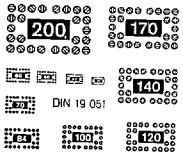

Materialien

Alterssicherung

Zukunftsgerechte Weiterentwicklung der Alterssicherung

Probleme und Lösungsmöglichkeiten

zur Diskussion gestellt von der Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands

C80-146

SPD

Vorsicht: Umweltschutzpapier Recycling-Papier

C80-146

Gliederung

	Seite
A. Erfolge sozialdemokratischer Sozialpolitik und neue Herausforderungen an die Sozialdemokratie	5
B. Leitlinien sozialdemokratischer Rentenpolitik	6
C. Diskussionsvorschläge der Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" zur Rentenreform 1984	8
I. Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau	8
1. Notwendigkeit der Reform	8
a) Soziale Sicherung der erwerbstätigen Frau	8
b) Soziale Sicherung des Witwers	8
c) Soziale Sicherung der nicht erwerbstätigen Frau	8
2. Die Ziele der Reform der Hinterbliebenenversorgung	9
3. „Hausfrauenrente" kein Lösungsweg	9
a) Das „Splitting-Modell"	9
b) Die Pflichtversicherung des nicht erwerbstätigen Ehegatten	9
4. Die sozialdemokratischen Grundvorstellungen einer „Familienrente"	10
a) Die Gesamtversorgungsrente	10
b) Die Erziehungsrente	11
c) Rente wegen vorgerückten Alters	11
d) Übergangsrente	12
e) Übertragung auf andere Sicherungssysteme -	12
II. Stärkung der partnerschaftlichen Verantwortung für die nachwachsende Generation durch Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung	12
1. Der Drei-Generationen-Zusammenhang	12
2. Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung	12
III. Festigung der Generationensolidarität durch den Gleichschritt der Einkommensentwicklung zwischen Rentnern und Arbeitnehmern	13
1. Zur Problematik	13
2. Alternative A: Das Bruttomodell	14
Variante 1:	14
a) Bruttolohnbezogene dynamische Rente	14
b) Krankenversicherungsbeitrag der Rentner	14
c) Neuordnung der Besteuerung der Alterseinkünfte	15
Variante 2:	15
a) Bruttolohnbezogene dynamische Rente	15
b) Schrittweise Beteiligung der Rentner an ihrer Krankenversicherung	15
3. Alternative B: nettolohnbezogene Rente	16
a) Die Nettorentenformel	16
b) Die Bruttorente mit Nettodynamisierung	16
IV. Die langfristige finanzielle Stabilisierung der Rentenversicherung angesichts der demographischen Entwicklung	17
1. Abhängigkeit der Rentenfinanzen von der wirtschaftlichen Entwicklung	17
2. Zunehmender Altenquotient	17
3. Absinken des Bundesanteils	17
4. Zeitverzögerung zwischen Renten und Löhnen	17
5. Lösungsansätze	17
a) Stabiler Bundeszuschuß und Bundesgarantie	18
b) Aktualisierung der Rentenanpassung	18

V. Belastungsgerechter Arbeitgeberbeitrag zur Rentenversicherung 18
1. Die Problematik der lohnbezogenen Arbeitgeberbeiträge 18
2. Neue Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag 18
3. Die Realisierung: Praktikables Verfahren entwickeln 18

VI. Fortentwicklung der solidarischen Mindestsicherung in der Rentenversicherung 19
1. Grundsicherung und Sozialhilfe 19
2. Ursachen niedriger Renten 20
3. Allgemeine Grundrente auf mittlere Sicht kein Lösungsweg 20
4. Lösungsmöglichkeiten für den Ausbau der Mindestsicherung 20
a) Das Modell „Rente nach Mindesteinkommen" 20
b) Das Modell „Bedarfsorientierte Mindestrente" 21

VII. Ausbau der Lebensstandardsicherung in bestimmten Fällen 21
1. Wo liegen die Probleme? 21
2. Lösungsansätze 21
a) Verbesserte Zurechnungszeit bei Erwerbsunfähigkeits- und Hinterbliebenenrenten 21
b) Pflichtversicherung für Pflegepersonen 21
c) Vereinheitlichung der Tabellenwerte 21
d) Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze 22

VIII. Ausbau der sozialen Sicherung der Behinderten 22
1. Die ungelösten Probleme 22
2. Möglichkeiten der Weiterentwicklung der sozialen Sicherung der Behinderten 22
a) Alternative Konzepte für die soziale Sicherung der Schwerstbehinderten 22
b) Verbesserte Wartezeitregelung bei Erwerbsunfähigkeitsrenten 23

IX. Stärkere Einbindung der Selbständigen und der freien Berufe in den Schutz der Solidargemeinschaft 23
1. Notwendigkeit des Ausbaus 23
2. Alternative Lösungskonzepte 23
a) Pflichtversicherung der Selbständigen 23
b) Pflichtversicherung auf Antrag 23

X. Stärkere Harmonisierung der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme 24
1. Unterschiede zwischen den Versorgungssystemen 24
a) Verhältnis von Leistung und Vorleistung 24
b) Leistungsbemessungsgrundlage 24
c) Leistungsniveau 24
d) Erreichen der Höchstversorgung 24
e) Altersgrenzen und Hinzuverdienst 24
f) Zusatzversorgung 24
g) Finanzierung 24
2. Möglichkeiten zur Harmonisierung 24

D. Kosten der Rentenreform und Grundsätze einer sachgerechten und verantwortungsbewußten Finanzierung 26
1. Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung 26
2. Anerkennung von Kindererziehungszeiten 26
3. Bruttomodell / Nettomodell 26
4. Langfristige Stabilisierung der Rentenversicherung 26
5. Belastungsgerechter Arbeitgeberbeitrag 26
6. Fortentwicklung der solidarischen Mindestsicherung 27
7. Ausbau der Lebensstandardsicherung in bestimmten Fällen 27
8. Ausbau der sozialen Sicherung der Behinderten 27
9. Stärkere Einbeziehung der Selbständigen 27
10. Stärkere Harmonisierung der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme 27

A. Erfolge sozialdemokratischer Sozialpolitik und neue Herausforderungen an die Sozialdemokratie

Die soziale Sicherung im Alter und bei vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit ist ein Eckpfeiler des Sozialstaates. Deshalb hat dem Ausbau der Altersversorgung schon immer die besondere Sorge der Sozialdemokraten gegolten.

Die erfolgreichen Bemühungen um die Einführung der dynamischen Rente bei der Rentenreform von 1957, der Volksversicherungsplan der SPD von 1965, die Einbeziehung aller Angestellten in die Rentenversicherung im Jahre 1967, die Rentenreform von 1972 (mit der Einführung der flexiblen Altersgrenze, der Öffnung der Rentenversicherung für jedermann und der Schaffung der Rente nach Mindesteinkommen) und schließlich die Absicherung der Betriebsrenten 1974 sind die wichtigsten Stationen auf diesem Weg sozialdemokratischer Sozialpolitik.

Dabei konnte das soziale Netz für die älteren Mitbürger immer fester geknüpft werden.

Mit dem Einbruch der weltweiten Wirtschaftskrise im Jahre 1974 begann eine schwierige Phase der Sozialpolitik. Die lange Dauer der Rezession konnte nicht ohne Folgen für die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung bleiben.

Mit den beiden Konsolidierungsgesetzen von 1977 und 1978 haben Sozialdemokraten diese Situation gemeistert. Durch ein solides und sozial ausgewogenes Konzept wurden die finanziellen Grundlagen unserer Altersversorgung gesichert.

Die Rentenpolitik steht nun vor neuen, großen Aufgaben. Sozialdemokraten wollen:

1. die Hinterbliebenenversorgung — gemäß dem Spruch des Bundesverfassungsgerichtes — auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau neu ordnen;

2. partnerschaftliche Verantwortung für die nachwachsende Generation durch Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung stärken;

3. die Generationensolidarität durch den Gleichschritt der Einkommensentwicklung zwischen Renten und Arbeitnehmern festigen;

4. die Finanzen der Rentenversicherung angesichts der demographischen Entwicklung und möglicher Konjunkturschwankungen langfristig stabilisieren;

5. den Arbeitgeberfreibetrag zur Rentenversicherung belastungsgerechter ausgestalten;

6. die Lebensstandsicherung in einer Reihe von Sonderfällen weiter ausbauen;

7. die solidarische Mindestsicherung in der Rentenversicherung fortentwickeln;

8. die Selbständigen und freien Berufe stärker in den Schutz der Solidargemeinschaft einbinden;

9. die soziale Sicherung der Behinderten ausbauen und

10. die verschiedenen Altersversorgungssysteme harmonisieren.

Alle Parteien müssen sich den damit aufgeworfenen Fragen stellen. Sie müssen dem Bürger verdeutlichen, mit welchen Zielen und Mitteln sie die Probleme lösen wollen.

Diese Aufgaben müssen in der nächsten Legislaturperiode des 9. Deutschen Bundestages gelöst werden. Spätestens im Jahre 1984 muß die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung verabschiedet werden.

Für die SPD hat es die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" übernommen, Lösungsvorschläge für die Rentenreform 1984 zu erarbeiten und zur Diskussion zu stellen.

B. Leitlinien sozialdemokratischer Rentenpolitik

Die Modelle und Lösungsvorschläge für die Rentenreform 1984, die die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" zur Diskussion stellt, dienen der Weiterbildung der Altersversorgung. Sie zielen auf strukturelle Verbesserungen und auf mehr Gerechtigkeit innerhalb des Altersversorgungssystems.

Sozialdemokraten stehen zu den Zusagen, die von der sozialliberalen Koalition im Zusammenhang mit dem 21. Rentenanpassungsgesetz bezüglich Rentenerhöhung in der nächsten Legislaturperiode gegeben worden sind. 1982 kehrt die Rentenversicherung zur bruttolohnbezogenen Anpassung der Renten zurück.

Die Vorschläge, die die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" zur Diskussion stellt, beziehen sich auf den Zeitraum ab 1985. Für Sozialdemokraten bleiben bei dieser Rentenreform 1984 diejenigen Leitlinien verpflichtend, an denen sie sich auch in der Vergangenheit in ihrer Sozialpolitik orientiert haben.

1. Sozialdemokraten wollen die soziale Sicherung für alle Bürger

Die leidvollen Erfahrungen dieses Jahrhunderts mit zwei Weltkriegen, Inflation und Währungsreform, mit Wirtschaftskrisen und mit einem ständigen Strukturwandel und Konzentrationsprozeß in der Wirtschaft haben gezeigt, daß eine verläßliche Vollsicherung für das Alter, die Invalidität und für die Hinterbliebenen nur im Rahmen einer großen Solidargemeinschaft und unter Anwendung des Umlageverfahrens möglich ist.

Deshalb haben Sozialdemokraten bereits bei der Rentenreform 1957 dagegen gekämpft, daß die Selbständigen aus der Solidargemeinschaft der Rentenversicherung ausgeschlossen wurden, und sich auch in den 60er Jahren gegen die Pläne der Konservativen gewehrt, das Prinzip der umfassenden Solidargemeinschaft durch niedrige und starre Versicherungspflichtgrenzen zu durchbrechen.

Mit dem Volksversicherungsplan von 1965 haben die Sozialdemokraten das Modell einer umfassenden sozialen Rentenversicherung aller Erwerbstätigen vorgelegt. Seit 1969 wurden wichtige Schritte zur Verwirklichung dieser Konzeption getan, zum Beispiel mit der Öffnung der Rentenversicherung für alle Bürger und der Einbeziehung der Behinderten in Werkstätten in die Sozialversicherung.

2. Sozialdemokraten wollen den Lebensstandard sichern

Wer aus dem Erwerbsleben ausscheidet, muß den im Arbeitsleben erreichten Lebensstandard behalten können. Deshalb müssen sich die Renten an dem bisherigen Einkommen orientieren. Dafür haben sich die Sozialdemokraten bereits bei der Rentenreform 1957 eingesetzt.

Mit einer beachtlichen Steigerung des Rentenniveaus sind Sozialdemokraten ihrem Ziel, den Rentnern ihren im Arbeitsleben erworbenen Lebensstandard zu sichern, einen großen Schritt nähergekommen.

3. Sozialdemokraten wollen die Rentner am wirtschaftlichen Fortschritt teilhaben lassen

Dieses Ziel reicht über die Sicherung des im Erwerbsleben erreichten Lebensstandards hinaus. Es bedeutet, daß auch die Rentner regelmäßig an dem wachsenden Wohlstand beteiligt werden, den die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften durchsetzen.

Diese Teilhabe am wirtschaftlichen Fortschritt ist Ausdruck der Solidarität zwischen den Generationen und für Sozialdemokraten unverzichtbarer Bestandteil des Generationenvertrages.

Dem Drängen der Sozialdemokraten war es zu verdanken, daß mit der Rentenreform 1957 die bruttolohnbezogene, dynamische Rente im Gesetz verankert wurde. Unter sozialdemokratischer Regierungsverantwortung wurde das Prinzip der Dynamisierung auch auf andere Sozialleistungen übertragen, so auf die Leistungen der Kriegsopferversorgung, der Arbeitsförderung und der Altershilfe der Landwirte.

4. Sozialdemokraten wollen eine solidarische Grundsicherung für alle Bürger

Auch bei Invalidität und im Alter muß jeder Bürger ein Leben führen können, das der Würde des Menschen entspricht. Er muß einen Rechtsanspruch auf Einkommensleistungen haben, die ihm die Erfüllung seiner Lebensbedürfnisse zuverlässig und — abgesehen von besonderen Lebenslagen — ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe ermöglicht.

Die Gewährleistung einer zuverlässigen Grundsicherung für alle ist Ausdruck der Solidarität. Solidarität bedeutet aber auch wechselseitige Verantwortung. Jeder, der dazu fähig ist, muß nach seiner Leistungskraft zur Solidargemeinschaft beitragen, wenn er selbst einen Anspruch auf eine solche Grundsicherung durch die Solidargemeinschaft erheben will. Dieser Grundsatz muß beim Ausbau der Grundsicherung streng beachtet werden.

Mit der Einführung der „Rente nach Mindesteinkommen" bei der Rentenreform 1972 haben Sozialdemokraten einen wichtigen Schritt zum Ausbau der Grundsicherung getan: Sie hat insbesondere Frauen, die wegen Lohndiskriminierung in der Vergangenheit benachteiligt waren, eine wesentliche Verbesserung ihrer sozialen Sicherung gebracht.

5. Sozialdemokraten wollen das soziale Sicherungssystem gerechter gestalten

Dieser Grundsatz ist im Beschluß des Hamburger Parteitages der SPD von 1977 klar ausgesprochen: „Die soziale Sicherung für das Alter, für den Fall der Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit und für die Hinterbliebenen leidet gegenwärtig darunter, daß es eine große Zahl von nebeneinander bestehenden Versorgungssystemen gibt, deren Leistungen einerseits kumuliert werden können, aber andererseits noch Lücken offenlassen. Das führt sowohl bei den Leistungen als auch bei der Finanzierung zu Ungerechtigkeiten. Die SPD tritt deshalb für eine Gesamtreform der Altersversorgung ein mit dem Ziel größerer Transparenz und Gerechtigkeit in und zwischen den einzelnen Versorgungssystemen."

Sozialdemokraten haben bereits in den zurückliegenden Jahren daran gearbeitet, diese Ungerechtigkeiten abzubauen:

Die Reform der Rehabilitation mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Behinderten unabhängig von der Ursache ihrer Behinderung, die Reform des Eherechts mit der Einführung eines gerechten Versorgungsausgleichs zwischen Mann und Frau bei Ehescheidung, die gleiche Behandlung bei der Bewertung von Ausbildungszeiten in der Rentenversicherung und bei der Anrechnung von beitragsfreien Zeiten bei Beamten sind Beispiele für erste Schritte auf dem Wege zu mehr Gerechtigkeit in der sozialen Sicherung.

6. Sozialdemokraten wollen, daß die Generationen verläßlich füreinander einstehen

Grundlage unserer Rentenversicherung ist die Solidarität zwischen den Generationen: Die jeweils Erwerbstätigen sichern mit ihren Beiträgen die Renten der älteren Bürger.

Gleichzeitig bestreiten die Erwerbstätigen den Unterhalt der Kinder und können daraus den Anspruch ableiten, im Alter von der dann erwerbstätigen Generation gesichert zu werden.

Dies ist das Fundament unserer sozialen Rentenversicherung. Es läßt die Rentner am wachsenden Wohlstand teilnehmen und garantiert sichere Renten.

Die psychologisch-politische Grundlage der Generationensolidarität ist das Vertrauen in eine angemessene Versorgung der Rentner und eine tragbare Beitragsbelastung der Arbeitnehmer.

Damit diese Voraussetzungen erfüllt bleiben, sollten sich die verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer und der Rentner künftig im Gleichschritt entwickeln. So bleibt die Solidarität der Generationen auch in Zukunft gesichert.

C. Diskussionsvorschläge der Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" zur Rentenreform 1985

I. Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau

1. Notwendigkeit der Reform

Das gegenwärtige System der sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen ist historisch gewachsen und noch stark von den früheren Verhältnissen geprägt. Es beruht in seinen Grundzügen auf der ehemals vorherrschenden Aufgabenverteilung zwischen Mann und Frau: Dem Mann kam im wesentlichen die Verdienerrolle zu; Aufgabe der Frau war es, den Haushalt zu führen und die Kinder zu erziehen.

Die Frau, während der Ehezeit üblicherweise nicht erwerbstätig, war zunächst an dem Einkommen des Mannes und später an seiner Rente beteiligt. Eigene Rentenansprüche wurden von ihr allenfalls in geringfügigem Umfang, insbesondere in Zeiten vor der Ehe, erworben (die bis zum Jahre 1967 noch dazu vielfach zurückerstattet wurden). Nach dem Tode des Mannes war sie durch eine Witwenrente gesichert, die aus dem Versicherungsverhältnis des Mannes abgeleitet war. Sie betrug und beträgt heute noch 60 % der Rente des Mannes.

Der Mann, im Normalfall durchgehend erwerbstätig, war zunächst durch sein Einkommen, später durch seine Rente abgesichert. Einer Witwerrente bedurfte es grundsätzlich nicht; auch heute gibt es eine Rente für den Witwer nur in seltenen Ausnahmefällen.

Dieses System der sozialen Sicherung entsprach der früheren Aufgabenverteilung von Mann und Frau in Beruf und Familie und den spezifischen Sicherungsbedürfnissen der Ehegatten.

Aber die Aufgaben von Mann und Frau haben sich in den letzten Jahrzehnten deutlich anders verteilt: Die Frauen tragen heute wesentlich zum Lebensunterhalt der Familie bei und erwerben durch ihre Erwerbstätigkeit eigene Rentenanwartschaften. Dieser Wandel hat für die soziale Sicherung von Mann und Frau neue Probleme geschaffen:

a) Soziale Sicherung der erwerbstätigen Frau

Berufstätige Frauen erhalten bei Invalidität und im Alter — je nach dem Umfang ihrer Erwerbstätigkeit — eigene Versichertenrenten. Sie sind insoweit den Männern gleichgestellt.

