitragserhöhung empfohlen. Aber das blieb Empfehlung, denn die Beitragserhöhung, immer schmerzlich, war durch das Gesetz noch nicht vorgeschrieben, und ein aktueller Anlaß (außer dem konjunkturpolitischen) war nicht gegeben, denn die höheren Beiträge wurden noch lange nicht für die Deckung der laufenden Ausgaben benötigt, jedenfalls dann nicht, wenn die Hochkonjunktur erhalten blieb. Diese Hochkonjunktur sorgte ja dafür, daß die Löhne und mit ihnen die Beitragseinnahmen stärker stiegen — während infolge des mehrfach genannten Zeitabstandes die Renten noch nicht so stark nachfolgten. Irgendwann einmal mußte das, wenn die Renten nach dem Zeitabstand nachstiegen, aufgeholt werden, es sei denn, die Steigerungssätze der Löhne wären immer weiter gestiegen. Aber dieses „irgendwann einmal“ war im letzten Deckungsabschnitt noch nicht gegeben, die Bestimmungen des Gesetzes waren innerhalb des Deckungsabschnitts gewahrt, eine weitere Anhäufung von Vermögen war zwar konjunkturpolitisch, aber nicht wegen der aktuellen Finanzlage der Vermögensträger erforderlich — also blieb es bei den alten Beitragssätzen. Man hat, weil der Beitragssatz nur angesichts der in der Hoch-

konjunktur den Rentenanpassungen vorangehenden Lohnsteigerungen ausreichte, die Rentenformel von 1957 als Schönwetterformel bezeichnet. Treffender wäre es, den Beitragssatz als Schönwettersatz zu bezeichnen.

Auch 1967 änderte sich nichts am Beitragssatz, obwohl ja nun der neue Deckungsabschnitt begonnen hatte und damit nach dem (bis heute gültigen) Gesetz ein wesentlich höherer, für das ganze kommende Jahrzehnt im Durchschnitt ausreichender Satz, vielleicht von 17 %, hätte festgesetzt werden sollen. Aber der Gesetzgeber machte sich — freilich noch nicht durch Gesetzesänderung, so daß jetzt formal noch das alte Deckungsabschnittsverfahren besteht, man sich aber nicht daran hält — die Kritik an diesem Verfahren zu eigen insofern, als er es nicht praktizierte. Und bis 1967 — so schien es, denn der Konjunkturschlag hatte gerade erst begonnen — bestand noch keine aktuelle Notwendigkeit, die einen höheren Beitragssatz erzwang. Und wenn sie sich durch schlechteren Konjunkturverlauf ergeben sollte, wie es dann tatsächlich wurde, so konnte ein Defizit, wie eingangs ausgeführt, rein konjunkturpolitisch verantwortbar erscheinen.

So haben wir jetzt den Beitragssatz von 14 %. Was daran mißlich ist — dies kann gar nicht deutlich genug herausgestellt werden —, ist nicht in erster Linie, daß infolgedessen die Einnahmen in den letzten Jahren niedriger waren, als sie es bei höherem Satz gewesen wären. Gewiß, aus den Einnahmen hätte ein höheres Vermögen gebildet werden können. Das wäre damals konjunkturpolitisch nicht schlecht gewesen. Aber von diesem höheren Vermögen jetzt Defizite zu finanzieren, wäre kapitalmarktpolitisch genau so mißlich wie bei niedrigerem Vermögen. Wichtiger ist schon, daß für 1967 bei höheren Beitragssätzen kein Defizit entstanden wäre. Aber auch das sollte nicht überbewertet werden, denn der ungünstigen Wirkung dieses Defizits für den Kapitalmarkt steht, wie beschrieben, immerhin seine konsumbelebende Wirkung gegenüber. Nein, das Entscheidende ist, daß der Sockel für alle Zukunftsberechnungen höher wäre. Denn die schwierige Periode kommt jetzt.

Renten steigen schneller als Aktiveneinkommen

So wie nämlich bisher das Voraneilen der Lohnsteigerung vor der Rentenanpassung die finanzielle Wirkung des Rentenberges verdeckte, weil großenteils kompensiert, so addieren sich jetzt, bei stockender Lohnentwicklung, die Wirkung von Rentenbergs und das Nachholen der Rentenanpassungssätze — und zwar, weil die kräftigeren Lohnerhöhungen der vergangenen Jahre durch den time lag lange wirksam für die Rentenanpassung sind — für die nächsten Jahre. Über die Auswirkungen dieser Kumulation gibt es zahlreiche Modellrechnungen. Die Nettolöhne würden — um eine Größenordnung für

mögliche Entwicklungen anzudeuten — im Durchschnitt je Kopf in diesen fünf Jahren um rund 15 %, die Renten bei voller Anpassung nach bisheriger Formel um rund 40 % steigen.

