



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 40·41/79

Berlin

11. Oktober 1979

46. Jahrgang

Rentenreform 1984: Neue Probleme schaffen, ohne die alten zu lösen?

Stellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen

Die Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen (84er-Kommission) hat unlängst ein Bündel von Vorschlägen vorgelegt, die breiten Spielraum für die politische Entscheidung bieten. Die bisherigen Reaktionen im politischen Raum lassen befürchten, daß es zu Lösungen kommt, die zu erheblichen finanziellen Mehrbelastungen des Systems der sozialen Sicherung führen, ohne daß die Bereiche der Unterversorgung beseitigt werden.

Eine Vergrößerung der finanziellen Lasten ist nicht vertretbar. Auch wenn die Rentenfinanzierung im nächsten Jahrzehnt als gesichert angesehen werden kann, ist langfristig allein aufgrund der demographischen Entwicklung mit erheblichen Finanzierungsproblemen zu rechnen. Wenn es daraufhin spätestens nach der Jahrtausendwende zu Senkungen des Rentenniveaus käme, würde sich die Situation im Bereich kleiner Renten weiter verschlechtern.

Aufgabe der 84er-Kommission war, Vorschläge für den Aufbau einer eigenständigen sozialen Sicherung der Frau zu machen. Dies ist allenfalls in Ansätzen gelungen. Nur ein konsequenter Ausbau der eigenständigen sozialen Sicherung der Frau würde jedoch den Wegfall der Rentenkumulation erlauben und so zu kostenneutralen Lösungen führen.

Ziele der Rentenreform reduziert

Die Bundesregierung hat 1977 beschlossen, die Hinterbliebenenversorgung von Witwen und Witwern neu zu regeln sowie die soziale Sicherung der Frau zu verbessern. Ziel dieses Vorhabens sei es,

- „die vom Bundesverfassungsgericht bis 1984 geforderte Gleichbehandlung von Mann und Frau in der Hinterbliebenenversorgung zu verwirklichen,

- eine Neuordnung der sozialen Sicherung der Frau zum Ausbau eigener Sicherungsansprüche für Alter und Invalidität zu erreichen,
- hierbei unter dem Gesichtspunkt der Beitragsäquivalenz soziale Ungerechtigkeiten zu korrigieren.“¹

¹ Beschluß der Bundesregierung über die Bildung einer Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen vom 17. August 1977, Zf. 1.

Die Vorschläge für eine Änderung des Rentenrechts im Sinne der genannten Ziele müssen sich finanziell auch langfristig verwirklichen lassen. Diese nahezu selbstverständliche Bedingung zu beachten, hat die Bundesregierung der 84er-Kommission ausdrücklich aufgegeben.

Die Mitglieder der Sachverständigenkommission haben ihren Auftrag restriktiv interpretiert. Seine Begrenzung liege in der Forderung, die soziale Rentenversicherung weiterzuentwickeln, dies verbiete Vorschläge für ein neues System².

Diese Auffassung über die Ziele der Rentenreform steht im Gegensatz zu einem Standpunkt, der in der öffentlichen Diskussion immer häufiger vertreten wird: Die Reform solle sich nicht auf die Hinterbliebenenversorgung beschränken, vielmehr sei eine umfassende Neuordnung des Alterssicherungssystems anzustreben. In der Tat erfordert die bis 1984 notwendige rechtliche Gleichstellung von Mann und Frau in jedem Fall tiefgreifende Änderungen, die mit großen Umstellungsschwierigkeiten verbunden sein werden. Derartige grundlegende Änderungen kann man ohnehin nur selten vornehmen, will man nicht das Vertrauen in die Sicherheit der Renten gefährden. Man sollte daher die jetzt gebotene Möglichkeit nutzen, auch die weiteren grundlegenden Probleme des deutschen Rentenversicherungssystems zu lösen.

Trotz der Verbesserungen, die das Rentenreformgesetz von 1972 brachte, ist ein nicht zu vernachlässigender Teil der Bevölkerung nicht oder nicht ausreichend gegen das Risiko des Einkommensausfalls im Alter oder bei Invalidität versichert. Die Mindestforderung müßte nun darin bestehen, daß wenigstens diejenigen, die von der sozialen Alterssicherung erfaßt werden, eine ausreichende Versorgung erhalten und nicht am Ende ihres Lebens auf Sozialhilfe angewiesen sind. Darüber hinaus ist freilich das weitergehende Ziel zu diskutieren, einen umfassenden Versicherungsschutz für alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen.

Eine fruchtbare Auseinandersetzung über die Ziele der Rentenreform wird erschwert durch die im politischen Raum verbreiteten „Besitzstandsüberlegungen“, die offensichtlich auch die Vorschläge der 84er-Kommission beeinflusst haben. Ohne Zweifel darf der Gesetzgeber nicht in vorhandene Besitzstände eingreifen. Er kann aber sehr wohl das Entstehen neuer Ansprüche beeinflussen. Soll die Reform diese Aufgabe erfüllen, ist in jedem Fall eine lange Übergangsphase notwendig. Für diejenigen, die jetzt neu in die Rentenversicherung eintreten, gilt jedenfalls das Besitzstandsargument nicht. Gerade diese werden ihre Rente aber in einer sehr kritischen Finanzierungssituation der Rentenversicherung erhalten.

