

Ruland, Franz

Article — Digitized Version

Die Auswirkungen der Rentenreform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ruland, Franz (1989) : Die Auswirkungen der Rentenreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 11, pp. 549-556

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136575>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Franz Ruland

Die Auswirkungen der Rentenreform

Der Bundestag verabschiedete am 9. November das Rentenreformgesetz 1992. Welche Änderungen gegenüber dem geltenden Recht bringt das Gesetz? Welche langfristigen Konsequenzen hat die Reform für den einzelnen Versicherten und das Alterssicherungssystem insgesamt?

Zu den wichtigsten Grundentscheidungen des Rentenreformgesetzes gehört der Konsens von CDU/CSU, SPD und FDP, daß die Rentenversicherung lohn- und beitragsbezogen bleibt. Die notwendige Reform wird im bestehenden System durchgeführt. Grundsätzlichen Systemänderungen ist eine deutliche Absage erteilt worden. Dies gilt insbesondere für Vorschläge, eine Grundrente statt oder als Sockel zur Rentenversicherung einzuführen. Die Grundrentenmodelle hätten in den kritischen Zeiträumen – wenn überhaupt – keine so deutliche Entlastung gebracht, daß eine grundsätzliche Systemumstellung zu rechtfertigen gewesen wäre. Eine solche Umstellung wäre verfassungsrechtlich auch sehr schwer gefallen. Die im Umlageverfahren finanzierte Rentenversicherung wird noch über Jahrzehnte hinweg eigentumsgeschützte Ansprüche erfüllen müssen. Die reinen Grundrentensysteme würden eine Generation enteignen, entweder die, die in der Vergangenheit Beiträge gezahlt hat und dafür keine Gegenleistung mehr bekommen soll, oder die, die jetzt und in Zukunft diese Ansprüche erfüllen muß, aber selbst später nur auf die einheitliche Grundrente verwiesen wird.

Grundrentenmodelle prämiieren im übrigen, weil sie den Zusammenhang zwischen Leistung und Vorleistung aufgeben, die, die aus welchen Gründen auch immer auf den Aufbau einer eigenen Vorsorge verzichtet haben. Das deutsche Recht kennt die Grundsicherung in Form der Sozialhilfe. Wer Veränderungen in diesem

Bereich der Subsidiarität für notwendig hält – und dafür gibt es gute Gründe –, muß auch dort ansetzen.

Die Rentenversicherung bleibt lohn- und beitragsbezogen. Ihr Ziel ist es nach wie vor, nach einem erfüllten Arbeitsleben den Lebensstandard zu sichern. Das durchschnittliche Nettorentenniveau für langjährig Versicherte mit 45 Versicherungsjahren liegt derzeit bei knapp 72 %. Weil die Steuerreform 1990 die Aktiven entlastet, wird das Niveau auf etwas über 70 % absinken.

Ziel des Entwurfs ist es, dieses Nettorentenniveau zu stabilisieren. Daher wird von der Brutto- zur Nettoanpassung übergegangen. Die Anpassung entsprechend der Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte hat in der Vergangenheit, weil sie die ansteigende Belastung der Aktiven unberücksichtigt ließ, zu einer gewünschten und als notwendig angesehenen Anhebung des Nettorentenniveaus geführt. Es ist von 64,2 % 1959 über 59 % 1962 bis heute auf 72 % gestiegen, obwohl der Gesetzgeber immer wieder den Anpassungsmodus verändert hat.

Der bereits im geltenden Recht enthaltene, aber nur bei dem Beitrag der Rentner zu ihrer Krankenversicherung realisierte „Grundsatz einer gleichgewichtigen Entwicklung der Renten und der verfügbaren Arbeitsentgelte“ soll nun voll verwirklicht werden. Dies entspricht – bis hin zu der neuen Anpassungsformel – den Vorschlägen der Reformkommission des VDR.

Grundgröße für die jährliche Anpassung zum 1. Juli bleibt wie bisher die Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte. Ist im Vorjahr die Abgabenbelastung der Aktiven gestiegen, weil z. B. die Sozialversicherungsbeiträge oder die direkten Steuern angehoben worden sind, mindert dies jedoch den Anpassungssatz. Er erhöht sich andererseits, wenn im Jahresvergleich die Rentner – z. B. durch einen steigenden Beitrag zu ihrer Krankenversi-

Prof. Dr. Franz Ruland, 47, ist stellvertretender Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger und lehrt an der Universität Frankfurt.

cherung – stärker belastet worden sind. Hätte die neue Formel schon 1988 gegolten, hätte der Anpassungssatz nicht 3,0%, sondern nur 2,5% betragen. Die Anpassung zum 1. Juli 1989 wäre hingegen um 0,6% höher ausgefallen. Die Gründe hierfür sind die Entlastung der Aktiven durch die Steuerreform 1988 und die höhere Belastung der Rentner durch ihren Beitrag zur Krankenversicherung.

