

2. Ex.

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 23/89

Berlin

8. Juni 1989

56. Jahrgang

Gesetzentwurf zur Rentenreform 1992: Neuorientierung erforderlich

Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP haben ihren gemeinsamen Gesetzentwurf zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung vorgelegt¹. Vordringliches Ziel dieser Reform ist es, die längerfristig drohenden finanziellen Ungleichgewichte des Alterssicherungssystems abzuwenden. Darüber hinaus sollen „Weiterentwicklung und Ergänzung wichtiger Strukturelemente“ der Rentenversicherung erreicht werden². Im folgenden werden die geplanten Maßnahmen diskutiert und einige kritische Punkte herausgestellt. Dazu gehört die unzureichende Erhöhung des Bundeszuschusses. Es ist zu befürchten, daß die Auswirkungen der geplanten Leistungsminderungen und -verbesserungen die Forderung des sozialen Ausgleichs nicht erfüllen. Die Kopplung der Rentendynamik an die Nettolöhne, die Einführung von Abschlägen bei Antritt des Ruhestands vor dem vollendeten 65. Lebensjahr sowie sonstige Veränderungen des Leistungsrechts würden die Voraussetzungen für eine ausreichende Alterssicherung der sozial Schwachen verschlechtern. Der Ausschluß beitragszahlender Eltern von der erweiterten Anrechnung von Kindererziehungszeiten ist nicht zu rechtfertigen. Die notwendige Abstimmung der Maßnahmen im Bereich der Alterssicherung auf die veränderte Einstellung großer Teile der Bevölkerung zur Erwerbstätigkeit sowie zu Ehe und Familie ist in den Reformplänen nicht vorgenommen worden.

Anlaß und Konzeption der Rentenreform

Den Anlaß für die seit vielen Jahren erhobene Forderung nach einer Revision des Rentenrechts und die Diskussion über erforderliche Maßnahmen gaben Vorausberechnungen über die künftige Altersstruktur der Bevölkerung. Danach wird etwa bis zum Jahr 2030 die Zahl der Rentner dramatisch steigen, die der Beitragszahler aber sinken.

Das hat folgende Gründe: Die ins Rentenalter vorrückenden Jahrgänge werden künftig stark besetzt sein, weil in der Vergangenheit die Geburtenziffern vergleichsweise hoch waren und sich überdies die Lebenserwartung erhöht hat. Dagegen führt der Geburtenrückgang, der Mitte der 60er Jahre einsetzte, dazu, daß aus dem Kreis der heute im Inland lebenden Jugendlichen immer

schwächer besetzte Jahrgänge ins Erwerbsalter hineinwachsen. Zudem ist die durchschnittliche Lebensarbeitszeit gesunken. Unter der Annahme eines Fortbestehens der Status quo-Bedingungen kommen Vorausberechnungen zu dem Ergebnis, daß die Zahl der Rentner, auf 100 Beitragszahler bezogen, von heute 49 ständig zunimmt und im Jahre 2037 mit 119 ihr Maximum erreichen wird³. Weil aus einer derartigen Strukturverschiebung bei

¹ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 — RRG 1992). Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4124 vom 7.3.1989.

² Gesetzentwurf ..., a.a.O., siehe Anm. 1, S. I.

³ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Gutachten der Kommission Deutscher Rentenversicherungsträger, Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversiche-

Aufrechterhaltung der bisherigen Leistungs- und Finanzierungsregelungen zwangsläufig Beitragserhöhungen resultieren würden, die als unzumutbar angesehen werden und weil man das Rentenrecht nur längerfristig wirksam ändern kann, besteht heute Konsens darüber, daß politische Entscheidungen fällig sind.

Als Grundsätze und Ziele der Reform werden im Gesetzentwurf angeführt⁴:

- Die Reform soll im bestehenden System der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) durchgeführt werden;
- die sich aus dem veränderten Altersaufbau ergebenden Lasten sollen gemeinsam von Rentnern, Beitragszahlern und Bund getragen werden;
- die Mechanismen zur Stabilisierung der Finanzlage der Rentenversicherung sollen angepaßt und weiterentwickelt werden;
- wichtige Strukturelemente der Rentenversicherung sollen weiterentwickelt und ergänzt werden.

Ferner müssen sich die geplanten Maßnahmen an den beiden traditionellen, tragenden Gestaltungsnormen des Rentenrechts messen lassen: dem Prinzip der Beitrags- bzw. Leistungsgerechtigkeit einerseits und dem des sozialen Ausgleichs andererseits.

Geplante Maßnahmen

Die im Gesetzentwurf genannten Ziele sollen mit einem Bündel von Einzelmaßnahmen erreicht werden; die wichtigsten lassen sich in folgender Weise skizzieren:

- Regulierungsmechanismen zur Bestimmung des Beitragssatzes, des Bundeszuschusses und der Rentenanpassung:
Die Renten werden durch Rechtsverordnung dem Anstieg der Bruttoverdienste unter Berücksichtigung der Belastungsveränderungen durch Steuern und Sozialbeiträge angepaßt, d.h. im Gleichschritt mit den durchschnittlichen Nettoerwerbseinkommen der Arbeiter und Angestellten („Netto-Anpassung“).
Der Beitragssatz wird ebenfalls jährlich durch Rechtsverordnung unter Sicherstellung einer festgesetzten Schwankungsreserve bestimmt. Der Bundeszuschuß wiederum wird in der Weise aufgestockt, daß er — einschließlich des Aufwands für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten — 20,1 vH der Rentenausgaben im Jahr 1991 erreicht⁵. Von 1992 an soll er entsprechend dem Anstieg der Bruttoverdienste und des Rentenversicherungsbeitragssatzes erhöht werden; dies führt dazu, daß der Anteil des Bundes an den Renten bis 2010 ungefähr konstant bleibt.
- Anhebung der Altersgrenzen und Einführung der Teilrente:
Die Grenzen für den normalen Rentenbeginn werden

schrittweise vom Jahr 2001 an auf das Alter von 65 hinausgeschoben. Dies gilt auch für Frauen und Arbeitslose; ausgenommen sind Berufs- und Erwerbsunfähige sowie Schwerbehinderte (60 Jahre).