Gleichwohl gibt es für die erwerbstätigen Frauen Probleme, weil ihre Versicherungsrenten häufig erheblich niedriger sind als die der Männer:

— Dies beruht einerseits auf erheblichen Lücken im Versicherungsverlauf:

Der Hauptgrund ist, daß Frauen während der Kindererziehung ihre Erwerbstätigkeit meist für längere Zeit unterbrechen oder ganz aufgeben. Da Zeiten der Kindererziehung in der Rentenversicherung nicht berücksichtigt werden, haben diese Frauen also erheblich weniger Versicherungsjahre als Männer.

— Hinzu kommt erschwerend die geringere Entlohnung, vor allem wegen der immer noch unzureichenden beruflichen Qualifikation von Frauen sowie wegen der Schwierigkeit, nach einer Unterbrechung durch Kindererziehung wieder den beruflichen Anschluß zu finden.

— Ferner haben viele Frauen nicht versicherte oder unterversicherte Tätigkeiten verrichtet (Teilzeitarbeit und Tätigkeiten als Hausangestellte oder mithelfende Familienangehörige).

— Weitere Ursachen niedriger Frauenrenten sind schließlich die Heiratserstattung und Ehescheidungen nach altem Eherecht.

Beim Tode des Mannes erhalten diese Frauen allerdings ihre eigene Rente und die Witwenrente in Höhe von 60 %. Diese Witwen sind damit in der Regel ausreichend abgesichert, im Normalfall jedoch nicht — wie häufig behauptet wird — durch das Zusammentreffen der beiden Renten überversorgt. Wie dem Bericht der von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen entnommen werden kann, erhalten diese Witwen in der Regel trotz der beiden Renten immer noch weniger als die Männer mit ihrer vollen Versichertenrente.

b) Soziale Sicherung des Witwers

Mit der zunehmenden Erwerbstätigkeit der Frau und dem Aufbau eigener sozialer Sicherungsansprüche ist auch der bisherige grundsätzliche Ausschluß der Witwerrente problematisch geworden.

Die Männer und ihre erwerbstätigen Ehefrauen sehen es immer mehr als eine Benachteiligung an, daß zwar aus den Beiträgen des Mannes eine Hinterbliebenenversorgung für die Frau, aber aus den Beiträgen der Frau normalerweise keine Hinterbliebenenversorgung für den Mann gewährt wird. Das heißt, daß die von der Frau erworbenen Rentenansprüche sich nach ihrem Tode auf die Gesamtversorgung des Mannes nicht auswirken.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahre 1975 diese bestehende Ungleichbehandlung von Mann und Frau in der Rentenversicherung beanstandet und dem Gesetzgeber aufgegeben, bis 1984 eine gesetzliche Regelung zu treffen, mit der Männer und Frauen in der Hinterbliebenenversorgung künftig gleichbehandelt werden.

c) Soziale Sicherung der nicht erwerbstätigen Frau

Neben der erwerbstätigen Frau gibt es aber auch heute noch und wird es auch künftig geben — wenn auch in erheblich geringerem Umfang — die vorwiegend im Haushalt tätige Frau.

Ihre soziale Sicherung im Hinterbliebenenfall ist mit 60 % der Rente des Mannes — wenn sie über kein anderes Einkommen verfügt — nicht ausreichend, da wesentliche Kosten des Lebensunterhalts auch nach dem Tode des Ehemannes gleich bleiben. Außerdem ist ihre soziale Sicherung im Hinterbliebenenfall mit 60 % deutlich niedriger als die des Mannes, der beim Tod seiner Frau seine volle Versichertenrente behält.

Obwohl das Bundesverfassungsgericht auch die Frage der 60 %igen Witwenrente untersucht hat und mit seinem Urteil im Jahre 1978 festgestellt hat, daß die gegenwärtige Regelung mit der Verfassung vereinbar ist, muß unabhängig von diesem Verfassungsspruch das dahinterstehende sozialpolitische Problem gesehen werden: Familieneinkommen und Familienunterhalt werden von den Ehegatten gemeinsam erarbeitet. Das neue Eherecht trägt dieser Tatsache bereits Rechnung. Deshalb muß sich auch die Reform der Hinterbliebenenversorgung diesem Problem stellen: sowohl was die Höhe der Witwenrente angeht als auch die ungleiche Versorgung bei Mann und Frau in der Hinterbliebenenversorgung.

2. Die Ziele der Reform der Hinterbliebenenversorgung

Die Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung ist eine der bedeutsamsten gesellschaftspolitischen Gestaltungsaufgaben der nächsten Legislaturperiode. Sie ist bereits mit der Regierungserklärung von Helmut Schmidt im Dezember 1976 eingeleitet worden. Auf der Grundlage dieser Regierungserklärung ist im August 1977 eine unabhängige Sachverständigenkommission eingesetzt worden, die aus Vertretern der Wissenschaft, der im Bundestag vertretenen Parteien, der Gewerkschaften, der Arbeitgeber, der Länder, der Kirchen, der gesetzlichen Rentenversicherung und des Deutschen Frauenrates zusammengesetzt war. Aufgabe der Kommission war, Lösungsvorschläge für eine grundsätzliche Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung sowie für eine ausgewogene Alterssicherung der Frau in der Rentenversicherung zu erarbeiten. Die Kommission hat ihren Bericht am 21. Mai 1979 dem Bundeskanzler übergeben.

Für die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" war dieser Sachverständigenbericht eine wichtige Grundlage bei ihren Beratungen über ein sozialdemokratisches Modell für die Reform der Hinterbliebenenversorgung.

Die Arbeitsgruppe hat sich bei den bisherigen Arbeiten von folgenden Zielvorstellungen leiten lassen:

— Ziel der Reform muß es sein, Männer und Frauen in der Rentenversicherung gleichzustellen: Für die Leistungen der Rentenversicherung müssen für Witwen und Witwer die gleichen Bedingungen gelten.

— Haushaltstätigkeit und Erwerbstätigkeit müssen im Verhältnis der Ehegatten zueinander als gleichwertig anerkannt werden. Keiner der Ehegatten darf aus der vereinbarten Arbeitsteilung Nachteile in seiner sozialen Sicherung gegenüber dem anderen Ehegatten haben: Die Rentenversicherung muß jeder möglichen Rollenverteilung in der Ehe gerecht werden.

— Die Hinterbliebenenversorgung muß stärker nach dem Grundsatz der Beitragsgerechtigkeit ausgerichtet werden.

— Die Reform muß von der Verantwortung für die künftigen Generationen getragen sein. Sie muß die finanziellen Möglichkeiten der Rentenversicherung und der öffentlichen Haushalte ebenso wie das volkswirtschaftliche Leistungsvermögen berücksichtigen und dabei zu einem gerechten Ausgleich der Interessen führen.

3. „Hausfrauenrente" kein Lösungsweg

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" hat sich ausführlich mit der Frage beschäftigt, ob der Aufbau einer völlig eigenständigen sozialen Sicherung für die Frauen, insbesondere für die nicht erwerbstätigen Frauen, eine sinnvolle Alternative zur Hinterbliebenenversorgung sein könnte.

Sie hat dabei zwei Modellalternativen untersucht: die jährliche gleichberechtigte Aufteilung der von beiden Ehepartnern erworbenen Rentenanwartschaften („Splitting-Modell") und die Einführung einer umfassenden Versicherungspflicht für die nicht erwerbstätigen Frauen („Versicherungspflichtmodell"):

a) Das „Splitting-Modell"

Dieses Modell würde bedeuten, daß vom Beginn der Ehe an und dann regelmäßig während der gesamten Ehezeit die Rentenversicherungsbeiträge gleichmäßig auf beide Ehepartner aufgeteilt werden: Ist beispielsweise nur der Mann erwerbstätig, würde die Hälfte seiner Beiträge auf dem Konto seiner Frau gutgeschrieben; sind beide Ehegatten erwerbstätig, würde die Hälfte der Beiträge des Mannes dem Konto der Frau und die Hälfte der Beiträge der Frau dem Konto des Mannes gutgeschrieben.

Das würde bedeuten, daß für Mann und Frau schon zu Lebzeiten zwei getrennte Rentenansprüche entstehen, auch wenn einer von beiden nicht erwerbstätig ist, so daß Hinterbliebenenrenten für Witwen und Witwer entfallen könnten.

Allerdings wirft dieses „Splitting-Modell" eine Reihe schwerwiegender Probleme auf, vor allem dann, wenn die Frau nicht berufstätig ist:

— Die gleichberechtigte Teilhabe der nichterwerbstätigen Ehefrau an den Rentenversicherungsansprüchen des Mannes schon zu dessen Lebzeiten bedeutet z. B. in der folgenden Situation eine Gefährdung des Lebensstandards:

Der Mann ist erwerbstätig, die Frau nicht. Der Mann wird nun invalide, während die Frau noch keine Rente beziehen kann. Der Lohn des Mannes — bisher einzige Einnahmequelle — fällt weg. An seine Stelle tritt zwar die Rente des Mannes, sie wird aber nur auf der Grundlage der halbierten Beiträge ermittelt, d. h. das Ehepaar hätte gegenüber dem heutigen Recht nur die „halbe" Rente.

— Aber auch die sozialen Sicherungsprobleme im Hinterbliebenenfall würden durch ein solches Modell nicht gelöst: Solange beide Ehepartner leben, würden beide Rentenansprüche zusammen zwar ausreichen; sobald ein Ehepartner jedoch stirbt, würde die Rente des überlebenden Ehegatten zu niedrig, um den Lebensstandard zu sichern.

Um beide Probleme auszuschließen, müßte es Härteregelungen geben: Für den erwerbstätigen Mann müßte letztlich doch die volle Beitragszahlung unterstellt werden, und für den Hinterbliebenen müßte zusätzlich zu der eigenen Rente ein Zuschlag hinzukommen.

Dieses Modell ist also keine sinnvolle Alternative zur Reform der Hinterbliebenenversorgung. Ohne Härteregelungen würde es Gefahren für den Lebensstandard mit sich bringen. Durch Härteregelungen aber würde das Rentensplitting faktisch wieder rückgängig gemacht.

b) Die Pflichtversicherung des nicht erwerbstätigen Ehegatten

Dieses Modell würde bedeuten, daß an Stelle der Hinterbliebenenversorgung für die nichterwerbstätige Ehefrau ein voller, dem Mann vergleichbarer Rentenanspruch aufgebaut werden müßte. Die nichterwerbstätige Ehefrau würde pflichtversichert. Hierfür wären aus dem Familieneinkommen volle Rentenversicherungsbeiträge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) auf der Grundlage des Einkommens des Ehemannes aufzubringen. Die Tätigkeit im Haushalt würde versicherungsrechtlich der Erwerbstätigkeit gleichgestellt. Hierdurch würde der haushaltsführende Ehegatte eigene Rentenanwartschaften erwerben, aus denen er im Versicherungsfall eine volle Rente erhalten würde.

Auch dieses Modell wirft schwerwiegende Probleme auf:

— Eine Versicherungspflicht für nichterwerbstätige Ehefrauen würde eine außerordentliche finanzielle Belastung der Familieneinkommen, insbesondere in jüngeren und einkommensschwachen Familien bedeuten.

— Im Alter würden zwei volle Renten gezahlt, obwohl das Ehepaar während des Erwerblebens von einem einzigen Einkommen gelebt hat.

— Die Rente, die durch eine Pflichtversicherung der Hausfrau aufgebaut werden könnte, würde in aller Regel nicht

annähernd die Höhe der Rente des erwerbstätigen Ehemannes erreichen. Nach dem Tode des Ehemannes könnte daher die Witwe mit Hilfe dieser „Hausfrauenrente" den gewohnten Lebensstandard nicht aufrechterhalten. Auch bei Einführung einer Pflichtversicherung für Hausfrauen bliebe also eine Übertragung von Anwartschaften des verstorbenen Ehegatten auf die Witwe — gleich in welcher Form — unverzichtbar. Daraus ergibt sich, daß die Pflichtversicherung der Hausfrau nicht geeignet ist, das Problem der Witwenversorgung wirklich zu lösen.

Die Nachteile dieses Modells, nämlich die Reduzierung des Lebensstandards der jungen und einkommensschwachen Familien zugunsten einer weit über den Lohnersatz hinausgehenden Versorgung im Alter, können keine sozialdemokratische Perspektive für die Rentenreform sein. Unberührt bleibt davon selbstverständlich die schon heute gegebene Möglichkeit, durch kontinuierliche Beitragszahlung zur freiwilligen Versicherung einen eigenen Rentenanspruch aufzubauen.

4. Die sozialdemokratischen Grundvorstellungen einer „Familienrente"

Diese Reform der Hinterbliebenenversorgung ist zukunftsbezogen. Sie gilt nur für Neurenten ab 1985. Wer bis dahin bereits Rentner ist, erhält seine Rente in jedem Fall nach der bisherigen Regelung. Ihn berühren künftige Regelungen und Reformmodelle nicht, es sei denn, positiv: etwa durch die nachträgliche Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung.

Sozialdemokraten wollen mit der Rente den erreichten Lebensstand sichern: Die Rente muß nach sozialdemokratischer Auffassung Lohnersatzfunktion haben.

In der Hinterbliebenenversorgung kommt es darauf an, Mann und Frau gleichberechtigt an dieser Lebensstandardrente zu beteiligen. Das ist der Grundgedanke der Gesamtversorgung: Sie bedeutet, daß der überlebende Ehegatte — Mann wie Frau — an den von beiden während des Erwerbslebens insgesamt erworbenen sozialen Sicherungsansprüchen teilhaben soll.

In diesem Grundsatz dokumentiert sich das sozialdemokratische Verständnis von einem partnerschaftlichen Zusammenleben in der Familie: So wie in der Erwerbsphase das Familieneinkommen Grundlage des gemeinsamen Lebensstandards ist, so müssen im Alter die daraus resultierenden Renten und im Hinterbliebenenfall die gleichberechtigte Teilhabe an der Gesamtversorgung Grundlage des Lebensstandards sein.

Bei der Rentenreform 1984 geht es darum, die Hinterbliebenenversorgung nach dem Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau neu zu ordnen.

Die Hinterbliebenenrente muß sicherstellen:

— daß der überlebende Ehegatte, der selbst invalide ist bzw. bereits die Altersgrenze erreicht hat, den bisherigen Lebensstandard aufrechterhalten kann;

— daß der bereits ältere überlebende Ehegatte nicht aus finanziellen Gründen zu einer grundsätzlichen Änderung seines bisherigen Lebenszuschnitts gezwungen wird;

— daß bei Kindererziehung der notwendige Lebensunterhalt ohne wirtschaftliche Sorgen gewährleistet ist.

Auf dieser Grundlage hat die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" eine Gesamtkonzeption und zu ihrer konkreten Ausgestaltung alternative Lösungen entwickelt.

a) Die Gesamtversorgungsrente

Solange beide Ehegatten leben, soll sich gegenüber dem heutigen Recht nichts ändern: Jeder Ehegatte, der eigene Versicherungsansprüche erworben hat, erhält bei Invalidität oder im Alter seine Rente wie bisher. Stirbt einer der Ehegatten, soll der überlebende Ehegatte, wenn er invalide ist oder die gesetzliche Altersgrenze erreicht hat, eine Gesamtversorgung erhalten.

Für die Ausgestaltung dieser Gesamtversorgungsrente sind drei grundlegende Entscheidungen zu treffen:

1. Soll die Teilhabe an der Gesamtversorgung auf die Ehezeit beschränkt oder sollen auch die vor der Eheschließung erworbenen Rentenanwartschaften einbezogen werden?

Nach gegenwärtigem Recht werden die sozialen Sicherungsansprüche, die der verstorbene Ehemann vor der Ehe erworben hat, in die 60 %ige Witwenrente voll einbezogen. Beim Übergang zu einer Gesamtversorgungsrente, die sich an den von beiden Ehegatten gemeinsam erworbenen Rentenanwartschaften orientiert, muß diese Frage neu entschieden werden.

Für die Beschränkung der Gesamtversorgung auf die Ehezeit spricht vor allem, daß nur die während der Ehe erworbenen Rentenanwartschaften auf der gemeinsamen Lebensleistung beider Ehegatten beruhen (daraus ergeben sich auch die Grundsätze des Zugewinnausgleichs und Versorgungsausgleichs im Eherecht).

Für die Einbeziehung auch der vor der Eheschließung zurückgelegten Versicherungszeiten in die Gesamtversorgungsrente sprechen vor allem folgende Gründe:

— Der Ausschluß der vorehelichen Zeiten aus der Gesamtversorgung führt gegenüber dem geltenden Recht zu Verschlechterungen für Witwen, die keine oder nur geringe Rentenanwartschaften erworben haben (Nur-Hausfrauen), bei relativ kurzer Ehedauer oder erheblichen vorehelichen Zeiten des Mannes.

— Die Differenzierung nach Zeiten vor und in der Ehe bei der Hinterbliebenenrente widerspricht dem Bewußtsein der Ehegatten von der ehelichen Lebensgemeinschaft und dem gemeinsam Erworbenen.

— Nur durch Berücksichtigung der vorehelichen Zeiten kann der zuvor erreichte Lebensstandard gesichert werden (Lohnersatzfunktion der Rente).

2. Soll es einen Bestandsschutz für die selbsterworbene Versichertenrente geben?

Nach gegenwärtigem Recht behält der Mann nach dem Tode seiner Ehefrau seine volle Rente. Beim Übergang zur Gesamtversorgungsrente, die sich an den von beiden Ehegatten erworbenen Rentenansprüchen orientiert, kann es zu Rentenminderungen für den Mann kommen, wenn die Ehefrau keine oder nur geringe eigene Rentenanwartschaften erworben hat.

Dies könnte durch die Garantie der eigenen Versichertenrente vermieden werden. Danach müßte die Gesamtversorgungsrente mindestens in Höhe der vom Hinterbliebenen selbst erworbenen Versichertenrente gezahlt werden.

Das ist ein künftig kleiner werdendes Problem: Die meisten jungen Frauen sind heute nicht nur bis zur Heirat, sondern überwiegend sogar bis zur Geburt des ersten Kindes erwerbstätig, erwerben also in der Regel eigene Rentenanwartschaften. Nach einer Unterbrechung, in denen sie sich der Pflege und Erziehung der Kinder widmen, kehren immer mehr Frauen in den Beruf zurück und erhöhen damit weiter ihre Rentenanwartschaften. Die Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung würde Lücken im Versicherungsverlauf schließen und zum Ausbau dieser eigenen Rentenanwartschaften beitragen. Hinzu kommt, daß dort, wo durch eigene Erwerbstätigkeit noch nicht die Wartezeit erfüllt ist, diese immer häufiger durch die Fortsetzung der Versicherung auf freiwilliger Grundlage erfüllt wird.