Modellrechnungen des VDR zeigen, daß das Standardrentenniveau nach 45 Versicherungsjahren unabhängig davon, welche wirtschaftlichen Annahmen man zugrunde legt, bis zum Jahre 2030 zwischen 70,3% und 70,7% pendeln wird. Bei Beibehaltung des geltenden Rechts wäre es auf 77% bis 85% angestiegen. Eine solche Entwicklung wäre den Aktiven nicht zumutbar gewesen. Sie hätte deren Beitragsbelastung gesteigert und so den Zuwachs der verfügbaren Arbeitsentgelte zusätzlich verlangsamt. Die Aktiven hätten letztlich alleine die finanziellen Lasten der demographischen Entwicklung zu tragen gehabt. Der Übergang zur Nettoanpassung ist eine gerechte Lösung. Die Rentner können sicher sein, daß sie auch zukünftig an der allgemeinen Einkommensentwicklung teilhaben. Allerdings können sie nicht mehr damit rechnen, daß ihre Renten – wie bisher – stärker steigen als die verfügbaren Arbeitsentgelte. Die Stabilisierung des Nettorentenniveaus ist aber andererseits auch Voraussetzung für eine langfristige Kalkulierbarkeit der Alterssicherung und damit für deren Verlässlichkeit. Ohne sie werden zwangsläufig steigende Beitragssätze nicht akzeptabel sein.

Anhebung der Altersgrenzen

Nach dem Rentenreformgesetz soll Regelaltersgrenze wieder die Vollendung des 65. Lebensjahres sein. Diese Grundsatzentscheidung war und ist politisch am umstrittensten. Dabei geht es allerdings mehr um die Modalitäten, wie dieses Ziel zu erreichen ist, als um seine Notwendigkeit selbst. Nach dem von dem Bundesarbeitsminister vorgelegten „Diskussions- und Referentenentwurf“ sollte mit dem Anheben der Altersgrenzen bereits 1995 begonnen werden. Der mit der SPD erzielte Konsens hat diesen Zeitpunkt um sechs Jahre auf 2001 verschoben und in den ersten Jahren danach das Tempo der Anhebung verlangsamt. Bei der Altersgrenze 63 wird der Prozeß im Dezember 2006 und bei der Altersgrenze 60 im Dezember 2017 beendet sein. Unberührt von dieser Maßnahme bleibt die Altersgrenze 60, ab der Schwerbehinderte, Berufs- oder Erwerbsunfähige Altersrente beanspruchen können.

Die Auseinandersetzung um die Anhebung der Altersgrenze entzündete sich vor allem an der Frage, ob sie

angesichts der dann zu erwartenden Arbeitslosigkeit verantwortet werden kann. Der Gesetzgeber muß in dem jährlichen Rentenversicherungsbericht ab 1997 auch zu dieser Frage Stellung nehmen. Es ist – zumal bis zum Jahre 2001 noch drei Bundestage gewählt werden – offen, ob es bei dieser Regelung tatsächlich bleiben wird. Ihre Bedeutung liegt derzeit vor allem in der deutlichen Feststellung des Gesetzgebers, daß eine Anhebung der Altersgrenzen zum Arsenal der möglichen Maßnahmen gehört, so daß auf den Fortbestand der bisherigen Regelung nicht vertraut werden kann.

Zu den Auswirkungen dieser Entscheidung gehört auch, daß eine der letzten rechtlichen Differenzierungen zwischen Männern und Frauen aufgegeben wird. Nach Ablauf der Übergangsfristen werden die Altersgrenzen einheitlich sein. Bislang hatten nur Frauen bei Erfüllung weiterer versicherungsrechtlicher Voraussetzungen die Möglichkeit, ihre Rente bereits mit 60 Jahren zu beanspruchen. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar erst vor kurzem diese Differenzierung für verfassungsmäßig erklärt, dem Gesetzgeber aber einen breiten Handlungsspielraum eingeräumt. Dieser will ihn nutzen, wobei er allerdings versucht, seine Entscheidung durch die lange Übergangsfrist bis Ende 2017 abzumildern. Ob ihm das gelingen wird, ist zweifelhaft. Zwischenzeitlich hat die EG-Kommission einen Vorschlag für eine weitere Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in der sozialen Sicherheit unterbreitet. In ihr wird den Mitgliedstaaten vorgegeben, nach einer Übergangsphase bei der Gewährung der Altersrente eine für beide Geschlechter gleiche Altersgrenze festzusetzen. Es kann daher gut sein, daß das EG-Recht den Bundestag zwingt, das Thema „Altersgrenzen“ früher als geplant wieder aufzugreifen.

Flexibilisierung

Die Anhebung der Altersgrenzen wird viele Versicherte nötigen, ihre Lebensarbeitszeit zu verlängern. Allerdings müssen sie nicht so lange arbeiten, bis sie die Regelaltersgrenze erreicht haben. Das Gesetz räumt ihnen die Möglichkeit ein, bereits drei Jahre früher in Rente zu gehen. Allerdings sollen ab 2001 die Vorteile abgebaut werden, die Versicherte bislang auf Kosten der Solidargemeinschaft dadurch erhielten, daß ihnen infolge einer Inanspruchnahme der vorzeitigen oder flexiblen Altersgrenze die Rente länger gezahlt wurde. Die längere Rentenlaufzeit muß dann mit versicherungsmathematischen Abschlägen in Gestalt der „Zugangsfaktoren“ bezahlt werden, je Monat mit 0,3% der Rente. Bei drei Jahren vorzeitigen Rentenbezugs kostet das den Versicherten 10,8% seiner Rente. Umgekehrt kann

er seinen Anspruch steigern, wenn er den Beginn der Altersrente über das 65. Lebensjahr hinausschiebt – pro Monat: 0,5 % der Rente.

Bezieht man diese Flexibilisierung der Altersgrenze mit ein, ergibt sich erst für die Versicherten eine Notwendigkeit, länger zu arbeiten, deren Altersgrenze um mehr als drei Jahre angehoben ist. Das sind erstmals die Versicherten, die im Januar 1949 geboren sind. Sie können, selbst wenn sie die Möglichkeit der vorzeitigen Inanspruchnahme voll ausschöpfen und die Rente drei Jahre vor Beginn der regulären Altersgrenze in Anspruch nehmen, dies erst am 1. März des Jahres 2009 tun. Rentenbeginn nach geltendem Recht wäre der 1. Februar 2009 gewesen. Die Versicherten, die im November 1952 geboren sind, müssen, auch wenn sie drei Jahre vorzeitig in Rente gehen, gegenüber dem Alter 60 zwei Jahre länger arbeiten. Frühestmöglicher Rentenbeginn ist für sie der Dezember 2014. Rentenbeginn nach geltendem Recht wäre der Dezember 2012 gewesen.

Ausweichverhalten

Es muß damit gerechnet werden, daß die Anhebung der Altersgrenzen und die versicherungsmathematischen Abschläge als Ausgleich für eine vorgezogene Inanspruchnahme der Rente zahlreiche Versicherte zu einem Ausweichverhalten veranlassen werden. Sie werden statt der Altersrente Rente wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit beantragen. Dies brauchten sie bisher nicht, da sie, wenn sie die Altersgrenze überschritten hatten, die Rente auch ohne den Nachweis einer verminderten Erwerbsfähigkeit beanspruchen konnten. Das Recht der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten ist trotz seiner Mängel nach anfänglichen Versuchen nicht geändert worden. Man wollte die Reform nicht noch mit weiterem Streitstoff belasten. Die Notwendigkeit der Reform ist unbestritten. Der sich daraus ergebende Handlungsbedarf wird sich durch das zu erwartende Ausweichverhalten der Versicherten noch vergrößern.

Auch im Bereich der Altersgrenzen ist die Rentenreform 1992 mehr als nur ein Spargesetz. Die neu eingeführte Teilrente erweitert in interessanter Weise die Möglichkeiten, den Übergang vom Erwerbsleben in die Rente flexibel zu gestalten. Die Versicherten sollen nicht nur das Recht erhalten, in gewissen Grenzen über den Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem sie aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Sie sollen darüber hinaus auch entscheiden können, ob sie eine Vollrente beantragen oder statt dessen nur eine Teilrente in Anspruch nehmen und neben ihr in begrenztem Umfang weiterhin Erwerbseinkommen erzielen wollen. Der Umfang der Teilrente kann alternativ ein Drittel, die Hälfte oder zwei Drittel der Voll-

rente betragen, wobei jeweils unterschiedliche Hinzuverdienstgrenzen wirksam werden.

Der Versicherte kann sich auch für den Teilbezug einer vorgezogenen Altersrente entscheiden. Tut er das, und wird statt der Vollrente nur eine Teilrente vor der maßgebenden Altersgrenze bezogen, wirkt sich die Minderung aufgrund des Zugangsfaktors entsprechend geringer aus. Verschiebt der Versicherte den Beginn des anderen Teils der Rente über das 65. Lebensjahr hinaus, kann die Minderung ganz oder teilweise wieder ausgeglichen werden. Die Teilrente bietet mit der Kombination: gemindertes Einkommen plus (weitgehend steuerfreie) Teilrente interessante Versorgungsniveaus. Ob sich aber dennoch das Angebot, das der Gesetzgeber mit der Teilrente den Versicherten gemacht hat, durchsetzen wird, hängt wesentlich davon ab, ob auf dem Arbeitsmarkt hinreichend Teilzeitarbeitsplätze zur Verfügung stehen werden.

Absicherung bei Krankheit und Arbeitslosigkeit

Die Auswirkungen einer weiteren Neuregelung, die die Altersvorsorge vor allem bei Arbeitslosigkeit oder Krankheit betrifft, sind für manche Versicherte günstig, für manche ungünstig. Derzeit ist es so, daß von den oder für die Personen, die Lohnersatzleistungen, wie z. B. Krankengeld oder Arbeitslosengeld bzw. -hilfe beziehen, Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt werden. Bemessungsgrundlage ist die jeweils bezogene Sozialleistung. Sie bleibt hinter dem Einkommen, das zuvor bezogen wurde, deutlich zurück. Daher werden trotz der Beitragsleistung diese Zeiten nur als Ausfallzeiten gewertet mit der Konsequenz, daß sie bei der Rentenberechnung unberücksichtigt bleiben, wenn der Versicherte nicht mindestens die Hälfte seines Erwerbslebens rentenversichert war. Hatte der Versicherte diese „Halbbelegung“ erfüllt, werden die Zeiten mit dem individuellen monatlichen Durchschnittswert bewertet, den der Versicherte vor Beginn der Krankheit oder Arbeitslosigkeit erzielt hatte. Dieser Wert ist wesentlich höher als es der auf die Lohnersatzleistung bezogenen Beitragszahlung entspricht.

Das Rentenreformgesetz wandelt die Zeit des Bezugs von Lohnersatzleistungen wieder in Beitragszeiten um. Vorausgesetzt wird, daß unmittelbar vor Beginn einer solchen Leistung Rentenversicherungspflicht bestand. Wenn nicht, ist eine Versicherung kraft Antrags möglich. Die Beiträge werden nach einer Übergangsregelung ab 1995 auf der Basis von 80 % des dieser Leistung zugrunde liegenden Bruttoarbeitsentgelts entrichtet. Die Rente für diese Zeit wird ab 1997 allein aus den gezahlten Beiträgen errechnet.

Diese Regelung wird insbesondere bei Versicherten, die über längere Zeiträume hinweg krank oder arbeitslos gewesen sind, bei der späteren Rente zu Einbußen führen. Soweit sie die Halbbelegung erfüllt haben, war für sie zwar nicht immer, aber doch im Regelfall die frühere Durchschnittsbewertung günstiger. Die Neuregelung stellt allerdings sicher, daß diese Zeiten in Zukunft in jedem Fall angerechnet werden, was im geltenden Recht trotz der Beitragsleistung des Versicherten und/oder des Sozialleistungsträgers nicht gewährleistet ist.

Auch diese Neuregelung läßt erkennen, daß der Gesetzgeber dem Versicherungsprinzip, das von der Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung ausgeht, wieder größere Bedeutung zumißt. Der Vorschlag, diese Zeiten wieder in Beitragszeiten umzuwandeln, ist richtig. Er entspricht einer systemgerechten Zuordnung des Risikos Vorsorgeverlust bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit. Vor allem die höheren Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit lassen die Rentenversicherung wieder unabhängiger vom Arbeitsmarkt werden und tragen so dazu bei, sie angesichts einer doch knappen Schwankungsreserve von nur einer Monatsausgabe finanziell zu stabilisieren.

Neuregelung des sozialen Ausgleichs

Unterschiedlich betroffen werden die Versicherten auch von den Regelungen sein, die den sozialen Ausgleich innerhalb der Rentenversicherung neu konzipieren. Gewinner sind vor allem die Personen, die Kinder erziehen. Im übrigen hängt die Gewinn- und Verlustrechnung sehr stark von der konkreten Situation des Einzelfalles ab.

Familienpolitisch hervorzuheben ist, daß die Kindererziehungszeiten, die rentenbegründend und -steigernd wirken, für Geburten ab 1992 um zwei auf drei Jahre verlängert werden. Damit kann eine Frau, ohne je erwerbstätig gewesen zu sein, bereits durch das Aufziehen von zwei Kindern einen Rentenanspruch erwerben, der nach heutigen Rechengrößen über 180,- DM ausmacht. Allerdings bleibt es dabei, daß Kindererziehungszeiten nur den Vorsorgenachteil ausgleichen sollen, den Personen dadurch erleiden, daß sie sich wegen der Erziehung ihres Kindes ganz oder teilweise aus dem Erwerbsleben zurückziehen. Pflichtbeiträge aufgrund einer zeitgleich ausgeübten Erwerbstätigkeit schränken die rentensteigernde Wirkung der Kindererziehungszeiten ein oder heben sie bei entsprechender Höhe sogar ganz auf. Es gibt mithin nicht die vielfach geforderte „additive Lösung“.

Neu eingeführt sind die „Berücksichtigungszeiten“. Es gibt sie rückwirkend für die Zeiten der Kindererzie-

hung und ab 1992 für Zeiten der Pflege eines schwer Pflegebedürftigen, sofern für sie mehr als zehn Stunden wöchentlich aufgewendet werden. Solche „Berücksichtigungszeiten“ gibt es im Ansatz schon im geltenden Recht. So bleibt während der Zeit der Erziehung eines Kindes bis zu dessen vollendetem 5. Lebensjahr der Anspruch auf eine Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente selbst dann erhalten, wenn während dieser Zeit die ansonsten vorausgesetzte versicherungspflichtige Beschäftigung nicht ausgeübt wurde.

Diese lückenschließende Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten weitet der Entwurf in doppelter Hinsicht aus. Zum einen wird die berücksichtigte Zeit verlängert. Sie erfaßt nun die Erziehung eines Kindes bis zu seinem vollendetem 10. Lebensjahr. Zum anderen ist die Bedeutung der Berücksichtigungszeiten erweitert worden. Sie halten nicht nur den Anspruch auf eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit aufrecht. Sie tragen auch zur Erfüllung der zeitlichen Voraussetzungen bei, die für den Anspruch auf eine Rente nach Mindesteinkommen oder für eine Altersrente für langjährig Versicherte gefordert werden. Sie verhindern schließlich, daß sich wegen der Kindererziehung die Bewertung der beitragsfreien oder beitragsgeminderten Zeiten verschlechtert. Die Berücksichtigungszeiten haben somit allein weder eine rentenbegründende noch eine rentensteigernde Wirkung. Sie verhindern lediglich, daß sich aus diesen Zeiten über die Nichtbewertung als Versicherungsjahre hinaus weitere rentenrechtliche Nachteile ergeben. Dazu ein Beispiel:

Die Altersrente für langjährig Versicherte setzt die Erfüllung der Wartezeit von 35 Jahren voraus. Eine Frau, die 15 Jahre versicherungspflichtig beschäftigt war und außerdem zwei Kinder großgezogen hat, kann 1992 bereits mit 63 Jahren vorzeitig Rente beanspruchen. Bei der Rentenberechnung werden allerdings nur die 15 Jahre Beitragszeit berücksichtigt. Sie allein werden auch, kommt es zur Rente nach Mindesteinkommen, „erhöht“. Die Berücksichtigungszeiten sind jeweils nur Bedingung dafür, daß die zeitlichen Voraussetzungen erfüllt werden.

Die Voraussetzungen der Kindererziehungs- und der Kinderberücksichtigungszeit sind miteinander gekoppelt. Damit wird verhindert, daß der eine Ehegatte die Kindererziehungszeit und der andere die Kinderberücksichtigungszeit für sich beansprucht. Der Wertung als Berücksichtigungszeit steht nicht entgegen, daß diese Zeiten Beitragszeiten oder beitragsfreie Zeiten – z. B. Anrechnungszeiten – sind. Hatte der Versicherte 75 % oder mehr des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten erreicht, wirken sie sich nicht mehr aus. Daher wer-

den zwar nicht der Systematik, wohl aber dem Ergebnis nach Kinderberücksichtigungszeiten auch durch Kindererziehungszeiten verdrängt.

Sonderregelungen

Auch nach der neuen Rentenformel erfolgt die Rentenberechnung aus allen während der Versicherungsbiographie zurückgelegten Zeiten. Die Rente ist und bleibt somit Ergebnis der Lebensleistung des Versicherten. Um zu verhindern, daß niedrige Einkommen in den ersten Berufsjahren die Rentenhöhe zu sehr drücken, besteht schon im geltenden Recht eine Sonderregelung, derzufolge die ersten 5 Kalenderjahre, wenn es für den Versicherten günstiger ist, mit 90 % des Durchschnittsentgelts aller Versicherten bewertet werden. Von dieser Regelung profitieren überwiegend Frauen, da sie – zumeist in der Arbeiterrentenversicherung – niedrigere Entgelte erzielen.

Es war geplant, diese Sonderregelung bei der anstehenden Rentenreform zu modifizieren. Dies hätte zur Folge gehabt, daß die Bewertung dieser ersten Kalendermonate stärker an die individuelle Versicherungsleistung gebunden worden wäre. Das hätte Männer – insbesondere der Angestelltenversicherung – mit höheren Einkommen begünstigt, Frauen – vor allem der Arbeiterrentenversicherung – mit niedrigeren Entgelten benachteiligt. Wegen dieses Effekts war die Änderung nicht durchsetzbar. Im Entwurf ist es für die Bewertung der ersten Kalenderjahre im wesentlichen bei dem bisherigen Recht geblieben.

Eine abweichende Bewertung erfahren Pflichtbeitragszeiten auch dann, wenn es zur „Rente nach Mindesteinkommen“ kommt. Sie werden, wenn es für den Versicherten günstiger ist, zur Zeit auf 75 % des Durchschnittsverdienstes der Versicherten angehoben. Davon profitierten im Rentenzugang 1987 21 % aller Rentnerinnen, aber nur 3,7 % aller Rentner. Die Regelung, die bislang Pflichtbeitragszeiten nur bis Ende 1972 erfaßt, wird bis Ende 1991 erweitert. Allerdings wird die Begünstigung modifiziert. Die Voraussetzungen werden allgemein erschwert, für Personen, die Kinder aufgezogen haben, jedoch wesentlich erleichtert. Bislang mußten 25 anrechnungsfähige Versicherungsjahre zurückgelegt werden. In Zukunft müssen es 35 sein. Jedoch werden auf diese 35 Jahre Kinderberücksichtigungszeiten angerechnet.

Das geltende Recht hat vor allem die Versicherten begünstigt, die teilzeitbeschäftigt waren. Diesen Vorteil begrenzt das neue Recht. Die tatsächlich erzielten Entgelte werden um 50 % aufgestockt. Die bisherigen 75 %

des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten bleiben die Obergrenze. Nach 35 Versicherungsjahren kann ein Versicherter, der die Hälfte des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten erzielt hat und damit die Rente nach Mindesteinkommen maximal ausnützt, nach heutigen Rechengrößen eine um 335,- DM höhere Rente erhalten.

Beitragsfreie Zeiten

Bei der Rentenberechnung werden auch beitragsfreie Zeiten berücksichtigt. Das sind – wie die Ersatzzeiten – Zeiten, in denen eine Versicherungspflicht aus gesellschaftlich bedingten Gründen nicht bestand, wie z. B. Kriegsdienst, Vertreibung oder Flucht. Ausfallzeiten – künftig: Anrechnungszeiten – sind Zeiten, in denen eine Versicherungspflicht aus individuellen, aber sozialrelevanten Gründen nicht bestand, wie z. B. Ausbildung, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Schwangerschaft oder Zeiten des Bezugs einer Rente. Die Zurechnungszeit schreibt bei Frühinvalidität oder bei frühem Tod zugunsten der Hinterbliebenen die Versicherungsdauer fiktiv bis zum 55. Lebensjahr des Versicherten fort. Bei der Berücksichtigung und Bewertung dieser Zeiten hat sich eine neue Konzeption durchgesetzt. Bisher war es so, daß Versicherte, die mindestens die Hälfte ihres Erwerbslebens rentenversichert waren, diese Zeiten mit dem zuvor erzielten individuellen Durchschnittswert gutgeschrieben bekamen. Dabei gab es Begrenzungen. So konnten z. B. Ausbildungszeiten maximal bis zu 13 Jahren berücksichtigt werden. Ihre Bewertung ist mehrfach herabgesetzt worden und liegt zur Zeit bei 90 % des Durchschnittsentgelts aller Versicherten.

Die Neuregelung ist stärker am Versicherungsprinzip orientiert. Für die Bewertung der beitragsfreien und beitragsgeminderten Zeiten ist der Wert maßgeblich, der sich ergibt, wenn man die tatsächliche Beitragsleistung des Versicherten auf den Zeitraum aufteilt, den er ab dem 16. Lebensjahr insgesamt hätte versichert sein können. Dieses „Beitragsdichtemodell“ führt dazu, daß die Bewertung der beitragsfreien und beitragsgeminderten Zeiten stärker an die individuelle Versicherungsleistung gebunden wird. Lücken in der Versicherungsbiographie und niedrige Entgeltpunkte drückten die Bewertung dieser Zeiten. Dieses Ergebnis würde auch Versicherte treffen, die wegen Kindererziehung oder Pflegetätigkeit vorübergehend keine Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichten konnten. Das vermeiden die Berücksichtigungszeiten. Für die Berechnung des für die Bewertung der beitragsfreien und beitragsgeminderten Zeiten maßgeblichen Gesamtleistungswertes werden die Berücksichtigungszeiten fiktiv so behandelt, als seien sie Beitragszeiten auf der Basis von

75% des Durchschnittsentgelts aller Versicherten. Sie wirken sich somit lückenschließend und infolgedessen erhöhend auf den Gesamtleistungswert und damit auf den auf beitragsfreie und beitragsgeminderte Zeiten entfallenden Rentenanteil aus. Die Auswirkung der Berücksichtigungszeiten ist in Einzelfällen sehr beträchtlich.

Nicht alle beitragsfreien und beitragsgeminderten Zeiten werden mit dem vollen Gesamtleistungswert bewertet. Das gilt im wesentlichen nur für die Ersatzzeiten und für die Zurechnungszeit. Eine begrenzte Gesamtleistungsbewertung mit 80% des Gesamtleistungswertes ist für Anrechnungszeiten wegen Krankheit und Arbeitslosigkeit vorgesehen. Die Anrechnungszeit wegen eines nach Vollendung des 16. Lebensjahres liegenden Schulbesuches wird auf maximal 7 Jahre begrenzt und nur mit 75% des Gesamtleistungswertes bewertet, höchstens aber nur mit 75% des Durchschnittsentgelts aller Versicherten – insoweit also eine sowohl generelle als auch individuelle Begrenzung. Es ist aber dennoch ein angemessener Kompromiß zwischen dem individuellen Interesse an einer längeren Ausbildung und dem gesellschaftlichen Interesse an einem gut ausgebildeten Nachwuchs. Im übrigen können nicht berücksichtigte Ausbildungszeiten nachversichert werden.

Auswirkungen

Dieses sehr kompliziert geratene Modell kann in all seinen Einzelheiten hier nicht dargestellt werden. Hier interessieren primär die Auswirkungen: Verlierer sind die, die, obwohl sie Lücken in ihrem Versicherungsverlauf haben, die für die Anrechnung insbesondere der Ausfallzeiten unentbehrliche Halbbelegung erfüllt haben. Nach altem Recht erhielten sie die Ausfallzeiten mit dem zuvor erreichten monatlichen Durchschnittswert bewertet. War die Halbbelegung erfüllt, blieben

Lücken im Versicherungsverlauf für die Anrechnung der beitragsfreien Zeiten ohne Auswirkungen. Nach dem neuen Recht drücken sie aber, sofern keine Berücksichtigungszeit vorliegt, den Gesamtleistungswert und damit den Rentenanspruch. Begünstigt sind die, die nach altem Recht zu kurz der Solidargemeinschaft angehört haben, um die Halbbelegung zu erfüllen. Da sie als Voraussetzung zukünftig wegfällt, bekommen sie für die Anrechnungszeiten einen kleinen Betrag, der um so niedriger ist, je kürzer die Versicherungsdauer und je niedriger das versicherte Entgelt war. Nach altem Recht hätten sie aber gar nichts bekommen. Das „Alles-oder-Nichts-Prinzip“ der Halbbelegung des alten Rechts wird durch das „Jedem-ein-bißchen-Prinzip“ des neuen Rechts ersetzt. Nutznießer sind insbesondere Frauen, denn sie stellen den größten Teil der Versicherten, die die Halbbelegung nicht erfüllen. Wegen der Kinder- und Pflegeberücksichtigungszeiten werden für sie die Auswirkungen des Beitragsdichtemodells zudem noch abgemildert.

Für die Fälle der Frühinvalidität oder des Frühversterbens ist in den letzten Tagen noch eine kleine Verbesserung eingefügt worden. Die Zurechnungszeit, die bisher nur bis zum 55. Lebensjahr reichte, wird bis zum 60. Lebensjahr verlängert. Allerdings wird die Zeit vom 55. bis 60. Lebensjahr nur zu einem Drittel angerechnet. Trotzdem kann sich die Erwerbsunfähigkeitsrente eines Durchschnittsverdieners um rund 64,- DM monatlich erhöhen.

Die geschilderten Änderungen im Leistungsrecht haben zwangsläufig unterschiedliche Rückwirkungen auf die Finanzsituation der Rentenversicherung. Am deutlichsten wirkt sich der Übergang von der Brutto- zur Nettoanpassung aus. Der Einspareffekt liegt im Jahr 2000 bei etwa 1,18 Beitragssatzprozentpunkten und 2010 bei 2,13 Beitragssatzprozentpunkten. Die (Wieder)Einfüh-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

WELTKONJUNKTURDIENST

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

rung der Beiträge für Lohnersatzleistungen macht 2000 rund 0,38 Beitragssatzprozentpunkte aus, im Jahre 2010 sinkt dieser Effekt auf 0,33 ab. Die Neuregelung der beitragslosen Zeiten bleibt – vor allem wegen der Übergangsregelung – bis zum Jahre 2000 fast ohne Auswirkung. Im Jahre 2010 sind es immer noch nur 0,15 Beitragssatzprozentpunkte, die ihretwegen eingespart werden können. Die Anhebung der Altersgrenzen kann sich 2000 noch nicht auswirken, sie beginnt erst 2001. 2010 greift sie langsam, geschätzt werden etwa Einsparungen in Höhe von 0,2 Beitragssatzprozentpunkten. Die Verlängerung der Rente nach Mindesteinkommen verteuert zwangsläufig die Reform. 2000 wird mit Mehrausgaben in Höhe von 0,18 Beitragssatzprozentpunkten und 2010 mit solchen in Höhe von 0,26 Beitragssatzprozentpunkten gerechnet.

Entwicklung der Beitragssätze

Aus den genannten Zahlen geht hervor, daß das Maßnahmenbündel des Rentenreformgesetzes vor allem wegen der Übergangsregelungen Anlaufzeiten braucht, bis es richtig greift. Dennoch: Die Beitragszahler werden entlastet, der Beitragssatzanstieg kann deutlich gebremst werden. Der Gesetzentwurf geht davon aus, daß der Beitragssatz „ohne Überforderung eines der Beteiligten“ im Jahr 2000 bei etwa 20 % gehalten werden kann. Dieses Ziel scheint bei günstigen Wirtschaftsannahmen erreichbar zu sein. Bei ungünstiger Entwicklung rechnet die Rentenversicherung im Jahr 2000 mit einem Beitragssatz von 20,5 %. Der Einspareffekt der Reform liegt zu dieser Zeit schon bei rund 2 Beitragssatzprozentpunkten. 2010 muß bei günstigen Wirtschaftsannahmen mit einem Beitragssatz von 21,2 % und bei ungünstigen mit einem von 22 % gerechnet werden. Die Reform hätte den ansonsten zu erwartenden Anstieg des Beitragssatzes um über 3 Beitragssatzprozentpunkte gedrückt.

Diese Zahlen zeigen, daß die Reform zwar greift, sie machen aber auch deutlich, daß sie den Anstieg des Beitragssatzes nicht verhindern, sondern nur mindern kann. Die für 1990 vorgesehene Absenkung des Beitragssatzes von 18,7 auf 18,5 % wird es nicht geben. Wann der Beitragssatz von 18,7 % danach erstmals wieder angehoben werden muß, läßt sich gegenwärtig nicht exakt voraussagen. Die günstige wirtschaftliche Entwicklung hat dazu geführt, daß die Einnahmen der Rentenversicherung derzeit höher sind, als noch vor kurzem geschätzt wurde. Die Entwicklung darf allerdings nicht überbewertet werden. im Vergleich zum Vorjahr hat die Schwankungsreserve der Rentenversicherung nur um etwas mehr als 0,1 % einer Monatsausgabe zugenom-

men. Es läßt sich daher nur allgemein formulieren: Je länger die derzeit gute Konjunktur anhält und je mehr neue Arbeitsplätze geschaffen werden, desto länger braucht der Beitragssatz nicht heraufgesetzt zu werden. Man darf sich aber keinen Illusionen hingeben: Die möglicherweise weiter ansteigenden Beitragseinnahmen werden die Reform der Rentenversicherung nicht überflüssig machen. Sie werden langfristig auch nichts daran ändern, daß der Beitragssatz deutlich über 20 % ansteigen wird.

Der Entwurf führt zu mehr Beitragsgerechtigkeit. So sollen bisher beitragsfreie Zeiten – wie Zeiten der Arbeitslosigkeit oder der Krankheit – in Beitragszeiten umgewandelt werden. Soweit das nicht möglich ist, werden Anrechnung und Bewertung der beitragsfreien und beitragsgeminderten Zeiten stärker an die Beitragsleistung des Versicherten gekoppelt und Ausbildungsausfallzeiten zudem eingeschränkt. Die Vorteile aus vorzeitigen Altersgrenzen und infolgedessen längeren Rentenbezugszeiten sollen ab 2001 abgebaut werden. Damit ist die Beitragsgerechtigkeit zwischen den Rentenversicherten ein Stück vorangekommen.

Bundesanteil

Geblieben ist allerdings die Subventionierung des Staates durch die Rentenversicherung. Daran ändern die Erhöhung des Bundeszuschusses und seine geänderte Fortschreibung nichts. Der Bundeszuschuß – besser wäre der Ausdruck: Bundesanteil – wird auch in Zukunft nicht ausreichen, um die der Rentenversicherung aufgebürdeten versicherungsfremden Lasten abzudecken.

Eine Grundforderung an die Rentenreform 1992 war es, wieder zu einer angemessenen Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Rentenversicherung zu kommen. Bei dem Bundeszuschuß handelt es sich nicht um eine Subvention des Bundes zugunsten der Rentenversicherung. ihr sind zahlreiche Fremdlasten aufgebürdet (z.B. Rente nach Mindesteinkommen, Ersatzzeiten, Fremdrenten), die – obwohl es sich um Leistungen im Interesse der staatlichen Gesamtheit handelt – allein von den Beitragszahlern finanziert werden. Diese versicherungsfremden Leistungen machen auch nach neutralen Untersuchungen etwa 25-30% der gesamten Rentenausgaben aus. Demgegenüber beträgt der Bundeszuschuß 1989 nur 17,3% der Rentenausgaben.

Er ist – auf die Rentenausgaben bezogen – in der Vergangenheit stetig zurückgegangen. Er machte 1957 noch 31,9% aus. Er würde bei Beibehaltung des geltenden Rechts 2030 nur noch 11,4% betragen. Grund dafür

ist seine Anbindung lediglich an die Entgeltentwicklung. Die Steigerung der Rentenausgaben infolge der ständig größer werdenden Zahl der Rentner und der Verbesserungen des Rentenrechts blieben bei der Bemessung des Bundesanteils unberücksichtigt.

Mit der Rentenreform 1992 wird eine Teillösung erreicht. Der Bundesanteil wird 1990 um 0,3 und 1991 um 2,3 Mrd. DM im Vergleich zum geltenden Recht erhöht. Ab 1992 wird er entsprechend der Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte und des Beitragssatzes angepaßt. Zu der von der Rentenversicherung geforderten Anbindung des Bundesanteils an die Entwicklung von Beitragssatz und Rentenausgaben hat sich der Entwurf nicht entschließen können. Mit der Teillösung wird daher lediglich erreicht, daß der Bundesanteil im Verhältnis zu den Rentenausgaben zukünftig nicht weiter absinkt. Es bleibt somit bei der Subventionierung des Bundes durch die Rentenversicherung. Begünstigt werden dadurch all diejenigen, die – wie Beamte oder Selbständige – nicht beitragspflichtig sind oder die Einkommen beziehen, die oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze liegen.

Der Bundesanteil soll 1992 darüber hinaus um voraussichtlich 4,8 Mrd. DM aufgestockt werden. Dafür gehen die Kosten für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten und für die Kindererziehungsleistungen nach der „Trümmerfrauen“-Regelung, die der Bund bislang exakt erstattet hat, in die Finanzverantwortung der Rentenversicherung über. Eine nennenswerte Ent- oder Belastung ist für sie mit dieser Regelung (noch) nicht verbunden, selbst wenn die rentenbegründende und -steigernde Kindererziehungszeit für Geburten ab 1992 auf drei Jahre verlängert wird. Die Gefahr für die Solidargemeinschaft liegt darin, daß entweder diese Zeiten oder der berechnete Personenkreis später ausgeweitet werden, ohne daß der Bundesanteil entsprechend erhöht wird, oder daß dieser – wie schon so oft in der Vergangenheit – gekürzt wird und die Ausgaben für diese familienpolitische Leistung dennoch voll bei der Rentenversicherung verbleiben. Die Gefahr einer solchen Entwicklung ist vorhanden: So hat die EG-Kommission der Bundesregierung eine Rüge vor dem Europäischen Gerichtshof angekündigt, weil in den Genuß der Kindererziehungszeiten nicht auch solche Frauen kommen, die in der Bundesrepublik zwar gearbeitet, ihr Kind aber im EG-Ausland geboren und erzogen haben.

Die Verantwortung des Bundes

Die Renten genießen nach nun ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Eigentumschutz des Grundgesetzes. Dabei wird es, weil das beitragsfinanzierte Versicherungssystem beibehalten wird,

auch in Zukunft bleiben. Dieser Eigentumsschutz richtet sich unmittelbar zwar gegen die Rentenversicherung, mittelbar aber gegen den Staat, der als Gesetzgeber für die Ausgestaltung des Rentenrechts verantwortlich ist. Der Eigentumsschutz des einzelnen Versicherten zieht als Kehrseite für den Staat dessen Verantwortung für die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung nach sich. Dieser Verantwortung entsprach bislang die gesetzlich zugesagte Bundesgarantie, deren Konkretisierung aber einem besonderen Gesetz vorbehalten war.

Der Entwurf versucht der Gefahr, daß der Bund aufgrund dieser Verantwortlichkeit in Anspruch genommen werden könnte, dadurch zu begegnen, daß er zwischen den finanziellen Grundentscheidungen in der Rentenversicherung über den Beitragssatz einerseits und den Anpassungssatz andererseits einen sich selbst regulierenden Automatismus einführt. Mit dieser „Entpolitisierung“ sollte zugleich das Vertrauen in die Rentenversicherung gestärkt werden. Die Schwankungsreserve der Rentenversicherung als Summe aus Betriebsmitteln und Rücklagen wird auf der Höhe von einer Monatsausgabe festgeschrieben. Ist zur Jahresmitte abzusehen, daß zum Ende des Folgejahres diese Monatsausgabe über- oder unterschritten wird, werden die Höhe des Beitragssatzes und – wegen seiner Anbindung – auch die des Bundesanteils so neu bemessen, daß die eine Monatsausgabe zum nächsten Jahresende wieder erreicht wird. Steigt der Beitragssatz, fällt über die neue Anpassungsformel der Anpassungssatz entsprechend niedriger aus.

Ergeben sich unterjährig Liquiditätsprobleme, wird der Bund verpflichtet, der Rentenversicherung als „Liquiditätshilfe“ ein zinsloses Darlehen zur Verfügung zu stellen. Diese Neuregelung wertet die bisherige Bundesgarantie zur Verpflichtung ab, Darlehen zur Verfügung zu stellen. Werden sie benötigt, führt die Verpflichtung, sie im nächsten Jahre zurückzuzahlen, dazu, daß entsprechend der Beitragssatz und der Bundesanteil erhöht werden, der Anpassungssatz hingegen vermindert wird.

Insgesamt ist der Entwurf des Rentenreformgesetzes jedoch ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Das Sachergebnis wird durch den breiten Konsens aufgewertet, von dem der Gesetzentwurf getragen wird. Dieser Konsens stärkt das Vertrauen der Bevölkerung in die Verlässlichkeit der gefundenen Lösungen und damit auch in die Rentenversicherung selbst. Es ist auch eine Auswirkung der Rentenreform, daß man in die Bereitschaft und die Fähigkeit der Parteien, gesellschaftliche Grundprobleme gemeinsam zu lösen, wieder mehr Vertrauen haben kann.