Die vorzeitige Inanspruchnahme der Rente vor der jeweils gültigen normalen Altersgrenze führt zu Abschlägen von 3,6 vH pro Jahr. Der Bezug einer Teilrente wird ermöglicht.

- Neubewertung der beitragsfreien Zeiten:
Für die Bewertung beitragsfreier Zeiten wird das „Gesamtleistungsmodell“ eingeführt; danach werden diese Zeiten im Prinzip entsprechend der individuellen Beitragsleistung (während des „Versicherungslebens“) und bestimmter Pauschalwerte für nicht erwerbsmäßige Arbeiten in der Familie bei der Rente angerechnet. Zeiten der Arbeitslosigkeit oder Krankheit werden geringer bewertet als bisher. Die Ausbildungszeiten werden höchstens mit 7 Jahren angerechnet, und ihr Wert wird auf 75 vH des Durchschnittsentgelts aller Versicherten begrenzt (früher bis zu 13 Jahren).
- Ausbau der familienpolitischen Maßnahmen:
Für Geburten vom Jahr 1992 an wird die Anrechnung der Kindererziehungszeit von bisher einem auf drei Jahre je Kind ausgedehnt, soweit in dieser Zeit keine oder nur geringe Beiträge gezahlt werden. Phasen der Betreuung von Kindern und Schwerpflegebedürftigen werden (verstärkt bzw. erstmals) bei den Voraussetzungen hinsichtlich der erforderlichen Mindestversicherungszeiten für den Rentenbezug bzw. für die Rentenberechnung berücksichtigt.
- Höherbewertung bestimmter Pflichtbeitragszeiten:
Für die Berechnung der „Rente nach Mindesteinkommen“ wurden bisher nur Zeiten bis 1972 berücksichtigt. Dieser Zeitraum wird bis zum Jahr 1991 bei gleichzeitiger Verlängerung der Wartezeit von 25 auf 35 Jahre ausgedehnt.

Mindestsicherung gefährdet

Die Ansätze für den Ausbau eines Mindestsicherungssystems sind in dem Reformvorhaben unzureichend. Seit vielen Jahren ist die Arbeitslosigkeit hoch, und der ökonomische Strukturwandel bringt den Trend zu Beschäftigungsverhältnissen mit sich, die nur unzulänglich oder überhaupt nicht abgesichert sind. Dadurch wird vermutlich künftig der Anteil derjenigen unter der Bevölkerung

rung, 1987, S. 36. Die jüngsten Vorausberechnungen kommen zu dem Ergebnis, daß in der Zeit von 2035 bis 2040 auf 100 Beitragszahler 127 Rentner kommen werden. Vgl. Horst-Wolf Müller und Winfried Hain: Aktuelle Ergebnisse einer demographischen Projektion. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung, Heft 1/2, 1989, S. 27.

⁴ Gesetzentwurf ..., a.a.O., siehe Anm. 1, S. I.

⁵ Gesetzentwurf..., a.a.O., siehe Anm. 1, S. 251.

im Rentenalter steigen, die keine ausreichende Versorgung haben. Die geplante Leistungsverminderung im Fall der Arbeitslosigkeit und die Rentenabschläge, die die Älteren später hinnehmen sollen, wenn sie vor dem Alter von 65 Jahren aus dem Beruf ausscheiden wollen, würden dieses Problem bei den ohnehin am Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen verschärfen.

Die vorgesehenen Leistungsverbesserungen reichen nicht aus, der Altersarmut umfassend vorzubeugen. Die Erhöhung der Ansprüche auf der Basis der „Rente nach Mindesteinkommen“ wird zwar — und das ist die Intention — bis zu einer gewissen Grenze Nachteile ausgleichen, die durch sehr gering entlohnte Tätigkeiten bei der Altersversorgung entstehen. Voraussetzung für diese Rentenaufbesserung ist jedoch eine 35jährige Versicherungszeit.

Diese Regelung kann zu verteilungspolitisch ungewollten Ergebnissen führen. Einerseits schließt sie Personen mit unzureichender Alterssicherung von der Begünstigung aus. Besonders betroffen können hier Versicherte sein, die längerfristig arbeitslos waren und für die keine Pflichtbeiträge gezahlt worden sind. Andererseits werden auch Teilzeitbeschäftigte, das sind in der Regel verheiratete Frauen, von dieser Regelung profitieren und damit ein Personenkreis, der teilweise bereits anderweitig ausreichend versichert ist.

Das Fehlen geeigneter Regelungen für eine Mindestsicherung ist umso problematischer, als die Entwicklung der Renten künftig durch — vornehmlich demographisch bedingte — Abgabenbelastungen der Arbeitnehmereinkommen gebremst werden soll. Wie auch bei anderen Maßnahmen sind offensichtlich bei der Ausgestaltung der Netto-Anpassung der Renten verteilungspolitische Auswirkungen ungenügend berücksichtigt worden.

Der im Rentenreformgesetz vorgesehene Mechanismus überträgt die Veränderung der *durchschnittlichen* Abgabenbelastung des Arbeitnehmereinkommens gleichmäßig auf alle individuellen Renten. Dies bedeutet, daß bei einem Anstieg der durchschnittlichen Steuerquote bei den Bruttolöhnen und -gehältern das Einkommen eines Arbeitnehmers ganz anders betroffen werden kann als das Einkommen eines Rentners, der der gleichen sozialen Schicht entstammt. Während das Arbeitseinkommen auf der Basis des individuell verdienten Entgelts besteuert wird, soll für den Anstieg aller Renten eine gleiche Belastungsquote maßgeblich sein, die nichts mit der Höhe des tatsächlich bezogenen Einkommens zu tun hat. Steigt z.B. die Steuerbelastung höherer Arbeitsentgelte, kann dies zu generell niedrigeren Rentensteigerungen führen.