Für einen Bestandsschutz der selbsterworbenen Rente sprechen vor allem folgende Gründe:

— Die Kürzung einer auf eigenen Beitragszahlungen basierenden Rente aus Anlaß des Todes der Ehefrau würde von den Betroffenen als soziale Ungerechtigkeit empfunden;

— Unterschiedliche Renten für Witwer und Ledige trotz gleicher Beitragsleistung sind den Betroffenen kaum verständlich zu machen.

Gegen eine Garantie der selbsterworbenen Versichertenrente sprechen vor allem folgende Gründe:

— Das Ziel der Reform, die Gleichstellung von Männern und Frauen im Hinterbliebenenfall, wird teilweise nicht erreicht: Durch die Garantie der Versichertenrente würde sich der Mann in den Fällen, in denen die Frau keine oder nur geringe eigene Rentenanwartschaften erworben hat, im Hinterbliebenenfall besser stehen als die Frau. Das Ziel der Gleichwertigkeit von Haushalts- und Erwerbstätigkeit der Ehegatten würde nicht erreicht.

— Das Ziel der Lebensstandardsicherung erfordert nicht die Beibehaltung der vollen eigenen Rente, von der bis zum Tode der Ehefrau beide gelebt haben.

— Die Garantie der eigenen Versichertenrente würde in der Praxis wie ein Bestandsschutz für die heutige Versorgung der Männer wirken. Für das heutige Versorgungsniveau der Frauen (volle eigene Rente und Witwenrente) gäbe es im Gegensatz dazu keinen solchen Bestandsschutz.

Bei dieser Frage gilt es, den Grundsatz der Gleichbehandlung von Mann und Frau einerseits und die Probleme einer möglichen Minderung der durch eigene Beiträge erworbenen Rentenansprüche der Witwer andererseits gegeneinander abzuwiegen.

3. Wie hoch soll die Gesamtversorgungsrente sein?

Bei der Höhe des Teilhabesatzes müssen einerseits das für die Sicherung des Lebensstandards erforderliche Versorgungsniveau für den Hinterbliebenen berücksichtigt werden, andererseits die Kosten der Reform und ihre Finanzierung, d. h. die Belastung der Solidargemeinschaft.

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" hält unter Abwägung beider Gesichtspunkte einen Teilhabesatz von 70 % bei Einbeziehung der vorehelichen Zeiten für sachlich notwendig und finanziell vertretbar.

Was das konkret bedeutet, soll an folgendem Beispiel verdeutlicht werden: Der Mann hat eine Rente von 1 200 DM, die Frau von 600 DM. Solange beide leben, beträgt ihr Renteneinkommen also 1 800 DM. Stirbt einer der Ehegatten, würde der überlebende Ehegatte eine Gesamtversorgungsrente von 70 % dieser gesamten Rentenansprüche erhalten: das wären 1 260 DM.

b) Die Erziehungsrente

Besteht noch kein Anspruch auf Gesamtversorgungsrente, weil der überlebende Ehegatte zum Zeitpunkt des Todes des anderen Ehegatten noch nicht invalide ist oder noch nicht die allgemeine Altersgrenze erreicht hat, soll der überlebende Ehegatte gleichwohl eine Rente erhalten, wenn er Kinder zu erziehen hat.

Bei der Ausgestaltung der Erziehungsrente sind folgende Fragen zu entscheiden:

1. Soll die Erziehungsrente nach dem Prinzip der Gesamtversorgung ausgestaltet oder allein aus dem Versicherungsverhältnis des Verstorbenen abgeleitet werden?

Für die Ausgestaltung der Erziehungsrente nach dem Prinzip der Gesamtversorgung sprechen vor allem folgende Gründe:

— Der Witwer, dessen verstorbene Frau keine oder nur geringe Anwartschaften erworben hat, würde nur bei einer Gesamtversorgungsrente, d. h. bei gleichzeitiger Aktivierung seiner eigenen Rentenanwartschaften, eine ausreichende Erziehungsrente erhalten.

— Auch Geschiedene erhalten Erziehungsrente nach dem Prinzip der Gesamtversorgung (der Teilhabesatz beträgt allerdings nur 50 % und ist nur auf die Ehezeit bezogen, bei Geschiedenen ist außerdem keine Grundlage mehr für abgeleitete Ansprüche vorhanden).

Gegen die Ausgestaltung der Erziehungsrente nach dem Prinzip der Gesamtversorgung spricht vor allem:

— Die Erziehungsrente als Gesamtversorgungsrente würde Kindererziehung zu einem generellen Versicherungsfall machen. Das hätte zur Konsequenz, daß unter anderem auch Alleinerziehende unter Aktivierung ihrer selbst erworbenen Rentenanwartschaften eine Erziehungsrente beanspruchen können. Damit jedoch wäre die Rentenversicherung weit überfordert.

— Die soziale Absicherung der Kindererziehung ist nämlich eine gesamtwirtschaftliche Aufgabe, die grundsätzlich außerhalb der Rentenversicherung sichergestellt werden muß. Die Absicherung der Kindererziehung in der Rentenversicherung — zu Lasten der Solidargemeinschaft — findet nur im Rahmen der Einkommensersatzfunktion der Rente statt: Ersetzt wird der Einkommensausfall beim Tod des Ehegatten durch eine abgeleitete Rente, sofern und soweit vom Verstorbenen Rentenanwartschaften erworben worden sind.

— Nach dem Grundsatz der Lohnersatzfunktion kann in der Rente jeweils nur das ersetzt werden, was der Verstorbene zum Familieneinkommen beigetragen hat.

2. Darüber hinaus muß bei der konkreten Ausgestaltung der Erziehungsrente entschieden werden, bis zu welchem Alter der Kinder (z. B. bis zum 16. oder 18. Lebensjahr) Rente gewährt und ob auf die Rente Erwerbseinkommen teilweise angerechnet werden soll.

c) Rente wegen vorgerückten Alters

Besteht noch kein Anspruch auf Gesamtversorgungsrente, weil der überlebende Ehegatte zum Zeitpunkt des Todes des anderen Ehegatten noch nicht invalide ist oder noch nicht die allgemeine Altersgrenze erreicht hat, soll der überlebende Ehegatte gleichwohl eine Rente erhalten, wenn er sich bereits im fortgeschrittenen Alter befindet.

Im Gegensatz zur Erziehungsrente stellt sich bei der Ausgestaltung der Rente bei vorgerücktem Alter die Frage „Gesamtversorgung oder abgeleitete Rente" nicht. Eine Gesamtversorgungsrente, das heißt eine Aktivierung auch der eigenen Rentenansprüche, ohne daß bereits der eigene Versicherungsfall (Invalidität oder Alter) eingetreten ist, wäre sachfremd. Eine solche Regelung würde — je nach Festlegung der Altersgrenze — eine generelle Herabsetzung der Altersgrenze bedeuten.

Für die Ausgestaltung der Rente wegen vorgerückten Alters sind zwei Fragen zu entscheiden:

1. Welche Altersgrenze soll festgelegt werden?

Die Entscheidung muß nach Auffassung der Arbeitsgruppe davon abhängig gemacht werden, bis zu welchem Alter insbesondere Witwen in das Erwerbsleben eingegliedert werden können.

Diese Entscheidung ist auch vor dem Hintergrund der Altersgrenze für Witwen nach gegenwärtigem Recht (45 Jahre) zu sehen.

2. Soll auf die Rente bei vorgerücktem Alter Erwerbseinkommen angerechnet werden?

Dabei ist zu berücksichtigen, daß einerseits derjenige Ehegatte, der über ein hohes Einkommen verfügt, aus dem er seinen Lebensunterhalt bestreiten kann, nicht noch zusätzlich eine volle Rente aus der Solidargemeinschaft erhält, daß aber andererseits sichergestellt werden muß, daß durch eine hohe Freigrenze für die Einkommensanrechnung die Sicherung des Lebensstandards nach dem Tode des Ehegatten nicht gefährdet wird.

d) Übergangsrente

Bei jüngeren Hinterbliebenen, die keine Kinder zu erziehen haben und längere Zeit nicht erwerbstätig waren, stellt sich nach dem Tode des Mannes vor allem die Frage einer längerfristigen beruflichen Perspektive. Die Zahlung einer dauerhaften Rente wie der derzeitigen „kleinen Witwenrente" von durchschnittlich rund 230 DM monatlich — ist für sie keine adäquate Antwort. Die Lebensperspektive dieser Frauen kann nach Auffassung der Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" nicht darin bestehen, bereits in jungen Jahren zur Rentnerin gemacht zu werden.

Diese jungen Frauen benötigen Hilfen zur beruflichen Wiedereingliederung bzw. zur weiteren beruflichen Qualifizierung, um sie nach einer bestimmten Übergangszeit in die Lage zu versetzen, ihren Lebensunterhalt selbst zu oestreiten. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe sollten Bestandteile eines solchen Gesamtkonzepts sein: die Zahlung einer Übergangsrente für die Dauer von 1 bis 3 Jahren, die Einführung eines Rechtsanspruchs auf berufliche Qualifizierung sowie ergänzende Hilfen zur dauerhaften beruflichen Eingliederung.

e) Übertragung auf andere Sicherungssysteme

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" hält eine Übertragung des Modells einer Familienrente auf andere, insbesondere öffentlich-rechtliche soziale Sicherungssysteme für notwendig.

Auf keinen Fall dürfen nur die Leistungsverbesserungen isoliert auf die Beamtenversorgung übertragen werden. Notwendig ist vielmehr eine Harmonisierung insgesamt.

II. Stärkung der partnerschaftlichen Verantwortung für die nachwachsende Generation durch Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung

1. Der Drei-Generationen-Zusammenhang

Die erwerbstätige Generation erwirtschaftet die Renten für die ältere Generation und erwartet von der nachwachsenden Generation, für deren Unterhalt bis zum Schul- und Ausbildungsabschluß sie sorgt, daß diese später in gleicher Weise ihre Rentenansprüche erfüllt. Der „Generationenvertrag" der Rentenversicherung umschließt also drei Generationen.

Gegenwärtig bringt die Rentenversicherung dagegen nur die Beziehung zwischen zwei Generationen zum Ausdruck. Die Erwerbstätigen finanzieren mit ihren Beiträgen (und zum Teil mit den Steuern) die Renten der älteren Generation. Die Beziehung zwischen den Erwerbstätigen als den künftigen Rentnern und der nachwachsenden Generation als den zukünftigen Beitragszahlern wird im gegenwärtigen Finanzierungsverfahren nicht berücksichtigt.

Dabei ist die Bedeutung der Kinder für die Sicherheit der Renten evident: Die Familien mit Kindern und nicht etwa die Beitragszahler schlechthin schaffen die Voraussetzungen für die Erfüllung der Rentenansprüche, die die Erwerbstätigen mit der heutigen Beitragszahlung erwerben.

Vom Grundgedanken des Generationenvertrages erschiene es deshalb durchaus folgerichtig, die Kostenbelastung der heute Erwerbstätigen durch die Kinder bei der Ausgestaltung der Rentenversicherung zu berücksichtigen, um möglichst innerhalb der Rentenversicherung einen gerechten Ausgleich in der Belastung der Generationen zu erreichen. Deshalb gibt es Vorschläge, die darauf hinauslaufen, eine kinderzahlbezogene Finanzierungsregelung vorzusehen:

Die Beitragssätze könnten nach der Kinderzahl des Versicherten differenziert werden. Kinderlose hätten einen erhöhten Beitrag zu zahlen, Versicherte mit kindergeldberechtigten Kindern einen niedrigeren — je nach Kinderzahl.

Mit einer solchen Lösung würde der Tatsache Rechnung getragen, daß Versicherte mit Kindern im Unterschied zu Kinderlosen einen doppelten Beitrag zum Generationenvertrag leisten: zum einen den finanziellen Beitrag, aus dem die Renten für die gegenwärtige ältere Generation bezahlt werden, zum anderen den realen Unterhalt für die zukünftige Erwerbstätigengeneration, die später die Renten zu zahlen hat. Sie hätte zugleich den Vorteil, daß den heute spürbaren Belastungen durch Kinder ebenfalls heute spürbare Entlastungen bei der Beitragszahlung gegenüberstünden.

Eine solche Lösung wäre jedoch verteilungspolitisch problematisch. Zum einen würde die Beitragsentlastung je Kind proportional mit dem Einkommen wachsen. Dies widerspräche sozialdemokratischen Grundsätzen des Familienlastenausgleichs, für alle Kinder — wie beim heutigen nach der Kinderzahl gestaffelten Kindergeld — eine an der Belastung der Familie orientierte Leistung zu gewähren. Zum anderen widerspräche eine proportionale Beitragsmehrbelastung der Kinderlosen dem Ziel, zur Finanzierung des Familienlastenausgleichs alle Bürger — nicht nur die Beitragszahler in der Rentenversicherung — nach ihrer Leistungsfähigkeit — also mit steigendem Einkommen progressiv — heranzuziehen.

Bei Abwägen der Vor- und Nachteile einer Beitragsstaffelung in der Rentenversicherung entsprechend der Kinderzahl ist die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" zu dem Ergebnis gekommen, daß ein verbesserter, über Steuern finanzierter Familienlastenausgleich dem Grundgedanken des Drei-Generationen-Vertrags, nämlich einen gerechten Lastenausgleich zwischen den Generationen zu erreichen, besser entspricht.

2. Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung

Kindererziehung bedeutet in der Regel Einschränkung bzw. Aufgabe der Erwerbstätigkeit. Das betrifft heute noch immer in erster Linie Frauen.

Frauen sind heute meist bis zur Geburt des ersten Kindes voll berufstätig. Immer mehr Frauen nehmen nach einer Unterbrechung wegen Kindererziehung ihre Berufstätigkeit später wieder auf. Kindererziehung bedeutet deshalb selbst für Frauen, die von ihrem ganzen Lebenszuschnitt her berufstätig sind, Versicherungslücken und damit eine spätere Renteneinbuße.

Kindererziehung darf nach Auffassung der Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" zu keiner Benachteiligung in der Rentenversicherung führen. Deshalb müssen Zeiten der Kindererziehung in der Rentenversicherung berücksichtigt werden.

Die Anerkennung der Kindererziehungszeiten ist nach Auffassung der Arbeitsgruppe eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, für die — ähnlich wie zur Zeit bei den Wehrpflichtigen — aus Steuermitteln aktuelle Beiträge aus dem Bundeshaushalt an die Rentenversicherung entrichtet werden sollten. Das ist grundsätzlich nur für die künftigen Kindererziehungszeiten möglich.

Wo zum Zeitpunkt des Inkrafttretens einer gesetzlichen Regelung die Kindererziehung bereits abgeschlossen ist, stellt sich ein Sonderproblem: Sollen auch diejenigen, die in der Vergangenheit Kinder erzogen haben, nachträglich Zeiten der Kindererziehung angerechnet bekommen?

Diese Frage sollte von Sozialdemokraten grundsätzlich bejaht werden. Frauen, die in der Vergangenheit unter besonders schwierigen Bedingungen, großen persönlichen Opfern und — im Gegensatz zu heute — ohne staatliche Hilfen (Mutterschaftsurlaub, Kindergeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung usw.) Kinder erzogen haben, sollten nach Auffassung der Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" von der rentenrechtlichen Anerkennung der Kindererziehung nicht ausgeschlossen werden.

Diese Entscheidung ist auch vor dem Hintergrund der Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung zu sehen, in die die heutigen Witwen nicht einbezogen werden können. Eine nachträgliche Anerkennung von Kindererziehungszeiten würde auch für diese Frauen zu einer — je nach Kinderzahl — deutlichen Rentenerhöhung führen.

Für die Ausgestaltung beider Modelle sind zwei Fragen zu entscheiden:

1. Wieviel Jahre sollen als Zeiten der Kindererziehung berücksichtigt werden?

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" hält es für unerläßlich, stufenweise vorzugehen und zunächst mindestens 1 Versicherungsjahr für jedes Kind — und zwar für alle Frauengenerationen — anzurechnen.

Dabei sollen auch diejenigen Frauen berücksichtigt werden, die schon Renten beziehen, unabhängig davon, ob es sich um eine Versichertenrente oder um eine Witwenrente handelt.

Der weitere stufenweise Ausbau der Anrechnung von Kindererziehungszeiten muß im Zusammenhang mit den finanziellen Belastungen und den Finanzierungsmöglichkeiten entschieden werden.

2. Wie sollen die Zeiten der Kindererziehung bewertet werden?

Die Erziehung von Kindern muß nach Auffassung der Arbeitsgruppe grundsätzlich für alle Erziehenden gleich bewertet werden. In Betracht kommt eine Bewertung nach dem Durchschnittseinkommen aller Versicherten (z. B. 75 %).

Um Benachteiligungen für berufstätige Frauen zu vermeiden, die den Mutterschutz in Anspruch nehmen, werden niedrigere Beiträge auf Grund des Mutterschaftsgeldes auf 75 % des Durchschnittsentgelts aller Versicherten angehoben.

Um Benachteiligungen vor allem von Alleinstehenden und Frauen, die aus wirtschaftlichen Gründen trotz Kindererziehung auf eine volle oder teilweise Erwerbstätigkeit angewiesen sind, zu vermeiden, werden die Beiträge aus eigener Erwerbstätigkeit um die volle Bewertung der Kindererziehungszeiten erhöht.

III. Festigung der Generationensolidarität durch den Gleichschritt der Einkommensentwicklung zwischen Rentnern und Arbeitnehmern

1. Zur Problematik

Die Bruttolohnzuwächse der Arbeitnehmer werden mit Steuern und Sozialabgaben belastet, während die bruttolohnbezogenen Rentenzuwächse faktisch Nettozuwächse sind.

Die Renten werden gegenwärtig zwar mit dem sogenannten Ertragsanteil besteuert (für den 65jährigen Rentner z. B. beträgt der Anteil, der der Besteuerung zugrunde gelegt wird, 20 % der Rente), jedoch führt diese Ertragsanteilsbesteuerung heute nur dann zu einer effektiven Besteuerung, wenn wesentliche andere Einkommen hinzukommen.

Das hat zur Konsequenz, daß bei steigender Abgabenbelastung der Arbeitnehmer die verfügbaren Renteneinkommen stärker steigen als die verfügbaren Arbeitseinkommen. Dieser Effekt war in den letzten Jahren besonders stark: Von 1969 bis 1978 stiegen die durchschnittlichen Nettolöhne um rd. 98 %, die Renten in der Rentenversicherung dagegen um 123,7 %.