Wir verzichten hier aus zwei Gründen, abgesehen von dieser Andeutung einer möglichen Größenordnung, auf die Angabe solcher Zahlen. Der eine ist: Nichts gegen solche Modellrechnungen, man braucht sie für die Politik, um sich für mögliche Entwicklungen zu rüsten, aber man mißbraucht sie, wenn man daraus Prognosen macht und seine Entscheidung nur auf der Basis einer solchen Modellrechnung trifft. Mit großer Wahrscheinlichkeit ist solchen Rechnungen nur zu entnehmen, daß — außer dem ja wohl theoretischen Fall einer galoppierenden Inflation — die Renten im Durchschnitt je Kopf in den nächsten Jahren wesentlich stärker steigen als die Netto- und auch, wenn gleich nicht so wesentlich, als die Bruttoeinkommen der Erwerbstätigen, wenn die Formel wie bisher angewandt wird. Die Ursache des letzteren ist vor allem der Zeitabstand: die Renten holen nach. Die zwei Hauptursachen des noch relativ geringen Anstiegs der Nettoeinkommen sind einmal der Rentenberga (er bedeutet, daß die Belastung je Aktiven durch Sozialbeiträge steigt), zum zweiten die Progressionswirkung der Lohnsteuer: Die Aktiveneinkommen steigen allmählich in prozentual höhere Steuerbelastungen, während die Renten nach dem bisherigen Modus faktisch nicht versteuert werden. Wie stark aber diese Differenz in der Entwicklung von Aktiven- und Renteneinkommen sein wird, das vorauszusagen, ist nur den Propheten möglich. Der Wissenschaftler ist kein Prophet. Die Höhe der Differenz ist nämlich einmal, wie soeben gezeigt, von der Steile des Rentenbergs abhängig, die immerhin einigermaßen bekannt ist. Überraschungen in den nächsten zehn Jahren könnten hier — geboren sind die dann Aktiven ja schon — in größerem Ausmaß allenfalls unerwartete Entwicklungen der Sterblichkeit und der Wanderungsbewegung (Gastarbeiter) bringen, ferner eine Änderung der Rechnungsbasis etwa durch Heraufsetzen des Renteneintrittsalters. Wesentlich unsicherer sind wir schon bezüglich der in den nächsten fünf Jahren gültigen Steuersätze, von denen die Differenz ja ebenfalls abhängig ist. Und ganz unsicher sind wir bei der gewichtigsten Ursache der Differenz, nämlich der künftigen Lohnentwicklung. Wann setzt der „Normalanstieg“ der Durchschnittseinkommen je Erwerbstätigen wieder ein? Wird er sich — wie wir es wohl angesichts der erwartbaren Produktivitätssteigerung von 3,5 % jährlich und der hoffentlich auf 1 bis 1,5 % zu begrenzenden Preisniveausteigerung wünschen würden — bei etwa 4 bis 5 % halten oder wieder darüber hinausgehen? Darüber kann man nur Wünsche äußern und Annahmen machen, keine Voraussagen treffen.

Der zweite Grund, weshalb eine exakte Berechnung der Differenz für die nächsten fünf Jahre nur als eine

Modellgrundlage zur Entscheidungshilfe zu akzeptieren ist, als einzige Entscheidungsgrundlage aber abzulehnen, ist der altbekannte: daß solche Rechnungen im gewählten Zeitausschnitt immer willkürlich sind. Wegen der dargestellten kumulierten Wirkung von Rentenberga und Zeitabstand ist die Rechnung für fünf Jahre am ungünstigsten. Sie wird schon günstiger, wenn wir den Vergleich für die Zeit bis zur Spitze des Rentenbergs — 1980 — anstellen und noch günstiger, wenn wir ab 1957, also dem Beginn der Rentenformel, rechnen.

Dennoch: Was uns mit größter Wahrscheinlichkeit bevorsteht, ist die Tatsache, daß in den kommenden Jahren die Renten je Kopf wesentlich stärker steigen werden als die Netto- und auch noch als die Bruttoeinkommen je Erwerbstätigen. Das ist eines der entscheidenden Daten, gewichtig genug, um zu fragen, ob die Rentenformel aufrechterhalten bleiben soll oder nicht.