Besonders betroffen von dieser Ungleichbehandlung sind die Bezieher von Renten, deren Höhe unterhalb des steuerlichen Grundfreibetrages liegt. Dieser wird nach der Steuerreform 1990 für Alleinstehende bei 5 616 DM im Jahr und für Ehepaare 11 232 DM betragen. Nach der

Statistik der Bestandsrenten im Jahr 1988 beziehen 28 vH der Männer in der Arbeiterrentenversicherung (14 vH Angestelltenversicherung) weniger als 950 DM monatlich (11 400 DM im Jahr); 56 vH der Frauen in der Arbeiterrentenversicherung (28 vH Angestelltenversicherung) erhalten weniger als 450 DM monatlich (5 400 DM im Jahr). Auch wenn diese niedrigen Renten die einzigen Einkommensquellen sind, werden sie durch Steuererhöhungen bei Arbeitnehmern indirekt mitbelastet. Unter verteilungspolitischem Gesichtspunkt wäre auch bei den Renten eine individuelle Behandlung sinnvoll. Dafür wäre eine Neuordnung der Besteuerung erforderlich, bei der die Renten — den Pensionen vergleichbar — besteuert werden, die Beiträge aber völlig steuerfrei bleiben. Dies hätte auch den Vorteil, daß der Mehrfachbezug von Renten erfaßt wird.

Außer den problematischen Verteilungseffekten muß beachtet werden, daß die Kopplung der Renten an die Abgabenquoten der Löhne durchaus auch die absolute Höhe der Durchschnittsrenten gefährden kann. Es reichen zwar mäßige Wachstumsraten aus, um bei den vorhersehbaren Trends der demographisch bedingt steigenden Abgabenquoten noch einen Anstieg des Nettolohns zu ermöglichen. Für das Wirtschaftswachstum im herkömmlichen Sinne könnte es jedoch künftig langfristig wirksame Bremsen geben. Wenn zeitweise die durchschnittlichen Nettolöhne sinken würden — was man langfristig nicht völlig ausschließen kann —, würde das zu einem Absinken des ohnehin niedrigen Lebensstandards auch in den unteren Einkommensklassen der Ruheständler führen. Im Zuge der Reform müßten daher Maßnahmen ergriffen werden, mit denen Rentnerhaushalte mit geringem Einkommen vor solchen Konsequenzen bewahrt werden. Der Aufbau eines umfassenden Mindestsicherungssystems erscheint insbesondere vor dem Hintergrund des ökonomischen und demographischen Strukturwandels unabdingbar⁶.

Höherer Bundeszuschuß aus verteilungspolitischen Gründen erforderlich

Es ist keineswegs sichergestellt, daß Beitragszahler und Rentner langfristig von drastischen Belastungen ihres Einkommens verschont bleiben. Will man das Beitrags- und Leistungsrecht nicht in wichtigen Punkten ändern, müßte der Anteil des Bundes an den künftigen Aufwendungen der GRV weit stärker als vorgesehen erhöht werden. Die beabsichtigte Bindung des Bundesanteils an die Lohn- und Beitragsentwicklung entlastet die Rentenversicherung von den demographisch bedingten Aufwendungen wenig, solange das Ausgangsniveau des

⁶ Vgl. „Strukturreform“ der gesetzlichen Rentenversicherung ohne Berücksichtigung des Wandels ökonomischer und gesellschaftlicher Strukturen? Bearb.: Ellen Kirner und Hans-Jürgen Krupp. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 50/87, S. 661 ff.

Bundesanteils gering ist⁷. Schon heute liegt der Zuschuß weit unter den Aufwendungen für Aufgaben, die in den Verantwortungsbereich der gesamten Gesellschaft fallen⁸. Dies gilt z.B. für die arbeitsmarktbedingten Frührenten. Statt daß der Bundesanteil nachhaltig erhöht wird, sollen nach dem Willen des Gesetzgebers langfristig auch noch zusätzliche Leistungen, nämlich weitere rentensteigernde Kindererziehungs- und Berücksichtigungszeiten, von der Versichertengemeinschaft finanziert werden.

Es ist nicht zu vertreten, die Gemeinschaft der Sozialversicherten mit diesen auf gesamtgesellschaftliche Gründe zurückführbare Kosten zu belasten. Dies gilt umso mehr, als beitragszahlende Eltern von den familienpolitisch motivierten Leistungen ausgeschlossen werden, andererseits aber Bevölkerungsgruppen davon profitieren, die — wie die nicht erwerbstätigen Ehefrauen der Selbständigen und der Beamten — ansonsten nicht zum Kreis der beitragszahlenden Bevölkerung gehören⁹. Somit ist nicht verwunderlich, daß in der öffentlichen Diskussion heute gefordert wird, mindestens die gesamten Aufwendungen für die bei der Rente angerechneten Kindererziehungszeiten aus Steuern zu finanzieren.