Die „Teilhaberente“ nach den Vorschlägen der 84er-Kommission

Es gibt nach Ansicht der 84er-Kommission die folgenden vier Grundformen von Lösungen für die von der Bundesregierung gestellte Aufgabe:³

1. Neugestaltung der Witwen- und Witwerrenten in Anlehnung an das bisher geltende Recht
2. Teilhabe des überlebenden Ehegatten an der Gesamtversorgung aus der Ehe
3. Laufendes Splitting von Rentenanwartschaften während des Bestehens der Ehe
4. Mitversicherung für den haushaltsführenden Ehegatten.

Auf die Möglichkeit, diese Grundformen miteinander zu kombinieren, wird hingewiesen. Die Kommission hat sich unter Abwägung von Vor- und Nachteilen der vier Modelle für die „Teilhaberente“ entschieden. Danach soll es, solange beide Ehegatten leben, bei dem jetzt geltenden Recht bleiben, d. h. bei Invalidität oder im Alter erhält nur derjenige eine Rente, der eigene Anwartschaften erworben hat.

Witwen und Witwer sollen – jedoch nur im Fall der Invalidität oder wenn sie bestimmte Altersgrenzen erreichen oder wenn sie Kinder erziehen – eine Rente erhalten. Es gibt folgende unterschiedliche Vorschläge von drei Gruppen der Kommission darüber, wie die Renten bei Invalidität oder Alter – nach gleichen Maßstäben für Mann und Frau – berechnet werden sollen, und zwar aus:

- 75 vH der von beiden Ehegatten in der Ehe erworbenen Anwartschaften zuzüglich 100 vH an eigenen – außerhalb der Ehe erworbenen – Anwartschaften (Gruppe 1);
- 75 vH der von beiden Ehegatten insgesamt – in und vor der Ehe – erworbenen Rentenanwartschaften (Gruppe 2);
- 70 vH der von beiden Ehegatten insgesamt – in und vor der Ehe – erworbenen Rentenanwartschaften, verbunden mit einer Garantie des selbsterworbenen Anspruchs des überlebenden Ehegatten in Höhe von 100 vH (Gruppe 3)⁴.

Die Kommission schlägt außerdem vor, Zeiten anzurechnen, in denen Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr erzogen werden. Die Kosten

² Vgl. Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen: Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen. Gutachten der Sachverständigenkommission vom 21. Mai 1979, S. 14, Zf. 8.

³ Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau . . . , a.a.O., S. 33 ff.

⁴ Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau . . . , a.a.O., S. 47.

hierfür seien vom Bund zu tragen. Des weiteren empfehlen die Sachverständigen, unter bestimmten Voraussetzungen die mit der Pflege erwachsener Personen verbundene Tätigkeit in die Pflichtversicherung einzubeziehen und die Benachteiligung von Frauen durch geschlechtsspezifisch unterschiedliche Berechnungsgrößen („Tabellenwerte“) in den Rentengesetzen zu beseitigen⁵.

Das Ziel der eigenständigen Sicherung von Frauen wurde vernachlässigt

Bereits durch die Formulierung der vier „Grundformen“ haben die Sachverständigen der 84er-Kommission die Möglichkeit verworfen, ein vollständiges System für eine eigenständige Sicherung der Frau zu entwickeln. Die Grundformen 3 und 4 (die das Splitting der von beiden Ehepartnern während der Ehe erworbenen Anwartschaften einerseits und die Pflichtversicherung des haushaltsführenden Partners andererseits vorsehen) wären in einer Kombination sehr wohl geeignet, dieses Ziel nachhaltig zu fördern; diese Grundformen wurden aber abgelehnt⁶.

Obwohl die 84er-Kommission solche Lösungen positiv bewertet, nach denen „... der im Haushalt berufstätige, aber nicht erwerbstätige Ehegatte – heute in der Regel die Frau – ... bereits während bestehender Ehe eine eigene Sicherung gegen Invalidität und für das Alter erhält“, hat sie das Ziel der eigenständigen Sicherung in ihrem Vorschlag sehr eng definiert. Sie beschränkt sich darauf zu empfehlen, daß Frauen erst nach dem Tode ihres Ehemannes eigene Ansprüche aufgrund des Versicherungsverhältnisses des Partners erhalten.

Die Situation der verheirateten Frau würde nach dem Vorschlag der 84er-Kommission unverändert bleiben: Frauen, die nicht erwerbstätig waren, weil sie Kinder erzogen und den Haushalt geführt haben, stehen im Alter oder bei Invalidität ohne unmittelbare Ansprüche an die Sozialversicherung da. Sowohl aus der gestiegenen Erwerbsbeteiligung als auch aus Ergebnissen von Befragungen verheirateter Frauen ist aber zu schließen, daß die materielle Abhängigkeit vom Unterhalt durch den Ehemann auch in der intakten Ehe als unbefriedigend empfunden wird.

Unterversorgungsprobleme werden nicht gelöst

Die Transfer-Enquête-Kommission hat bei ihrer Untersuchung der Einkommenslage von Rentnern festgestellt, daß etwa 44 vH der Armutsbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland aus alleinstehenden alten Frauen bestand⁸; das waren ca. 150 000 Haushalte im Jahre 1973. Obwohl es aufgrund des Mangels an statistischen Informationen schwierig ist, die personelle Einkommensverteilung zu beurteilen, hat sich mittlerweile allgemein die Erkenntnis durch-

gesetzt, daß verheiratete Frauen häufig unzureichend gegen die Risiken des Unterhaltsausfalls gesichert sind. Die Rentenreform 1984 bietet die Chance, durch einen konsequenten Ausbau der eigenständigen Sicherung der Frau diesen offenkundigen Mißstand zu beseitigen. Demgegenüber ist nun zu befürchten, daß das Problem der Unterversorgung auch auf verwitwete Männer übertragen wird.