VERBESSERUNG DER FINANZLAGE DER RENTENVERSICHERUNGEN

Zur Diskussion stehen fünf Gruppen von Möglichkeiten, die Finanzlage der Rentenversicherungen zu verbessern und damit sowohl die in der jetzigen Lage unwillkommene Alternative, Beitragserhöhungen oder Defizite der Versicherungsträger wenigstens quantitativ zu erleichtern, vielleicht gar aufzuheben und gleichzeitig die Last des Rentenbergs zu verringern oder mindestens den Anstieg zeitlich zu strecken, also weniger steil zu machen. Es sind dies:

- Veränderung des Verhältnisses von Aktiven zu Rentnern durch Erweiterung des Kreises der Versicherten oder Heraufsetzung des Renteneintrittsalters;
- Beteiligung der Rentner an den Lasten, die sie verursachen, insbesondere bei der Krankenversicherung und der allgemeinen Besteuerung;
- Aktualisierung der Bemessungsgrundlage;
- Zeitliche Zurückstellung des Rentenanstiegs, so durch Unterlassung einer Rentenanpassung;
- Anpassung nach einer anderen Rentenformel, z. B. Anstieg der Renten nur im Ausmaß des Anstiegs der Nettoeinkommen, nicht wie jetzt der Bruttoeinkommen.

Ausweitung des Versichertenkreises

Die ersten drei genannten Gruppen sind in unserem Zusammenhang, dem der finanziellen Entlastung, verhältnismäßig schnell erledigt; einmal, weil sie nicht viel an Entlastung bringen, zum anderen, weil sie zwar sehr diskussionswürdig sind, aber nicht unter dem Aspekt der Entlastung diskutiert werden sollten. Was die Ausweitung des Versichertenkreises anlangt, so ist sie unter sozial- und im weiteren Sinne gesellschaftspolitischem Gesichtspunkt eine sehr wichtige

Frage; nach Ansicht des Verfassers spricht mehr für als gegen die Versicherungspflicht für alle, doch ist das nicht unser jetziges Problem. Zumeist handelt es sich dabei um die Einbeziehung ganzer soziologischer Gruppen in die Versicherungspflicht, so der Ärzte, Anwälte, Makler und, vor allem problematisch, der Hausfrauen. Sehr oft haben solche Gruppen schon Regelungen, nach denen die Aktiven für die Alten mitsorgen. Hier ist es notwendig, daß bei Einbeziehung der Aktiven dieser Gruppe in die Versicherungspflicht auch die Last für die Alten übernommen werden sollte — und wo es solche Regelungen noch nicht gibt, sollte man auch dort ernstlich prüfen, in welchem Umfang zugleich für die Alten gesorgt werden sollte. Und wenn man sich aus allgemeinen Gründen dazu entschließt, diese Gruppen in die Versicherungspflicht aufzunehmen, sollte man auf jeden Fall gebunden sein, die Regelung auch für die alte Last unter sozial- und gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten zu suchen. Wenn dabei dann eine zeitweilige finanzielle Entlastung herauskommt — nun gut. Aber die Sache umzudrehen, die finanzielle Entlastung zu suchen und daraufhin die Regelung für die alte Last zu finden, das ist doch wohl nicht die richtige Methode und wird, mit vollem Recht, von der Bundesregierung abgelehnt. Der Verfasser bedauert sogar, daß unter diesem Gesichtspunkt die Aufhebung der Angestelltenversicherungspflichtgrenze ins Spiel gekommen ist. Hier ist zwar das Problem der alten Last so gelagert, daß auf jeden Fall eine zeitweilige finanzielle Entlastung dabei herauskommt. Aber daß man gerade diesen Fall aus dem Komplex der Ausweitung herausnahm und unter dem Aspekt solcher Erleichterung behandelte, wird die systematische Diskussion des gesamten Komplexes jedenfalls nicht erleichtern, wohl aber belasten. Daß bei der Ausweitung der Angestelltenversicherungspflicht nur eine zeitweilige Entlastung entsteht, sollte demgegenüber nicht so stark vorgebracht, obwohl natürlich bedacht werden. Sind die Beiträge richtig kalkuliert, so decken sich später Einnahmen und Ausgaben. Der Bundeszuschuß wird, wenn die Art seiner Berechnung wie bisher bleibt, nur um das Gewicht der Renten der Hinzukommenden im Vergleich zum Gesamtbestand der Renten größer sein müssen. Aber das ist immerhin erst dann eine zusätzliche Belastung, wenn die jetzt in die Versicherungspflicht Aufgenommenen in großem Maße rentenberechtigt sind — zum großen Teil also zeitlich sogar nach der Spitze des Rentenberges. Man könnte daher, wengleich nicht mit recht gutem Gewissen gegenüber der späteren Zukunft, argumentieren, daß schon der langsamere Anstieg des Rentenberges und die Reduktion seiner Spitze ein Positivum sei. Aber auch hier gilt: Wenn wir diese Menschen künftig besser sichern wollen, müssen wir damit auch die unvermeidliche Belastung der Zukunft billigen — denn es bleibt dabei: die künftige Sicherung muß immer aus dem Sozialprodukt der Zukunft bezahlt werden und kann es natürlich auch, wenn das Sozialprodukt entsprechend hoch ist. Wenn wir das aber