Ähnliche Überlegungen führen zu der Frage, warum Beitragszahler und Rentner — dies sind ja, auf einen längeren Zeitraum gesehen, nicht unterschiedliche Personengruppen, sondern dieselben Versicherten in unterschiedlichen Lebensphasen — in der vorgesehenen Weise die finanziellen Konsequenzen der ungünstigen Altersstruktur tragen sollen. Bei der wichtigsten Ursache dieser Strukturveränderung, der rückläufigen Geburtenhäufigkeit, handelt es sich ebenfalls um ein gesellschaftliches Phänomen. Es erscheint daher als legitim zu fordern, daß die Kosten dieser Entwicklung zumindest zu einem weit höheren Teil als vorgesehen nach den Grundsätzen der steuerlichen Leistungsfähigkeit auf die gesamte Gesellschaft umgelegt, also vom Bund finanziert werden. Damit würden auch Einkommensempfänger außerhalb des Versicherungssystems mehr als vorgesehen zur Finanzierung der Rentenausgaben herangezogen. Vor allem aber ist aus folgendem Grund dringend für einen höheren Bundesanteil zu plädieren: Werden die demographisch bedingten Kosten tatsächlich im vorausberechneten Umfang steigen, können nur abgestimmte Bemühungen der Fiskal- und Sozialpolitik die Probleme optimal lösen. Nur bei langfristigen Finanzierungsplanungen besteht die Möglichkeit, im Staatshaushalt Umschichtungen vorzunehmen und steigende Zuschüsse an das Alterssicherungssystem durch Einsparungen in anderen Bereichen zu kompensieren.

Invalidität begrenzt Hinausschieben der Altersgrenzen

Längere Ausbildungszeiten und früherer Rentenbeginn einerseits und die verlängerte Lebenserwartung anderer-

seits führen zu finanziellen Belastungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Über ein Hinausschieben des Renteneintrittsalters auf 65 Jahre soll nun dem drohenden Ungleichgewicht entgegengewirkt werden. Eine Verlängerung der Erwerbsphase hätte unter finanzieller Sicht einen doppelten Effekt: es würden für mehr Jahre Beiträge gezahlt, und die Rentenlaufzeit würde verkürzt.

Ob Einsparungen in der erhofften Höhe eintreten, ist auf der einen Seite eine Frage der künftigen Arbeitsmarktlage. Nur bei ausreichender Nachfrage können Ältere weiterbeschäftigt werden, ohne daß die Arbeitslosigkeit der Jüngeren zunimmt. Auf der anderen Seite besteht kein Zweifel daran, daß es zwar für einen relativ großen Kreis älterer Beschäftigter einen gewissen Spielraum für den Rentenbeginn gibt, dieser jedoch durch die mit steigendem Alter zunehmende Erwerbsunfähigkeit eingeschränkt wird.

Seit langem schon liegt die Grenze für das „normale“ Altersruhegeld bei 65 Jahren. Sonderregelungen, die mit dem Gesetz abgeschafft werden sollen, gibt es für langjährig erwerbstätig gewesene Versicherte: Die „flexible“ Altersgrenze kann vom vollendeten 63. Lebensjahr an in Anspruch genommen werden. Außerdem können Frauen, die ein bestimmtes Soll an Versicherungszeiten nachweisen, bereits mit 60 Jahren in den Ruhestand treten. Das tatsächliche Rentenzugangsalter liegt jedoch häufig weit unter den Grenzen für den Ruhestand. So betrug es im Jahre 1987 für die Männer in der gesetzlichen Rentenversicherung durchschnittlich 59 Jahre. Ausschlaggebend für diesen erstaunlich niedrigen Durchschnitt ist der hohe Anteil der Versicherten, die schon vor Erreichen des Ruhestandsalters Invaliditätsrenten beantragen: 28 vH aller 1987 erstmals bewilligten Renten wurden aufgrund von Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit gezahlt. In den

⁷ 1987 betrug der Bundeszuschuß 17,5 vH der Rentenausgaben der Angestellten- und Arbeiterrentenversicherung. Dieser Anteil liegt weit unter dem Wert, der sich langfristig durchgesetzt hatte. Im Bereich der Invalidenversicherung lag der Anteil der Zuschüsse des Reiches im Zeitraum 1891 bis 1938 zwischen 40 und 30 vH der Rentenausgaben. Nach relativ hohen Anteilen des Bundes an den Ausgaben der Angestellten- und Arbeiterrentenversicherung in den frühen fünfziger Jahren (1953: 47 vH) wurde das Niveau von 20 vH vom Jahr 1969 an unterschritten. Vgl. R. Mörschel, Die Zuschüsse des Staates zu den gesetzlichen Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung, Heft 6/1978, S. 339, 342.

⁸ Nach neuesten Berechnungen wird der Anteil der Leistungen der Rentenversicherungsträger, die versicherungsfremder Art sind, d.h. nicht beitragsbezogene Leistungen sind, auf 35 vH der Rentenausgaben geschätzt. Vgl. U. Rehfeld, H. Luckert, Die versicherungsfremden Leistungen der Rentenversicherung — Eine Schätzung von Häufigkeiten und Volumen. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung, Heft 1-2/1989, S. 42 ff.

⁹ Da fünf Versicherungsjahre genügen, um vom 65. Lebensjahr an ein Altersruhegeld zu erhalten, würde künftig bereits mit zwei Kindern die Voraussetzung für eine Rente erfüllt werden können.

**Anteil der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten
an den Versichertenrentenzugängen
der Arbeiter- u. Angestelltenversicherung**

Jahr	Männer und Frauen		
	Insgesamt	Berufs- unfähigkeit	Erwerbs- ¹⁾ unfähigkeit
1960	63,4	29,9	33,5
1965	49,3	18,0	31,3
1970	46,9	12,5	34,4
1971	47,7	9,1	38,7
1972	47,3	7,7	39,6
1973	36,7	5,9	30,8
1974	38,7	5,6	33,1
1975	41,2	5,1	36,1
1976	40,9	4,8	36,0
1977	44,7	4,0	40,7
1978	47,9	3,8	44,1
1979	48,9	3,6	45,3
1980	49,1	3,5	45,6
1981	51,3	3,8	47,4
1982	50,8	4,5	46,4
1983	49,8	4,9	44,9
1984	47,6	4,8	42,8
1985	36,7	4,4	32,3
1986	29,1	3,6	25,4
1987	28,2	3,4	24,8

¹⁾ bei 60 Monaten Wartezeit.
Quelle: VDR Statistik, Rentenzugang, jeweilige Jahrgänge.

letzten zwei Jahrzehnten lag der Anteil der Neurentner, die eine Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente bezogen, zwischen 51 vH und 28 vH (vgl. Tabelle)¹⁰. Das durchschnittliche Zugangsalter der Invaliditätsrentner betrug im Jahr 1987 bei den Männern 56 und bei den Frauen 55 Jahre.