Die Teilhaberente würde im Normalfall lediglich dann eine graduelle Anhebung der Hinterbliebenenversorgung von Frauen mit sich bringen, wenn die Vorstellungen der Gruppen 2 und 3 verwirklicht werden, also alle Versicherungszeiten des früheren Partners angerechnet würden und nicht nur die in der Ehe entstandenen Anwartschaften, wie von Gruppe 1 vorgeschlagen wurde. Die Renten von Witwen, die keine oder nur geringe selbst erworbene Ansprüche haben, würden jedoch auch dann häufig immer noch unter dem Sozialhilfstandard liegen.

Dies läßt sich durch eine Analyse der Rentenstruktur im Jahr 1979 verdeutlichen. Dabei wird bewußt nur auf die Versichertenrente von Männern abgestellt, so daß die typischen Kleinrenten, die im wesentlichen an Frauen gezahlt werden, außer Ansatz bleiben⁹. Ausgehend von den Renten der Männer wurde in der Tabelle die Teilhaberente unter den Annahmen errechnet, daß die Ehefrau keine eigenen Beiträge gezahlt hat und 75 vH der Rente ihres Ehemannes erhält. Letzteres ist angesichts der unterschiedlichen Meinungen in der Kommission eine optimistische Annahme.

Legt man für 1979 DM 515 als sicher an der unteren Grenze der Sozialhilfesätze liegenden Wert zugrunde¹⁰, würden hiernach in der Arbeiterrentenversicherung 24 vH und in der Angestelltenversicherung 12 vH der Renten unter dem Niveau der Sozialhilfesätze liegen. Würden jeweils sechs Jahre für die Kindererziehung angerechnet, lägen die entsprechenden Anteile bei 16,5 und 5 vH.

⁵ Vgl. a.a.O., S. 78.

⁶ Zur Begründung vgl. Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau ..., a.a.O., S. 42 ff.

⁷ Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau ..., a.a.O., S. 42.

⁸ Transfer-Enquête-Kommission: Zur Einkommenslage der Rentner. Bonn 1979, S. 100 und S. 175.

⁹ Zwar kann man auch dann noch einwenden, daß hier Rentenfälle und nicht Renteneinkommen von Haushalten erfaßt werden; dieser Einwand übersieht aber, daß nach dem Zwischenbericht der Transfer-Enquête-Kommission 72 Prozent der Männer nur eine Versichertenrente erhielten. (Zur Einkommenslage der Rentner, a.a.O., S. 132.) Durch die Tabelle soll zudem die Situation gerade derjenigen Personen verdeutlicht werden, deren Rente aus dem Einkommen einer einzelnen Person abgeleitet wird.

¹⁰ Durchschnittlicher Regelsatz 1978 DM 295, zuzüglich 30prozentigem Alterszuschlag, zuzüglich DM 130 an durchschnittlichen Wohnungskosten.

Durchschnittliche Höhe von Versichertenrenten an Männer¹⁾ (Januar 1979) und daraus errechnete „Teilhaberente“ für Witwen
Annahmen: Die Frau hat keine eigene Rente; sie erhält 75 vH der Rente des Mannes

Versicherungszweig Anzahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre von bis unter Jahre	Versichertenrente an Männer (Durchschnitt aus EU-Renten und Altersruhegeld)	Häufigkeit der Fälle (Männer)		Teilhaberente	
		DM / Monat	1 000	vH	Annahmen über Jahre der Kindererziehung keine ²⁾ sechs DM / Monat
Arbeiterrentenversicherung					
5 - 10	210	28,8	1,3	157	283
10 - 15	329	43,2	2,0	247	365
15 - 20	414	144,9	6,7	311	417
20 - 25	550	143,5	6,6	412	522
25 - 30	687	156,3	7,2	515	627
30 - 35	826	173,1	8,0	620	734
35 - 40	993	290,1	13,4	745	864
40 - 45	1 175	408,7	18,9	881	1 005
45 und mehr	1 385	774,3	35,8	1 039	1 169
Durchschnittsrente bzw. Zahl der Fälle insgesamt	1 041	2 162,6	100	780	950
Angestelltenversicherung³⁾					
5 - 10	281	9,5	1,0	210	379
10 - 15	425	15,6	1,6	319	472
15 - 20	586	66,3	6,7	439	590
20 - 25	799	60,5	6,1	600	760
25 - 30	1 019	67,8	6,9	764	931
30 - 35	1 248	80,2	8,1	936	1 109
35 - 40	1 415	136,4	13,8	1 061	1 231
40 - 45	1 614	171,1	17,3	1 210	1 381
45 und mehr	1 806	379,5	38,5	1 355	1 524
Durchschnittsrente bzw. Zahl der Fälle insgesamt	1 439	987,0	100	1 079	1 314
1) Normalrenten ohne Umstellungsrenten und ohne Renten mit knappschaftlichem Leistungsanteil. - 2) Persönliche Bemessungsgrundlage wie Durchschnitt der entsprechenden Renten an Männer. - 3) Ohne die von der Angestelltenversicherung festgestellten Handwerkerrenten.					
Quellen: Deutscher Bundestag: Renten Anpassungsbericht 1979, Drucksache 8/2709, S. 14 ff. - Eigene Berechnungen.					