Dadurch stieg das Nettorentenniveau (Rente eines Durchschnittsverdieners nach 40/45 Versicherungsjahren in % des Nettoarbeitseinkommens eines durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmers)

— von 57,9 % im Jahre 1969 auf 64,2 % im Jahre 1979 bei 40 Versicherungsjahren,

— von 65,1 % im Jahre 1969 auf 72,3 % im Jahre 1979 bei 45 Versicherungsjahren.

Diese Erhöhung des Rentenniveaus war von den Sozialdemokraten sozialpolitisch gewollt. Angesichts des nun erreichten relativ hohen Rentenniveaus könnte jedoch eine weitere Auseinanderentwicklung zwischen den verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer und der Rentner auf Dauer die Solidarität der Generationen gefährden.

Dabei muß jeweils die Gesamtversorgungssituation der Rentner gesehen werden: Zu berücksichtigen ist, daß es zwischen den verschiedenen sozialen Sicherungssystemen erhebliche Leistungsunterschiede gibt, die je nachdem, welchem Versorgungssystem der Zahlungsempfänger angehört oder ob er aus mehreren Versorgungssystemen Leistungen erhält, zu sehr unterschiedlichen Versorgungsniveaus führen:

— In der Beamtenversorgung beträgt das Leistungsniveau (bereits nach 35 Dienstjahren) rd. 80 bis 85 % der Nettobezüge eines vergleichbaren aktiven Beamten.

— Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst können durch die Zusatzversorgung ein eher noch höheres Leistungsniveau als das der Beamten erreichen. Denn sowohl die Rente der Rentenversicherung als auch die Zusatzrente werden wegen der heutigen Ertragsanteilsbesteuerung — im Gegensatz zur Beamtenpension — faktisch nicht besteuert. Es sei denn, es kommen erhebliche andere Einkommen hinzu.

— Für Abeitnehmer im privaten Bereich stellt sich die Versorgungssituation sehr viel differenzierter dar:

Rund 65 % dieser Arbeitnehmer haben heute eine zusätzliche betriebliche Altersversorgung, die jedoch sehr unterschiedlich hoch ist.

Rund 35 % der heutigen Arbeitnehmer sind dagegen ohne eine zusätzliche betriebliche Altersversorgung. Ihr Versorgungsniveau ist — verglichen mit der Versorgung der anderen Arbeitnehmer — vielfach noch zu niedrig. Häufig verstärken sich sogar negative Effekte: Niedrige Löhne führen zu niedrigen Renten — und gerade hier gibt es meist auch keine Betriebsrente.

Die Brutto-Netto-Schere zwischen Arbeitnehmereinkommen und Rentnereinkommen wirkt sich zur Zeit noch nicht zugunsten der Rentner aus, die nur eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen, sondern lediglich zugunsten der Rentner, die durch Zusatzversorgungen bereits heute ein hohes Altersversorgungsniveau erreichen. Diese Problematik wird künftig zunehmen.

Ziel der Rentenreform 1984 muß es deshalb nach Auffassung der Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" sein:
— Wo bereits heute ein hohes Altersversorgungsniveau er-

reicht ist, müssen die verfügbaren Einkommen der Rentner und der Arbeitnehmer sich künftig stärker im Gleichschritt entwickeln. Hier dürfen künftig auch die Renten im Ergebnis nicht stärker steigen als die verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer.

— Zwischen den Beziehern unterschiedlicher oder mehrerer Altersversorgungsleistungen (Sozialversicherungsrenten mit und ohne Betriebsrenten oder Zusatzrenten des öffentlichen Dienstes, Beamtenpensionen) muß eine Annäherung der heute teilweise sehr unterschiedlichen Versorgungssituation erreicht werden.

Wo heute noch kein ausreichendes Versorgungsniveau erreicht ist, ist eine weitere Erhöhung des Rentenniveaus erwünscht.

Der Effekt der Rentenschere sollte dadurch verringert werden, daß Rentner mit niedrigerer Versorgung effektiv eine etwas höhere prozentuale Erhöhung erhalten als Bezieher hoher Renteneinkommen.

Für die Lösung dieser Fagen werden zwei grundsätzliche Alternativen diskutiert: einerseits das **Bruttomodell** und andererseits das **Nettomodell.**

2. Alternative A: Das Bruttomodell

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" stellt zwei verschiedene Ausgestaltungsformen des Bruttomodells zur Diskussion:

— Die **Variante 1** unterstellt die bruttolohnbezogene Rentenanpassung, die Einführung eines Rentner-Krankenversicherungsbeitrags entsprechend dem 21. Rentenanpassungsgesetz sowie eine Umstellung der derzeitigen Besteuerung der Altersbezüge;

— Die **Variante 2** unterstellt ebenfalls die bruttolohnbezogene Rentenanpassung, verzichtet jedoch auf eine Umstellung der Besteuerung der Altersbezüge, führt aber statt dessen eine schrittweise Beteiligung der Rentner an ihrer Krankenversicherung ein.

Variante 1

Ausgangspunkt sind die Beschlüsse des 21. Rentenanpassungsgesetzes:

— Ab 1982 kehrt die Rentenversicherung auf Dauer zur Anpassung der Renten nach der Entwicklung der Bruttolöhne zurück;

— künftig wird ein Rentner-Krankenversicherungsbeitrag eingeführt. Gleichzeitig werden die Renten entsprechend erhöht, so daß die Rentner, die nur von der Rente leben müssen, von der Neuregelung nicht betroffen werden.

Entsprechend müßte das Bruttomodell aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit zwischen Rentnern und Arbeitnehmern um eine sachgerechtere Besteuerung der Alterseinkünfte ergänzt werden, die die Rentner, die nur von der Rente leben, bis zum Erreichen eines hohen Versorgungsniveaus unberührt läßt.

Während zum Rentner-Krankenversicherungsbeitrag mit dem 21. Rentenanpassungsgesetz bereits wichtige Weichenstellungen erfolgt sind, müßten für die Besteuerung der Alterseinkünfte bei hohem Versorgungsniveau erst noch eine Reihe von Grundbedingungen erfüllt werden:

— Eine Änderung der Besteuerung der Renten könnte nur im Rahmen einer allgemeinen Neuordnung der Besteuerung der Altersbezüge erfolgen (für das Jahr 1980 wird ein Bundesverfassungsgerichtsurteil erwartet, das über die Zulässigkeit der unterschiedlichen Besteuerung von Alterseinkünften entscheidet; dieses Urteil könnte dann zwingen, das Problem der Rentenbesteuerung mittelfristig anzugehen).

— Voraussetzung einer Rentenbesteuerung wäre außerdem, daß dem zusätzlichen Aufkommen aus der Rentenbesteuerung eine stärkere finanzielle Verantwortung des Bundes und der Länder entsprechen muß (zum Beispiel entsprechende Erhöhung des Bundeszuschusses).

— Eine sozialpolitisch ausgewogene Konzeption muß den verteilungspolitisch notwendigen Gleichschritt der Zuwächse von Renten und Arbeitnehmereinkommen auch im Zusammenhang mit der Beamtenversorgung stehen: Durch die Reform darf sich die Relation in der Versorgung beider Gruppen nicht zugunsten der Beamten verändern. Jedenfalls muß eine weitere Auseinanderentwicklung der beiden Systeme verhindert werden.

Das Bruttomodell für die langfristige Festigung der Generationensolidarität hätte dann folgende Eckpunkte:

a) Bruttolohnbezogene dynamische Rente

Wie im 21. Rentenanpassungsgesetz bereits beschlossen, würde die Rentenversicherung ab 1982 auf Dauer zur Anpassung der Renten nach der Entwicklung der Bruttolöhne zurückkehren.

b) Krankenversicherungsbeitrag der Rentner

Wie im 21. Rentenanpassungsgesetz ebenfalls bereits beschlossen, würde künftig ein Krankenversicherungsbeitrag der Rentner eingeführt.

Bisher zahlt die Rentenversicherung für die Krankenversicherung der Rentner einen Pauschalbetrag von rd. 11 % jeder Rente an die Krankenversicherung. Freiwillig krankenversicherte Rentner erhalten einen entsprechenden Zuschuß. Künftig würden alle Renten — entsprechend dem bisherigen Pauschalbetrag — um 11 % erhöht und der Rentner beitragspflichtig. Der Beitragsberechnung würden auch sonstige, den Renten vergleichbare Einkommen berücksichtigt (z. B. Beamtenpensionen und Betriebsrenten).

Die Vorteile eines solchen Krankenversicherungsbeitrags der Rentner wären:

— Individuelle Beiträge der Rentner würden — wie bei den Aktiven — die tatsächliche finanzielle Leistungsfähigkeit berücksichtigen.

Effektiv belastet würden wegen der vorhergehenden Rentenerhöhung um 11 % nur die Zusatzeinkommen. Eine solche Belastung nach der individuellen Leistungsfähigkeit entspricht dem Grundprinzip des Solidarausgleichs in der Krankenversicherung (gleiche Rechte und Pflichten für Rentner und Aktive).

— Der Rentner-Krankenversicherungsbeitrag wäre ein erster Schritt zur Harmonisierung der Entwicklung der Nettoeinkommen von Aktiven und Rentnern einerseits und zwischen den Rentnern mit und ohne Zusatzeinkommen andererseits.

— Mit dem Rentner-Krankenversicherungsbeitrag würden die sozialen Risiken innerhalb des Systems der sozialen Sicherung funktionsgerechter abgegrenzt.

— Die Einführung eines individuellen Krankenversicherungsbeitrages dürfte für die betroffenen Rentner einsichtig sein, da sie in Gestalt der medizinischen Versorgung eine Gegenleistung für den Beitrag erhalten.

Allerdings wirft dieser Rentner-Krankenversicherungsbeitrag auch Probleme auf: Es gibt Schwierigkeiten beim Beitragseinzug, zum Beispiel bei der Abgrenzung des sonstigen Einkommens sowie der Feststellung dieses Einkommens. (Allerdings erheben Krankenkassen bereits heute Beiträge nach dem Einkommen von den freiwillig Versicherten.) Zu berücksichtigen ist auch der zusätzliche Verwaltungsaufwand,

der durch die Führung von 10 Millionen zusätzlichen Versichertenkonten entsteht. Jedoch sind hier Vereinfachungen durch ein Quellenabzugsverfahren (Abzug bei der auszahlenden Stelle) möglich.

c) Neuordnung der Besteuerung der Alterseinkünfte

Sinn einer gerechten Besteuerungskonzeption ist nicht, in die Substanz der gegenwärtigen Renten einzugreifen, sondern sicherzustellen, daß dort, wo das Altersversogungsniveau insgesamt bereits sehr hoch ist, einerseits Altersbezüge und Zuwächse der Abeitnehmereinkommen sich im Gleichschritt entwickeln und sich andererseits die Versorgungssituationen zwischen Rentnern, die nur von ihrer Rente leben, und Rentnern, die noch andere Einkommen haben, stärker als bisher einander annähern. Das heißt: Bei der Neuordnung der Besteuerung der Alterseinkünfte geht es um mehr Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Generationen der Erwerbstätigen einerseits und den Rentnern andererseits sowie um mehr soziale Gerechtigkeit zwischen den Rentnern in unterschiedlichen Versorgungssituationen.

Zur Erreichung beider Ziele könnte folgender Weg beschritten werden:

Durch einen hohen Steuerfreibetrag müßte sichergestellt werden, daß die Rentner, die nur von der Rente aus der Rentenversicherung leben müssen, durch die Neuordnung der Besteuerung nicht belastet werden, sondern daß sich die Besteuerung auf die Gruppe von Rentnern konzentriert, die zusätzlich zu ihrer Rente noch andere Einkommen haben.

Um dieses Ziel zu erreichen, muß der Freibetrag eine Höhe haben, die sich an den hohen Renten der Rentenversicherung orientiert. So könnte für Renten der gesetzlichen Rentenversicherung die effektive Besteuerung erst bei einer monatlichen Rente von rund 1 600 DM für Ledige bzw. rund 2 000 DM für Verheiratete beginnen.

Damit würden Renten steuerlich besser behandelt als Beamtenpensionen, bei denen die effektive Besteuerung bei Monatsbeträgen von rund 1 150 DM für Ledige und rund 1 600 DM für Verheiratete beginnt. Diese steuerliche Besserstellung der Renten gegenüber den Pensionen ist jedoch gerechtfertigt, da Arbeitnehmer im Unterschied zu den Beamten für ihre Renten eigene Beiträge gezahlt haben.

Die Vorteile einer Neuordnung der Besteuerung der Alterseinkünfte wären:

— Die Neuordnung der Besteuerung der Renten könnte alle Umstände des Einzelfalles berücksichtigen (Höhe der Rente und des sonstigen Einkommens, Familienstand usw.).

— Kleinrenten und Unterversorgung einerseits, Leistungskumulation und Überversorgung andererseits sind leichter lösbar, wenn die Rente nicht der individuellen Korrektur durch die Steuer unter Berücksichtigung des Gesamteinkommens im Alter entzogen wird.

Die Neuordnung der Besteuerung der Altersbezüge wirft andererseits erhebliche Probleme auf:

— Die Probleme der Auseinanderentwicklung zwischen Alterseinkünften und verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer werden entschärft, aber nicht gänzlich gelöst. Bei einem deutlichen Anstieg zum Beispiel des Rentenversicherungsbeitrages würde sich die Verteilungsrelation zwischen Rentnern und Aktiven zu Lasten der Arbeitnehmer verschlechtern.

— Ein voller Gleichschritt in der Entwicklung von Arbeitnehmer- und Rentnereinkommen ist durch diese Variante des Bruttomodells auch deshalb nicht erreichbar, weil die Steuerprogression bei den Arbeitnehmereinkommen stärker greift als bei den Rentnereinkommen (die im Vergleich zu den Arbeitnehmern einen wesentlich höheren Freibetrag hätten).

— Ein weiteres Problem der Besteuerung sind die erforderlichen Verwaltungsmaßnahmen, die in bezug auf die Rentner psychologische und politische Belastungen darstellen können. Ein Quellenabzug der Steuern von den Renteneinkommen wäre zwar möglich. Bei Bezug mehrerer Renten wäre aber auf jeden Fall ein Jahresausgleich notwendig.

— Bei einer Besteuerung mit Steuermehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte wäre im Gegenzug ein stärkeres Engagement des Bundes und der Länder für die Rentenversicherung erforderlich. Dieser Rückfluß der Mehreinnahmen wirft jedoch erhebliche Probleme auf.

Variante 2

a) Bruttolohnbezogene dynamische Rente

Auch bei dieser Ausgestaltungsform des Bruttomodells wird unterstellt, daß — entsprechend den Beschlüssen des 21. Rentenanpassungsgesetzes — ab 1982 auf Dauer zur Anpassung der Renten nach der Entwicklung der Bruttolöhne zurückgekehrt wird.

b) Schrittweise Beteiligung der Rentner an ihrer Krankenversicherung

Aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit zwischen Rentnern und Arbeitnehmern wird bei dieser Variante des Bruttomodells **an Stelle einer Umstellung der Besteuerung der Alterseinkünfte** eine schrittweise Beteiligung der Rentner an ihrer Krankenversicherung vorgesehen (ohne entsprechende Erhöhung der Renten).

Das hätte zur Folge, daß die Beschlüsse des 21. Rentenanpassungsgesetzes zur Krankenversicherung der Rentner entsprechend geändert werden müßten.

Diese Alternative geht davon aus, daß die Rentner — wie die Arbeitnehmer — aus ihren Gesamteinkommen auf längere Sicht den **halben** Krankenversicherungsbeitrag selbst tragen sollen, während die andere Hälfte — wie der Arbeitgeberbeitrag bei den Arbeitnehmern — von der Rentenversicherung als Solidarbeitrag übernommen wird. Der Krankenversicherungsbeitrag müßte — wie auch im 21. Rentenanpassungsgesetz vorgesehen — sonstige, den Renten vergleichbare Einkommen berücksichtigen. Er wirft insofern die gleichen Verwaltungsprobleme auf.

Eine solche Belastung der Rentner dürfte nicht in einem Schritt, sondern nur stufenweise eingeführt werden. Das hieße konkret, daß der 11 %ige Zuschuß der Rentenversicherung zur Rente auf längere Sicht schrittweise auf die Hälfte reduziert werden müßte.

Die Regelung könnte im einzelnen wie folgt aussehen:

— Die Bruttorentenerhöhungen werden dem Rentner voll ausgezahlt.

— Die Rentenversicherung überweist wie bisher der Krankenversicherung einen pauschalen Krankenversicherungsbeitrag der Rentner: Dieser pauschale Beitrag der Rentenversicherung zur Krankenversicherung der Rentner wird schrittweise von zur Zeit rund 11 % der Rente auf künftig rund 5,5 % verringert.

— Im Ausmaß dieser Verringerung wird der Rentner an den Kosten seiner Krankenversicherung beteiligt.

Um jedoch insbesondere Rentner mit niedrigem Einkommen durch die Einführung dieses Krankenversicherungsbeitrags nicht zu belasten, müßte eine sozial gestaffelte Freigrenze eingeführt werden (zum Beispiel entsprechend der Freigrenze bei der Arzneimittelkostenbeteiligung; 1979: 700 DM für Alleinstehende bzw. 910 DM für Verheiratete).
— Um zu verhindern, daß durch die Freigrenzenregelung Beitragsausfälle bei der Krankenversicherung entstehen,

müßte die Rentenversicherung für die Rentner, die aufgrund der Freigrenzenregelung von der Beteiligung an ihrer Krankenversicherung befreit sind, auch weiterhin den vollen Beitrag entrichten.

Die Vorteile dieses Modells eines Rentner-Krankenversicherungsbeitrages wären insbesondere, daß Arbeitnehmer und Rentner im Grundsatz gleichbehandelt würden, weil beide Gruppen jeweils die Hälfte des Krankenversicherungsbeitrags selbst tragen würden und zugleich die stärkere Harmonisierung zwischen Rentnern und Arbeitnehmern erreicht werden könnte.

Ein weitere Vorteil dieses Krankenversicherungsbeitrags der Rentner gegenüber der Besteuerung bestünde darin, daß diese Beteiligung an der Krankenversicherung den Rentnern verständlicher gemacht werden könnte, weil sie in Gestalt der medizinischen Versorgung einen sichtbaren Gegenwert für den Beitrag erhalten.

Ein wesentlicher Nachteil dieser Variante des Bruttomodells besteht darin, daß die Rentner, die über der Freigrenze (z. B. über 700 bzw. 910 DM) liegen, längerfristig eine effektive Herabsetzung des Rentenniveaus um 5,5 % hinnehmen müssen. Auch Arbeitnehmer mit mittlerem Einkommen und vollem Arbeitsleben würden demnach als Rentner gegenüber dem heutigen Recht relativ schlechter gestellt. Die Variante 2 des Bruttomodells ist deshalb für eine große Gruppe von Rentnern nachteiliger als die Variante 1.

