

Sozialpolitik als Lückenbüßer?

Zur Auseinandersetzung um die neue Rentenformel

So paradox es klingen mag: Wirtschaftlich gute Zeiten scheinen für sozialpolitische Fortschritte nicht sonderlich günstig zu sein. In einer vollbeschäftigten Wirtschaft jedenfalls kann eine massive Erhöhung der Sozialleistungen, ja eigentlich jede Steigerung der Gesamtnachfrage, inflatorische Gefahren heraufbeschwören. Gerade soweit es gelingt, das wirtschaftliche Wachstum sich stetig vollziehen zu lassen, also konjunkturelle Schwankungen weitgehend auszubügeln, würde ein *konjunkturpolitisch* günstiger Zeitpunkt der Rentenreform niemals kommen.

Bis zu solchen Tiefenschichten ist die Auseinandersetzung um die geplante „dynamische Rente“ vorgedrungen. Offenbar ist es dieser Diskussion nicht sehr förderlich, daß sie in eine Zeit fällt, in der wir erst dabei sind, uns an die besonderen wirtschaftspolitischen Erfordernisse und Probleme einer vollbeschäftigten Wirtschaft zu gewöhnen. Selbst interessegebundene Gegner der dynamischen Rente können im Gewand des Konjunkturpropheten auftreten, mit mehr oder minder qualifizierten Argumenten. So ist die Sozialreform in eine einseitige Beleuchtung geraten.

Aber auch da, wo in solchem Zusammenhang echte Alternativfragen zu Tage gefördert worden sind, ist eine Unsicherheit über die konkrete Rangordnung gesellschafts- (und darin einbeschlossen: wirtschafts-) politischer Zielsetzungen offenbar geworden. Hier scheint in der Tat das eigentliche Problem zu liegen. Hier könnte die zuweilen verfahrenere Auseinandersetzung einen Gewinn abwerfen.

Zielsetzung

Eine Gesellschaft, in der das Altwerden materiell ein „Risiko“ ist, kann nicht für sich in Anspruch nehmen, gesund zu sein. Das ist aber bei uns für einen großen Teil der unselbständig Erwerbstätigen der Fall; und das nach Jahren angestrenzter und solider Berufsarbeit. Noch 1955, also schon nach einer Reihe von Anpassungsgesetzen, betrug die durchschnittliche Monatsrente in der Invalidenversicherung 92,76 DM, die Witwenrente 59,29 D-Mark, die Waisenrente 33,90 DM. Das sind Sätze, die am Rande des Existenzminimums liegen.

Demgegenüber muß es eine Mindestanforderung an die gesamtgesellschaftliche Solidarität sein, diese Einkommen so anzuheben, daß die alten Leute ihren Lebensabend unter den gewandelten wirtschaftlichen Bedingungen menschenwürdig verbringen können. Angesichts der heutigen Eigentumsverteilung und Familienstruktur muß das Renteneinkommen schwerpunktmäßig die Alterssicherung tragen.

Aber mit einem neuen Renten Anpassungsgesetz ist es nicht getan. Die Produktivität unserer Wirtschaft steigt; die Masseneinkommen nehmen von Jahr zu Jahr zu; der allgemeine Lebensstandard wird ständig angehoben. In relativ kurzer Zeit öffnet sich erneut die Kluft zwischen dem Durchschnittseinkommen des unselbständig Erwerbstätigen und dem des alten Arbeitnehmers. Muß das so sein? Muß der Arbeitnehmer, der während seiner Arbeitsjahre ständig einen Teil seines Einkommens an die Altersversicherung abgeführt hat, bei Eintritt ins Rentenalter von seinem erarbeiteten Lebensstandard absinken? Wie ist es um die Ordnung einer Gesellschaft bestellt, in der die alten Leute landläufig zu den Armen gehören? Über die einmalige Renten anhebung hinaus muß es bei der Sozialreform darum gehen, eine Methode der Rentenfestsetzung zu finden, die grundsätzlich ein Absinken der Alterseinkommen vom erreichten Lebensstandard der Arbeitnehmer verhindert. *Der Anteil der Renteneinkommen am Sozialprodukt muß generell erhöht werden, und zwar im Gleichschritt mit dem Wachstum des Sozialproduktes.*

Aber mit einer neuen Methode der erstmaligen Rentenfestsetzung allein sind noch nicht alle Probleme gelöst. Die laufenden Renten sind entsprechend den Veränderungen des

allgemeinen Preisniveaus Kaufkraftschwankungen ausgesetzt; während der Laufzeit der Renten nehmen die Einkommen der noch erwerbstätigen Arbeitnehmer zu; und immerhin beträgt die mittlere Lebenserwartung eines 65jährigen 12 bis 13 Jahre. Soll hier der Rentner auf Aufbesserungsgesetze von Fall zu Fall angewiesen bleiben mit all den politischen und taktischen Rücksichten, die nun einmal eine solche Gesetzgebung bestimmen? Soll er nicht auch zu seinem Teil an den Produktivitätssteigerungen während seiner Altersjahre teilhaben, zu denen er in seinen Arbeitsjahren doch mit den Grund gelegt hat?

Nach jedem vernünftigen gesellschaftlichen Leitbild muß hier, in der Gestaltung der Alterseinkommen, soziale Sicherheit vollgültig am Platze sein. *Dieser Sicherungseffekt kann unter der Voraussetzung unseres Wirtschaftssystems nur durch eine Rente erreicht werden, die auf das jeweilige allgemeine Lohnniveau bezogen ist.*

Gewiß, die alten Arbeitnehmer sind eine „marktpassive“ Gruppe der Wirtschaftsgesellschaft; noch haben sie sich bei uns nicht wie in Florida zu einer Art pressure-group zusammengeschlossen. Aber es sollte in einer freien Gesellschaft auch ohne Druck von Seiten organisierter Interessen möglich sein, in der gesellschaftlichen Strukturpolitik Fortschritte zu machen.

Der genannte Sicherungseffekt ist auch soziologisch gesehen von Bedeutung. Hier würde der rastlosen Dynamik der Arbeit und dem alles verschlingenden Anspruch der modernen Arbeitswelt ein Riegel vorgeschoben. In solcher Hinsicht muß es grotesk anmuten, wollte man, um die „Rentenlast“ zu vermindern, das Rentenalter einfach heraufsetzen, wie das allen Ernstes gefordert worden ist. *Schelsky* hat die soziologisch abgeleitete These aufgestellt, daß zur Beherrschung der industriell-technischen Gesetzmäßigkeiten unserer Daseinsform nur ein ihnen in den Fundamenten gegenläufiges Handlungs- und Wertsystem imstande sein kann. Wenn dem so ist, dann wird man in einer neuen gesellschaftlichen Einschätzung des Alters und einer entsprechenden Sicherung seiner wirtschaftlichen Existenz mit Recht einen wichtigen Ansatz eines solchen Handlungs- und Wertsystems sehen dürfen.

Konstruktionsfehler der bisherigen Altersversicherung

Die unzureichende Leistungskraft der heutigen Altersversicherung ist weit weniger Folge eines akuten Notstandes als vielmehr grundsätzlicher Konstruktionsfehler.

1. Die Konzeption der Bismarckschen Sozialversicherung, auf der unser System ruht, hatte die private Lebens- bzw. Leibrentenversicherung zum Vorbild. Der Rentenberechnung wurde die durchschnittliche Beitragsleistung und damit das Durchschnittseinkommen des Versicherten während seines gesamten Arbeitslebens zugrunde gelegt. Da aber in einer dynamischen Wirtschaft die Lohneinkommen mit der allgemeinen Produktivitätsentwicklung zunehmen, konnte bei einer Versicherungsdauer von 40 Jahren die ermittelte Rente bestenfalls einem 20 Jahre zurückliegenden Lebensstandard entsprechen. In der privaten Lebensversicherung, die auf einen Kapitalsammeivertrag abgeschlossen wird, mag das angehen. In einer sozialen Altersversicherung aber, die die Einkommen für die nicht mehr erwerbstätigen Arbeitnehmer bestreiten soll, ist das ein unhaltbarer Zustand. Der Durchschnittswert des Lebenseinkommens ist für den Arbeitnehmer ein vollkommen fiktiver Bezugspunkt; entscheidend sind allein die Durchschnittslöhne *im Zeitpunkt der Rentenfestsetzung* bzw. der Rentenlaufzeit. Dabei kann es keinen Unterschied ausmachen, ob das gestiegene Lohneinkommen auf Produktivitäts- oder auf Preissteigerungen zurückgeht.

An dem gleichen Konstruktionsfehler der bisherigen Sozialversicherung liegt es, daß unter sonst gleichen Voraussetzungen die Renten um so niedriger zu liegen kommen, je früher sie festgesetzt sind.

2. Als zweites Element der alten Konzeption der Sozialversicherung hat sich die *allgemeine* Kapitaldeckung als Fiktion erwiesen. Es ist unrealistisch, die „Sicherheit“ einer gesellschaftlichen Institution, die für 85 vH der Bevölkerung Träger der Alterseinkommen

sein soll, an eine Kapitalansammlung binden zu wollen (die zudem ein unvorstellbares Ausmaß annehmen müßte): In Krisenzeiten, also bei der eigentlichen Probe aufs Exempel, muß die Liquidierung von Anlagewerten zu großen Substanzverlusten führen — von der krisenverschärfenden Wirkung einer Desinvestition ganz zu schweigen. Wenn nunmehr als Ausweg die Lombardierung von Anlagewerten empfohlen wird, um den Ausfall an Beiträgen wettzumachen¹⁾, so ist die Kapitaldeckung vollends ad absurdum geführt: Für den Effekt der Kaufkraftschöpfung bedarf es der Kapitaldeckungsfiktion wirklich nicht mehr. Sicherheit für eine soziale Altersversicherung können allein die Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit der jeweils nachwachsenden Generation bieten und die Erhaltung und Förderung der Produktivität der Gesamtwirtschaft.

Bei allgemeiner Kapitaldeckung, die natürlich in die Kalkulation der Beiträge (und der Staatszuschüsse) eingeht, muß die eigentliche Rentenleistung der Altersversicherung für den Arbeitnehmer entsprechend ungünstig werden; es wird ihm ein Zwangssparen auf fremde Rechnung auferlegt. Bezeichnend ist, daß in den letzten Jahren der größte Teil der Staatszuschüsse zur Altersversicherung (Grundbetrag der Renten) der Kapitalbildung zugeführt wurde; die eigentlichen Rentenleistungen trug das jeweilige Beitragsaufkommen.

Das alles spricht natürlich nicht gegen eine begrenzte Reservebildung liquider Art zum Ausgleich kurzfristiger Schwankungen im Beitragsaufkommen. Eine solche Reservebildung hat aber mit einer allgemeinen Kapitaldeckung nichts zu tun.

Irreführend ist der Hinweis, die Kapitaldeckung sei vorteilhaft im Hinblick auf die erwartbare Mehrbelastung der Rentenversicherung in den „kritischen“ 15 Jahren von 1965 bis 1980, in denen der Anteil der Altersklasse über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung bis auf 15,5 vH steigen wird (1955: 10 vH). Wird am Prinzip der Kapitaldeckung festgehalten, so bleibt hier, wie auch bei anderen Sicherungssystemen, nur der Ausweg einer Erhöhung des Beitragssatzes und/oder einer allgemeinen Verminderung der sonst möglichen Rentenleistungen. *Ab wann* dieser Weg beschriftet wird, ob schon 1957 (Aufstockung eines zweck- und fristgebundenen Kapitalfonds) oder erst 1965, ist eine Frage der Gerechtigkeit in der Belastung der Generationen.

3. Und schließlich mußte der Ansatz der Steigerungsbeträge, dem seinerseits die erwartete Versicherungsdauer von 40 Jahren zugrunde liegt, zu seinem Teil zu unzureichenden effektiven Rentenleistungen führen. 1955 betrug die durchschnittliche Versicherungsdauer in der Invalidenversicherung noch nicht 30 Jahre. Wenn gesagt wird, daß ein neueintretender Versicherter auf Grund der jetzt geltenden gesetzlichen Bestimmungen bis zu 80 vH seines Arbeitseinkommens als Rente erreichen könne, so ist dieser Prozentsatz nicht nur auf das *heutige* Lohnniveau bezogen, sondern setzt auch eine volle Versicherungsdauer von 40 Jahren voraus. Ob damit in Zukunft ohne größte Anstrengungen auf dem Gebiete der Gesundheitsvorsorge durchschnittlich auch nur annähernd zu rechnen ist, erscheint sozialmedizinisch mehr als zweifelhaft. Die höhere mittlere Lebenserwartung geht nach den bisherigen Erfahrungen keineswegs mit einer Verlängerung der Arbeitsfähigkeit einher; vor allem die psychische Belastung durch die moderne Arbeitswelt scheint hier eine Minderung zu bewirken. Dieser Sachverhalt muß für den Ansatz der Steigerungsbeträge in der neuen Rentenregelung berücksichtigt werden.

Neue Rentenformel

Die neue Rentenformel bindet die Rente an die allgemeine Lohnentwicklung. In der Lohnbezogenheit liegt der sozialpolitische Fortschritt. Sie wird insoweit „dynamisch“, wie die Lohnentwicklung dynamisch ist. Für die Anpassung neu festzusetzender oder bereits laufender Renten an Steigerungen des durchschnittlichen Nominaleinkommens der Arbeitnehmer bedarf es keiner besonderen gesetzgeberischen Akte mehr; in der Rentenformel vollzieht sie sich mit einem gewissen Zeitintervall „automatisch“.

1) Rohrbeck, Roehrbein, Meyrich, Kritische Stellungnahme zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rothensfelder Denkschrift über die Neuordnung der sozialen Leistungen, Berlin 1956, 75.

1. Die *allgemeine Bemessungsgrundlage* ist das durchschnittliche effektive Bruttoeinkommen aller Versicherten während des jeweils voraufgegangenen Jahres. Für die Lohn-einkommensbezieher ist der Berechnung der Wochenarbeitsverdienst zugrunde zu legen; würde der Stundenlohn gewählt, hieße das, den Rentner auch an der „indirekten“ Lohn-erhöhung durch Arbeitszeitverkürzung teilnehmen zu lassen.

Zur Ausbügung konjunktureller Spitzen kann ein Mittelwert aus dem Durchschnitts-einkommen aller Versicherten während der *jeweils letzten drei Jahre* als allgemeine Be-messungsgrundlage günstig sein; ein längerer Zeitraum für die Mittelwertbildung verbietet sich schon im Hinblick auf mögliche Zeiten starker Preissteigerungen.

Andere Bemessungsgrundlagen, die vorgeschlagen wurden, drohen das wesentliche Reformziel, nämlich die Orientierung der Renten an dem gleichzeitigen allgemeinen Eiri-kommensniveau der Arbeitnehmer, zu gefährden. Das gilt aus naheliegenden Gründen z. B. von dem Vorschlag, den letzten oder einen auf das 45. Lebensjahr folgenden Fünf-jahresdurchschnitt des Lohnes des *einzelnen* Versicherten selbst zugrunde zu legen. Völlig ungeeignet und unannehmbar aber wäre als Bezugspunkt der Rentenbemessung das Sozial-produkt in seiner Verteilung pro Kopf der Bevölkerung, weil damit überhaupt keine Beziehung mit der Einkommensentwicklung auf seiten der Arbeitnehmer mehr gegeben wäre — oder gar die Arbeitsproduktivität (Produktionsleistung je Arbeitsstunde); damit würden Nominallohnerhöhungen auf Grund von Preissteigerungen für die Rentenap-pasung einfach unberücksichtigt bleiben. Die „Produktivitätsrente“ ist eben nicht mehr als eine Verlegenheitslösung.

2. Ist mit der entwickelten Bemessungsgrundlage die Sicherheit gegeben, daß die Renten allgemein nicht mehr hinter der Lohnentwicklung herhinken, so differenziert die *individuelle Bemessungsgrundlage* die Einzelrente im Rentengefüge nach den Vorleistun-gen des Versicherten während seines Arbeitslebens.

Für jedes Jahr der Versicherungszeit wird das *Verhältnis* des individuellen Nominal-einkommens zum durchschnittlichen Nominaleinkommen aller Versicherten in einem Punktwert ermittelt; damit sind Veränderungen des Einkommensniveaus, z.B. auf Grund von Geldwertschwankungen, von selbst ausgeschaltet. Die Summe der Punktwerte, ge-teilt durch die Zahl der Beitragsjahre, ergibt die individuelle Bemessungsgrundlage des einzelnen Versicherten bei Eintritt ins Rentenalter. Je nachdem, in welchem Verhältnis das individuelle Lebenseinkommen des Arbeitnehmers (und damit die individuelle Bei-tragsleistung) zum durchschnittlichen Lebenseinkommen aller Versicherten (und damit der durchschnittlichen Beitragsleistung) stand, erhält also der alte Arbeitnehmer das gleiche, einen Teil oder ein Vielfaches der allgemeinen Bemessungsgrundlage. Die Renten sind differenziert im Verhältnis zu den Beitragsleistungen.

Gegenüber anderen Methoden hat eine solche Ermittlung der individuellen Bemes-sungsgrundlage den Vorteil, daß durch die jährlichen Verhältniszahlen alle Versicherungs-jahre gleichmäßig bewertet werden.

3. Nun sagt die durchschnittliche Punktzahl, die der Versicherte erreicht, noch nichts über die Dauer seiner Versicherung und damit Beitragsleistung aus; es kann sich der gleiche Durchschnittswert bei 5 wie bei 30 Versicherungsjahren ergeben. Die Versicherungsdauer muß also aus Gerechtigkeitsgründen berücksichtigt werden, und dazu dient der *jährliche Steigerungssatz*. Wird davon ausgegangen, daß im Normalfall die Altersrente 70 vH des durchschnittlichen Bruttoeinkommens der noch erwerbstätigen Arbeitnehmer ausmadien soll (oder 75 vH oder 60 vH), so würde dieser Prozentsatz bei einer 40jährigen Versiche-rungsdauer mit einem jährlichen Steigerungssatz von 1,75 vH (oder 1,875 vH oder 1,5 vH) erreicht. Die Festsetzung des Steigerungssatzes ist neben der allgemeinen Lohn-bindung der Renten die eigentliche politische Entscheidung: Welchen Lebensstandard, gemessen am gleichzeitigen allgemeinen Lohnniveau, soll die *Durchschnittsrente* sichern können?

4. Unbeschadet dieser Entscheidung über den Rentensatz, der Annahme über die durchschnittliche Versicherungsdauer und der Regelung der Ausfall- oder Ersatzzeiten bleibt es notwendig, eine *Mindestrente* zu garantieren. Das erfordert die gesellschaftspolitische Zielsetzung, die den alten Arbeitnehmer prinzipiell aus dem Bereich der Armenfürsorge herausheben will. Es gibt gute Gründe dafür, nicht an dem in der bisherigen Regelung für alle Renten gleichen Grundbetrag festzuhalten, der natürlich relativ stärker den niederen Renten zugute kam; das sind immerhin rund 40 vH aller laufenden Renten. Aber dann ist es unerlässlich, jene Alterseinkommen, deren effektive Höhe, nach der neuen Methode berechnet, einen bestimmten Prozentsatz des gleichjährigen durchschnittlichen Arbeitseinkommens unterschreitet (etwa ein Drittel), auf jenen Mindestsatz zu erhöhen²). Es entspricht der „dynamischen“ Rentenformel, daß so auch die garantierte Mindestrente sich mit der Steigerung des Nominallohnniveaus „automatisch“ anhebt.

5. Endlich wird auch die *Beitragsbemessungsgrenze* der neuen Rentenformel angepaßt werden müssen. Wird sie wie bisher auf einen DM-Betrag fixiert (z. Z. 750 DM monatlich), so muß sie entsprechend der allgemeinen Einkommensentwicklung ständig durch Gesetzesakt erhöht werden. Es liegt daher nahe, auch sie auf *ein Vielfaches (etwa das Dreifache) des jeweiligen allgemeinen Durchschnittslohnes* zu beziehen und damit „automatisch“ variabel zu gestalten. Alle Arbeitnehmer bleiben pflichtversichert; aber nur bis zur jeweiligen Bemessungsgrenze ist ihr Einkommen beitragspflichtig.

Übergangsperiode

Von den Problemen, die sich mit der Rentenreform stellen, gehen diejenigen der Übergangsperiode *nicht* auf die neue Anpassungsmethode zurück. Sie ergeben sich vielmehr ganz allgemein aus dem Umfang, in dem der alte Rentenbestand angehoben werden soll, aus der Finanzierungsart des Mehrbetrages und der aktuellen konjunkturellen Situation. (Die neue Rentenformel arbeitet bei jedem Rentensatz und bei verschiedenen Finanzierungsmethoden und hat „konjunkturelle Klarheit“ für sich.)

Geht man von der Annahme aus, daß die Gesamtsumme aller Renten im kommenden Jahr in der Größenordnung von 4 Mrd. DM, also monatlich um rund 330 Mill. DM, angehoben wird, so bedeutet das keineswegs, daß in voller Höhe ein zusätzlicher „Konsumstoß“ die Wirtschaft treffen wird. 700 Mill. DM sind bereits durch das Sonderzulagen-gesetz vorweggenommen; bei der Erhöhung des Arbeitnehmerbeitrages um 1 vH, die 700 Mill. DM erbringen dürfte, handelt es sich lediglich um eine Umschichtung unter Konsumenten, die allerdings mit einer gewissen Änderung in der Zusammensetzung der Konsumnachfrage verbunden sein wird. Hinsichtlich der gleichen Erhöhung des Arbeitgeberbeitrages läßt sich nicht mit Sicherheit sagen, in welchem Ausmaß sie aus dem steigenden Ertrag der Produktion getragen oder auf die Preise abgewälzt wird. Rund 1,4 Mrd. (800 Mill. DM Rentenversicherung, 600 Mill. DM Arbeitslosenversicherung), die die Versicherungsträger bislang investierten, werden jetzt dem Konsum zugeführt; der Umfang der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage wird dadurch nicht verändert, wohl aber ihre Zusammensetzung. Bleiben 800 Mill. DM Erhöhung des Bundeszuschusses; bei Deckung aus dem „Juliusturm“ des Bundes käme sie einer reinen Geldschöpfung gleich; wird dagegen das laufende Steueraufkommen herangezogen, so ist die güterwirtschaftliche Deckung sichergestellt. Allerdings stürmen zur gleichen Zeit noch andere Anforderungen auf den Bundeshaushalt ein; hier muß die Dringlichkeit des gesellschaftspolitischen Zieles den Ausschlag geben.

Nach alledem dürfte sich bei vorsichtigem Ansatz der tatsächlich zusätzliche Konsumstoß in einer Größenordnung von 2,5 Mrd. DM bewegen; das sind noch keine 3 vH des Gesamtbetrages des privaten Verbrauches.

2) Vgl. Molitor, in: Sozialer Fortschritt, 12 (1955), 27S.