Die in der Tabelle angegebenen Werte sind zwar nicht repräsentativ für die absolute Rentenhöhe in der Zukunft. Die darin bezeichnete Struktur kann aber als Anhaltspunkt dafür dienen, die Bereiche der Unterversorgung auch in den Jahren nach der Rentenreform 1984 zu schätzen. Denn die Determinanten der Rentenstruktur ändern sich nur langsam und nicht immer in positiver Richtung.

Den Frauen mit niedrigen Ansprüchen aus der Versicherung des Ehemannes steht häufig als weitere Einkommensquelle eine eigene Rente zur Verfügung. Es wäre jedoch unrichtig, hieraus auf eine ausreichende Versorgung aller Witwen zu schließen. Einerseits haben die Untersuchungen der Transfer-Enquete-Kommission gezeigt, daß die Versorgungssituation von Personen mit sehr kleinen Renten trotz des Zusammentreffens mehrerer Einkunftsarten oft unzureichend ist. Andererseits ist zu beachten, daß noch 1977 fast jede zweite der Witwenrentnerinnen in der gesetzlichen Rentenversicherung nur eine Rente bezog¹¹. Gerade in diesem Kreis gibt es häufig Hinterbliebenenrenten, die nicht oder kaum

für den Lebensunterhalt ausreichen. Es ist mehr oder weniger dem Zufall überlassen, in welcher Versorgungssituation sich verheiratete oder verheiratet gewesene Frauen am Beginn ihres Rentenalters wiederfinden. Diesen Mißstand würde die Teilhaberente nicht abschaffen. Sie würde lediglich Aufbesserungen der Hinterbliebenenversorgung mit sich bringen, von denen übrigens auch solche Witwen profitieren würden, die bereits ausreichend versorgt sind.

Wird (abweichend vom Vorschlag der Gruppe 3) keine Garantie auf die selbsterworbenen Anwartschaften eingeführt, gibt die Tabelle auch an, wie hoch die Rente eines Witwers wäre, dessen frühere Ehefrau nicht selbst Versicherungsbeiträge geleistet hatte. Aus dem gegenwärtig noch hohen Anteil nicht erwerbstätiger Ehefrauen kann man schließen, daß

¹¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Rentenempfänger nach Art und Häufigkeit des Rentenbezugs. Ergebnis des Mikrozensus April 1977. In: Wirtschaft und Statistik, 1978, Heft 6, S. 385.

es selbst nach Ablauf einer längeren Übergangsphase künftig viele Männer geben würde, die ausschließlich auf den reduzierten Satz der „Teilhabe“ an ihren eigenen Rentenanwartschaften angewiesen wären und damit zum Teil auch in den Bereich der Unterversorgung gerieten.

Die Position der männlichen Versicherten mit nicht berufstätigen Ehefrauen würde sich allerdings dann weniger verschlechtern, wenn man die Teilhaberente lediglich aus den während der Ehezeit entstandenen Anwartschaften errechnete und die übrigen Zeiten wie bisher behandelte (Vorschlag der Gruppe 1). Die Situation vieler Witwen ohne eigene Beitragsleistungen würde unter diesen Bedingungen jedoch noch ungünstiger sein als nach der heute geltenden Regelung. Eine Sondererhebung der Versicherungsträger hat gezeigt, daß z. B. bei 60- bis 65-jährigen Männern rund ein Drittel der gesamten eigenen Anwartschaften vor der Ehe entstanden ist¹². Selbst wenn für die Berechnung der Teilhaberente nach dem Vorschlag der Gruppe 1 durchschnittlich nur ein Viertel der vom Mann erworbenen Anwartschaften unberücksichtigt bliebe, ergäbe sich eine Teilhaberente für die Witwe von rund 56 vH der Rente des Mannes (heutiger Stand: 60 vH).

Wirklichkeitsfremde Annahmen über die Ehe

Nach dem Vorschlag der Gruppe 1 sollte die Hinterbliebenenversorgung so ausgestaltet werden, daß der überlebende Partner lediglich an den während der Ehe gemeinsam erworbenen Anwartschaften teilhat. Die Berücksichtigung auch der davor liegenden Zeiten, wie sie die übrigen Sachverständigen empfehlen, wird abgelehnt, weil dies bei mehreren aufeinanderfolgenden Ehen zu Über- oder Unterversorgung führen könne¹³. Diesem Einwand muß voll zugestimmt werden.

Heiratet beispielsweise eine jüngere Frau einen bereits geschiedenen Mann und ist dann nicht mehr erwerbstätig, weil sie Kinder hat, so ist mit ihrer Unterversorgung im Alter zu rechnen. Die Vorschläge der Gruppe 2 würden zu erneuten verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen führen, weil sich männliche Hinterbliebene in der Regel mit unverhältnismäßig viel niedrigeren Renten abfinden müßten als Ledige, auch wenn die Ehe nicht sehr lange bestanden hat.