tun, sollten wir es um dieser Sicherung, nicht um einer jetzigen Entlastung willen tun.

Heraufsetzung des Renteneintrittsalters

Ganz schief wird die Begründung, wenn wir unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Entlastung das Renteneintrittsalter heraufsetzen. Selbst wenn das finanziell gelingt: es ist ein modifizierter Betrug. Moralisch bleibt es auch dann ein Betrug, wenn der Gesetzgeber ihn etwa legalisieren sollte. Es gibt hier zwei Lösungsprinzipien: Entweder man läßt die Alten länger arbeiten und gibt ihnen später eine um soviel höhere Rente, wie ihre höhere Beitragszahlung und (bzw., wenn sie in dieser Zeit keine Beiträge mehr zahlen sollen, oder) die dann bei höherem Eintrittsalter noch verbleibende kürzere Lebenserwartung versicherungsmathematisch ausmacht. Dagegen ist wohl nicht viel zu sagen, aber es bringt nur eine relativ geringe zeitweilige Entlastung, denn nach wenigen Jahren beginnen die höheren Renten schon zu laufen. Problematisch wäre nur, ob man dann nicht auch nach unten das Eintrittsalter freigeben müßte, womit dann eine zeitweilige zusätzliche Belastung verbunden wäre. Die andere Lösung ist: Man gibt den Alten die Möglichkeit, länger zu arbeiten, ohne Rente zu beziehen, und zahlt ihnen dann weniger zusätzlich, als die Rentenersparnis dieser Jahre, evtl. die weiterlaufende Beitragszahlung ausmacht. Das entlastet natürlich die Versicherungsträger — grob gesagt auf Kosten der Alten, die brav genug sind, weiter zu schaffen, statt sich die Rente beizeiten auszahlen zu lassen und dennoch — legal oder nicht legal — weiter zu arbeiten oder auch nicht. Da wäre es doch wohl billiger, das Rentenniveau offen und ehrlich, und zwar für alle, zu senken, wenn das schon aus finanziellen Gründen notwendig wäre, statt gerade diese Gruppe der über Fünfundsechzigjährigen heranzuziehen, die — das ist natürlich richtig — das Glück haben, dann noch arbeitsfähig zu sein und das auch offen ausnutzen, statt sich die in diesem Alter immer mögliche ärztliche Bescheinigung zu holen und dennoch weiter zu arbeiten.

Krankenversicherungs- und Steuerbeitrag der Rentner

Die erstgenannte Gruppe von Entlastungen ist also verhältnismäßig eindeutig zu beurteilen: Eine Entlastung ist willkommen, aber diese Maßnahmen sind sozial- und gesellschaftspolitisch so geartet, daß diese Entlastung, wenn sie überhaupt eintritt, nur Nebenergebnis sein sollte. Das gleiche gilt für die zweite Gruppe. Eine Beteiligung der Rentner an der Krankenversicherungs- und überhaupt, durch Steuern, an der Steuerlast aller Staatsbürger, ergibt sich eigentlich logisch zwingend aus der in der Bundesrepublik Deutschland gewählten einkommenspolitischen Konzeption. Unberührt davon, daß wir das Umlageverfahren und die Versicherungspflicht haben, ist die gesetzliche Rente ein Einkommensanspruch, der — im