Viele Arbeitnehmer, die nach der noch geltenden Rechtslage bereits vom vollendeten 60. oder 63. Lebensjahr an Altersruhegeld beziehen, würden bei dem Hinausschieben des Ruhestandes in Zukunft vermutlich etwa im gleichen Alter, dann allerdings als Invaliditätsrentner, aufhören zu arbeiten. Dies muß als Konsequenz der mit steigendem Alter abnehmenden Arbeitsfähigkeit gesehen werden. Der finanzielle Entlastungseffekt eines Hinausschiebens der Altersgrenze wird durch diese Abhängigkeiten vermutlich bei weitem nicht die von vielen Seiten erhoffte Höhe erreichen.

Eine Entlastung wäre allerdings dann zu erreichen, wenn es gelänge, den noch eingeschränkt Erwerbsfähigen eine Teilrente zu gewähren und einen Teilzeit-Arbeitsplatz zu verschaffen, statt sie in den Ruhestand zu schicken¹¹. Es gibt heute einen größeren Personenkreis,

der nur deshalb eine Erwerbsunfähigkeitsrente bezieht, weil kein geeigneter Teilzeitarbeitsplatz nachgewiesen werden kann¹². Die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen für diesen Personenkreis würde über die zusätzlichen Beiträge und die Teilrentenzahlung die Rentenversicherungsträger entlasten. Eine Strategie, die auf die Bereitstellung von Teilzeitarbeitsplätzen abstellt, erfordert allerdings, über den engen Bereich der Alterssicherung hinauszugehen und die Bereiche Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik stärker zu verknüpfen. Die Rentenversicherung kann nicht die Instanz sein, die die Folgen unzureichender Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik austragen muß.

Unter denjenigen Versicherten, die bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres erwerbstätig bleiben, wird der Kreis derjenigen groß sein, die es sich finanziell nicht leisten können, vor dieser Altersgrenze auszusteigen. Ein vergleichsweise niedriges Einkommen ist häufig mit ungünstigen Arbeitsbedingungen korreliert. Hier sind versicherungsmathematische Abschläge nicht zu vertreten. Statt eine pauschale Anhebung der Altersgrenze vorzunehmen, wäre es allenfalls denkbar, die Voraussetzungen für das flexible Altersruhegeld zu verschärfen. Unter den heutigen Bedingungen erscheint eine Altersgrenze von 63 Jahren für jene Versicherten als angemessen, die sehr lange im Arbeitsleben standen oder die eine gewisse Zeit durch die neben der Erwerbstätigkeit geleistete Erziehungs- oder Pflegearbeit doppelt belastet waren. Zeiten im Bereich von 40 Erwerbsjahren, entsprechend vermindert um die Jahre einer Doppelbelastung, dürften als Voraussetzung hierfür ausreichend sein.

**Problematische Verteilungs- und
Anreizeffekte durch Aufwertung der Familienarbeit
nur bei Hausfrauen(-männern)**

Die geplanten familienpolitischen Maßnahmen zielen darauf, die Leistung der Betreuung von Kindern und er-

¹⁰ Das Absinken von dem dauerhaft hohen Niveau von ca. 50 vH auf die niedrigen Quoten in den letzten Jahren ist einerseits auf die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug einer Invaliditätsrente seit dem 1.1.84 zurückzuführen. Andererseits sind die Zugangshäufigkeiten für BU/EU-Renten verzerrt, da zum gleichen Zeitpunkt die Wartezeit für den Bezug einer Altersrente von 15 auf 5 Jahre verkürzt wurde. 1987 hatte sich die Zahl der Anträge auf Altersruhegeld vor Vollendung des 65. Lebensjahres gegenüber dem Jahr 1983 fast vervierfacht. Viele ältere Versicherte, die bereits das 65. Lebensjahr weit überschritten haben, hatten erst nach dieser Gesetzesänderung die Möglichkeit, eine Altersrente zu beantragen. Hinzu kommen Frauen, die durch Zuerkennung der Kindererziehungsjahre die Wartezeit erfüllen.

¹¹ Vgl. Gert Wagner, Ellen Kirner, Jürgen Schupp, in: Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Stufenweise in den Ruhestand? Gutachten des DIW über die verteilungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung eines Teilrentensystems. Berlin 1988.

¹² Immerhin ist nach der BSG-Entscheidung im Jahr 1969 der Anteil der Berufsunfähigkeitsrenten von ca. 14 vH auf gut 3 vH gesunken.

wachsenen Pflegebedürftigen partiell aufzuwerten, allerdings lediglich für den Fall, daß in der betreffenden Zeit keine oder nur eine geringfügige Erwerbstätigkeit ausgeübt wird. Die Ausweitung der als Beitragszeiten anerkannten Erziehungszeiten auf das zweite und dritte Lebensjahr der nach 1991 geborenen Kinder soll nämlich, wie das bisher schon bei dem ersten der Fall ist, nur für Hausfrauen(-männer) gelten: Wenn neben der Familienarbeit, z.B. aufgrund einer versicherungspflichtigen Beschäftigung, Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung geleistet werden, führt dies dazu, daß der Rentenbonus für die Kindererziehung fortfällt oder gekürzt wird¹³. Bei denjenigen Versicherten, bei denen die Voraussetzungen zur Anerkennung der Kindererziehungszeiten vorliegen, sollen ferner die Zeit bis zum vollendeten zehnten Lebensjahr eines Kindes und Lücken, die durch eine nicht erwerbsmäßige Pflege eines Schwerpflegebedürftigen entstehen, als rentenrechtliche Zeit berücksichtigt werden. Im Rahmen des Gesamtleistungsmodells vermindern diese „Berücksichtigungszeiten“ das Gewicht der Lücken im Versichertenverlauf, führen damit zu einer höheren Bewertung beitragsfreier Zeiten und wirken somit rentensteigernd. Außerdem soll die „Rente nach Mindesteinkommen“ auch an Versicherte gezahlt werden, die Unterbrechungen ihres Erwerbslebens haben, aber einschließlich der Berücksichtigungszeiten aufgrund von Kindererziehung oder Pflege 35 rentenrechtlich relevante Jahre erreichen. Schließlich erleichtern es die Berücksichtigungszeiten, die Voraussetzungen für den frühzeitigen Rentenbezug bei Invalidität oder für die flexible Altersgrenze zu erreichen.