Nun kann das Rentenrecht zwar nicht jeden möglichen Einzelfall berücksichtigen, man ist stets auf Typisierungen angewiesen. Letztlich beruhen aber die Vorschläge aller Gruppen auf dem Bilde lebenslanger Ehen. Der Vorschlag der Gruppe 1 führt zu Unterversorgung der Witwe, wenn diese Bedingung nicht erfüllt wird, die Vorschläge der Gruppen 2 und 3 führen bei irregulären Eheverläufen zu den oben genannten unplausiblen Ergebnissen.

Auch wenn die lebenslange Ehe zentraler Bestandteil unseres gesellschaftlichen Normensystems ist, kann man bei der Konzeption eines Systems, das ja auch eine Sicherung für außerhalb des Ideals liegende Fälle bieten soll, nicht an den Realitäten vorbeigehen. Es ist heute keine Ausnahme mehr, daß Ehen gelöst und neue Familien gebildet werden. Die Zahl der Scheidungen hat sich in den letzten 20 Jahren mehr als verdoppelt, sie betrug 108 000 im Jahre 1976. Der geringe Anteil von Personen, den die Statistik unter dem Merkmal „geschieden“ ausweist (rund 5 vH der Bevölkerung im Alter von 30 bis 40 Jahren), verbirgt eine nicht mehr zu vernachlässigende Anzahl von Zweit- und Mehrfachehen. Aufgrund der aktuellen Scheidungshäufigkeitsziffern läßt sich errechnen, daß etwa jede zehnte Ehe bereits nach fünfjähriger Dauer wieder geschieden ist. 15 vH sowohl aller Männer als auch aller Frauen, die 1976 heirateten, hatten mindestens eine geschiedene Ehe hinter sich. Da der entsprechende Anteil ständig gestiegen ist, muß man künftig auch mit zunehmender Häufigkeit problematischer Fälle bei der Hinterbliebenenversorgung rechnen. Dann entsteht aber die Frage, welcher(m) Witwe(r) solche Anwartschaften bei mehrfacher Heirat angerechnet werden, die ein Mann (eine Frau) vor der Ehe erworben hatte.

Sollen alle Hausfrauen weiterhin subventioniert werden?

Im Vordergrund der öffentlichen Diskussion steht zwar stets aufs neue die Frage nach der Verteilung künftig anstehender Lasten „zwischen den Generationen“, d. h. zwischen der Gruppe der Beitragszahler einerseits und derjenigen der Ruhegeldempfänger andererseits. Tatsächlich beeinflußt aber die gesetzliche Rentenversicherung auch in erheblichem Umfang die Einkommensverteilung zwischen den Mitgliedern einer Generation. Es läßt sich nicht leugnen, daß das Prinzip der Beitragsäquivalenz¹⁴ heute an zahlreichen Stellen verletzt wird. In dem Bericht der 84er-Kommission wird die gegenwärtige Umverteilung kaum in Frage gestellt, obwohl gewichtige Gründe für eine Überprüfung vorliegen.

Im hier betrachteten Zusammenhang interessieren die Befreiung der nicht erwerbstätigen Ehefrau von der Versicherungspflicht und die Finanzierung der Hinterbliebenenversorgung. Nach geltendem Recht

¹² Anlageband 1 zu: Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau . . . , (a.a.O.), S. 88.

¹³ Vgl. Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau, . . . , a.a.O., S. 58.

¹⁴ Zu den methodischen Schwierigkeiten, die bei der Bestimmung der Beitragsäquivalenz auftreten vgl. Thomas Ruf: Das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip und die gesetzliche Rentenversicherung. In: Die Angestelltenversicherung, H. 8, 9/1979, S. 335.

wird die Versorgung der Witwen von der Solidargemeinschaft subventioniert: Ehemänner, die durch ihren Beitrag Anspruch auf eine eigene Rente und einen zusätzlichen Versicherungsschutz für ihre Ehefrau erwerben, müssen keinen höheren Anteil ihres Arbeitsentgelts an die Rentenversicherung entrichten als alleinstehende Erwerbstätige und erwerbstätige Ehefrauen. Die Sachverständigen der 84er-Kommission plädieren ausdrücklich dafür, daß das Risiko der Hinterbliebenenversorgung weiterhin von allen Beitragszahlern gemeinsam getragen wird. Der Weg der Teilhaberrente sieht vor, diese Subventionierung aufrechtzuerhalten, ihre Auswirkung aber dadurch in Grenzen zu halten, daß man für den Fall der nichterwerbstätigen Hausfrau Mann und Frau mit einer niedrigeren Versorgung „bestraft“.

Es ist zu fragen, ob nicht das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, das ja gerade auf den Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse abstellte, erfordert, das veränderte Rollenverständnis und die veränderten Lebensbedingungen von Frauen zu berücksichtigen. Demgegenüber liegt den Vorschlägen der 84er-Kommission für die Hinterbliebenenversorgung wieder das Leitbild der nichterwerbstätigen, lebenslang vom Unterhalt durch den Ehemann oder durch den Staat abhängigen Frau zugrunde.