Gegensatz zur Sozialhilferente — grundsätzlich aus eigener Leistung abgeleitet ist. Dieses Prinzip ist zwar vielfältig bei der Höhe des Rentenanspruchs gelockert, insbesondere durch die Regelung im Zusammenhang mit der Währungsreform und den Bundeszuschüssen. Die Rentendynamik ist dagegen eher eine Bestätigung als eine Lockerung des Prinzips: So wie ein Privatversicherungsrentenanspruch von Jahr zu Jahr außer durch die Prämienzahlungen durch die Zinsen auf das früher Eingezahlte steigt, so steigt der Rentenanspruch durch die Anpassungen — es ist nicht der gleiche, aber ein verwandter und größenordnungsmäßig nicht einmal sehr viel anderer Vorgang. Auch der Arbeitgeberanteil ändert nichts daran, zu Recht wird er als Lohnnebenkosten gesehen. Bestätigt wird dieses Grundprinzip, daß der Anspruch aus eigener Leistung abgeleitet ist, vor allem dadurch, daß die Höhe der einzelnen Rente nicht nach Bedürftigkeit oder nach sozialen Maßstäben, sondern nach der Zahl (Dauer) und Höhe der Beitragsleistungen gemessen wird. Über dieses Prinzip läßt sich vielleicht streiten. Solange es — durch den Gesetzgeber — gewählt ist, liegt hier ein Einkommensanspruch vor, der im Prinzip allen anderen Marktleistungsansprüchen gleicht. Schön wäre es nach Ansicht des Verfassers, wenn dieses Prinzip, einmal gewählt, auch bei der Feststellung der Rentenhöhe sauberer durchgehalten würde. Zahllose sozialpolitische Diskussionen und Entscheidungen wären dadurch wesentlich erleichtert, mindestens in ihrer Begründung durchsichtiger.

Aus diesem Prinzip läßt sich die Frage ableiten: Warum soll der Rentner, der beispielsweise eine Rente von 800,— DM monatlich bezieht, ebenso wie der, der 300,— DM erhält, nicht ebenso an der direkten Besteuerung teilhaben (oder wie der zweitgenannte, infolge des Freibetrages nicht teilhaben) und an den Krankenkassenbeiträgen, wie jeder andere, dessen Einkommensanspruch aus Leistung abgeleitet ist, z. B. der Arbeitnehmer oder derjenige, der seine Rente aus privaten Ersparnissen bezieht? Wenn das sozial nicht tragbar erscheint, sollte man für alle Bezieher solcher Einkommen die Steuerprogression ändern, eine Progression der Krankenkassenbeiträge einführen, die Steuerprogression für alle Menschen mildern, Freibeträge für Krankenkassenbeiträge einführen. All das ist höchst problematisch. Es soll hier auch durchaus nicht als Vorschlag gewertet werden. Aber das wären immerhin Maßnahmen, die dem Prinzip der Gleichbehandlung bei gleichen Merkmalen entsprächen. Sobald wir aber ein solches Prinzip der Gleichbehandlung erwägen und hier befürworten, solange die Rente auf dem genannten Prinzip des Einkommensanspruchs beruht, solange sehen wir auch, daß für die Entlastung der Rentenversicherung hier nicht viel zu erwarten ist. Die meisten Renten würden unter die Steuerfreibeträge fallen, und die verbleibenden Mehreinnahmen würden beim Fiskus anfallen. Die Verteilung der Krankenversicherungslasten müßte in mancher Hinsicht neu überprüft werden und würde,

wie immer geregelt, quantitativ nicht zu einer sehr großen Entlastung der Versicherungsträger führen.

Aktualisierung der Bemessungsgrundlage

Was die Aktualisierung der Bemessungsgrundlage angeht, so sind ihre Gründe hier schon mehrfach erwähnt worden. Nach der jetzigen Regelung folgt die Rentenanpassung der Lohnentwicklung mit mehrjährigem Zeitabstand. Das kann konjunkturell erwünscht sein — wenn nämlich die Renten in der Höchstkonjunktur dadurch weniger steigen, also Nachfrage zurückgestellt wird, und später in einer Rezessionszeit nachholen. Aber zum einen ist es überhaupt ein Problem, wie weit man die Rentenanpassung unter solchem Konjunkturaspekt sehen sollte (es ist immerhin mißlich, wenn die Rentenanpassung gerade in einer Zeit vermindert wird, in der die Preise steigen, und daß auch das Nachholen in der Rezession Schattenseiten hat, sehen wir jetzt). Vor allem aber gilt hier wieder, daß Konjunkturpolitik elastisch sein muß und nicht solchen schematischen Regelungen im voraus unterworfen werden sollte. Die konjunkturell günstige Wirkung des Zeitabstandes wäre ja nur dann gegeben, wenn die Konjunkturschwankungen so freundlich wären, sich gerade in dem gewählten Zeitabstand anzupassen und ihn einzuhalten.