So sehr im Prinzip Maßnahmen zu begrüßen sind, die zu einer eigenständigen Sicherung auch der Hausfrauen und zu einer Aufwertung der Erziehungs- und Pflegetätigkeiten führen, ist doch das Konzept der geplanten familienpolitischen Leistungen zu kritisieren: Kindererziehungszeiten, die mit Zeiten einer sonstigen eigenen Versicherung zusammenfallen, sollen bei der Rente nicht anerkannt werden, und zwar mit der Begründung, daß in diesen Fällen keine „Versicherungslücke“ vorliegt. Damit wird die Arbeit für die Familie vieler Erwerbstätiger überhaupt nicht honoriert, wobei die dafür angeführte Begründung in sich nicht schlüssig ist. Erstens ist die Grenze, bis zu der die Renten um den für die Kindererziehung vorgesehenen Bonus aufgestockt werden sollen, zu niedrig; dadurch wird für die Erziehungszeit ein geringes Rentenniveau geradezu programmiert, weil dieses durch eigene Beitragszahlung nicht erhöht werden kann¹⁴. Statt einer Obergrenze von 75 vH der durchschnittlichen Beitragsleistung wäre allenfalls die Beitragsbemessungsgrenze zu vertreten. Von großer Bedeutung ist zweitens, daß alle „Versicherungslücken“ nach dem dritten Geburtstag des Kindes überhaupt nicht berücksichtigt werden. Es besteht aber kein Zweifel darüber, daß durch die Kindererziehung die Chancen für den Erwerb von Einkommen und Rentenansprüchen in der Regel dauerhaft gemindert sind¹⁵. Die

Zahl der Mütter mit einer vollständigen Berufskarriere und hoher eigener Alterssicherung, die man wohl durch die Konstruktion der Regelungen von der Anerkennung der Kindererziehungszeiten ausschließen will, ist bisher noch klein. Häufiger wird das Ausschlußkriterium aber dort greifen, wo die Eltern neben der Kinderbetreuung aus wirtschaftlicher Notwendigkeit erwerbstätig sind. Dies gilt z.B. für Alleinerziehende und Ehefrauen von Arbeitslosen oder gering entlohnten Arbeitern. Diese Mütter haben meistens nicht nur niedrige eigene Renten, sondern auch keine bzw. eine unzureichende Hinterbliebenenversorgung. Es erscheint als unververtretbar, sie zwar von der Anrechnung von Kindererziehungszeiten auszuschließen, sie aber später über Beiträge und Steuern zur Finanzierung der „familienpolitischen“ Maßnahmen heranzuziehen.

Dies gilt umso mehr, als die daraus folgenden zusätzlichen Rentenleistungen unabhängig von jeder verteilungspolitischen Beurteilung der jeweiligen Versorgungssituation gewährt werden sollen. So erhalten auch diejenigen Ehepaare, die bereits über das Erwerbseinkommen, die Rente, die Pension oder sonstige Versicherung des Ehemannes ausreichend abgesichert sind, noch eine Aufstockung des Haushaltseinkommens. Wie problematisch das Konzept der neuen familienpolitischen Leistungen ist, zeigt sich besonders deutlich bei den Witwenrenten. Beide Leistungsarten basieren auf dem Leitbild der Hausfrauenehe. Die gesellschaftliche Arbeitsteilung, bei der dem Mann die Rolle des „Alleinverdieners“ zugewiesen ist, basiert auf dem Grundsatz, daß in weiten Kreisen der Bevölkerung das Erwerbseinkommen des Mannes und die daraus abgeleiteten Transfers (wie die Witwenrenten) im Grundsatz hoch genug sind, den Lebensunterhalt der nicht erwerbstätigen Ehefrau zu sichern. Beschränkt man die familienpolitisch motivierten Transfers auf Hausfrauen, dann nimmt man in Kauf, daß Haushalte mit relativ hohem Einkommen systematisch begünstigt und sozial schwache, auf die Erwerbsarbeit angewiesene Eltern benachteiligt werden. Diese Konse-

¹³ Nur wenn während der ersten drei Lebensjahre des Kindes keine oder nur geringe Beiträge gezahlt oder auf sonstigem Wege nicht Rentenanwartschaften aufgebaut werden, die 75 vH des durchschnittlichen Verdienstes aller Versicherten entsprechen, werden für diese Zeit bis zur Grenze von diesen 75 vH Anwartschaften für die Kindererziehung angerechnet bzw. sonstige Anwartschaften werden bis zu der angegebenen Grenze erhöht. Vgl.: Unzureichende und ungleiche Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung im Rentenrecht. Bearb.: Ellen Kirner, Volker Meinhardt und Jürgen Schupp. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 40/86, S. 501 ff.

¹⁴ So hat der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger dazu aufgerufen, während der betreffenden Lebensmonate des Kindes keine freiwilligen Beiträge zu entrichten. In: VDR-Info vom 19.10.1988, S. 5.