Heute ist jedoch nicht ohne weiteres davon auszugehen, daß weiterhin gesellschaftlicher Konsens darüber besteht, daß Ehepaare auch für solche Zeiten Begünstigungen erhalten, in denen weder Kinder betreut noch andere gesellschaftlich notwendige Aufgaben wahrgenommen werden. Vielmehr kann für zumutbar gehalten werden, daß Ehepaare in dieser Situation stärker zur Finanzierung der Beitragslasten herangezogen werden. Zwar werden sich dann in niedrigen Einkommensbereichen Schwierigkeiten ergeben. Hier wäre auch eine Subventionierung der Beiträge zu erwägen. Dies hängt freilich mit der Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung zusammen. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, daß in vielen Fällen zu dieser Zeit der Ehemann ein für fortgeschrittene Berufskarrieren typisches, überdurchschnittliches Einkommen erhält. So lag 1978 der Bruttolohn oder das Bruttogehalt von schätzungsweise 25 vH des Kreises aller Arbeitnehmer, die einziger Erwerbstätiger in einem Mehrpersonenhaushalt sind, über der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Außerdem entfallen in einer späten Lebensphase die Kosten für die Grundausstattung des Haushalts und die durch die Kinder verursachten Kosten. Zudem ist die Tätigkeit der nichterwerbstätigen Hausfrau als realer Bestandteil des Lebensunterhalts eines Ehepaares anzusehen, was in der Rechtsprechung bereits laufend berücksichtigt wird.

Die Verteilung der Beitragslast erscheint vor allem aus folgenden Gründen sozialpolitisch bedenklich:

Innerhalb der Gruppe der Verheirateten ergibt sich eine Umverteilung zuungunsten der Schichten mit den niedrigsten Einkommen, während solche Ehepaare bevorzugt werden, die es sich leisten können, auf die Erwerbstätigkeit eines der Ehepartner zu verzichten. Denn Ehefrauen von Männern mit geringem Arbeitsentgelt sind aufgrund wirtschaftlicher Notwendigkeit überdurchschnittlich häufig erwerbstätig¹⁵ und beteiligen sich also an der Finanzierungslast der GRV.

Es gibt eine nicht mehr zu vernachlässigende Zahl von erwerbstätigen Frauen (1977: 3 Millionen), die Kinder unter 15 Jahren zu versorgen haben. Jede zehnte dieser Mütter muß sogar ohne Lebenspartner mit den damit verbundenen Aufgaben fertig werden. Zumindest die Belastung der zuletzt genannten Gruppe durch die Hinterbliebenenversorgung darf wohl als eine der sozialen Ungerechtigkeiten angesehen werden, die es nach dem offiziellen Auftrag bei der Rentenreform zu beseitigen gilt¹⁶.

Verschärfung der langfristigen Finanzierungsprobleme zu erwarten

Bereits heute ist zu erkennen, daß das Rentenrecht in absehbarer Zeit nach der Reform von 1984 erneut geändert werden muß, wenn die Vorschläge der Sachverständigenkommission verwirklicht würden. Die Altersstruktur der Bevölkerung wird sich etwa vom Jahre 2010 an in einer für die Finanzierung der Rentenversicherung sehr ungünstigen Weise verschieben: Das Verhältnis zwischen der Zahl von Personen im Rentenalter einerseits und von Personen im erwerbsfähigen Alter andererseits wird so groß, daß entweder das Rentenniveau¹⁷ gesenkt oder die Beitragsbelastung erheblich gesteigert werden muß¹⁸. Die zugrunde liegenden Zusammenhänge brauchen hier nicht wiederholt zu werden; sie sind aus der umfangreichen öffentlichen Diskussion um diese Fragen bekannt.

Aus den Berechnungen der 84er-Kommission über die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen des Rentenrechts – ohne die Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung oder der Pflege erwachsener Personen – geht folgendes hervor (Auswirkungen der Rechtsänderung nach Ende einer Übergangszeit – im „Beharrungszustand“ –, unter der Voraussetzung, daß die gegenwärtigen versicherungsstatistischen Strukturdaten

¹⁵ Vgl. hierzu Hans Hofbauer: Zum Erwerbsverhalten verheirateter Frauen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 2/1979, S. 221.

¹⁶ Vgl. S. 417 dieses Textes.

¹⁷ Definiert als Relation zwischen durchschnittlicher Rentenhöhe und durchschnittlichem Arbeitnehmerinkommen.

¹⁸ Vgl. hierzu Helmut Meinhold: Ökonomische Probleme der sozialen Sicherheit, Tübingen 1978, S. 7 ff.

auch für die Zukunft aussagekräftig sind)¹⁹:

Vorschlag der Gruppe	Finanzielle Auswirkungen als Anteil der Rentenausgaben projiziert auf das Jahr 1979	
	Minderausgaben	
1	3,5 bis 6,1 vH	3,6 bis 6,3 Mrd. DM
	Mehrausgaben	
2	3,2 bis 4,5 vH	3,3 bis 4,7 Mrd. DM
	Mehrausgaben	
3	1,3 bis 2,7 vH (Unsicherheitsbereich bis höchstens 6,8 vH)	1,4 bis 2,8 Mrd. DM (Unsicherheitsbereich bis höchstens 7 Mrd. DM)

Unter Finanzierungsgesichtspunkten wäre also allein der Vorschlag der Gruppe 1 haltbar; aber auch die hieraus resultierenden Einsparungen würden in keinem Verhältnis zu dem Defizit stehen, das durch die Verschiebung der Alterslast vermutlich verursacht wird.