So läßt sich eine Aktualisierung der Bemessungsgrundlage, eine Verkürzung des Zeitabstandes zwischen Einkommensanstieg und Rentenanpassung auf das aus statistischen und Verwaltungsgründen unvermeidbare Maß, wohl begründen. Aber diese Gründe haben überhaupt nichts zu tun mit einer Entlastung der Versicherungsträger. Man kann, um diesen Gründen Rechnung zu tragen, eine Belastung, eine neutrale Wirkung oder eine Entlastung wählen, und was man davon wählt, bedarf einer anderen Begründung. Diese liegt, wenn man entlastet, auf der Hand: Man wählt um der Entlastung willen, indem man das Rentenniveau senkt, und verbindet das nur, um diesen Grund nicht nennen zu müssen, mit der Aktualisierung. Damit zeigt sich: Die Aktualisierung als Entlastung ist nichts anderes als eine Senkung der Anpassungssätze, mit ganz ähnlichen Wirkungen wie eine volle oder teilweise Unterlassung der Anpassung. Nur hat sie den vordergründigen Vorteil, daß die Neurenten (im laufenden Jahr anfallenden Renten) genauso behandelt werden wie Bestandsrenten, während es dazu bei unterlassener Anpassung eines besonderen gesetzgeberischen Aktes bedürfte, weil nach dem geltenden Gesetz die Neurenten automatisch höher berechnet werden, also die Unterlassung der Anpassung nur die Bestandsrenten trifft.

Damit schält sich heraus, daß es unter den zahlreichen Vorschlägen eigentlich nur drei gibt, die quantitativ durchschlagend sein können und zugleich ehrlich diskussionswürdig sind: Senkung des Rentenniveaus durch Senkung der Bemessungsgrundlage unter theoretischer Beibehaltung der sonstigen Be-

standteile der jetzigen Rentenformel; Änderung der Rentenformel so, daß die Anpassung mit den durchschnittlichen Nettoarbeitseinkommen und nicht wie jetzt mit den Bruttoeinkommen erfolgt; und schließlich Heraufsetzung der Einnahmen, speziell der Beitragssätze, so, daß das bisherige Anpassungsverfahren beibehalten werden kann, trotz des Rentenberges. Welche der drei Möglichkeiten man will, ist teils eine Frage der politischen Entscheidung, teils eine Frage der Durchsetzbarkeit ohne Verletzung anderer wirtschaftlicher und politischer Ziele.

Anstieg der Renten im Ausmaß des Nettoeinkommens?

Die in der letzten Zeit viel diskutierte Anpassung an die Nettoeinkommensentwicklung leuchtet auf den ersten Blick — allerdings bei voller Anwendung nur auf den ersten — ein. Kurzfristig würde sie nur wenig bringen, die Differenz der Entwicklung von Netto- und Bruttoeinkommen kumuliert sich erst im Laufe der Jahre. Langfristig könnte sie — das hängt natürlich wieder von der Stärke der Lohnsteigerungen und den Steuersätzen ab — so viel bringen, daß die Beiträge bis zur Spitze des Rentenberges nur halb so stark steigen müßten. Das wäre immerhin eine erhebliche Entlastung. Alles in allem würde der Verfasser sie, mit zwei Varianten, als eine schlechte Lösung empfinden, und zwar nicht in erster Linie deshalb, weil sie kurzfristig wenig bringt, sondern weil sie nicht differenziert. Daß die verfügbaren Einkommen der Rentner nicht wie die theoretischen Einkommen der Aktiven, sondern wie deren verfügbare Einkommen steigen sollten, leuchtet bei einer Durchschnittsbetrachtung ein, auch wenn sich hier bereits ein kleines Unbehagen einschleicht: Im allgemeinen halten wir, z. B. bei Lohntarifverhandlungen, bewußt an der Basis der Bruttoeinkommen fest, weil die Steuerlastverteilung nach ihren eigenen Prinzipien erfolgen sollte. Ist es gut, wenn wir gerade bei den Renten von diesem Grundsatz abweichen? Tatsächlich zeigt sich dann auch, daß dieser Grundsatz der Bruttobetrachtung hier ebenfalls seine Rechtfertigung hat, und es leuchtet nicht mehr ein, daß gerade die Arbeitgeberseite, die bei Löhnen das Bruttoprinzip verteidigt, bis heute bei den Renten das Nettoprinzip propagiert. Wenn nämlich alle Löhne und sonstigen Einkommen auf Bruttobasis prozentual gleich steigen, so bedeutet das, daß die höheren Löhne netto etwas weniger steigen, weil sie stärker in die Steuerprogression hineinwachsen, während die niedrigeren Löhne etwas stärker steigen. Das empfinden wir auch seit alters als gerecht. Es ist das Prinzip der relativ höheren Belastbarkeit höherer Einkommen, das die Steuerprogression rechtfertigt. Von diesem Prinzip nun würden wir abweichen, paßten wir die Renten auf Nettobasis an. Die kleinen Renten würden, anders als die kleinen Löhne im Vergleich zu den höheren, genauso stark steigen wie die hohen Renten. Und die kleinen Renten würden, weil mit dem Durchschnitt der Nettosteigerung angepaßt, weniger steigen als ebenso kleine andere Einkommen. Wenn