3. Alternative B: Nettolohnbezogene Rente

Während das Bruttomodell das Ziel eines Gleichschritts in der Entwicklung zwischen den verfügbaren Einkommen der Rentner und Arbeitnehmer durch einen Rentner-Krankenversicherungsbeitrag und eine Besteuerung der hohen Renten — und da auch nur der Rentenzuwächse — erreichen will, will das Nettomodell das gleiche Ziel dadurch erreichen, daß die Renten von vornherein nur im Ausmaß der Nettolohnentwicklung steigen.

Für die Ausgestaltung des Nettomodells gibt es zwei unterschiedliche Varianten:

— die Ablösung der Bruttorenten- und Dynamisierungsformel durch eine Nettorenten- und Dynamisierungsformel,
— die Beibehaltung der Bruttorentenformel, jedoch verbunden mit einer Nettodynamisierung.

a) Die Nettorentenformel

Die Rente berechnet sich heute nach der Buttorentenformel: Der maßgebliche persönliche Vomhundertsatz ergibt sich aus dem Verhältnis des individuellen Bruttoentgelts zum durchschnittlichen Bruttoentgelt aller Versicherten während des gesamten Versicherungslebens.

Entsprechend könnte die Rente auch nach der Nettorentenformel berechnet werden: Der persönliche Vomhundertsatz würde sich dann aus dem Verhältnis des individuellen Nettoentgelts zum durchschnittlichen Nettoentgelt aller Versicherten während des Versicherungslebens ergeben.

In bezug auf die Grundsatzfrage, nämlich Schaffung einer stabilen Verteilungsrelation zwischen Rentnern und Arbeitnehmern, würden sich Bruttoprinzip und Nettoprinzip wie folgt unterscheiden:

— Die Berechnung der Renten und ihre Dynamisierung nach der Bruttorentenformel sowie die Korrektur dieser Bruttorenten, wo ein hohes Alterversorgungsniveau bereits erreicht ist, durch Rentner-Krankenversicherungsbeitrag und gegebenenfalls Besteuerung ergibt Nettoeinkommen.

— Die Berechnung der Renten und ihre Dynamisierung nach der Nettorentenformel ergibt Nettorenten: Denn Grundlage sind nicht die individuellen Bruttoentgelte, sondern die bereits durch alle Sozialbeiträge (also einschließlich Rentenversicherungs- und Arbeitslosenversicherungsbeitrag) und Besteuerung korrigierten individuellen Nettoentgelte. Das erreichte Altersversorgungsniveau insgesamt bleibt außer Betracht.

Dieses Nettorentenmodell hätte folgende Vorteile:

— Die für den Gleichschritt der Einkommensentwicklung zwischen Arbeitnehmern und Rentnern notwendige verteilungspolitische Korrektur würde bereits bei Berechnung der Zugangsrente und nicht erst bei der Dynamisierung ansetzen.

— Rentner, Finanzverwaltung und Sozialversicherung würden nicht mit verwaltungsaufwendiger Erhebung von Steuern und Rentner-Krankenversicherungsbeiträgen belastet.

— Die Einsparungen verblieben von vornherein bei der Rentenversicherung; ein Ausgleich durch ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes (und der Länder) — wie im Bruttomodell — ist nicht erforderlich.

Die Nettorentenformel hat allerdings auch eine Reihe schwerwiegender Nachteile:

— Die Nettorentenformel könnte die individuelle Einkommenssituation nicht vollständig erfassen:

Erstens wäre die nachträgliche Erfassung der individuellen Nettoeinkommen bei den bereits laufenden Renten und für bereits zurückliegende Beitragszeiten unmöglich. Stattdessen müßte eine standardisierte Umrechnung von Bruttogrößen auf Nettogrößen erfolgen, nach dem Muster der Berechnung des Arbeitslosengeldes.

Zweitens könnte und dürfte auch die Erfassung der künftigen Nettoeinkommen der Beitragszahler nicht die individuellen Besonderheiten (zum Beispiel die § 7 b-Abschreibung für Eigenheime oder die zufällig gewählte Lohnsteuerklasse) berücksichtigen, sondern müßte ebenfalls durch eine standardisierte Umrechnung von Bruttoeinkommen auf Nettoeinkommen erfolgen; solche Besonderheiten würden sonst bis ins hohe Alter hinein verlängert.

— Die Nettorentenformel könnte nur die Einkommensverhältnisse des Rentners in der Vergangenheit berücksichtigen aus der Zeit seiner Beitragszahlungen, während die Bruttoformel mit Rentner-Krankenversicherungsbeitrag und ggfs. Besteuerung die Einkommensverhältnisse des Rentners zum Zeitpunkt des Rentenbezugs berücksichtigen würde.

— Nettorenten auf der einen Seite, Beiträge nach den Bruttoentgelten auf der anderen Seite könnten den Arbeitnehmern kaum verständlich gemacht werden.

b) Die Bruttorente mit Nettodynamisierung

Bei der Nettodynamik schlagen die Veränderungen in der Belastung der Arbeitnehmer mit Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuer automatisch auf die Rentenerhöhungen durch. Ein Krankenversicherungsbeitrag der Rentner wäre deshalb nicht sachgerecht. Eine Entscheidung für die Nettodynamik hätte also zur Konsequenz, daß der bereits mit dem 21. Rentenanpassungsgesetz beschlossene Rentner-Krankenversicherungsbeitrag wieder rückgängig gemacht werden müßte. Die politische Zusage der SPD, 1982 zur buttolohnbezogenen Rente zurückzukehren, müßte also auf den Zeitraum bis zum Inkrafttreten der Rentenreform 1984 begrenzt werden.

Dieses Modell sähe konkret wie folgt aus: Die Berechnung der Renten würde weiterhin nach den Bruttoentgelten erfolgen; die jährliche Fortschreibung der allgemeinen Bemessungsgrundlage und die Erhöhung der Renten würde jedoch nur in dem Ausmaß erfolgen, wie die Nettolöhne und -gehälter steigen.

Dieses Modell einer Bruttorente mit Nettodynamisierung hätte folgende Vorteile:

— Das Ziel, die Rentner am tatsächlich verfügbaren Wohlstandszuwachs der Arbeitnehmer teilnehmen zu lassen, wird verwaltungsmäßig einfach und für jedermann einsichtig erreicht.

— Alle Abgabenveränderungen für den Arbeitnehmer werden an die Rentner weitergegeben: Steuererhöhungen bzw. Steuerentlastungen einerseits und alle Veränderungen der Sozialversicherungsbeiträge andererseits.

Dieses Modell hat jedoch auch eine Reihe schwerwiegender Nachteile:

— Dieses Modell würde zusätzliches Einkommen außer Betracht lassen und damit keinen Beitrag zur Verringerung der Einkommensunterschiede zwischen den verschiedenen Versorgungssystemen und zwischen den Rentnern mit und ohne Zusatzeinkommen leisten: Auch Rentner, die nur von der Rente leben müssen, würden voll getroffen.

— Die Bruttorente mit Nettodynamik müßte pauschalieren und würde daher Bezieher höherer Renten sogar begünstigen bzw. Bezieher niedriger Renten benachteiligen.

— In den Rentenvorausberechnungen müßte die Entwicklung der Abgabenbelastung der Arbeitnehmer vorausgeschätzt werden; das wäre sachlich schwierig und politisch sehr problematisch.

IV. Die langfristige finanzielle Stabilisierung der Rentenversicherung angesichts der demographischen Entwicklung

1. Abhängigkeit der Rentenfinanzen von der wirtschaftlichen Entwicklung

Die Rentenversicherung arbeitet nach dem Umlageverfahren. Die Beiträge der erwerbstätigen Generation werden nicht in einem Kapitalstock gesammelt, sondern sofort als Rente ausgezahlt. Anders als nach dem Umlageverfahren läßt sich eine dynamische Altersversorgung nicht finanzieren.

Das Verfahren führt dazu, daß die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung immer auch von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt. Die Zahl der Beitragszahler (im Verhältnis zur Zahl der Rentner) und das Ausmaß der Lohnzuwächse (im Verhältnis zu den Rentensteigerungen) sind entscheidend für das finanzielle Gleichgewicht der Rentenversicherung.

Durch das 20. und 21. Rentenanpassungsgesetz sind die Renten auf eine solide finanzielle Grundlage gestellt worden. Durch die Einführung der Rentenversicherungsbeiträge für arbeitslose Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit wurde die Abhängigkeit der Rentenfinanzen von der Arbeitsmarktentwicklung gemildert. Dennoch bleibt auch in Zukunft die Rentenversicherung abhängig von der ökonomischen Entwicklung.

2. Zunehmender Altenquotient

Ab Mitte der 90er Jahre nimmt wegen des Geburtenrückgangs die Zahl der älteren Bürger im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter kräftig zu:

Nach einer Modellrechnung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahre 1975 kommen im Jahre 1979 auf 100 Personen zwischen 15 und 59 Jahren rund 33 Personen im Alter von 60 und mehr Jahren.

Dieses Verhältnis von Älteren zu Erwerbsfähigen wird — unter der Voraussetzung, daß die heutige Sterblichkeit und Geburtenhäufigkeit etwa erhalten bleibt — bis 1990 nur geringfügig schwanken.

Dann wird dieser sogenannte „Altenquotient" jedoch auf 33,9 im Jahre 1995, auf 35,2 im Jahre 1997 und auf 37,8 im Jahre 2000 steigen.

Dieses Verhältnis zwischen den Älteren und Erwerbsfähigen läßt sich als grober Indikator für die Entwicklung der Relation zwischen Rentnern und Beitragszahlern in der gesetzlichen Rentenversicherung und damit auch für die Beitragssatzentwicklung verwenden. Allerdings werden dabei Faktoren wie die Wanderung von Ausländern, die Integration der zweiten Ausländergeneration, die Veränderung der Erwerbsbeteiligung zum Beispiel von Frauen und des Versicherungsgrades sowie die Produktivitäts- und Einkommensentwicklung nicht berücksichtigt.

3. Absinken des Bundesanteils

Der Bundeszuschuß zur Rentenversicherung ist zwar absolut laufend gestiegen, im Verhältnis zu den Rentenausgaben der Rentenversicherung jedoch deutlich gesunken: von 31,9 % (1957) auf 18,1 % (1979).

Das hängt damit zusammen, daß der Bundeszuschuß lediglich entsprechend der Lohnentwicklung und nicht entsprechend der Rentenausgabenentwicklung steigt. Insbesondere beteiligt sich der Bund nicht an den zunehmenden Ausgaben aufgrund der Ausweitung des versicherten Personenkreises und der demographischen Entwicklung; in dem Maße, in dem der Bundesanteil zurückging, wurden die Beitragszahler stärker belastet.

4. Zeitverzögerung zwischen Renten und Löhnen

Rentenniveau und Rentenfinanzen hängen stark von den Schwankungen der Lohnsteigerungsraten ab. Wie stark diese Abhängigkeit noch immer ist — trotz der Verkürzung dieser Zeitverzögerung mit dem 21. Rentenanpassungsgesetz — zeigt folgender Zusammenhang:

Bei einer Lohnsteigerungsrate von 6 % erreicht das Bruttorentenniveau (bei 40 Versicherungsjahren) 43,7 % und ist auf 15 Jahre unter den heutigen beschäftigungspolitischen Annahmen mit dem Beitrag von 18,5 % finanzierbar. Beträgt die Lohnsteigerungsrate nur 4 %, so steigt das Rentenniveau auf 46,5 %, und es entstehen Finanzierungsdefizite, die eine Beitragserhöhung um einen vollen Prozentpunkt erforderlich machen würden. Umgekehrt würde, falls die Lohnsteigerungsrate über 6 % liegt, das Rentenniveau sinken und es würden Finanzierungsüberschüsse entstehen.

Solche Schwankungen des Rentenniveaus und der Finanzentwicklung mit fiktiven Überschüssen und Defiziten werfen auch erhebliche politische Probleme auf: Es kommt regelmäßig zu einem Wechsel von Leistungsverbesserungs- und Konsolidierungsdruck. Beispiele dafür sind die Rentenreform 1972 einerseits und die 20. und 21. Rentenanpassungsgesetze andereseits.

Die unterschiedliche Entwicklung zwischen Löhnen und Renten wirft auch für die Betroffenen Probleme auf. In Zeiten konjunkturellen Aufschwungs mit relativ steigendem Arbeitnehmereinkommen ist es den Rentnern schwer verständlich zu machen, warum die Rentenanpassungen niedriger ausfallen. In Zeiten konjunkturellen Abschwungs mit niedrigeren Lohnzuwachsraten ist es dagegen den Arbeitnehmern schwer verständlich, daß die Rentenzuwächse höher sind als ihre eigenen Lohnerhöhungen.

5. Lösungsansätze

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" stellt unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Stabilisierung der Rentenversicherung zwei Lösungsansätze zur Diskussion:

a) Stabiler Bundeszuschuß und Bundesgarantie

Der Bundeszuschuß könnte künftig an die Entwicklung der Rentenausgaben der Rentenversicherung gekoppelt werden. Damit würde erreicht, daß sich der Bund mit einem festen Anteil an der Finanzierung der Rentenversicherung beteiligt. Das wäre vor allem angesichts der Risiken der demographischen Entwicklung für die Rentenversicherung sinnvoll.

Damit könnte verhindert werden, daß die demographischen Risiken allein von den Beitragszahlern getragen werden müßten.

Bei diesem Vorschlag geht es nicht darum, den gegenwärtigen Finanzierungsanteil des Bundes zu erhöhen, sondern ihn auf der gegenwärtigen Grundlage langfristig festzuschreiben.

Zusätzlich zur Stabilisierung des Bundeszuschusses könnten die Rentenfinanzen auch durch eine Konkretisierung der Bundesgarantie abgesichert werden. Die Konkretisierung der Bundesgarantie wäre eine Ergänzung, aber keine Alternative zur Stabilisierung des Bundeszuschusses. Eine solche Bundesgarantie könnte wie folgt aussehen:

Übersteigen die Ausgaben die Einnahmen in der Rentenversicherung und ist die Rücklage aufgezehrt, hat der Bund die Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherungsträger sicherzustellen. Ebenso wie im Bereich der Abeitslosenversicherung könnte diese Bundesgarantie so gestaltet werden, daß dann, wenn die Rentenausgaben die Einnahmen und die Rücklage übersteigen, der Bund zur Abdeckung des Finanzierungsdefizits Darlehen gewährt, die von den Rentenversicherungsträgern zurückgezahlt werden müssen.

b) Aktualisierung der Rentenanpassung

Aktualisierung bedeutet, daß die Zeitverzögerung zwischen der Renten- und der Lohnentwicklung verkürzt wird, und zwar sowohl für die Berechnung der Neurenten als auch für die Anpassung der Bestandsrenten. Aktualisierung der Rentenanpassung ist sowohl bei Brutto- wie bei Nettodynamik möglich.

Durch die Aktualisierung würden Renten- und Lohnzuwächse weiter harmonisiert, Schwankungen des Rentenniveaus gemildert sowie das Entstehen von Überschüssen und Defiziten allein aus Gründen der Lohnentwicklung vermindert.

Eine Vollaktualisierung läßt sich nach Auffassung der Arbeitsgruppe aus sachlichen und politischen Gründen nicht realisieren: Sie würde nämlich verlangen, daß den zu Beginn des Jahres zu beschließenden Rentenanpassungen Schätzwerte für die noch nicht bekannten Lohnsteigerungen des bevorstehenden Jahres zugrunde gelegt werden. Solche verläßlichen Schätzungen gibt es jedoch nicht. Hinzu kommt, daß wegen der damit verbundenen Einmischung des Staates in die Tarifpolitik Schätzungen über die Einkommensentwicklung auch politisch außerordentlich problematisch wären.

Deshalb kommt nur eine Teilaktualisierung in Betracht, mithin bliebe eine gewisse Zeitverzögerung zwischen den Lohnsteigerungen und Rentenerhöhungen bestehen. Die zeitliche Verzögerung würde jedoch gegenüber dem heutigen Rechtszustand verkürzt.

Wenn am Prinzip der vom Parlament zu beschließenden Anpassungssätze auf gesicherter statistischer Basis festgehalten werden soll, wäre das ververgangene Jahr vor dem Anpassungsjahr der aktuellste Bemessungszeitraum, für den statistische Daten (und nicht nur Schätzungen) vorliegen.

Eine weitergehende Aktualisierung wäre nur dann möglich, wenn Verordnungen der Bundesregierung mit gesetzlich festvorgeschriebenen Anpassungsgrundsätzen an die Stelle der Anpassungsgesetze träten, wie das bereits für die Unfallversicherung beschlossen ist.

Der Übergang zu solchen Rechtsverordnungen hätte nach Auffassung der Arbeitsgruppe unabhängig von einer etwaigen Aktualisierung der Rentenanpassung den Vorteil der Anpassungsautomatik, das heißt der Sicherheit in bezug auf die Rentenerhöhungen.

Bei einer weiteren Aktualisierung müssen andererseits die bisherigen konjunkturstabilisierenden Wirkungen gesehen werden.

Wie stark die Rentenversicherung bei einer konjunkturellen Abschwächung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren und zur konjunkturellen Erholung beitragen kann, ist anläßlich der 75er Rezession deutlich geworden:

Die Verzögerung der Rentenanpassungen gegenüber der Lohnentwicklung hat dazu geführt, daß in den Jahren 1975 bis 1977 die Renten durchschnittlich um knapp 4 % jährlich stärker gestiegen sind als die Bruttoentgelte (insgesamt: Renten + 36 %, Bruttoentgelte + 22 %).

Bei der Beurteilung der weiteren Aktualisierung der Rentenanpassung sind also gegeneinander abzuwägen: die Vorteile in bezug auf eine Stabilisierung der Rentenfinanzen einerseits und die Minderung der konjunkturstabilisierenden Wirkungen der verzögerten Rentenanpassung andererseits.

V. Belastungsgerechter Arbeitgeberbeitrag zur Rentenversicherung

1. Die Problematik der lohnbezogenen Arbeitgeberbeiträge

Die derzeitigen lohnbezogenen Arbeitgeberbeiträge wirken wie eine Lohnsummensteuer. Lohnintensive Produktionsverfahren kleinerer und mittlerer Betriebe werden im marktwirtschaftlichen Wettbewerb benachteiligt. Der Rationalisierungsdruck wird verstärkt, das Erreichen von Vollbeschäftigung wird erschwert.

Das weitere wirtschaftliche Wachstum wird in der Hauptsache vom Produktivitätsfortschritt getragen, der durch zunehmenden Kapitaleinsatz realisiert wird. Die Kapitalintensität wird deshalb langfristig zunehmen.