¹⁵ Vgl. hierzu: Empirische Befunde zur Frage der Anrechnung von Kindererziehungszeiten. Bearb.: Ellen Kirner, Volker Meinhardt und Jürgen Schupp. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 40/86, S. 507 ff.

quenz widerspricht nicht zuletzt dem Prinzip des sozialen Ausgleichs in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Selbst wenn man die hinter der Neuregelung stehende Absicht akzeptiert, ökonomische Anreize für die Nichterwerbstätigkeit von Müttern oder Vätern kleiner Kinder zu schaffen, ist das Ausschlußkriterium problematisch. Abgesehen davon, daß solche Anreize nur dort wirken können, wo es überhaupt eine „Wahlfreiheit“ zwischen ausschließlicher Familien- und Berufsarbeit gibt, widerspricht es bei der noch immer gegebenen gesellschaftlichen Arbeitsteilung dem Ziel der beruflichen Förderung von Frauen, wenn man erwerbstätige Mütter von der rentenrechtlichen Anerkennung der Kindererziehungs- und Pflegeleistungen ausschließt.

Angesichts dieser Probleme erscheint es als unabdingbar, bei der anstehenden Reform endlich damit zu beginnen, ein neues, dem gesellschaftlichen Wandel angemessenes System der Alterssicherung *nichterwerbstätiger* Ehefrauen einzuführen. Dabei ist es nicht nur notwendig, die Frage der Konkurrenz zwischen Anerkennung der Familienarbeit und Zeiten eigener Beitragszahlung einerseits und Witwenrenten andererseits neu zu beantworten. Sondern es ist auch zu empfehlen, für heute jüngere Ehepaare bzw. künftige Eltern eine Beitragspflicht für eine eigenständige Sicherung der nicht oder geringfügig erwerbstätigen Partner in der Lebensphase anzukündigen, in der keine Kinder (mehr) im Haushalt betreut werden müssen. Der Anstieg der Beitragssätze, der auch durch die hohen Kosten der Witwenrenten bedingt wird, könnte gebremst werden, wenn man die abgeleiteten Ansprüche allmählich durch eigenständige ersetzen würde. Insbesondere im Hinblick auf die Opfer, die man mit der Rentenreform den langjährig erwerbstätigen Versicherten zumuten will, erscheint eine stärkere Beteiligung von Ehepaarhaushalten an der Finanzierung der Hinterbliebenenversorgung für nicht erwerbstätig gewesene Witwen zumutbar.

Fazit

Zu kritisieren ist, daß in dem Reformkonzept sozial- und verteilungspolitische Aspekte nicht ausreichend berücksichtigt sind. Die familienpolitisch motivierten Rentenleistungen, die nur Hausfrauen(-männern) zugute kommen, führen systematisch zu Verteilungswirkungen, die nicht mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs vereinbar sind: Beitragszahler(innen) auch aus dem unteren Einkommensbereich werden benachteiligt; dagegen treten die zusätzlichen Leistungen an nichterwerbstätige Elternteile zu der heute bestehenden Begünstigung durch die Regelungen der Hinterbliebenenrente, obwohl die Familienarbeit bereits häufig mit dem Einkommen des Ehepartners bzw. den daraus abgeleiteten Rentenansprüchen ausreichend abgesichert ist. Auch im Hinblick auf das Ziel der beruflichen Förderung von Frauen ist eine Diskriminierung erwerbstätiger Eltern abzulehnen.

Es ist vertretbar, für heute junge Ehepaare eine Beitragspflicht für den nicht voll erwerbstätigen Partner — unter Ausschluß einer Kinderbetreuungsphase — einzuführen und allmählich die Witwenrenten durch eigenständige Ansprüche zu ersetzen. Statt die Anerkennung von Kindererziehungszeiten auf Hausfrauen zu beschränken, wäre es mit den Prinzipien der Beitragsgerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs besser vereinbar, *allen* Eltern, die ihre Kinder überwiegend erzogen haben (bzw. *allen* Partnern, die dies gemeinsam getan haben, zur Hälfte), je Kind „Babyjahre“ als Zuschlag zur Rente anzuerkennen und dieses Konzept nach und nach auszubauen.

Der Bundeszuschuß an die gesetzliche Rentenversicherung muß stärker als beabsichtigt erhöht werden. Dies ist jedenfalls bei der bisher vorgesehenen Struktur des Leistungsrechts erforderlich, sollen unvertretbare Verteilungswirkungen vermieden werden, die sich aus linearen Belastungen des Lebenseinkommens durch Beitragssteigerungen einerseits und durch die „Netto-Anpassung“ andererseits ergeben. Auf Sanierungsmaßnahmen, die — wie die beabsichtigte Schlechterstellung von Arbeitslosen bei der Rentenberechnung — gegen das Prinzip des sozialen Ausgleichs verstoßen, sollte verzichtet werden. Die zusätzlichen Anforderungen an den Bundeshaushalt müßten in eine langfristige Finanzplanung einbezogen werden. Es gibt viele Komponenten im Leistungsspektrum der GRV, die eine Erhöhung des Bundesbeitrags legitimieren würden, weil sie auf gesellschaftlich vertretbare Sachverhalte zurückführbar sind. Zu diesen Komponenten gehören z.B. die arbeitsmarktbedingten Frührenten aber auch alle familienpolitisch motivierten Leistungen einschließlich eines großen Teils des Aufwands für die Witwenrenten. Der Anteil des Bundes an den Rentenausgaben müßte spätestens von Beginn des neuen Jahrtausends an stufenweise derartig erhöht werden, daß der GRV solche Ausgaben erstattet werden. Er wäre dann entsprechend der vorgesehenen Dynamisierungsformel mindestens konstant zu halten.