wir daher bei der Rentenanpassung nicht auf einmal ein anderes Gerechtigkeitsempfinden propagieren wollen als bei der allgemeinen Besteuerung, gibt es nur eine konsequente Lösung, und das ist nicht das Durchschnittsnettoprinzip, sondern die Belastung der Rentner mit der gleichen differenzierten Lastenverteilung wie bei der Steuer, also: Anpassung der Renten mit dem Bruttosatz der Lohnsteigerung, aber (so inhaltlich der Vorschlag von Professor Braeß) unter Abzug der proportional gemessenen Soziallasten, genau wie bei den Löhnen — soweit diese Soziallasten steigen —, und unter Anwendung der Steuerprogression, ebenfalls wie bei den Löhnen. Auch das entlastet die Versicherungsträger durch den Abzug entsprechend der Steigerung der Soziallasten. Aber die Entlastung wäre natürlich geringer als die vollkommene — und, wie gesagt, nicht mit unseren Besteuerungsprinzipien vereinbare — Nettolösung.

Gewünschter und möglicher Volkseinkommensanteil der Alten

Bleibt die Beibehaltung des Anpassungsverfahrens wie jetzt oder die Senkung der Anpassung bzw. sonstige Senkung der Bemessungsgrundlage. Diese Entscheidung ist teilweise eine Frage, welche Volkseinkommensanteile man für die Alten aufbringen will, teilweise, was man durchsetzen kann.

Wäre die Finanzierung der Altersversorgung ausschließlich eine Angelegenheit der Arbeitnehmer, so wäre die Entscheidung leicht herbeizuführen. Daß nämlich binnen fünf Jahren eine Einkommensverwendung (hier für die Sicherung des Alters) um 40 % steigt, die andere (für alle anderen Zwecke) nur um 15 %, selbst wenn etwas Derartiges herauskommen sollte, ist weder etwas Unmögliches noch etwas Ungewöhnliches. Wir halten es seit langem für selbstverständlich, daß wir von unserem Einkommenszuwachs nur noch einen geringen Teil für zusätzliche „klassische“ Konsumgüter (Ernährung, Bekleidung) ausgeben und einen weit überproportionalen Teil für andere Dinge wie Kraftwagen, Fernseh-, Küchengeräte. Warum also nicht auch einen überproportionalen Teil des Zuwachses für die Alterssicherung — im Augenblick durch das Umlageverfahren für die Sicherung anderer, auf lange Sicht die eigene, wenn durch solche Beiträge die Rentenformel gesichert wird — aufwenden? Man sollte dann einfach die Betroffenen fragen, ob sie das wollen oder nicht, ob sie höhere Beiträge für eine bessere oder niedrigere für eine schlechtere Altersrente aufwenden wollen.

Aber ganz so einfach ist das nicht, weil diese Entscheidung nicht nur das Einkommen der Betroffenen berührt — allerdings noch weniger das Einkommen der Unternehmungen. Wenn man sich auf den Standpunkt der vollen Überwälzbarkeit stellt, also annimmt, daß die zu steigenden Arbeitnehmeranteile an den Beiträgen durch höhere Löhne auf die Kosten und als solche zusammen mit den Arbeitgeberanteilen auf die