2. Neue Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag

Angesichts dieser Problematik wird es zunehmend für erforderlich gehalten, für den Arbeitgeberbeitrag eine Bemessungsgrundlage einzuführen, die den Einsatz von Arbeitskräften im Produktionsprozeß nicht gegenüber dem Einsatz von Sachkapital benachteiligt und die Finanzierung der sozialen Sicherung auch an der gesamtwirtschaftlichen Leistung orientiert und somit auch am wirtschaftlichen Ertrag des Kapitaleinsatzes.

Dieses Ziel könnte durch eine Orientierung der Arbeitgeberbeiträge an der Wertschöpfung der Unternehmen erreicht werden. Die Umstellung der Bemessungsgrundlage der Arbeitgeberbeiträge auf die Wertschöpfung würde die Probleme lohnbezogener Arbeitgeberanteile beseitigen und wäre ein wesentlicher Schritt zu einem rationalen Finanzierungssystem der Sozialversicherung:

— Wertschöpfungsorientierte Arbeitgeberbeiträge wären verteilungspolitisch sachgerecht: Durch die Überwälzungen der Arbeitgeberbeiträge sind es auch heute schon die Verbraucher, die letztlich den größten Teil der Arbeitgeberbeiträgeist tragen. Die Umstellung auf die Wertschöpfung brächte insoweit eine gewisse Änderung, als daß die Belastung der Produkte mit Arbeitgeberbeiträgen nicht mehr von der Lohnintensität der Produktion beeinflußt würde, sondern proportional zum Preis der Produkte wäre. Die von der Umstellung ausgelösten Änderungen der Preisstruktur dürften verteilungspolitisch unbedenklich, weil gering sein (Verteilungseffekte je nach Anteil der lohnintensiv produzierten Güter an den Käufen von Haushalten verschiedener Einkommensschichten).

— Wertschöpfungsorientierte Arbeitgeberbeiträge könnten auch sozialpolitisch sinnvoll sein, und zwar unter dem Aspekt der Einbeziehung der Selbständigen in die Rentenversicherungspflicht. Die wertschöpfungsorientierten Beiträge könnten so ausgestaltet werden, daß durch sie nicht nur die Arbeitgeberanteile für die pflichtversicherten Arbeitnehmer, sondern auch die fehlenden „Arbeitgeberanteile" der Selbständigen aufgebracht werden.

Wertschöpfungsorientierte Arbeitgeberbeiträge könnten somit eine solidarisch aufgebrachte Umlage innerhalb der Selbständigen für deren eigene Rentenversicherung enthalten.

— Wertschöpfungsorientierte Arbeitgeberbeiträge wären wettbewerbspolitisch sinnvoll: Die Erfüllung allgemeiner gesamtgesellschaftlicher Aufgaben durch die Sozialversicherung ist nicht allein dem Faktor Arbeit bzw. den Arbeitnehmern zuzurechnen, sondern der gesamten Betriebstätigkeit. Die relative Entlastung des Faktors Arbeit in der Kalkulation würde nicht eine Verzerrung bringen, sondern sie beseitigen.

Der ökonomisch unbestreitbare und ganz entscheidende Vorteil der Wertschöpfung ist, daß eine Bemessung der Arbeitgeberbeiträge nach diesem Maßstab produktionsfaktorenneutral ist, und zwar automatisch und vollständig. Die Neutralität der Bemessungsgrundlage Wertschöpfung in bezug auf das Einsatzverhältnis der Produktionsfaktoren ist auch dann noch ökonomisch zu bewerten, wenn langfristig durch die Bevölkerungsentwicklung Arbeitskräfte knapp werden und das heutige beschäftigungspolitische Argument für die Wertschöpfung sich in ein Argument dagegen verkehrt.

Ein Nachteil der Orientierung des Arbeitgeberbeitrages an der Wertschöpfung könnte darin gesehen werden, daß eine Entlastung lohnintensiver und eine stärkere Belastung kapitalintensiver Betriebe auch Umstellungsprobleme mit sich bringen könnte, da es auch kapitalintensive Wirtschaftszweige gibt, die mit strukturellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben.

3. Die Realisierung: Praktikables Verfahren entwickeln

Der Arbeitgeberbeitrag könnte künftig nach der betrieblichen Wertschöpfung bemessen werden, das heißt entweder direkt nach der Summe der Löhne und Gehälter, Personalkosten, Steuern, Abschreibungen, Zinsen, Mieten, Gewinne oder indirekt in Anlehnung an die Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer.

Die monatliche genaue Berechnung der Wertschöpfung dürfte für viele Betriebe schwierig sein. Ein Verfahren mit Vorauszahlungen und späterer endgültiger Veranlagung auf Grund des Jahresabschlusses, wie es für die Einkommen-, Körperschafts- und Gewerbesteuer praktiziert wird, wäre eine praktikable Lösung.

Für die laufenden monatlichen Arbeitgeberbeiträge (= Vorauszahlungen) kommen zwei Verfahren in Betracht: Die Arbeitgeberbeiträge werden wie bisher nach den Löhnen und Gehältern entrichtet (evtl. mit Zu- und Abschlägen entsprechend der Lohnintensität) oder die Arbeitgeberbeiträge knüpfen an die monatlichen Umsatzsteuer-Voranmeldungen an.

Beim letzten Verfahren wären vor allem folgende Probleme zu lösen: Durch Zu- und Absetzungen müßte die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuerschuld so korrigiert werden, daß die Bemessungsgrundlage für die Arbeitgeberbeiträge der Wertschöpfung möglichst nahe kommt (Exporte, Importe, Investitionen u. a.).

Bestimmte Bereiche der Wirtschaft und der Staat sind nicht umsatzsteuerpflichtig, die Umsatzsteuer ist also als Anknüpfungspunkt nicht vorhanden. Hier müßte die Wertschöpfung nach dem „Faktorkostenkonzept" ermittelt werden: Die Summe von Personalkosten, Zinsausgaben, Mieten, Steuern und Abschreibungen müßte Grundlage der laufenden Zahlungen sein, die endgültige Zahllast müßte für Unternehmen nach Vorliegen des Jahresabschlusses ermittelt werden und würde dann auch die Gewinne mit einschließen.

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt bei einer Umstellung des Arbeitgeberbeitrages auf die Wertschöpfungsbasis wäre, daß weiterhin die Parität des gesamten Beitragsaufkommens aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag gewährleistet sein muß. Keinesfalls darf die Umstellung des Arbeitgeberbeitrages dazu führen, daß die Arbeitgeber sich auf Kosten der Arbeitnehmer entlasten. Eine solche Umstellung würde an der einkommensorientierten Rentenberechnung nichts ändern, da der Arbeitnehmeranteil weiterhin nach dem individuellen Einkommen zu bemessen wäre.

VI. Fortentwicklung der solidarischen Mindestsicherung in der Rentenversicherung

1. Grundsicherung und Sozialhilfe

Das sozialdemokratische Ziel der Lebensstandardsicherung ist im Rahmen der Rentenversicherung im Grundsatz nur erreichbar, wenn man während des gesamten Erwerbslebens Mitglied dieser Solidargemeinschaft war und einkommensgerechte Beiträge gezahlt hat. Dieses Ziel wird heute — vor allem auch als Ergebnis sozialdemokratischer Sozialpolitik im letzten Jahrzehnt — von der großen Zahl der Mitglieder der Rentenversicherung erreicht. Dieser Erfolg wird dokumentiert durch das hohe Rentenniveau, das die Arbeitnehmer nach einem vollen Arbeitsleben heute erreichen.

Trotz dieser sozialpolitischen Erfolge dürfen Sozialdemokraten aber die Augen nicht davor verschließen, daß es auch heute noch Renten gibt, die nicht ausreichen, um daraus den notwendigen Lebensunterhalt bestreiten zu können.

Für Sozialdemokraten ist dies ein Ergebnis, mit dem sie sich nicht abfinden können. Die soziale Sicherung im Alter und bei vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit sowie die soziale Sicherung der Hinterbliebenen muß vom Grundsatz her so ausgestaltet werden, daß sie den Lebensunterhalt sicherstellt. Die Sozialhilfe muß durch Ausbau der allgemeinen Versicherungspflicht langfristig von der Aufgabe entlastet werden, Lücken im sozialen Sicherungssystem auszugleichen. Die eigentliche und unverzichtbare Funktion der Sozialhilfe in unserem System der sozialen Sicherung besteht in der Hilfe zur Bewältigung besonderer individueller Problemlagen. Dies ist im wesentlichen eine Aufgabe der sozialen Rehabilitation im weitesten Sinne. Sie erfordert insbesondere intensive persönliche Hilfe und zwar mit dem Ziel, die Hilfe überflüssig zu machen. Soll die Sozialhilfe diese wichtige Funktion der sozialen Rehabilitationen wirkungsvoll ausfüllen können, muß sie als Einkommenssicherung bei den normalen sozialen Risiken wie Alter, Erwerbsunfähigkeit und Tod des Ernährers überflüssig werden. Gleichzeitig müssen Überlegungen über eine weitere Reform der Sozialhilfe angestellt werden, die zum Ziel haben, sie

hiv der sozialen Demo
Bonn

besser für die Hilfe in besonderen Lebenslagen tauglich zu machen.

2. Ursachen niedriger Renten

Unterversorgung in der Rentenversicherung kann unterschiedliche Ursachen haben. Vor allem geht es um folgende Probleme:

— Probleme gibt es zunächst für Frauen, die wegen der Kindererziehung ihre Berufstätigkeit für meist längere Zeit unterbrechen und damit erhebliche Lücken in ihrer Rentenbiographie haben.

Worauf es hier ankommt ist, Zeiten der Kindererziehung in der Rentenversicherung angemessen zu berücksichtigen.

— Weitere Probleme hängen damit zusammen, daß nicht das gesamte Erwerbsleben in der Rentenversicherung erfaßt wird. Der Ausschluß großer Personenkreise aus der Rentenversicherung in der Vegangenheit — insbesondere der Selbständigen — wirkt noch nach. Viele haben sich deshalb keine ausreichende soziale Sicherung aufbauen können (Kriegsereignisse, Geschäftszusammenbrüche usw.). Auch bei ehemaligen Strafgefangenen wirken sich Lücken in der Versicherungsbiographie negativ auf die Altersversorgung aus.

— Frauen haben vielfach Rentennachteile erlitten durch Heiratserstattung, nicht versicherte Tätigkeiten (als Teilzeitkräfte, als mithelfende Familienangehörige oder bei der Pflege von Angehörigen) und Lohndiskriminierung.

Die Öffnung der Rentenversicherung hat hier nicht alle Probleme gelöst. Obwohl es sich eigentlich niemand leisten kann, außerhalb der Solidargemeinschaft zu stehen, haben von dem für Selbständige adäquaten Angebot — der Pflichtversicherung auf Antrag — nur etwa ein Siebtel der Berechtigten Gebrauch gemacht. Die übrigen haben sich — wenn überhaupt — nur zur freiwilligen Beitragsentrichtung entschlossen. Dies führt nur dann zu einer ausreichenden Sicherung, wenn die Beiträge kontinuierlich und einkommensgerecht entrichtet werden.

— Probleme können auch durch niedrige Arbeitnehmereinkommen entstehen. Sie können trotz langer Versicherungsdauer dazu führen, daß die Rente nicht zur Sicherung des Lebensunterhalts ausreicht. Jedoch ist hierfür häufig auch Teilzeitarbeit die Ursache.

Das Problem der Unterversorgung infolge niedriger Löhne ist durch die 1972 eingeführte „Rente nach Mindesteinkommen" erheblich gemildert worden, jedoch gilt diese Regelung nur für Beitragszeiten bis 1972, so daß immer mehr Neurentner von der Mindesteinkommensregelung nicht mehr erfaßt werden.

Von besonderer Bedeutung für die Bewertung der Probleme der Kleinrenten ist die Tatsache, daß eine Kleinrente nicht in jedem Fall auf eine unbefriedigende Einkommenssituation schließen läßt. Die Kleinrente ist vielfach nicht die einzige Einkommensquelle: Sie wird häufig durch andere Alterseinkünfte (Beamtenpensionen, Betriebsrenten, Unfall-, Kriegsopfer- oder Hinterbliebenenrenten, Arbeits- oder Vermögenseinkommen, Lebensversicherung) ergänzt. Auch können die Angehörigen, mit denen der Empfänger einer kleinen Rente zusammenlebt, ein hohes Einkommen haben. Entscheidend ist nicht allein das persönliche Einkommen, sondern das Gesamteinkommen des Haushalts.

Eine Lösung des Problems der Unterversorgung muß unterschiedlichen Situationen gerecht werden. In erster Linie müssen die Ursachen, die heute zur Unterversorgung führen, gezielt bekämpft werden: Das verlangt unter anderem den Ausbau der Sozialversicherungspflicht und das Schließen von kindererziehungsbedingten Versicherungslücken bei Frauen. Solche Maßnahmen können aber erst auf lange Sicht wirksam werden. Sie können auch nicht zuverlässig alle Unterversorgungsprobleme lösen. Deshalb bleiben gezielte Verbesserungen für Kleinrentner eine wichtige sozialpolitische Aufgabe.

3. Allgemeine Grundrente auf mittlere Sicht kein Lösungsweg

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" hat sich sehr eingehend mit der Frage beschäftigt, ob die Einführung einer allgemeinen Grundrente für alle Bürger eine adäquate Antwort auf das Problem der Kleinrenten und Sozialhilfeempfänger sein könnte. Sie ist zu dem Ergebnis gekommen, daß eine allgemeine Grundrente auf mittlere Sicht keine sozialpolitisch sinnvolle Lösung wäre.

Eine solche Grundrente würde auch Personen zugute kommen, die hohe Beamtenpensionen oder andere vergleichbare Alterseinkünfte beziehen oder deren Lebensstandard durch einen gut verdienenden Ehegatten gesichert ist. Ebenso unvertretbar wäre es, ohne weitere einschränkende Voraussetzungen eine Grundrente an Selbständige zu zahlen, die sich während der Zeit ihrer Erwerbstätigkeit bewußt von der Solidargemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung ferngehalten oder jedenfalls keine einkommensgerechten Beiträge gezahlt haben.

Eine allgemeine Grundrente setzt eine umfassende Versicherungspflicht der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung, eine Zusammenführung der verschiedenen Altersversorgungssysteme und den zuverlässigen Ausschluß des Doppelbezugs von Sozialleistungen voraus. Dies sind allesamt Vorbedingungen, die auf kurze und mittlere Sicht nicht gegeben sind.

Daher müssen sich nach Auffassung der Arbeitsgruppe die Überlegungen zum Ausbau einer Mindestsicherung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung auf solche Lösungen konzentrieren, bei denen die Inanspruchnahme der Mindestsicherung entweder eine langjährige Zugehörigkeit zur Solidargemeinschaft und die Entrichtung von einkommensgerechten Beiträgen oder aber eine Bedarfsprüfung voraussetzt.

4. Lösungsmöglichkeiten für den Ausbau der Mindestsicherung

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" stellt zwei Modelle für den Ausbau der Mindestsicherung zur Diskussion:

— die Mindestbewertung niedriger, auf voller Erwerbstätigkeit beruhender Arbeitseinkommen (Modell „Rente nach Mindesteinkommen");

— die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung (Modell „Bedarfsorientierte Mindestrente").

a) Das Modell „Rente nach Mindesteinkommen"

Pflichtbeiträge, die auf einer Vollzeitbeschäftigung beruhen, könnten z. B. mit 75 % des Durchschnittsentgelts aller Versicherten bewertet werden. Die Voraussetzung könnte der Nachweis von mindestens 25 Pflichtbeitragsjahren oder Ersatzzeiten sein. Das gäbe eine Rente nach Mindesteinkommen von rd. 900 DM bei 45 Versicherungsjahren. Diese gezielte Anhebung der Versichertenrenten käme auch den Hinterbliebenenrenten, insbesondere den Witwenrenten, zugute. Damit würde die mit der Rentenreform 1972 eingeführte Lösung, die sich auf Beitragszeiten bis zum Jahre 1972 beschränkt, zur Dauerlösung ausgebaut.

Es wäre ungerecht, wenn auch durch Teilzeitarbeit ein Anspruch auf Rente nach Mindesteinkommen erworben würde. Daher dürften Rentenbeiträge aus Teilzeitarbeit nicht berücksichtigt werden. D. h., das Modell der Rente nach Mindesteinkommen könnte ohne weiteres für die Zukunft (d. h. für Beitragsjahre ab 1985) gelten. Voraussetzung dafür wäre, daß bis zu diesem Zeitpunkt Vollzeit- bzw. Teilzeitarbeit in den Rentenversicherungsnachweisen getrennt ausgewiesen werden.

Beitragsjahre zwischen 1973 und 1984 können nicht ohne weiteres in die Mindesteinkommensbewertung einbezogen werden, weil für diese Zeit aus den Unterlagen der Rentenversicherungsträger nicht erkennbar ist, ob Voll- oder Teilzeitarbeit geleistet wurde. Eine Rente nach Mindesteinkommen auch für Beitragszeiten zwischen 1973 bis 1984 wäre aber möglich, wenn der Versicherte den Nachweis der Vollzeitarbeit erbringt.

Die Vorteile der Rente nach Mindesteinkommen wären:

— Bei einem vollen Versicherungsleben würde eine ausreichende Mindestsicherung gewährleistet.

— Sie wäre eine gezielte Maßnahme für niedrige Einkommensbezieher, insbesondere Frauen.

— Diese Rente wäre zugleich ein Schritt zur Harmonisierung mit dem System der Beamtenversorgung, das eine Mindestsicherung bereits vorsieht.

b) Das Modell „Bedarfsorientierte Mindestrente"

Dieses Modell geht im Unterschied zu dem vorangegangenen Modell davon aus, daß die Rentenversicherung unabhängig von der Zahl der nachgewiesenen Versicherungsjahre eine in etwa dem Grundbedarf entsprechende Leistung garantiert, daß dafür aber das Einkommen des Rentners und seines Ehegatten angerechnet wird. Insofern würde die Rentenversicherung sozialhilfeähnliche Funktion übernehmen. Jedoch müßte mit standardisierten Bedarfssätzen und einem vereinfachten Einkommensanrechnungsverfahren (z. B. nach dem Muster des Wohngeldes) gearbeitet werden.

Voraussetzung für die Gewährung dieser Mindestrente wäre, daß überhaupt ein Rentenanspruch besteht, also die Wartezeit erfüllt ist.

Die Mindestrente könnte zum Beispiel mit 900 DM für ein Ehepaar und 630 DM für Alleinstehende festgesetzt werden. Damit wäre in aller Regel — unter Berücksichtigung der Möglichkeit des Wohngeldbezuges — die ergänzende Inanspruchnahme von Sozialhilfe überflüssig.

Das gesamte Einkommen des Rentners und seines Ehegatten (Arbeitseinkommen, Zusatzrenten, Vermögenseinkommen) müßte auf die Mindestrente angerechnet werden.

Da das Modell der „bedarfsorientierten Mindestrente" sozialhilfeähnliche Funktionen erfüllen würde, müßte sichergestellt werden, daß dann die Mehrkosten nicht von der Solidargemeinschaft, sondern von der Allgemeinheit, mithin vom Staat, getragen werden.

Wegen der Entlastung der Sozialhilfeträger wäre eine finanzielle Beteiligung der Länder und Gemeinden erforderlich: entweder auf dem Wege einer pauschalierten Kostenerstattung oder indirekt durch Erhöhung des Bundeszuschusses und Neuverteilung des Steueraufkommens.

Die Vorteile dieses Mindestrenten-Modells wären:

— Die Mindestsicherung innerhalb der Rentenversicherung würde eine ergänzende Sozialhilfe zurückdrängen und das Problem der versteckten Armut mildern.

— Mit dieser Mindestrente würden auch Unterversorgungssituationen erfaßt, bei denen die Voraussetzung langjähriger Beitragsleistung nicht gegeben ist.

Andererseits wirft dieses Modell das Problem eines erheblichen Verwaltungsaufwandes auf.

VII. Ausbau der Lebensstandardsicherung in bestimmten Fällen

1. Wo liegen die Probleme:

Nach sozialdemokratischer Auffassung soll die Rente den Lebensstandard sichern. Das heißt konkret: Die Rente muß im Vergleich zum bisherigen Erwerbseinkommen so hoch liegen, daß der Rentner seinen gewohnten Lebenszuschnitt aufrechterhalten kann.

Dieses Ziel ist — nicht zuletzt durch die Erfolge sozialdemokratischer Politik seit 1969 — für die breite Mehrheit der Arbeitnehmer heute weitgehend erreicht.

Insbesondere in folgenden Problemfällen ist die Lebensstandardsicherung allerdings bislang nicht voll erreicht:

— Erwerbsunfähige Arbeitnehmer sowie Hinterbliebene erreichen wegen der nur bis zum 55. Lebensjahr reichenden Zurechnungszeiten häufig kein Versorgungsniveau, das ihren Lebensstandard sichert.

— Wenn wegen der Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet wird, kommt es zu Rentennachteilen; die bislang im Rahmen des Sozialhilferechts geltende Lösung (freiwillige Rentenversicherungsbeiträge auf Kosten der Sozialhilfe) hat sich nicht als ausreichend erwiesen.

— Die Bewertung beitragsloser Zeiten ist heute noch zum Teil unterschiedlich nach dem Geschlecht und der Berufsgruppe des Versicherten.

— Arbeitnehmer mit einem Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze sind in der Rentenversicherung nicht adäquat abgesichert.

2. Lösungsansätze

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" stellt — bezogen auf die besonderen sozialen Sicherungsbedürfnisse dieser Gruppen — folgende Lösungsansätze zur Diskussion:

a) Verbesserte Zurechnungszeit bei Erwerbsunfähigkeits- und Hinterbliebenenrenten

Die Zurechnungszeit könnte bis zum 60. Lebensjahr (Altersgrenze für vorgezogene Altersruhegelder) erweitert werden.

Bei diesem Modell geht es um eine gezielte Verbesserung von Invaliden- und Hinterbliebenenrenten. Die persönlich nicht zu vertretende Erwerbsunfähigkeit oder der Tod des Ehegatten soll sich im Vergleich zum normalen Altersrentner nicht rentenmindernd für die Betroffenen auswirken.

b) Pflichtversicherung für Pflegepersonen

Wer einen Pflegebedürftigen pflegt und deshalb nicht erwerbstätig sein kann, könnte in der Rentenversicherung künftig pflichtversichert werden. Die Pflichtversicherung sollte auf der Grundlage von 75 % der Durchschnittsentgelte aller Versicherten erfolgen. Die Beiträge müßten von dem für den Pflegebedürftigen zuständigen Sozialleistungsträger getragen werden bzw. von dem Pflegebedürftigen selbst, wenn dieser über ein ausreichendes Einkommen verfügt.

c) Vereinheitlichung der Tabellenwerte

Die für Frauen und Männer unterschiedlichen Bewertungen bestimmter Zeiten und insbesondere für die ersten fünf Jahre einer Pflichtversicherung sowie für die Ausbildungs-

zeiten (Tabellenwerte) sollten vereinheitlicht werden. Die Tabellenwerte sollten für Männer und Frauen einheitlich auf 100 % der Durchschnittsentgelte aller Versicherten festgesetzt werden.

Es ist sozialpolitisch nicht länger vertretbar, Zeiten, für die keine Beiträge entrichtet worden sind, insbesondere Ausbildungszeiten von Akademikern, grundsätzlich besser zu bewerten als Beitragszeiten.

Die Ausbildungszeiten sind bereits mit dem 20. Rentenanpassungsgesetz auf 100 % der Durchschnittsentgelte aller Versicherten begrenzt worden.

Durch die Festsetzung der Tabellenwerte ebenfalls auf 100 % der Durchschnittsentgelte aller Versicherten würden die Pflichtversicherungszeiten der ersten fünf Jahre und alle Arten von Ausbildungszeiten gleich bewertet.

d) Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze

Die Beitragsbemessungsgrenze könnte auf 200 % der aktuellen Durchschnittsentgelte der Versicherten, das heißt von jetzt 48 000 DM jährlich (4 000 DM monatlich) auf 60 000 DM jährlich (5 000 DM monatlich) erhöht werden. Bei diesem Modell geht es gezielt um die Einhaltung der Attraktivität der Rentenversicherung als Vollversicherung auch für die Höherverdienenden.

VIII. Ausbau der sozialen Sicherung der Behinderten

1. Die ungelösten Probleme

Die Verbesserung der sozialen Sicherung der Behinderten in den letzten Jahren war einer der Schwerpunkte der sozialpolitischen Arbeit unter sozialdemokratischer Verantwortung. Hier sind insgesamt große soziale Fortschritte erzielt worden: das Rehabilitationsangleichungsgesetz, das Schwerbehindertengesetz und die Einbeziehung der Behinderten in Werkstätten in die soziale Sicherung sind Belege dafür.

Dennoch konnten in dieser Zeit nicht alle sozialen Sicherungsprobleme der Behinderten gelöst werden:

— Vor allem von Jugend an Schwerbehinderte sind noch weitgehend ungesichert. Hier hat das Gesetz über die Sozialversicherung der Behinderten in Werkstätten zwar Fortschritte gebracht, doch konnten damit nicht alle Behinderten erfaßt werden.

Behinderte, die überhaupt keiner Beschäftigung nachgehen können, sind lediglich auf die freiwillige Versicherung angewiesen. Ihre soziale Sicherung ist damit weitgehend eine Frage des verfügbaren Haushaltseinkommens der betroffenen Familien, so daß später vielfach die Sozialhilfe einspringen muß.

Auch wo die Sozialhilfeträger heute die rechtliche Möglichkeit haben, im Rahmen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt die Beiträge zu übernehmen, die erforderlich sind, um die Voraussetzungen eines Anspruchs auf eine Rente zu erfüllen, wird dies nur auf bereits bestehende Rentenanwartschaften angewandt. Es handelt sich dabei um eine Kannleistung; sie wird gewährt, um vorhandene Anwartschaften (zur Entlastung der Sozialhilfe) zu aktivieren. Als angemessen gilt dabei eine Alterssicherung in Höhe der Sozialhilfeschwelle. Von dieser Möglichkeit wird jedoch nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht.

— Probleme gibt es jedoch auch für Arbeitnehmer, die bereits in jungen Jahren erwerbsunfähig werden. Für diese Arbeitnehmer gibt es im geltenden Recht noch eine Versicherungslücke: In den ersten 5 Berufsjahren, in denen die vorgeschriebene Wartezeit noch nicht erfüllt ist, besteht kein Sozialversicherungsschutz. Für Sonderfälle wie Arbeits- und Wehrdienstunfälle wird jedoch abweichend von diesem Grundsatz keine Wartezeiterfüllung verlangt. Für sonstige Unfälle gilt unter bestimmten Voraussetzungen eine verkürzte Wartezeit von 6 Monaten. Insofern gibt es eine Ungleichbehandlung der Versicherten je nach der Ursache der Erwerbsunfähigkeit.

2. Möglichkeiten der Weiterentwicklung der sozialen Sicherung der Behinderten

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" stellt für die Weiterentwicklung der sozialen Sicherung der Behinderten sowie den Ausbau der Invaliditätssicherung für die Arbeitnehmer folgende Grundmodelle zur Diskussion:

a) Alternative Konzepte für die soziale Sicherung der Schwerstbehinderten

Es gibt für die soziale Sicherung der Schwersthehinderten zwei grundsätzlich verschiedene Wege:

(1) Aufbau einer Rente durch Zahlung der Rentenversicherungsbeiträge für alle Schwerstbehinderten nach dem Modell der Sozialversicherung der Behinderten in Werkstätten: Behinderte in Werkstätten usw. hatten früher meist keinen Sozialversicherungsschutz, weil sie geringen Lohn bezogen. Sie sind heute in der Rentenversicherung pflichtversichert. Für diese Behinderten wird also — entsprechend dem Prinzip einer Arbeitnehmerversicherung — eine volle Altersicherung aufgebaut. Darüber hinaus können diese Behinderten — nach einer längeren Wartezeit von 20 Jahren — eine volle Erwerbsunfähigkeitsrente erwerben.

Die Höhe der späteren Rente richte sich nicht nach dem tatsächlichen Lohn, sondern nach einem fiktiven Entgelt, das etwa 75 % des aktuellen Durchschnittsentgelts aller Versicherten beträgt. Die Beitragsdifferenz zwischen dem in der Werkstatt erreichten Lohn und diesem fiktiven Entgelt wird von Bund und Ländern je zur Hälfte getragen.

Durch den Ausbau der Werkstätten für Behinderte sind heute durch das Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter rund 35 000 Behinderte sozial abgesichert.

Dieses Modell könnte — vielleicht unter Reduzierung der Wartezeit für die Erwerbsunfähigkeitsrente — auf alle Schwerstbehinderten übertragen werden, also auch auf die Schwerstbehinderten, die überhaupt nicht in den Erwerbsprozeß eingegliedert werden können. Das sind rund 10 000 Schwerstbehinderte.

Die Vorteile dieses Modells sind insbesondere darin zu sehen, daß für diese Schwerstbehinderten eine dauerhafte und vollwertige soziale Sicherung im Rahmen der Solidargemeinschaft aufgebaut würde. Allerdings muß auch der Nachteil dieses Modells gesehen werden, der darin liegt, daß eine Rente — obwohl bereits Erwerbsunfähigkeit vorliegt, erst nach einer langen Versicherungszeit gezahlt würde.

(2) Die Zahlung einer Mindestrente mit Einkommensanrechnung für Schwerstbehinderte:

Unter der Voraussetzung, daß es zu einer Mindestrente im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung kommt, könnte diese zugleich auch als Ansatzpunkt für die soziale Sicherung Schwerstbehinderter dienen:

Für Behinderte, die bereits beim Eintritt in das Volljährigkeitsalter erwerbsunfähig sind, könnte die Wartezeit für die Erwerbsunfähigkeitsrente auch ohne vorherige Beitragsleistung als erfüllt gelten. Damit hätten alle von Jugend an Behinderten einen Anspruch auf die Mindestrente (allerdings mit Einkommensanrechnung). Die Mindestrente wegen Erwerbsunfähigkeit könnte später ohne weitere Voraussetzungen in eine Altersrente umgewandelt werden.

Die Kosten für diese neuen Rentenleistungen, denen keine Beitragszahlungen entsprechen, müßten vom Bund getragen werden. Soweit diese Renten zur Entlastung der Sozialhilfe führen, wäre auch hier eine Beteiligung der Länder und Gemeinden (durch Korrektur der Verteilung des Steueraufkommens) notwendig.

Der Vorteil dieses Modells liegt darin, daß die Rentenversicherung von vornherein die Unterhaltssicherung für diese Schwerstbehinderten übernehmen würde und nicht erst nach einer langen Vorversicherungszeit.

Die Probleme dieses Modells liegen auch hier — wegen der Entlastung der Sozialhilfe — in der notwendigen Neuverteilung des Steueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Außerdem müßte sichergestellt werden, daß das gegenwärtige Werkstättenkonzept nicht durch eine sofortige, volle Unterhaltsleistung in Form einer Rente unterlaufen wird.

b) Verbesserte Wartezeitregelung bei Erwerbsunfähigkeitsrenten

Für Personen, die zum Zeitpunkt des Eintritts der Erwerbsunfähigkeit pflichtversichert sind, könnte die Wartezeit für die Rente wegen Erwerbsunfähigkeit als erfüllt gelten. Damit kämen alle Pflichtversicherten in den Genuß einer Regelung, die schon heute für Arbeits- und Wehrdienstunfallverletzte besteht.

Der Vorschlag würde für alle Pflichtversicherten zu einer lückenlosen Sicherung bei Erwerbsunfähigkeit führen.

Ein Nachteil könnte in der Gefahr der Manipulationsmöglichkeit gesehen werden: Nichterwerbstätige Personen, die bereits gesundheitsbeeinträchtigt sind, könnten versucher, durch Aufnahme einer Arbeitnehmertätigkeit mit nur einem einzigen Pflichtbeitrag eine Erwerbsunfähigkeitsrente zu erlangen. Das würde aber voraussetzen, daß es gelingt, den Rentenversicherungsträger über den Zeitpunkt des Eintritts der Erwerbsunfähigkeit zu täuschen. Diese Gefahr ist gering. Auch nach heutigem Recht muß durch die medizinische Prüfung der Zeitpunkt des Eintritts der Erwerbsunfähigkeit genau ermittelt werden, weil davon der Zeitpunkt des Rentenbeginns und gegebenenfalls die Wartezeiterfüllung abhängen.

Wenn — wegen der Mißbrauchs- und Manipulationsgefahr — auf eine Wartezeit nicht völlig verzichtet werden soll, so bietet sich als Alternativlösung an, die Wartezeit für alle Pflichtversicherten, also einschließlich der Arbeitsunfall- und Wehrdienstverletzten, auf 6 Monate festzulegen. Auch dadurch wäre eine Gleichbehandlung aller Behinderten unabhängig von der Ursache der Behinderung gewährleistet.

IX. Stärkere Einbindung der Selbständigen und der freien Berufe in den Schutz der Solidargemeinschaft

1. Notwendigkeit des Ausbaus

Sozialdemokraten wollen die solidarische Absicherung aller Bürger. Die geschichtlichen Erfahrungen haben gezeigt, daß eine Absicherung gegen die großen sozialen Risiken — vor allem Invalidität, Alter und Tod — nur im Rahmen einer umfassenden Solidargemeinschaft möglich ist.

Die Öffnung der Rentenversicherung für die Selbständigen mit der Rentenreform 1972 war ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur besseren sozialen Absicherung der Selbständigen. Bei der Rentenreform 1984 geht es darum, diesen Weg auszubauen und eine umfassende soziale Sicherung der Selbständigen zu erreichen.

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" hat sich eingehend mit der Frage beschäftigt, ob für die Selbständigen und die freien Berufe eine Grundsicherung — entsprechend dem Modell der Handwerkerversicherung — einen ausreichenden sozialen Schutz bieten könnte oder ob — entsprechend dem Modell Arbeitnehmerversicherung — eine einkommensgerechte Vollsicherung gewährleistet werden sollte.

In Abwägung der Vor- und Nachteile hält die Arbeitsgruppe den Ausbau der sozialen Sicherung für Selbständige zu einer umfassenden Lebensstandardsicherung für die sachgerechte Antwort auf die sozialen Sicherungsbedürfnisse der Selbständigen.

Die Einbeziehung der Selbständigen und der freien Berufe in die Rentenversicherung muß auch im Zusammenhang gesehen werden mit der Frage einer Änderung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberanteil. Eine Umstellung der Arbeitgeberbeiträge von der Lohnorientierung auf die Wertschöpfung des Unternehmens würde eine Einbeziehung der Selbständigen geradezu erfordern; denn sie hätten über die Wertschöpfung den Arbeitgeberanteil zur Rentenversicherung bereits mitfinanziert.

2. Alternative Lösungskonzepte

Der Ausbau einer Lebensstandardrente für die Selbständigen könnte nach Auffassung der Arbeitsgruppe auf zwei Wegen erreicht werden:

— entweder durch den Ausbau der seit 1972 eröffneten Möglichkeit einer Pflichtversicherung auf Antrag oder

— durch die Einführung einer allgemeinen Versicherungspflicht für alle Selbständigen.

a) Pflichtversicherung der Selbständigen

Die Einbeziehung der Selbständigen in die Pflichtversicherung mit allen Rechten und Pflichten wie Arbeitnehmer würde bedeuten, daß die Selbständigen wie die Arbeitnehmer einkommensgerechte Beiträge zu zahlen hätten und dafür wie die Arbeitnehmer einkommensbezogene Leistungen erhalten würden. Die bestehende Pflichtversicherung auf Antrag müßte entfallen.

Um eine belastungsgerechte Aufbringung der Beiträge zu erreichen, könnte in diesem Modell eine allgemeine Selbständigenumlage eingeführt werden, die die Finanzierung des „Arbeitgeberanteils" überbetrieblich und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens entsprechend sicherstellt.

Die Vorteile dieses Modells wären: die einkommensabhängige Vollsicherung, d. h. die Lebensstandardsicherung wie bei Arbeitnehmern und die Erleichterung der Beitragsaufbringung durch eine überbetriebliche Umlage unter den Selbständigen.

Nachteile dieses Modells wären die schwierige und verwaltungsaufwendige Erfassung und Feststellung des Einkommens in jedem Einzelfall (Steuerbescheide kommen zum Teil erst mehrere Jahre später) sowie die Organisation der Selbständige..umlage.

b) Pflichtversicherung auf Antrag

Bei diesem Modell wird unterstellt, daß das Finanzierungssystem auf wertschöpfungsorientierte Arbeitgeberbeiträge umgestellt wird, so daß auch die Selbständigen nur noch einen eigenen Versichertenbeitrag in Höhe des Arbeitnehmeranteils zu zahlen hätten. Auf einen gesetzlichen Zwang zur Mitgliedschaft in der Rentenversicherung könnte verzichtet werden, wobei eine spätere Pflichtversicherung nicht verbaut wäre.

X. Stärkere Harmonisierung der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme

1. Unterschiede zwischen den Versorgungssystemen

Die vielfältigen sozialen Leistungssysteme — Sozialversicherung, Beamtenversorgung, Kriegsopferversorgung, Sozialhilfe — entsprangen einer historisch bedingten punktuellen Reaktion auf bestimmte Bedarfssituationen.

Versorgungsziele, Leistungsvoraussetzungen, Leistungsbemessung sowie die Finanzierung wurden in den einzelnen Sicherungssystemen unterschiedlich festgelegt — mit der Folge unterschiedlich hoher Leistungen für im wesentlichen gleiche Tatbestände.

Die wesentlichsten Unterschiede zwischen den Versorgungssystemen betreffen das Verhältnis von Leistung und Vorleistung, die Leistungsbemessungsgrundlage, das Leistungsniveau, den Steigerungssatz für die Versorgungshöhe, die Zusatzversorgung und die Finanzierung:

a) Verhältnis von Leistung und Vorleistung

In der Beamtenversorgung wird schon nach mindestens 5jähriger Dienstzeit eine Mindestversorgung gewährt (zur Zeit 1 170 DM monatlich für den Ledigen und 1 250 DM monatlich für den Verheirateten), die über der Rente eines Durchschnittsrentners nach 40 Versicherungsjahren liegt (1979: 1 053,50 DM monatlich). In der Rentenversicherung gibt es stattdessen eine Rente nach Mindesteinkommen; Voraussetzung dafür ist der Nachweis von mindestens 25 Jahren an Pflichtversicherungszeiten, Ersatzzeiten und Zurechnungszeiten. (Die niedrigste Rente nach Mindesteinkommen beträgt rund 500 DM monatlich).

Der Ertrag aus den Beiträgen der gesetzlichen Altershilfe für Landwirte ist vier- bis fünfmal höher als der Ertrag aus den Beiträgen zur Rentenversicherung.

Die Leistungen der Knappschaftlichen Rentenversicherung sind gegenüber den Leistungen der Arbeiter- und Angestelltenversicherung höher als es dem höheren Beitrag entspricht (27 % höherer Beitrag, dafür 33,3 % höhere Leistungen im Alter); außerdem hat die Knappschaftliche Rentenversicherung besondere Versicherungsfälle und bietet zusätzliche Leistungen.

b) Leistungsbemessungsgrundlage

In der Rentenversicherung orientiert sich die Leistung am Durchschnitt aus dem gesamten Erwerbsleben. In der Beamtenversorgung werden die Pensionen von den letzten (ruhegehaltsfähigen) Bezügen berechnet.

In der Beamtenversorgung gibt es keine Leistungsbemessungsgrenze; in der Rentenversicherung ist Leistungsbemessungsgrenze das Doppelte der allgemeinen Bemessungsgrundlage; diese Leistungsbemessungsgrenze wird wegen einer zu niedrigen Beitragsbemessungsgrenze nicht einmal erreicht.

c) Leistungsniveau

In der Beamtenversorgung beträgt das Leistungsniveau nach 35 Dienstjahren 80 bis 85 % der Nettobezüge eines vergleichbaren Aktiven. In der Rentenversicherung beträgt die Rente nach 45 Versicherungsjahren ca. 73 % des Nettoverdienstes eines vergleichbaren Aktiven, dies aber nur im Modell; tatsächlich ist das Niveau vielfach niedriger. Das ganze Ausmaß der Diskrepanz würde erst deutlich, wenn die Versorgung des Beamten einmal in Beziehung zu seinem Lebensdurchschnittseinkommen gesetzt würde wie beim Arbeiter und Angestellten. Allerdings kommen zu der Rente in zunehmendem Maße Leistungen der betrieblichen Altersversorgung hinzu. Außerdem ist der Rentner in der Regel für ihn kostenfrei in der Krankenversicherung versichert.

d) Erreichen der Höchstversorgung

In der Beamtenversorgung wird die Höchstversorgung von 75 % der letzten ruhegehaltsfähigen Bruttobezüge bereits nach 35 Dienstjahren erreicht.

In der Rentenversicherung erreicht der Arbeitnehmer mit stets durchschnittlichem Einkommen mit 35 Versicherungsjahren gerade 40 % der aktuellen Bruttoentgelte. Die Höchstversorgung wird erst am Ende des vollen Erwerbslebens erreicht.

Das hat zur Folge, daß eine Herabsetzung der Altersgrenze für den Arbeitnehmer weniger Versicherungsjahre und damit geringeren Rentenanspruch bedeutet, während Beamte davon unberührt bleiben.

e) Altersgrenzen und Hinzuverdienst

In der Rentenversicherung und im Beamtenrecht gibt es unterschiedliche Altersgrenzen, auch bei Frauen. (Im Beamtenrecht gibt es auch unterschiedliche Altersgrenzen zwischen Landesbeamten und Bundesbeamten). Auch die Bedingungen eines vorzeitigen Altersruhegeldbezugs bzw. einer vorzeitigen Beamtenpension sind unterschiedlich (Hinzuverdienst).

f) Zusatzversorgung

Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst haben heute eine Zusatzversorgung, die sie im Ergebnis Beamten gleichstellt. Arbeitnehmer im privaten Bereich haben heute zu 65 % eine zusätzliche betriebliche Altersversorgung, die jedoch, was den Umfang der Zusatzversorgung betrifft, sehr unterschiedlich ist. 35 % der heutigen Arbeitnehmer im privaten Bereich sind ohne zusätzliche Altersversorgung. Bei den heutigen Rentnern sind die Verhältnisse wesentlich ungünstiger.

g) Finanzierung

Die Beamten zahlen keinen Beitrag zur Finanzierung ihrer Pension; die Arbeitnehmer tragen mit 9 % ihres Lohns zur Altersversorgung bei.

2. Möglichkeiten zur Harmonisierung

Solche Unterschiede im Leistungssystem trotz einer wesentlich gleichen Funktion sind dem Bürger heute nicht mehr begreiflich zu machen. Langfristiges Ziel sozialdemokratischer Sozialpolitik muß eine Harmonisierung der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme sein (Beschluß des Parteitages 1977). Dieses Ziel ist weder kurzfristig noch in einem einzigen Anlauf zu erreichen. Deshalb kommt es darauf an, durch erste Schritte einen Einstieg in die Harmonisierung zu erreichen.

Solche ersten Schritte könnten nach Auffassung der Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" beispielsweise sein:

— Harmonisierung der Voraussetzungen für den Altersruhegeldbezug und für den Bezug von Beamtenpensionen (ein Auftrag des Deutschen Bundestages zur Erarbeitung entsprechender Regelungen liegt in bezug auf die Hinzuverdienstgrenze bereits vor).

— In der Beamtenversorgung kein weiterer Ausbau der Mindestversorgung. In der Rentenversicherung schrittweise Ausbau der Rente nach Mindesteinkommen bzw. Einführung einer Mindestrente.

— Angleichung der jährlichen Steigerungssätze in der Beamtenversorgung und in der Rentenversicherung.

— Schrittweise Anhebung der Beiträge in der Altershilfe für Landwirte.

— Gleichmäßige Beteiligung aller Arbeitnehmer und Beamten an ihrer sozialen Sicherung.

— Zusatzversorgung für alle Arbeiter und Angestellten. Es handelt sich hier darum, daß die Arbeitgeber vertraglich oder tarifvertraglich die Pflichtbeiträge der Arbeitnehmer in der Rentenversicherung aufstocken können. Die Aufstockung darf 25 % der Pflichtbeiträge nicht übersteigen. Mit dieser Aufstockungsmöglichkeit würde nach 45 Versicherungsjahren ein Gesamtversorgungsniveau von rd. 90 % netto erreicht (statt rd. 70 bis 75 % heute).

Dort wo Arbeitgeber nicht in der Lage oder nicht bereit sind, eine solche zusätzliche Leistung zu erbringen, ist dem Arbeitnehmer ein Anspruch einzuräumen, daß die Arbeitgeber die zusätzlichen Beiträge von ihrem Lohn abführen. Die Zusatzbeiträge müßten steuerfrei sein.

D. Kosten der Rentenreform und Grundsätze einer sachgerechten und verantwortungsbewußten Finanzierung

Die ausgewiesenen Kostenansätze (auf der Basis 1979) sind lediglich Schätzungen und Größenordnungen; sie beinhalten keine Entscheidung zugunsten bestimmter Maßnahmen.

Auch dort, wo die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" Prioritäten erkennen läßt, ist die Aussage nicht als Präjudizierung künftiger Entscheidungen interpretierbar. Daher ist es unzulässig, die Kosten aufzuaddieren und als Kosten der Reform auszugeben.

Allerdings müssen die Entscheidungen über alternative Lösungsmöglichkeiten in Kenntnis der finanziellen Auswirkungen und in bezug auf Trägerschaft getroffen werden.

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" war sich bei der Formulierung ihrer Diskussionsvorschläge der Tatsache bewußt, daß alle Reformvorschläge vor dem Hintergrund der Notwendigkeit zu sehen sind, die soliden finanziellen Grundlagen der Rentenversicherung zu erhalten. Dabei kommt der ökonomischen Entwicklung eine entscheidende Bedeutung zu.

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" stützt sich bei ihren Überlegungen auf den letzten Rentenanpassungsbericht der Bundesregierung. Aus diesem Bericht geht hervor, daß bei mittlerem Beschäftigungsstand die Renten (einschließlich der Rückkehr zur bruttolohnbezogenen Rente ab 1982) bis in die neunziger Jahre hinein gesichert sind, wenn die Lohnsteigerungsrate im langfristigen Mittel nicht unter 6 % absinkt. Dies setzt allerdings voraus, daß der Beitragssatz — wie bereits gesetzlich festgelegt — zum 1. 1. 1981 auf 18,5 % heraufgesetzt wird.

Die Arbeitsgruppe geht demnach davon aus, daß die Renten nach heutiger Voraussicht als gesichert betrachtet werden können, daß aber zusätzliche Leistungsverbesserungen die Aufbringung zusätzlicher Finanzierungsmittel erfordert.

1. Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung

Die finanziellen Auswirkungen der Reform der Hinterbliebenenversorgung hängen von der Ausgestaltung im einzelnen ab:

Bei einer Teilhabe an der Gesamtversorgung von 70 % würden die Mehraufwendungen bis zu 1,2 Mrd. DM jährlich betragen (Beharrungszustand).

Eine Garantie der selbsterworbenen Versichertenrente würde zusätzlich rd. 1,6 Mrd. erfordern (Beharrungszustand).

Die Gesamtkosten dieses Modells betrügen damit bis zu rd. 2,8 Mrd. DM. Sie würden sich erst allmählich aufbauen und nach der Jahrtausendwende den Beharrungszustand erreichen.

2. Anerkennung von Kindererziehungszeiten

Die Anrechnung zunächst eines Jahres pro Kind für alle Frauengenerationen (d. h. 1 Beitragsjahr für künftige Kindererziehung sowie ein Babyjahr für bereits abgeschlossene Kindererziehung) würde rd. 3,5 Mrd. DM jährlich kosten bei einer rentenrechtlichen Bewertung des Versicherungsjahres mit 75 % des Durchschnittsentgelts aller Versicherten und einem Zuschlag des Babyjahres auf die Witwenrente, wo eine eigene Versichertenrente nicht gezahlt wird).

Der Betrag von jährlich 3,5 Mrd. würde sich dann im Laufe der Zeit auf rd. 2,1 Mrd. DM reduzieren. Aus diesen aktuellen Beiträgen würden also später die entsprechenden Rentenleistungen finanziert.

Da es sich hierbei um eine allgemeine gesellschaftliche Aufgabe handelt, müßten diese Mehraufwendungen nach Auffassung der Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" aus allgemeinen Steuermitteln, d. h. aus dem Bundeshaushalt, finanziert werden.

3. Bruttomodell / Nettomodell

Das **Bruttomodell** „Variante 1" (Bruttoanpassung; KVDR-Beitrag entsprechend 21. RAG; Umstellung der Besteuerung der Altersbezüge) wäre für die Rentenversicherung zumindest kostenneutral. Je nach Ausgestaltung der Besteuerung und eines erhöhten finanziellen Engagements von Bund und Ländern für die Rentenversicherung (im Rahmen des Rentensteueraufkommens) würden sich für die Rentenversicherung im Laufe der Zeit Mehreinnahmen ergeben.

Das Bruttomodell „Variante 2" (Bruttoanpassung, keine Veränderung der Besteuerung der Alterseinkünfte, schrittweise Beteiligung der Rentner an ihrer Krankenversicherung) würde für die Rentenversicherungsträger auf längere Sicht erhebliche Einsparungen bringen. Bezogen auf 1979 würden die Einsparungen für die Rentenversicherung je 1 Prozentpunkt Beteiligung der Rentner rd. 0,5 bis 0,8 Mrd. DM betragen — je nach Freigrenze.

Das **Nettomodell** wäre kostenneutral unter der Voraussetzung, daß Brutto- und Nettoentwicklung der Löhne gleich hoch sind. Bei steigender Abgabenbelastung der Arbeitnehmer, d. h. einer gegenüber der Bruttoentwicklung niedrigeren Nettolohnentwicklung, ergäben sich Einsparungen in der Rentenversicherung. Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" sieht darin aber keine sicher einkalkulierbaren Finanzierungsspielräume für die Rentenversicherung.

4. Langfristige Stabilisierung der Rentenversicherung

— Bei einer Koppelung des **Bundeszuschusses** an die Rentenausgaben in der Rentenversicherung hängen die Mehraufwendungen für den Bund im Vergleich zur heutigen Regelung ab vom festzusetzenden Anteil des Bundeszuschusses und von der Entwicklung der Zahl von Renten.

— Die Konkretisierung der **Bundesgarantie** würde den Bundeshaushalt nur in wirtschaftlichen Extremsituationen belasten. Dafür würde die Rentenversicherung andererseits Rückzahlungen für Darlehen leisten, die sie in solchen Situationen vom Bund erhalten hat.

— Die weitere **Aktualisierung** der Rentenanpassung wäre kostenneutral gestaltbar.

5. Belastungsgerechter Arbeitgeberbeitrag

Die Umstellung von lohnbezogenen Arbeitgeberbeiträgen auf einen leistungsorientierten und wettbewerbsneutralen Beitrag könnte für die Arbeitgeber insgesamt grundsätzlich kostenneutral ausgestaltet werden.

Für die Arbeitnehmer gäbe es keine Mehrbelastungen, während es innerhalb der Gruppe der Arbeitgeber — je nach Lohnintensität bzw. Kapitalintensität — zu Entlastungen oder Belastungen kommen könnte, die im einzelnen von der Ausgestaltung des neuen Arbeitgeberbeitrages abhängen.

6. Fortentwicklung der solidarischen Mindestsicherung

— Wenn das Modell **„Rente nach Mindesteinkommen"** nur für Beitragszeiten ab 1985 eingeführt würde, so ergäben sich zunächst nur geringe Kosten, die erst im Laufe mehrerer Jahrzehnte die Größenordnung von rd. 2—2,5 Mrd. DM jährlich erreichen würden.

Würden die Versicherungszeiten von 1973 bis 1984 in die Neubewertung einbezogen sowie der Rentenbestand berücksichtigt, ergäben sich sofort Mehrbelastungen für die Rentenversicherung zwischen rd. 0,5—1 Mrd. DM, die sich allmählich bis auf rd. 2—2,5 Mrd. DM im Beharrungszustand aufbauen.

— Die Einführung einer **bedarfsorientierten Mindestrente** würde im wesentlichen die Sozialhilfe entlasten. Die Solidargemeinschaft dürfte hieraus nicht zusätzlich belastet werden, da es sich hierbei um eine allgemeine gesellschaftliche Aufgabe handelt. Wegen der Entlastung der Sozialhilfe wären die Kosten ganz überwiegend von den Ländern und Gemeinden zu tragen. Es bedürfte insoweit einer Neuverteilung der Finanzen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

7. Ausbau der Lebensstandardsicherung in bestimmten Fällen

— Eine verbesserte **Zurechnungszeit** von 5 Jahren für die Erwerbsunfähigkeitsrenten bis zum 60. Lebensjahr würden finanzielle Mehraufwendungen in Höhe von 3,5—4,0 Mrd. DM jährlich erfordern (je Zurechnungsjahr rd. 0,5—1,0 Mrd. DM), die von der Solidargemeinschaft aufgebracht werden müßten.

Wenn nur der Zugang in die Neuregelung einbezogen würde, entstünden im Einführungsjahr Kosten von rd. 100—200 Mio., die sich im Laufe der Zeit auf den Gesamtbetrag von jährl. 3,5—4,0 Mrd. DM hin entwickeln würden.

— Die **Pflichtversicherung für Pflegepersonen** wäre für die Rentenversicherung zunächst mit Beitragseinnahmen verbunden, auf längere Sicht wegen der daraus folgenden zusätzlichen Rentenausgaben in etwa kostenneutral.

— Die **Vereinheitlichung der Tabellenwerte** erfordert Mehraufwendungen, die zunächst in der Größenordnung von 10 Mio. DM beginnen und allmählich auf rd. 250 Mio. DM jährlich im Beharrungszustand anwachsen.

— Eine **Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze** von 4 000 DM auf 5 000 DM monatlich würde von den Betroffenen einen jährlichen Beitragsmehraufwand von rd. 1,5—2 Mrd. DM erfordern (Für alle Arbeitnehmer unter 4 000 DM Monatseinkommen belastungsneutral; für Arbeitnehmer mit einem Einkommen von 5 000 DM und höher eine monatliche Belastung von rd. 95,— DM).

Den Beitragsmehreinnahmen würden zu einem späteren Zeitpunkt höhere Leistungsansprüche gegenüberstehen.

8. Ausbau der sozialen Sicherung der Behinderten

— **Rentenversicherungsbeiträge** für alle Schwerstbehinderten nach dem Modell der Behinderten in Werkstätten würden (unter der Annahme von 10 000 Begünstigten) rd. 40 Mio. DM jährlich kosten, die je zur Hälfte von Bund und Ländern zu tragen wären.

— Die **Mindestrente** mit Einkommensanrechnung für Schwerstbehinderte würde im wesentlichen die Sozialhilfe entlasten. Die Kosten wären daher überwiegend von den Ländern und Gemeinden zu tragen. Es bedürfte insoweit einer Neuverteilung der Finanzen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

— Die Kosten für eine verbesserte **Wartezeitregelung** für Erwerbsunfähigkeitsrenten sind gering zu veranschlagen, da hierunter nur wenige Personen fallen würden. Die Kosten müßten von der Solidargemeinschaft getragen werden.

9. Stärkere Einbeziehung der Selbständigen

Die stärkere Einbindung der Selbständigen und freien Berufe wäre nach beiden Modellen für die bisherige Solidargemeinschaft kostenneutral gestaltbar. Den Mehreinnahmen stehen später entsprechende Mehrausgaben gegenüber.

10. Stärkere Harmonisierung der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme

Zur Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme werden Ansatzpunkte für erste Schritte aufgezeigt. Quantifizierungen sind hierzu z. Z. nicht möglich.

Herausgeber: Vorstand der SPD, Abt. Presse und Information, Bonn
Druck: SPVV: Druckdienste, Bonn
B—10—A 1—3