Auch wenn es heute verfrüht erscheint, nach konkreten Lösungen für die Zeit nach 2010 zu suchen, weil durchaus noch Entwicklungen denkbar sind, durch die die hier vorliegenden Probleme gemildert werden können, erfordert eine verantwortungsvolle Strategie, daß zumindest zusätzliche Belastungen des Systems vermieden werden. Daher kann nicht hart genug vor allen Vorschlägen gewarnt werden, die dagegen verstoßen. Hierfür können auch keine sozialen Argumente angeführt werden. Bei einer Verschärfung der Finanzschwierigkeiten der Rentenversicherung sind Senkungen des Rentenniveaus wahrscheinlich. Diese würden aber die Empfänger niedriger Renten unverhältnismäßig hart treffen.

Die Chance für grundlegende Verbesserungen des Rentenrechts nutzen

Der Bericht der 84er-Kommission kann insofern ein wichtiger Beitrag sein, die Diskussion um die Zukunft unseres Rentensystems neu zu entfachen. Dabei sollte auch die Möglichkeit geprüft werden, eine personenbezogene Alterssicherung mit Beitragspflicht unter Einschluß aller Frauen bei Wegfall der Hinterbliebenenversicherung zu schaffen. Ein solches System könnte sowohl Unterversorgungen beseitigen als auch kostenneutral realisiert werden.

Forderungen nach der Einführung einer eigenständigen sozialen Sicherung und Vorschläge für die konkrete Ausgestaltung eines solchen Systems sind bereits von mehreren Fachleuten erhoben worden²⁰. Auch das DIW hat sich unlängst an dieser Stelle für eine vollständig eigene Versicherung der Frauen eingesetzt²¹. Alle diese Vorschläge zielen darauf, daß auch Hausfrauen selbst versichert werden und daß beide Partner einer bestehenden

Ehe jeweils gleiche Anteile der zwei zusammengerechneten Anwartschaften erhalten. Viele Gründe sprechen dafür, die gemeinsamen Anwartschaften durch eine Pflichtversicherung des haushaltsführenden Partners aufzustocken, die teilweise auf fiktiven Beitragszeiten beruht. Dies entspricht ja im Prinzip auch dem Vorschlag der 84er-Kommission, die sich – wie nahezu alle gesellschaftlichen Gruppen – für eine Anrechnung einiger Jahre der Kindererziehung bei der Teilhaberrente ausspricht. Wenn darüber hinausgehend hier aber empfohlen wird, die Zeit zwischen Abschluß der Kinderbetreuung und dem Rentenalter der Mutter durch eine Pflichtversicherung mit Beitragszahlungen für den haushaltsführenden Ehegatten aufzufüllen, so aus folgendem Grund: Das bisherige Niveau der Witwenrenten ist zu niedrig, um einem nicht erwerbstätig gewesenen Hinterbliebenen einer Ehe eine ausreichende Versorgung zu gewährleisten; es kann aber nicht erwartet werden, daß die Solidargemeinschaft – sei es diejenige der Versicherten oder die der Steuerzahler – bereit ist, das erforderliche Ausmaß der Erhöhung zu finanzieren. Der Streit darüber, ob später ein oder mehrere „Babyjahre“ angerechnet werden sollen, zeigt das deutlich genug. Aus diesem Grunde dürfte auch eine Gruppe der 84er-Kommission (allerdings lediglich eine Minderheit) vorgeschlagen haben, daß der erwerbstätige Ehegatte verpflichtet werden soll, für seinen nichterwerbstätigen Ehegatten Beiträge zur Rentenversicherung für den Hinterbliebenenfall zu zahlen.

Der ins Gewicht fallende Einwand, mit dem die 84er-Kommission die Pflichtversicherung der Hausfrau einerseits und deren gleichberechtigte Beteiligung an den gesamten Rentenanwartschaften des Ehepaares andererseits ablehnt, wäre bei der hier vorgeschlagenen Kombination beider Systeme gegenstandslos: Zusätzliche soziale Härten im Fall der Frühinvalidität eines Ehegatten oder bei großem Altersunterschied von Mann und Frau könnten vermieden werden, weil die zusammengelegten Anwartschaften beider Partner gleich hoch oder höher wären als im System der Teilhaberrente, und weil man bei einer eigenständigen Mitgliedschaft beider

¹⁹ Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau ..., a.a.O., S. 84 ff.

²⁰ Vgl. z. B. den Vorschlag, der bereits 1973 von Friedrich Pappai entwickelt wurde: Eigenständige soziale Sicherung der Frau – Ein Diskussionsbeitrag. In: Die Rentenversicherung. H. 11, 12/1973, S. 161 ff. Vgl. des weiteren Hans-Jürgen Krupp: Bedingungen und Prinzipien einer integrierten Sozialpolitik. In: Sozialpolitik im Wandel (Hrsg.: Martin Pfaff und Hubert Voigtländer). Bonn 1978, S. 212 ff. – Rosemarie von Schweitzer und Helge Pross: Die Familienhaushalte im wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Göttingen 1976, S. 86 f. – Deutscher Bundestag: Zwischenbericht der Enquete-Kommission Frau und Gesellschaft. Drucksache 7/5866 vom 11. 11. 1978, S. 18 f.

²¹ Gleichberechtigung von Mann und Frau – ein Problem für die gesetzliche Rentenversicherung. Bearb.: Ellen Kirner. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 14/1979, S. 165 f.

Ehegatten ohne weiteres neue, auf derartige Bedarfssituationen ausgerichtete Versicherungsfälle für den nicht erwerbstätigen Partner einführen könnte. Im übrigen sind viele nach dem bisherigen Recht berechnete Erwerbsunfähigkeitsrenten so niedrig²², daß ohnehin überprüft werden sollte, ob nicht der Berechnungsmodus für diese Renten zu revidieren ist.