Preise abgewälzt werden, so ist es letztlich die Masse der Güterverbraucher, welche die Lasten trägt. Das ist wohl die Norm, jedenfalls bei Vollbeschäftigung. Aber ganz bedingungslos kann man dieser Überwälzungshypothese doch nicht zustimmen. Ein Teil der Lasten bleibt doch, wenn nicht Überkonjunktur kommt, in der jede Überwälzung möglich ist, auf den Arbeitnehmern hängen und ein Teil — z. B. durch die Wirkung der Exportmärkte, bei denen nicht jede Überwälzung auf den Preis durchzusetzen ist — bei den Unternehmungsgewinnen. Da sich niemals genau sagen läßt, welche Überwälzungshypothese richtig ist — das wäre nur möglich, wenn wir zweimal neben- oder hintereinander genau die gleiche Situation hätten, einmal mit höheren Beiträgen und voller Anpassung der Renten, einmal mit niedrigeren Beiträgen und niedrigen Rentenanpassungen, und zweimal die gleiche Situation gibt es nie —, kann man bei solchen Vorgängen nur eine praktische Lösung nennen: Betroffen ist die Gemeinschaft, sie — bzw. für sie die Regierung und der Gesetzgeber — muß diese Entscheidung treffen. Dabei ist abzuwägen, was wir wirklich wollen und was wir können, und zwar gemeinsam mit anderen einwirkenden Stellen, so den Tarifpartnern, die insbesondere auf die Überwälzungsmöglichkeiten einwirken. Bei dieser Abstimmung sind auch andere berührte Ziele zu erwägen: So muß geprüft werden, ob eine geringere Nettolohnentwicklung unter dem Gesichtspunkt der Tarifautonomie überhaupt durchsetzbar erscheint, wenn wir die Beiträge kräftig heraufsetzen. Das Instrument solcher Abstimmung kann nur eine längerfristige Gesamtvorausschau erbringen (der Anstieg des Rentenberges dauert ja noch etwa 10 Jahre, und weitere 5 Jahre seine Höhe). In diese Gesamtvorausschau ist das gesamte Sozialbudget einzubringen — also nicht nur die Vorausschau auf die Entwicklung der Altersrentenlast, sondern auch auf die sonstigen Sozialaufwendungen. Aber nicht das Sozialbudget allein, das nun langsam populär wird, reicht hierfür aus. Denn nur die Gesamtrechnung für die Volkswirtschaft zeigt, was möglich ist. Es bedarf ebenso einer Vorausrechnung der öffentlichen Aufwendungen, der Investitionsaufwen-

dungen, der Entwicklung der Einkommen sämtlicher privaten Haushaltungen und der Entwicklung der Handelsbilanz. Es bedarf der Abstimmung dieser Größen mit der vermutbaren Entwicklung des Sozialprodukts, und es bedarf der Abstimmung unter den Trägern der Politik, ob sie und wie sie sich auf eine solche Verteilung ausrichten können. Natürlich gibt es im Rahmen einer solchen langfristigen Vorausrechnung viele offene Stellen. Es kann, wie schon betont, nicht eine Prognose, sondern nur eine Vorausrechnung des Möglichen sein, eine Vorausrechnung denkbarer Entwicklungen, in deren Rahmen die Entscheidung über die Rentenformel zu treffen ist. Aber ein besseres Instrument steht nicht zur Verfügung. Es bedürfte also, mit einem Ausdruck, einer langfristigen „konzertierten Aktion“, wie eben skizziert. In ihrem Rahmen könnte man auch eine rationale Entscheidung über die Frage der Rentenentwicklung, der (im Vergleich zu übrigen Wünschen der Steigerung) gewollten und möglichen, treffen. Und das wäre bald notwendig, denn die Spitze des Rentenberges liegt zeitlich fest. Der Anstieg wird Jahr für Jahr steiler, je länger wir zögern, die Entscheidung zugunsten einer vollen Anpassung schwieriger, so daß schließlich keine Entscheidungsfreiheit mehr verbleibt.

Das ist die eine Möglichkeit, die der langfristigen „konzertierten Aktion“. Die andere ist die, daß wir teils willkürlich, teils auf Grund nur dem Anschein nach rationaler (nämlich isolierter) Betrachtung eine Entscheidung treffen nach dem, was wir am liebsten möchten und momentan durchsetzen können, und dann behaupten, das sei rational, und abwarten, wie sich die verschiedenen Beschlüsse entweder miteinander vertragen oder, wahrscheinlicher, durch inflatorische Entwicklung korrigieren. Dazwischen gibt es kleine beliebte Varianten, so die, daß man Daten, faits accomplis, setzt, die die verschobene Entscheidung so präjudizieren, wie man es wünscht. All das ist bekannt. Eine Chance, daß das insgesamt Gewollte auch wirklich herauskommt und nicht willkürlich auf das Mögliche hin korrigiert wird, z. B. durch Preisniveausteigerungen oder Unterbeschäftigung, bietet nur die GesamtAbstimmung.

Wenn es sich um Geld dreht
Bank für Gemeinwirtschaft

Niederlassungen im gesamten Bundesgebiet und in West-Berlin