In einer vollbeschäftigten Wirtschaft, in der die Produktionskapazitäten ausgelastet sind, kann die Anpassung der Konsumgüterindustrie an eine derartige Nachfragesteigerung *kurzfristig* mit Reibungen verbunden sein. Hier hilft nur eine Erhöhung der entsprechenden Einfuhren, die wir uns auf Grund unserer Außenhandelsbilanz sehr wohl erlauben können. Käme es dennoch in einigen Sektoren zu gewissen Preissteigerungen, so handelt es sich um begrenzte Anpassungsschwierigkeiten, die bei wachsender Wirtschaft durch Produktivitätssteigerungen relativ schnell wettgemacht werden. Von einer Überhitzung der Konjunktur *von dieser Seite her* oder gar von inflationistischen Tendenzen kann keine Rede sein.

Eine Alternative gibt es nicht; es sei denn, man wollte eine andere konjunkturelle Konstellation abwarten; und das hieße, die Rentenanhebung weiterhin vertagen.

Renten als Prellbock?

Ein spezifisches Argument gegen die neue Rentenformel (obwohl oft mit den Problemen der Übergangsperiode vermennt) richtet sich gegen die Bindung der Renten an die Entwicklung des durchschnittlichen Nominallohnes und damit ihre „automatische“ Anpassung. Es wird von einer inflationistischen Tendenz der „dynamischen“ Rente gesprochen; ja man glaubt in ihr den Ausdruck eines Mißtrauens gegen die Währungsstabilität zu sehen.

Was das letztere anbelangt: Die lohngelundene Rente steht einzig und allein unter dem Ziel, die Kluft, die sich bei der bisherigen Bemessungsmethode *notwendig* zwischen allgemeiner Lohnentwicklung und Alterseinkommen einstellt, zu beseitigen; ob diese Lohnentwicklung auf Produktivitätsfortschritt oder Preissteigerung beruht, bleibt dabei vollkommen offen. Und „inflationistisch“ kann die Rente schon darum nicht sein, weil sie im Vergleich zu den Löhnen der passive Faktor ist; und endlich ist bei uns der Lohn selbst *nicht* indexgesteuert, also nicht einfach an die Preisentwicklung gebunden.

Das Bedenken reduziert sich mithin auf die Verstärkerwirkung der dynamischen Rente bei *fehlerhafter* autonomer Lohnpolitik. Und hier wiederum kann nicht die Festsetzung neuzugehender Renten gemeint sein, die quantitativ nicht ins Gewicht fallen, sondern die Anpassung der bereits laufenden Renten, und zwar die *automatische* Anpassung; denn auch sonst müssen die Renten ja irgendwann einmal an die Lohn- und Preisentwicklung angeglichen werden, nur daß dies bisher regelmäßig ohne jede „konjunkturpolitische Gewähr“ vor sich ging.

Die Automatik hat den Vorteil der Unbestechlichkeit; im Ausmaß, in dem eine Lohn-erhöhung das Produktivitätswachstum übersteigt, würden die wirtschaftlichen Auswirkungen entsprechend von der Rentenseite verstärkt. Aber: wird das mögliche Ausmaß einer fehlerhaften Lohnpolitik angesichts der bisherigen Erfahrungen nicht ungebührlich überschätzt? Zudem: die Verstärkerwirkung würde nach den neuen Voraussetzungen (Gesamtsumme der Versicherungspflichtigen Einkommen im Verhältnis zum gesamten Rentenbetrag) nicht mehr als *ein Siebentel* ausmachen können. Hinzu kommt, daß die Anpassung erst nach Jahresfrist erfolgt, und zwar geglättet durch einen Mittelwert des Durchschnittslohnes über drei Jahre.

Aber selbst wenn man einmal eine fehlerhafte Lohnpolitik unterstellt, so ist es einfach unrealistisch, hier schlechtweg inflationistische Wirkungen anzunehmen. Ob es überhaupt soweit kommen kann, hängt von der Kreditpolitik der Notenbank und der öffentlichen Investitionspolitik ab. Die Regierung wird umso eher eingreifen müssen, als ja der Bundeszuschuß zur Rentenversicherung mit den Sozialleistungen wächst. Was soll man zu der These *Röpkes* sagen, daß „eine Gleitrente als wertbeständige Rente' eine Kapitulation wäre, die die Regierung selber vor der Inflation vollzieht“? ³⁾ Im übrigen dürften die *ursprünglichen* konjunkturellen Gefahren sehr viel eher auf selten überhöhter Investitionen mit ihren Folgen für Überbeschäftigung, Lohnexpansion und Preisaufrtrieb zu suchen

3) Röpke, in: Individual- und Sozialversicherung als Mittel der Vorsorge, Bielefeld 1956, 29.

sein. Man wäre also schlecht beraten, wollte man sich bei der Entscheidung über die Anpassungsmethode ausgerechnet von einem Mißtrauen gegen die Lohnpolitik bestimmen lassen.

Der Vorschlag dagegen, nur alle fünf Jahre über das Ob und Ausmaß einer Anpassung zu entscheiden, ließe darauf hinaus, das Reformziel fallenzulassen; der alte Zustand, von Fall zu Fall Anpassungsgesetze erlassen zu müssen, wäre wiederhergestellt, die Entpolitisierung der Rentenentwicklung nicht erreicht. Im übrigen würde gerade damit die konjunkturelle Gefahr wieder heraufbeschworen, daß gegebenenfalls massive Anpassungen schockartig die Wirtschaft treffen.

Manche Gegner der Rentenautomatik weisen zudem auf die Bremswirkung hin, die eine stabile, auf D-Mark fixierte Rente bei Lohnforderungen gehabt habe. Aber es kann doch wohl nicht im Ernst daran gedacht werden, die alten Arbeitnehmer nur darum in ihrer strukturell mißlichen Lage zu belassen, um ein Sicherheitsventil bei Lohnverhandlungen zu haben.

Die dynamische Rente verhindert es, daß weiterhin die Alten und Invaliden die eigentlichen Leidtragenden von Preissteigerungen und Geldentwertungen bleiben, die nicht Folge einer fehlerhaften Sozialpolitik, sondern in aller Regel Ergebnis einer nachgiebigen Wirtschafts- und Währungspolitik sind. Die Renten hören auf, ein konjunktureller Prellbock zu sein. Und auch das ist Teil der gesellschaftspolitischen Zielsetzung der Rentenreform.

Eigentlich ist es verwunderlich, daß sich die alten Arbeitnehmer, obwohl konstitutionell eine schwache Gruppe im Gesellschaftsgefüge, erst heute anschicken, diese Ungerechtigkeit abzuschütteln. Sie haben während ihres Arbeitslebens ständig Teile ihres Einkommens, und zwar streng proportional zu dessen Höhe, der Alterssicherung zugeführt; und schließlich sind es ja die Leistungen der noch erwerbstätigen Arbeitnehmer, mit denen ihre Alterseinkommen bestritten werden. Die in solchem Sinne autonome *gesellschaftliche* Institution der Alterssicherung, die gerade nach der neuen Konzeption alles andere als eine staatliche Fürsorgeanstalt ist, eignet sich denkbar schlecht als konjunkturpolitisches Mittel.

Altersversicherung — eine Kapitalvermittlungsinstitution?

Mit der neuen Rentenformel entfällt die allgemeine Kapitaldeckung in der Altersversicherung. Ihre „Sicherungsfunktion“ hat sich als Fiktion herausgestellt. Dennoch sind dagegen Bedenken erhoben worden, die sich indessen nurmehr auf den Fortfall der Investitionsmittel beziehen, die die Versicherungsträger bisher dem Kapitalmarkt und hier insbesondere der Wohnungsbaufinanzierung zur Verfügung gestellt haben.

Der Größenordnung nach wird sich dieser Ausfall im ersten Jahr der Neuordnung auf 1,5 Mrd. DM belaufen; das sind noch nicht 10 vH der letztjährigen Gesamtinvestitionen im Wohnungsbau. Eine Schockwirkung erscheint also ausgeschlossen; ganz abgesehen davon, daß zur Zeit eine gewisse Investitionsverminderung konjunkturpolitisch erwünscht bleibt. Es ist aber noch nicht einmal sicher, ob durch den Fortfall dieser Mittel die Investitionsquote als Ganzes berührt wird, wenn man bedenkt, welche Rolle die Kreditschöpfung in der Investitionsfinanzierung spielt. Natürlich ist die Finanzierung über den Kapitalmarkt der marktwirtschaftlich bessere Weg; hier zeigt sich, wie notwendig eine Koordinierung der Rentenreform mit anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen ist, in diesem Falle mit einer gezielten Kapitalmarktförderung.

Grundsätzlich bleibt festzustellen, daß es nicht angeht, eine Institution der Altersversicherung als Kapitalvermittlungseinrichtung zu konzipieren. Es kann dem Arbeitnehmer nicht zugemutet werden, nur darum höhere Beiträge aufzubringen, um im Wege eines Zwangssparens dem Kapitalmarkt Mittel zuzuführen, die — anonym — einem Versicherungsträger als Eigentum zuwachsen. Das dürfte gesellschaftspolitisch wenig sinnvoll sein.

Hemmung der Eigenvorsorge?

Erstausnehmend ist, daß oft in einem Zuge mit dem Bedenken gegen den Fortfall der Kapitaldeckung, die ja eine massive Beitragserhöhung notwendig machen würde, der neuen Rentenformel vorgeworfen werden kann, sie wirke sich hemmend auf die Eigenvorsorge aus.

Was kann damit gemeint sein? Wohl kaum die *gesellschaftliche* Institution einer gut funktionierenden Alterssicherung als solche, die für den unselbständig Erwerbstätigen unter den gegebenen wirtschaftlichen Strukturverhältnissen eine absolute Notwendigkeit ist; der Arbeitnehmer bekommt in seinem Lohn während seiner Arbeitsjahre praktisch das Alterseinkommen mitbezahlt; er kann die Aufgabe, sein Lebenseinkommen auf die Perioden seiner Erwerbs- und der Altersjahre zu verteilen, ohne die solidarische Veranstaltung zur Alterssicherung gar nicht lösen.

Kann gemeint sein, daß der Beitragssatz zu hoch ist, so daß kaum Einkommensteile zu anderweitigem Sparen übrigblieben? Er beträgt (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag) jetzt 14 vH; und es liegt auf der Hand, daß bei den erwartbaren Steigerungen der Masseneinkommen in den kommenden Jahren die subjektive Belastung durch ihn abnehmen wird.

Gemeint ist offenbar, daß die hinreichende Sicherung für das Alter („Vollversorgung“), die die neue Rentenformel durch die Art der Lohnbindung und Höhe der Steigerungsbeträge bietet, den Anreiz zu anderen, „privaten“ Formen der Vorsorge vermindere⁴⁾. Natürlich ist nicht anzunehmen, daß Mitglieder der Solidarveranstaltung gleichzeitig auch noch eine private Lebensversicherung abschließen oder gar Geld zur Alterssicherung auf die Sparkasse tragen. Aber wer wollte darum behaupten, daß nicht für andere Dinge gespart wird⁵⁾? Kann man sein Alter als gesichert ansehen, dann kann um so mehr für das Eigenheim, für die Wäsche- und Möbelausstattung und wahrlich nicht zuletzt für die Kinder gespart werden; und das sind — samt und sonders —, wenn man es so nimmt, auch Formen der Eigenvorsorge für das Alter. Freilich ist es an der Zeit, das Angebot an Sparinstrumenten um einige attraktive Formen auch für den „kleinen Mann“ zu vermehren; vielleicht weisen Investmenteinrichtungen in diese Richtung. Auf solchem Hintergrund muß sich ein neuerlicher Gegenplan zur dynamischen Rente, der ausgerechnet aus Kreisen der Privatversicherung kommt⁶⁾, einigermassen sonderbar ausnehmen: Hier wird eine gleiche Staatsbürgergrundrente für alle vorgeschlagen, mit halbautomatischer Anpassung an den wirtschaftlichen Fortschritt, finanziert durch einen prozentualen Zuschlag zur Einkommensteuer. Hier wird das Äquivalenzprinzip zwischen Leistung und Gegenleistung ausgeschaltet, und das könnte in der Tat eine empfindliche Einbuße des Anreizes zu Eigenverantwortung und Eigenleistung mit sich bringen.

Die dynamische Rente „entwertet“ weder das Sparen (was ist denn die Verzinsung anderes als eine Beteiligung am wirtschaftlichen Fortschritt!), noch kommt sie einer Privilegierung der Sozialrentner gleich. Gerade der letzte Vorwurf mutet grotesk an; spricht doch alles dafür, daß hier eine ausgesprochene Benachteiligung der Arbeitnehmer mehr oder minder aufgehoben werden soll⁷⁾. Niemand, der auf eine entsprechende Versorgung angewiesen ist, bleibt von der Solidarveranstaltung ausgeschlossen. Nichts steht im Wege, wenn bestimmte Gruppen der Selbständigen für ihre Alterssicherung ein ähnliches System entwickeln (vgl. Tübinger Ärzteversorgung). Und warum sollten sich die Versicherungsinstitutionen der Privatrentner nicht auch bessere, d. h. auf die Wirtschaftsentwicklung abgestellte Methoden einfallen lassen? Dann wäre diesmal der Fall gegeben, daß ein gesellschaftspolitisch geforderter Fortschritt in der Sozialversicherung das Vorbild abgäbe.

4) Vgl. H. Müller, Die Auswirkungen einer Renten-Indexautomatik auf das wirtschaftliche Wachstum und die Stabilität der Währung, München 1956, 6 f.

5) Ähnliches müßte dann auch von den im Prinzip gleich strukturierten Versorgungsbezügen der Beamten gelten.

6) Bauer, Luzius, Mehring, Die elastische Staatsbürgergrundrente als Grundlage einer echten sozialen Reform, 1956.

7) Dazu O. v. Nell-Breuning, in: Zeitschrift f. Sozialreform 2 (1956), 98.