Die Reform 1984 bietet die Chance, das Leistungsrecht kostenneutral so zu verändern, daß die Möglichkeit für das Auftreten sozialer Härten verringert wird. In diesem Zusammenhang wäre z. B. zur Diskussion zu stellen, ob man der von der Kommission befürchteten Überversorgung von Ehepaaren mit zwei eigenen Rentenansprüchen nicht entgegenzutreten könnte, indem man eine auf den Haushalt bezogene Beitragsbemessungsgrenze einführt. Die Kommission hat zwar das Argument der Überversorgung nur als Einwand gegen die Einführung der Pflichtversicherung für Hausfrauen erhoben, aber es dürfte wohl für den heute nicht seltenen Fall von größerem Gewicht sein, daß beide Ehepartner ein vollständiges Erwerbsleben hinter sich haben.

Die Vorteile einer Rentenreform, die sowohl am Leistungs- als auch am Beitragsrecht anknüpft und eine eigenständige Sicherung aller Personen bewirkt, liegen auf der Hand:

Die Unterversorgung von Witwen oder Witvern könnte vermieden werden. Die Beitragslast wäre gerechter zu verteilen, indem sie von Familien mit jüngeren Kindern zu Ehepaaren ohne Kinder oder mit erwachsenen Kindern verschoben wird. Die Benachteiligung verwitweter Rentenempfänger gegenüber ledig gebliebenen, wie sie sich bei der Teilhaberrente nach dem Vorschlag 2 häufig ergeben würde, wäre geringer. Die eigenständige Sicherung eines jeden Ehepartners gewährleistet, daß das Rentenrecht auch bei wechselnden Lebenssituationen einer Person zu vertretbaren Ergebnissen bei der Versorgung im Rentenalter führt. Frauen hätten auch dann vollständige Versicherungszeiten, wenn sie einen großen Teil ihres Lebens ausschließlich der Kinderbetreuung widmeten. Das Raster der anrechnungsfähigen Versicherungszeiten wäre so ausgestaltet, daß es den heutigen Lebensbedingungen der Frauen entspricht und auch einem weiteren Wandel

der gesellschaftlichen Verhältnisse standhielte. Das System wäre in seinen Grundzügen mit unserem heute bestehenden vereinbar, wenn man nur die Haushaltstätigkeit als versicherungsfähigen Beruf auffaßte. Der erste Schritt in diese Richtung wird nach allen heute bereits allgemein akzeptierten Plänen unternommen, wenn einige Jahre der Kindererziehung bei der Rente angerechnet werden.

Die Finanzierungsprobleme ließen sich bei einer umfassenden Rentenreform leichter lösen als bei einer Reform nach den Vorschlägen der 84er-Kommission. Zusätzliche Ansprüche gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung würden nur durch zusätzliche Beitragszahlungen entstehen. Dadurch, daß die Kumulierung von Versicherten- und Hinterbliebenenrenten entfiel, würde ein erheblicher Spielraum für die Aufbesserung der Rentenzahlungen aufgrund von Zeiten der Kindererziehung geschaffen.

Eine eigenständige soziale Sicherung der Frau bedeutet nicht die Abkehr von den Werten von Ehe und Familie. Vielmehr sehen gerade die Modelle für die eigenständige Sicherung vor, daß während der Ehezeit für beide Partner gleich hohe Ansprüche entstehen. Berücksichtigt man darüber hinaus, daß das Erziehen von Kindern zu den wichtigsten „Beiträgen“ zur Sicherung der Renten gehört, ist nicht einzusehen, daß die kinderlose Doppelverdienerehe mit einem hohen Versorgungsniveau belohnt, demgegenüber die Einverdienerehe, die für die Sicherung des Nachwuchses sorgt, mit einem niedrigen Versorgungsniveau bestraft wird. Gerade unter dem Gesichtspunkt der Förderung der Familie muß sich die Vorsorge stärker am Bedarf der Familie orientieren. Im Bereich der Einverdienerefamilien liegt ein Mehrbedarf vor. Dieser Mehrbedarf kann nur durch die Reduzierung der Kumulation von eigenen und Hinterbliebenenansprüchen finanziert werden. Lösungen, die diesen Gesichtspunkt außer acht lassen, mögen sich zwar für Wahlversprechen eignen, bereiten aber in der Realisierung später Schwierigkeiten.

²² Beispielsweise erhielten in der ArV 30 vH aller männlichen Erwerbsunfähigkeitsrentner des Rentenzugangs 1978 eine monatliche Rente von weniger als 600 DM. Vgl.: Der Rentenzugang und der Rentenwegfall im Jahre 1978. Statistik der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung. Band 52. S. 107.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (030) 8 29 11

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Horst Seidler, Dr. Wolfgang Watter

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Rentenreform 1984: Neue Probleme schaffen, ohne die alten zu lösen? bearbeitet von Ellen Kirner und Hans-Jürgen Krupp.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig. Druck: Zippel-Druck in Firma Büro-Technik Berlin, Muskauer Str. 43, D-1000 Berlin 36.
Bezugspreis für den Jahrgang DM 80,—, vierteljährlich DM 25,—, Einzelnummer DM 3,—.