Eine einheitliche Heraufsetzung der Altersgrenzen auf 65 Jahre ist abzulehnen, weil dies Versicherte mit frühem Berufseintritt und sehr langjähriger Erwerbstätigkeit unverhältnismäßig hart treffen würde. Stattdessen könnten die Voraussetzungen für das „flexible Altersruhegeld“ (vom vollendeten 63. Lebensjahr an und weiterhin ohne Rentenabschläge) insoweit verschärft werden, als eine längere Erwerbstätigkeit gefordert wird. Hierbei sollten Zeiten der Doppelbelastung durch neben der Erwerbsarbeit geleisteten Kindererziehung angemessen berücksichtigt werden.

Der gesellschaftliche Wandel wird eine grundlegende Neuorientierung in der Alterssicherung erfordern; dabei sind lange Vorlauf- und Übergangszeiten zu berücksichtigen. Es wäre daher angebracht gewesen, bereits die jetzt anstehende Reform in dieser Richtung zu gestalten statt überkommene Strukturen zu verfestigen.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948. Format DIN A 5.

- Nr.123 **Zweimal deutsche Sozialpolitik.** Von Peter Mitzscherling. 136 S. 1978. DM 26,—.
- Nr.124 **Forschung und Entwicklung in der Berliner Industrie.** Ergebnisse einer Befragung. Von Burkhard Dreher. 112 S. 1978. DM 36,—.
- Nr.125 **Maßnahmen für eine sichere und umweltverträgliche Energieversorgung.** Von Urs Dolinski und Hans-Joachim Ziesing unter Mitarbeit von Klaus-Dieter Labahn. 379 S. 1978. DM 148,—.
- Nr.126 **Zur Lage und Entwicklung der deutschen Filmwirtschaft.** Von Burkhard Dreher. 93 S. 1978. DM 32,80.
- Nr.127 **Neuberechnung der Wegekosten im Verkehr für das Jahr 1975.** Von Heinz Enderlein. 48 S. 1978. DM 18,60.
- Nr.128 **Regionalplanung und regionale Wirtschaftsstruktur in der Deutschen Demokratischen Republik.** Von Angela Scherzinger und Herbert Wilkens. 89 S. 1979. DM 33,60.
- Nr.129 **Das Kaufkraftverhältnis zwischen D-Mark und Mark (DDR). Eine Neuberechnung.** Von Charlotte Otto-Arnold. 76 S. 1979. DM 24,60.
- Nr.130 **Industrielle Strukturprobleme und sektorale Strukturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft.** Von Fritz Franzmeyer. 160 S. 1979. DM 59,60.
- Nr.131 **Zur Interdependenz der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung.** Grundlagen eines simultanen interregionalen Modells für die Bundesrepublik Deutschland. Von Herwig Birg. 290 S. 1979. DM 118,—.
- Nr.132 **Zum Problem der Substitutionsmöglichkeit von Mineralölprodukten durch andere Energieträger — dargestellt am Beispiel eines Bundeslandes.** Von Urs Dolinski und Klaus-Dieter Labahn. 106 S. 1980. DM 44,60.
- Nr.133 **Möglichkeiten der künftigen Strombedarfsdeckung in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Eckhard Casser, Jörg-Peter Weiß und Hans-Joachim Ziesing. 131 S. 1980. DM 55,30.
- Nr.134 **Lohnentwicklung und Lohnpolitik als Bestimmungsgründe konjunktureller Verläufe und struktureller Verschiebungen.** Von Hans-Peter Basler. 102 S. 1981. DM 44,80.
- Nr.135 **Elemente regionaler Wohnungsmarkmodelle und offene Fragen der Wohnungsmarkanalyse.** Von Bernd Bartholmai. 43 S. 1982. DM 22,60.
- Nr.136 **Entwicklung und Struktur des deutsch-sowjetischen Handels — Seine Bedeutung für die Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion.** Von Jochen Bethkenhagen und Heinrich Machowski. 83 S. 1982. DM 44,—.
- Nr.137 **Berechnung der Kosten für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1981.** Von Heinz Enderlein. 59 S. 1983. DM 22,60.
- Nr.138 **Die Bedeutung des innerdeutschen Handels für die Wirtschaft der DDR.** Von Doris Cornelsen, Horst Lambrecht, Manfred Melzer und Cord Schwartau. 203 S. 1983. DM 84,—.
- Nr.139 **Beurteilung der Wirtschaftlichkeitsschwelle und Analyse der Produktionskapazitäten bei neuen Technologien zur Energieeinsparung in mittel- und längerfristiger Sicht.** Von Hans-Joachim Ziesing. 458 S. 1983. DM 198,—.
- Nr.140 **Neuorientierung in den Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Entwicklungsländern.** Von Fritz Franzmeyer, Hans J. Petersen (Hrsg.). 251 S. 1984. DM 44,60.
- Nr.141 **Messen und Ausstellungen als expansive Dienstleistungen.** Von Uwe Müller. 100 S. 1985. DM 22,60.
- Nr.142 **Präferenzregelung der Forschungs- und Entwicklungsförderung in Berlin.** Von Kurt Hornschild. 68 S. 1985. DM 19,80.
- Nr.143 **Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen.** Von Franz-Josef Bade. 280 S. 1987. DM 56,—.
- Nr.144 **Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt.** Von Peter Hrubesch und Siegfried Schultz (Hrsg.). 259 S. 1987. DM 54,—.
- Nr.145 **Die Beseitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft — Vorteile und Probleme einer Harmonisierung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern im europäischen Binnenmarkt.** Von Rüdiger Parsche, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann unter Mitarbeit von Georg Erber und Hansjörg Haas. 468 S. 1988. DM 82,60.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00
BTX-Systemnummer * 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Hans Heuer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Frieder Meyer-Krahmer, Dr. Reinhard Pohl, Prof. Dr. Werner Rothengatter, Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Gesetzentwurf zur Rentenreform 1992: Neuorientierung erforderlich. Bearbeitet von Ellen Kirner und Volker Meinhardt.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 125,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten