

Schmähl, Winfried

Article — Published Version

Ein 'Nachhaltigkeitsgesetz' für die Rentenversicherung: Anspruch und Wirklichkeit

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmähl, Winfried (2004) : Ein 'Nachhaltigkeitsgesetz' für die Rentenversicherung: Anspruch und Wirklichkeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 84, Iss. 4, pp. 210-218

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42273>

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.

Nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung?

Im März hat der Deutsche Bundestag ein Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossen. Welche Folgen ergeben sich für die Rentenversicherung? Gisela Färber, Winfried Schmähl sowie Franz Ruland und Dirk von der Heide nehmen Stellung.

Gisela Färber

Wie ist das Nachhaltigkeitsgesetz zur Rentenversicherung zu beurteilen?

Mit dem Nachhaltigkeitsgesetz will die Bundesregierung die langfristige Finanzierbarkeit der Renten einerseits und die Generationengerechtigkeit andererseits sichern. Dahinter steht die grundlegende ökonomische Strategie, dass zur Absicherung der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) gegenüber den Verwerfungen der demographischen Entwicklung nicht nur eine langfristige Stabilisierung der Rentenbeiträge erforderlich ist, sondern auch bereits kurzfristig die Lohnnebenkosten nicht erhöht, sondern sogar gesenkt werden müssen. Nur so ist ein hoher Beschäftigungsstand und das wirtschaftliche Wachstum zu generieren, welches die Ressourcen schafft, die in individueller und in gesamtwirtschaftlicher Sicht den Wohlstand einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft sichern. Schließlich muss durch eindeutige Signale vor allem auch den jüngeren Menschen klar gemacht werden, dass sie aus der gesetzlichen Rentenversicherung allein nicht mehr ihren Lebensstandard im Alter sichern können werden und dass sie zusätzliche Anstrengungen durch eigene Vorsorge unternehmen müssen.

Maßnahmen des Nachhaltigkeitsgesetzes

Das Nachhaltigkeitsgesetz sieht sechs Maßnahmen vor: die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors sowie eine Modifikation der Berechnungsgrundlagen für Rentenerhöhungen ab dem Jahr 2005, die Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen für Renten wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit auf das 63. Lebensjahr, die Einführung einer Berichtspflicht der Bundesregierung über die Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regelaltersgrenze, die Veränderung der bewerteten Anrechnungszeiten für Ausbildung, die Konzentration von Höherbewertungen der ersten Versicherungszeiten auf eine tatsächliche berufliche Ausbildung und schließlich die Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage.

Mit der Reduzierung von Anrechnungszeiten und der Höherbewertung sowie ihrer Konzentration auf die Gruppen, die weniger Bildungssubventionen als AkademikerInnen erhalten, wird die interpersonelle Umverteilung innerhalb der GRV reduziert. Gleichzeitig

werden die Rentenzahlungen an die betroffenen Rentenzugangsjahrgänge – ab 2005 bis 2009 langsam zunehmend – geringer ausfallen, so dass auch von dieser Maßnahme eine bereits mittelfristig wirksame beitragsstabilisierende Wirkung ausgeht.

Es wäre allerdings im Sinne einer verursachungsgerechten Finanzierung der GRV sinnvoll gewesen, wenn auch die restlichen bewerteten Anrechnungszeiten ähnlich, wie dies schon bei den Kinderziehungszeiten praktiziert wird, explizit aus Steuermitteln finanziert würden. Hierzu hätten nur weitere Teile des Bundeszuschusses reserviert und als vom Bund übernommene Beiträge abgeführt werden müssen. Dann wären aus Anrechnungszeiten Beitragszeiten geworden, die direkt bei der Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme entsprechend gutgeschrieben werden.

Durch den Aufbau einer Nachhaltigkeitsrücklage auf 1,5 Monatsausgaben bei wieder anziehender Konjunktur wird außerdem die Konjunkturanfälligkeit der GRV, welche wegen der de facto nicht mehr vorhandenen Schwankungs-

reserve tendenziell Beitragserhöhungen zum konjunkturell schlechtesten Zeitpunkt produziert, deutlich reduziert. Es würde auch die Wahrscheinlichkeit vermindert, dass der Bundesgesetzgeber bei schlechter Wirtschaftslage Notmaßnahmen wie im letzten Herbst einleiten muss, um den Beitragssatz stabil zu halten. Derartige Maßnahmen schaffen vor allem bei den Menschen, die die Finanzierungsmechanismen der GRV nicht durchschauen, Unsicherheit und Misstrauen, was die Tragfähigkeit des Systems langfristig über eine sinkende Akzeptanz unterminiert.

Der Nachhaltigkeitsfaktor

Die langfristig wichtigste Maßnahme des Nachhaltigkeitsgesetzes ist die Einführung eines so genannten Nachhaltigkeitsfaktors für die Berechnung der Rentenerhöhungen, wobei für die Ermittlung der Einkommensentwicklung der Aktiven nicht mehr die Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigtem aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung angesetzt wird, sondern die der versicherungspflichtigen Löhne und Gehälter. Dadurch werden die Löhne und Gehälter, welche oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze liegen, nicht mehr berücksichtigt, ebenso die Lohnbestandteile, welche im Rahmen der Entgeltumwandlung ebenfalls nicht beitragspflichtig sind. Die Übertragung der Lohn- und Gehaltssteigerung der Beitragszahler auf die Renten wird ab 2005 um den Nachhaltigkeitsfaktor modifiziert, der die Veränderung des Verhältnisses zwischen RentenbezieherInnen und Erwerbstätigen mit einem Faktor α – von zunächst 0,25, also zu einem Viertel – anrechnet.

Die RenterInnen partizipieren dadurch weiterhin an der Entwicklung der Löhne und Gehälter, je-

doch unterdurchschnittlich, wobei ihnen die durch den Nachhaltigkeitsfaktor erreichte Stabilisierung des Beitragssatzes umgekehrt wieder zugute kommt. Die Höhe des Nachhaltigkeitsfaktors wird im Einzelnen beeinflusst von der Zahl der Rentenberechtigten in den jeweiligen Alterskohorten, der weiterhin wachsenden Lebenserwartung sowie vom tatsächlichen Renteneintrittsalter einerseits und der Zahl der Erwerbstätigen andererseits, welche wiederum von der Größe des von demographischen

Faktoren (Geburtenzahl, Wanderungssaldo) beeinflussten Erwerbspersonenpotentials und der Erwerbsquote bestimmt wird.

Neben einer Verkürzung von Ausbildungszeiten und einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöht sich die Zahl der Erwerbstätigen insbesondere auch durch eine Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters. Das Renteneintrittsverhalten wirkt also auf beiden Seiten des Quotienten. Somit können die rentennahen Jahrgänge und die Unternehmen durch einen Verzicht auf Freisetzung von älteren ArbeitnehmerInnen selbst mitbeeinflussen, wie sich die Renteneinkommen entwickeln. Gelingt es in näherer Zukunft, also vor der Zeit, wenn sich der Nachhaltigkeitsfaktor durch die Verschiebungen der Alterskohorten trotz Zuwanderung sowie erhöhter Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitnehmern verschlechtern wird, den Arbeitsmarkt in Deutschland zu sanieren und den unseligen Trend zur Frühverrentung umzukehren, dann würden auch die RentnerInnen von dieser Entwicklung profitieren.

Anhebung der Altersgrenze?

Der Vorschlag für den Nachhaltigkeitsfaktor stammt von der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme¹. Diese hatte außerdem vorgeschlagen, die Regelaltersgrenze – und mit ihr alle anderen Altersgrenzen parallel dazu – in der Zeit von 2010 bis 2034 schrittweise von 65 auf 67 Jahre anzuheben. Diesem Vorschlag ist die Bundesregierung nicht gefolgt. Vielmehr wird nur die Altersgrenze für Renten wegen Arbeitslosigkeit und nach Alterteilzeit auf 63 Jahre angehoben und der Bundesregierung eine Berichtspflicht ab 2008

¹ Vgl. Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme: Bericht der Kommission, Berlin 2003, S. 100 ff.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Gisela Färber, 49, ist Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer.

Prof. Dr. Winfried Schmähl, 61, ist Direktor der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen. Er war langjähriger Vorsitzender des Sozialbeirates.

Prof. Dr. Franz Ruland, 61, ist Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) in Frankfurt/Main; Dr. Dirk von der Heide, 43, ist Leiter der Abteilung Presse und Öffentlichkeitsarbeit des VDR in Berlin.

Prof. Färber und Prof. Ruland waren Mitglieder der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ (Rürup-Kommission).

über die Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regelaltersgrenze auferlegt. Hintergrund dieser Entscheidung ist die bedauerliche Beobachtung, dass derzeit älteren ArbeitnehmerInnen keine Arbeitsplätze mehr angeboten werden, d.h., im aktuellen Arbeitsmarkt – so auch bereits einige Mitglieder der Rürup-Kommission² – würde durch eine solche Maßnahme nur die Arbeitslosigkeit am Ende des Erwerbslebens verlängert. Zudem haben viele, auch noch jüngere Menschen offensichtlich keine Präferenz für eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit, sondern im Zweifel sogar Pläne, bereits mit 60 Jahren „in Rente zu gehen“.

Der Rückzug auf eine Berichtspflicht erst ab Mitte der nächsten Legislaturperiode schafft indes die falschen Signale. Es wird außerdem Zeit verschenkt, die – mit Blick auf den Vertrauensschutz für die rentennahen Jahrgänge – benötigt wird, um eine Erhöhung der Regelaltersgrenze durchzusetzen. Selbst wenn man sich 2008 entschließen sollte, diese Maßnahme anzugehen, müsste entweder der Zeitrahmen von 2014 bis 2038 verschoben oder eine schnellere Umsetzung – z.B. in Zweimonatschritten – gewählt werden, was dann wieder eine stärker unterschiedliche Lebensarbeitszeit bzw. höhere Anschläge bei vorzeitigem Renteneintritt für die betroffenen Jahrgänge bedeuten würde. Im Übrigen ist nicht zu erwarten, dass 2008 andere Fakten in Bezug auf die langfristige Entwicklung der Rentenfinanzen vorliegen werden.

Der Verzicht auf die Anhebung der Regelaltersgrenze suggeriert vielen Menschen, dass sie nicht länger arbeiten werden müssen. Genau das wird sich aber kaum jemand noch leisten können. Denn die Einführung des Nachhaltig-

keitsfaktors bedeutet, dass sich der aktuelle Rentenwert, der die durch Beitragszahlungen erworbenen Entgeltpunkte in monetäre Rentenbeträge umrechnet, nach Maßgabe der Verschlechterung der Relation zwischen Rentenbeziehern und Beitragszahlern geringer als die Lohn- und Gehaltssteigerungen entwickeln wird. Die relativen Rentenverluste gegenüber den Löhnen und Gehältern können aber nur durch die Verlängerung der individuellen Lebensarbeitszeit und der dann entsprechend höheren Anzahl von Entgeltpunkten oder durch eine Erhöhung der Sparquote zum Aufbau eines privaten Alterssicherungs-Kapitalstocks kompensiert werden.

Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit um nur zwei Jahre bis 2034 hätte im übrigen nur knapp Zweidrittel der bis dahin anzunehmenden Steigerungen der Lebenserwartung ausgemacht, so dass sich auch für die Gruppe derer, die 2034 erst mit 67 abschlagsfrei in Rente hätten gehen dürfen, die Rentenlaufzeit immer noch verlängert hätte. Nach der „Faustformel“, dass die Lebenserwartung mit jedem Kalenderjahr um 40 Tage steigt, ergäbe sich für 67-jährige Männer eine Rentenlaufzeit von fast 16,7 Jahren, für Frauen sogar eine von fast 21 Jahren gegenüber 15,8 und 19,5 Jahren für Männer und Frauen, die im Jahr 2000 mit 65 Jahren in Rente gegangen sind. Die parallele Übertragung aller anderen Altersgrenzen wäre außerdem ein eindeutiges Signal des Gesetzgebers gewesen, dass der Rentenversicherung keine Lasten aufgebürdet werden dürfen, die nicht aus ihr selbst und der demographischen Entwicklung resultieren.

Sicherung des Rentenniveaus?

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde außerdem in

das Nachhaltigkeitsgesetz eine Niveausicherungsklausel eingebaut. Danach darf das modifizierte Bruttorentenniveau bis 2020 nicht unter 46% fallen, bis 2030 nicht unter 43%. Unklar bleibt allerdings, wie das Rentenniveau gesichert werden soll. Denn gemäß den Finanzierungsregeln der GRV gibt es unter den gegebenen Parametern der demographischen Entwicklung unter der Bedingung, dass das Rentenniveau nicht weiter absinken darf, nur die Stellschrauben der Beitragserhöhung oder der Erhöhung des Bundeszuschusses. Beides aber erscheint noch weniger tragfähig, da Beitragserhöhungen als Lohnnebenkosten die Beschäftigung und damit die Finanzierungsbasis der GRV schmälern, der Steuerhaushalt aber infolge der demographischen Entwicklung ebenfalls unter Druck gerät und mit Pensionen, nachlassender Ergiebigkeit des Steuersystems unter anderem eigene Lasten zu tragen hat.

Ein sinkendes Rentenniveau allein indiziert im Übrigen noch keine Altersarmut. Der dahinter stehende so genannte „Eckrentner“, der 45 Jahre lang einen Durchschnittsverdienst hat und auf diese Weise 45 Entgeltpunkte erwirbt, ist ohnehin eine Kunstfigur. Einerseits gibt es viele Versicherte, die 45 und mehr Entgeltpunkte aufweisen. Andererseits bewirken lange Ausbildungszeiten und unetliche, auch durch Arbeitslosigkeit unterbrochene Erwerbsbiographien, dass es für den Durchschnittsarbeitnehmer zunehmend schwierig wird, eine Rentenrente mit mehr als 45 Entgeltpunkten zu erwerben. Selbst der Eckrentner – so die Kritiker – könne mit dem Nachhaltigkeitsfaktor im Jahr 2030 kaum mehr eine Rente erhalten, die substantiell über dem Sozialhilfeniveau liege. Kritisch wird auch immer die Witwe ins Feld geführt, deren ab-

² Vgl. ebenda, S. 135 f.

geleitete Hinterbliebenensicherung bereits heute so gering ist, dass sie Anspruch auf Grundsicherung habe, mithin noch nicht einmal das Sozialhilfeniveau erreiche, und die in Zukunft noch weniger Rente erhalten würde.

Derartige Berechnungen sind in mehrfacher Hinsicht problematisch. Zum einen ist ein Rentenniveau des Jahres 2030 gleich welcher Höhe kaufkraftmäßig nicht mit dem Sozialhilfeniveau des Jahres 2004 vergleichbar. Durch die Rentenanpassungsformel ist sichergestellt, dass auch die Rente weiterhin an Wohlstandserhöhungen partizipiert. Zum anderen wird auch der Regelsatz der Sozialhilfe mit dem Satz der Rentenerhöhung angepasst, so dass zunächst auch das Sozialhilfeniveau mit abgesenkt wird. Dass es im Zuge der demographischen Verwerfungen insbesondere hier zu politischem Handlungsbedarf kommen kann, wenn nämlich die Sozialhilfe ihrer Aufgabe der Sicherung eines Mindesteinkommens nicht mehr nachkommen kann, bleibt dahingestellt. Es ergeben sich allerdings bei diesem Verfahren auch Möglich-

keiten der Modernisierung dieses unverzichtbaren sozialpolitischen Instruments, welche sich durch die Einführung der Grundsicherung für RentnerInnen im Jahr 2003 und die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ab 2005 im Übrigen ohnehin abzeichnen.

Zudem sind die Rentenbiographien derjenigen, die 2030 oder 2040 die derzeitige oder eine angehobene Regelaltersgrenze überschreiten, nicht dieselben wie die Biographien von den Rentnern des Jahres 2004. Bereits heute wird die partielle Erosion der Rentenbiographien vollzeitarbeitender Männer, welche früher als Alleinverdiener nicht nur ihren eigenen Lebensunterhalt, sondern auch den ihrer Frauen sichern mussten, begleitet von zunehmenden Rentenanwartschaften von Frauen durch eigene Erwerbstätigkeit und durch die Gewährung von Kindererziehungszeiten. Insofern ist eher anzunehmen, dass Paare in Zukunft trotz der Auswirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors höhere Anwartschaften haben als Rentnerpaare von heute.

Gerade der zeitliche Vorlauf ermöglicht es jüngeren Jahrgängen außerdem, gezielt Vorsorge durch eigene Erwerbstätigkeit und durch Sparen in betrieblichen und privaten Alterssicherungen zu betreiben. Nach Modellrechnungen der Rürup-Kommissionen liegt durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und eine volle Riester-Rente das Gesamtversorgungsniveau sogar über dem des Jahres 2003³.

Durch den Nachhaltigkeitsfaktor und die Anhebung der Regelaltersgrenze würde schließlich auch die Nachhaltigkeitslücke geschlossen und in der GRV keine impliziten Schulden mehr auf zukünftige Generationen verschoben, mithin Generationengerechtigkeit erreicht. Vor diesem Hintergrund wurde durch das Nachhaltigkeitsgesetz zwar ein Gutteil der politischen „Hausaufgaben“ in der Rentenpolitik erledigt, ein Nacharbeiten spätestens in der nächsten Legislaturperiode erscheint aber unvermeidbar.

³ Vgl. ebenda, S. 108.

Winfried Schmähl*

Ein „Nachhaltigkeitsgesetz“ für die Rentenversicherung – Anspruch und Wirklichkeit

Am 11. März 2004 hat der Deutsche Bundestag abschließend über einen weiteren Schritt zur grundlegenden Veränderung der gesetzlichen Rentenversicherung – die bislang für den überwiegenden Teil der Bevölkerung in Deutschland zentrales Element ihrer Alterssicherung darstellt – beraten. Mit den Regelungen dieses „RV-Nachhaltigkeitsgesetzes“ wird

die Strategie fortgeführt, die mit den Reformmaßnahmen des Jahres 2001 begonnen wurde: Realisiert werden soll damit eine schrittweise weitere, aber dauerhafte („nachhaltige“) Reduzierung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)¹.

Noch deutlicher als bereits bisher wurde in dem von der Bun-

desregierung vorgelegten Gesetzesentwurf, daß der Höhe des Beitragssatzes und der Einnahmentwicklung alles untergeordnet wird, vor allem das Leistungsniveau der GRV. Dieses wurde zwar im Gesetzesbeschluß – worauf weiter unten noch eingegangen wird – durch eine veränderte Formulierung leicht kaschiert, bleibt in der Substanz aber erhalten.

Verzicht auf ein Sicherungsziel für die GRV

Wurde wenigstens anlässlich der Rentenreform des Jahres 2001 ein (Mindest-)Absicherungsniveau noch erwähnt, so war davon im Regierungsentwurf überhaupt keine Rede mehr. Mit einer formalen Begründung (siehe dazu weiter unten) wurde vielmehr im Entwurf des von der Bundesregierung gleichfalls vorgelegten „Alterseinkünftegesetzes“² vorgesehen, daß die 2001 definierte Mindestsicherungsklausel (§ 154 Abs. 3 SGB VI) ersatzlos gestrichen werden soll. Nach dieser Klausel hatte die Regierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn (in der mittleren Variante der 15-jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts) die Eckrente (der 45 Entgeltpunkte zugrunde liegen) gemessen an einem in spezifischer Weise definierten

durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt einen bestimmten Prozentsatz unterschreitet.

Unbeschadet der Frage, wie wirksam eine Niveausicherungsklausel faktisch ist, wird durch eine solche Regel zumindest deutlich, daß das Sicherungsniveau überhaupt als relevant erachtet wird. Davon nahm die Regierung in ihrem Entwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes Abschied im Interesse der Fixierung auf ein „Beitragsatz-Ziel“.

Der Verzicht auf ein Leistungsziel für das zentrale Element des deutschen Alterssicherungssystems hat unter anderem zur Folge, daß die Versicherten keinen Anhaltspunkt haben für Entscheidungen über die aus ihrer Sicht für erforderlich gehaltenen Vorsorgemaßnahmen. Wie soll ein Rentenversicherter das Ausmaß der sich ergebenden „Versorgungslücke“ erkennen, wenn er keine Anhaltspunkte mehr über das erhält, was aus der GRV zu erwarten ist?

„Soziale Sicherheit“ für den Bürger hängt nicht nur von der Höhe der Leistungen ab, sondern auch von deren Berechenbarkeit und Planbarkeit. Hier liegt nun ein zentraler Unterschied zum „Rentenreformgesetz 1992“ (das übrigens auch Leitschnur für die Umstellung des DDR-Rentenrechts im Zuge des Prozesses der Vereinigung war): In dem Gesetz war klar geregelt, daß mit einer bestimmten Anzahl von Entgeltpunk-

ten³ eine Rente zu erwarten war, die einem bestimmten Prozentsatz des jeweiligen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts entspricht. Orientierungsgröße war hierbei: 45 Entgeltpunkte führen zu einer Rente von 70% des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts.

Die primäre Aufgabe eines Alterssicherungssystems ist, dazu beizutragen, daß im Alter ein angemessenes Niveau der Einkommenssicherung erreichbar ist. Da die GRV bislang das quantitativ wichtigste Teilsystem der deutschen Alterssicherung für den weitest größten Teil der Bevölkerung darstellt, auf dem weitere Elemente aufbauen, ist es unabdingbar, daß geklärt wird, welche Bedeutung die GRV in der Absicherung der Einkommenslage im Alter haben soll. Die Vorgabe ausschließlich einer Zielgröße für den Beitragsatz zur GRV läßt die Frage nach dem erreichbaren Sicherungsniveau jedoch völlig offen, da dieses von der jeweiligen Einnahmesituation abhängig wird („einnahmeorientierte Ausgabenpolitik“).

Fokussierung auf das Beitragsatzziel

Es entspricht allerdings einer gegenwärtig weit verbreiteten Tendenz, die Beitragsbelastung ins Zentrum zu rücken und das Leistungsniveau von der Einnahmesituation abhängig zu machen. Diese Entwicklung zeigt sich nicht nur in Deutschland, sondern z.B. auch auf der europäischen Ebene, wo – nicht zuletzt aufgrund des Einflusses von Wirtschafts- und Finanzministern – die Frage nach der „fiskalischen Nachhaltigkeit“⁴ unter anderem bei der „offenen Methode der Koordinierung“ im

* Die Ausführungen basieren zum erheblichen Teil auf der schriftlichen Stellungnahme des Verfassers anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages am 11.2.2004 zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), Bundestags-Drucksache 15/2149. Ergänzungen erfolgten als Reaktion auf einen vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger gemachten Vorschlag zur Formulierung eines neuen Indikators zur Messung eines Absicherungs- wie auch Mindestsicherungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung, der vom Gesetzgeber auch aufgegriffen wurde.

¹ Vgl. hierzu – wie auch zur Einordnung der Maßnahmen in die bisherige Entwicklung der GRV in jüngerer Zeit – Winfried Schmähl: Umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland, Optionen und Konzepte sowie politische Entscheidungen als Einstieg in einen grundlegenden Transformationsprozeß, in: Winfried Schmähl, Volker Ulrich (Hrsg.): Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen, Tübingen 2001, S. 123-204; ders.: Ein Paradigmenwechsel in der deutschen Alterssicherungspolitik – von leistungsdefinierter Umlagefinanzierung zu mehr beitragsdefinierter Kapitalfinanzierung, in: Japanisch-Deutsches Zentrum Berlin (Hrsg.): Symposium Reform der sozialen Sicherungssysteme in Japan und Deutschland 18.-19. September 2001, München 2003, S. 81-99.

² Bundestags-Drucksache 15/2150. In diesem Gesetz soll eine vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Veränderung der Besteuerung von Alterseinkünften umgesetzt werden. Vgl. hierzu auch Winfried Schmähl: Steuerliche Behandlung von Altersvorsorge und Alterseinkünften, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), H. 1, S. 22-29. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang nur, daß aus meiner Sicht die (längerfristig angestrebte) Vollbesteuerung von Renten im Rahmen der „nachgelagerten Besteuerung“ keinesfalls zwingend ist, vielmehr Differenzierungen zwischen verschiedenen Formen der Altersvorsorge konzeptionell begründbar sind.

³ Entgeltpunkte ergeben sich pro Kalenderjahr aus der Relation des individuellen Bruttoarbeitsentgelts zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten.

⁴ Diese wird zumeist gemessen an Beitragsätzen oder dem Anteil von (öffentlichen) Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt.

Vordergrund steht⁵. Dieser Tendenz folgt auch die Bundesregierung mit ihrem „Nachhaltigkeitsgesetz“, der darin enthaltenen Einführung eines zusätzlichen „Nachhaltigkeitsfaktors“ sowie der Änderung der Fortschreibungsregel für das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt. Aber auch die Entwicklung im Bereich der mit Betrieben verbundenen Formen der Alterssicherung läßt die Beitragsorientierung in den Vordergrund treten, nicht zuletzt bei der Entgeltumwandlung.

Wenn eine Regelbindung – wie sie seit dem Rentenreformgesetz von 1992 im Prinzip „automatisch“ auf dem Verordnungswege – erfolgt, dann müssen auch die Ziele der Alterssicherungspolitik klar sein, deren Verwirklichung die Regel dienen soll. Und das können nicht allein Ziele sein, die sich auf die Höhe des Beitrags beziehen. Denn wenn es nur darum ginge, dann wäre das Alterssicherungssystem das „beste“, das den niedrigsten Beitragsatz aufweist.

Als Begründung für den Verzicht auf die Nennung eines Sicherungsniveaus in der GRV wurde von der Bundesregierung vorgetragen, daß infolge des stufenweisen Übergangs von der Ertragsanteilsbesteuerung von Renten auf die sogenannte „nachgelagerte“ Besteuerung – und man muß ergänzen: auch durch die stufenweise Erweiterung der Abzugsmöglichkeiten der Rentenversicherungsbeiträge im Rahmen der

⁵ Siehe hierzu ausführlich Winfried Schmähli: Erste Erfahrungen mit der „Offenen Methode der Koordinierung“: Offene Fragen zur „fiskalischen Nachhaltigkeit“ und „Angemessenheit“ von Renten in einer erweiterten Europäischen Union, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis?, (DRV-Schriften Bd. 47), Frankfurt a. M., S. 105-121.

⁶ Begründung zu Art. 8 (§ 154 Abs. 3 SGB VI) des Entwurfs des Alterseinkünftegesetzes.

Einkommensbesteuerung – „ein einheitliches – vom Jahr des Rentenbeginns unabhängiges – Netto Rentenniveau nicht mehr dargestellt werden (kann)“⁶.

Die stufenweise Einführung neuer Regelungen führt zweifellos dazu, daß kein für alle Rentenfälle des Rentenzugangs und -bestands einheitlicher Niveauwert unter Berücksichtigung aller Abgaben mehr zu errechnen ist. Doch auch bei der stufenweisen Einführung von Regelungen kann man den Versicherten Anhaltspunkte an die Hand geben. So wurden ja beispielsweise stufenweise Abschläge von der vollen Rente eingeführt, sofern die Rente vor einem jeweiligen Referenzalter (das schließlich 65 sein wird) in Anspruch genommen wird. Folglich konnte das Rentenniveau auch nur für das jeweilige – im Zeitablauf sich ändernde (!) – Referenzalter angegeben werden. Dieser Tatbestand wurde bislang allerdings nicht als hinderlich erachtet, um Aussagen über Rentenniveaus zu machen. Offenkundig sollten nun Informationen – die deutlicher die Konsequenzen der vorgesehenen Maßnahmen aufzeigen würden – den Bürgern verborgen bleiben. Denn: Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg – so für Niveauangaben,

⁷ So fordert die „Nachhaltigkeitskommission“ in ihrem Bericht, daß künftig auf das Bruttorentenniveau abgestellt werden solle, da eine Nettobetrachtung nicht mehr in Frage komme. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission, Berlin 2003, S. 99.

⁸ Die Festlegung eines Sicherungsziels im „Rentenreformgesetz 1992“ legte es seinerzeit auch nahe, über die Rentenanpassung nicht mehr alljährlich durch ein Anpassungsgesetz zu entscheiden, sondern zur Anpassungsautomatik überzugehen, verbunden mit der Hoffnung, die GRV stärker aus der politischen Diskussion herauszuhalten. Sofern nun kein Leistungsniveau mehr explizit angegeben wäre, erscheint es ratsam, die jeweilige Anpassung nicht mehr automatisch auf dem Verordnungswege ohne Einschaltung des Parlaments durchzuführen, sondern die Konsequenzen der Entwicklung stets parlamentarisch zu diskutieren und zu entscheiden.

wie sich schließlich ja zeigte (siehe weiter unten).

Aussagekraft des Bruttorentenniveaus

In jüngerer Zeit wurde zunächst immer wieder betont, allein ein „Bruttorentenniveau“ (Bruttorente in Relation zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt) sei aussagekräftig⁷. Doch ein Bruttoniveau mag für Finanzierungsüberlegungen aussagekräftig sein, nicht jedoch im Hinblick auf die sozialpolitisch zentrale Frage des Sicherungsniveaus im Alter. Hierfür sind vielmehr Nettogrößen unter Berücksichtigung aller Abgaben wichtig, da sie etwas darüber aussagen, welche Mittel für die Finanzierung der Lebenshaltung zur Verfügung stehen.

So wie z.B. bei der schrittweisen Einführung von Abschlägen von der vollen Rente bei vorzeitiger Inanspruchnahme in das Gesetz Tabellen aufgenommen wurden, die die Höhe der Abschläge je nach dem Zeitpunkt des Rentenbeginns zeigten, so könnte man auch bei der stufenweisen Einführung der vorgesehenen neuen steuerlichen Regelungen Nettoniveaus für das jeweilige Zugangs(Kalender-)jahr ausweisen. In dieser Weise könnten auch Werte für ein nicht zu unterschreitendes Mindestniveau definiert werden oder für eine Klausel, bei deren Unterschreiten Vorschläge zu ihrer Einhaltung zu unterbreiten wären⁸.

Die verschiedentlich vorgeschlagene Beschränkung auf Bruttoniveaus verdeckt die Einflüsse von Änderungen direkter Abgaben (Sozialbeiträge und Einkommensteuer) auf Renten bzw. Arbeitsentgelt. Jedoch sind dies nicht die einzigen für die Beurteilung der Niveaus wichtigen Einflüsse – selbst wenn man sich mit der Definition eines Eckrentenniveaus begnügt⁹. Denn für die sozial- und

verteilungspolitische Beurteilung von Maßnahmen in der GRV – wie allgemein in der Alterssicherung – kommt es nicht allein auf die Wirkungen von Maßnahmen an, die in Alterssicherungssystemen selbst ergriffen werden, sondern es sind weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die unmittelbar mit Maßnahmen des Gesetzgebers zusammenhängen. Dazu gehören neben den steuerlichen Regelungen und den Sozialbeiträgen auch Bereiche außerhalb der GRV, wie z.B. Regelungen

- im Arbeitsförderungsgesetz: Welche Beiträge werden für Leistungsbezieher an die GRV abgeführt und führen dort zu Rentenansprüchen?
- im Sozialhilferecht: In welchem Umfang sind Alterssicherungsansprüche bei Sozialhilfebedürftigkeit vor Erreichen der Altersgrenze „einzusetzen“?
- in der Krankenversicherung: Definition des Leistungskatalogs, das Ausmaß von Zuzahlungen, die Höhe des Krankenversicherungsbeitrags auf Alterseinkünfte gesetzlicher, betrieblicher und privater Art.
- in der Pflegeversicherung: Leistungsumfang und Entwicklung, Höhe des Beitrags.

Bislang fehlt es jedoch an einer Zusammenschau der Auswirkungen von Maßnahmen, die in

⁹ Der Verzicht auf die Berücksichtigung schulischer Ausbildungszeiten ist ein Beispiel für eine Senkung des Leistungsniveaus der GRV, das sich nicht in der Höhe der Eckrente niederschlägt, da diese immer auf der Basis von 45 Entgeltpunkten berechnet wird. Durch den Verzicht auf die Anrechnung dieser Ausbildungszeiten tritt aber für die davon betroffenen Versicherten eine Reduzierung ihrer Rente um maximal 2,25 Entgeltpunkte ein. Für einen Rentner würde dann bei einem sonst erreichten Niveauwert von z.B. 60% dieser auf 57% sinken. Die Normierung mit 45 Entgeltpunkten verdeckt diesen Effekt. Vgl. bereits zur Aussagefähigkeit unterschiedlicher Definitionen von „Rentenniveau“ Winfried Schmäh: Das Rentenniveau in der Bundesrepublik, Frankfurt a.M., New York 1975.

verschiedenen Bereichen ergriffen wurden oder geplant sind im Hinblick auf die Einkommenslage im Alter. Stattdessen werden allenfalls bereichsspezifische Teilinformationen über Auswirkungen gegeben – sofern überhaupt Wirkungen auf die Betroffenen dargelegt werden.

Regelmäßige Verteilungsbe- richterstattung notwendig

Erforderlich ist aus meiner Sicht eine regelmäßige Verteilungsbe-richterstattung, in der Auswirkungen dargestellt werden, die von bereits beschlossenen, aber vor allem auch von geplanten Maßnahmen für Personen/Haushalte/Familien ausgehen. Dabei wäre auch auf die zeitliche Entwicklung von sich kumulierenden Veränderungen einzugehen, um gegebenenfalls den Zeitpfad von Belastungen zu verändern. Diese Frage kann im Zusammenhang mit der beträchtlichen anfänglichen Anhebung des zu versteuernden Rentenanteils durch das Alterseinkünftegesetz je nach Struktur des Gesamteinkommens von Rentnern aktuell Bedeutung erlangen¹⁰. Dies wäre eine wichtige Grundlage für eine sachgerechte Entscheidungsfindung, die sich nicht primär oder gar ausschließlich an den Auswirkungen für ein bestimmtes System, d.h. den Institutionen und deren Finanzlage orientiert. Diese Aufgabe sollte einem unabhängigen Sachverständigengremium übertragen werden.

Die Forderung, Sicherungsniveaus explizit als Ziel zu benennen, heißt nicht, die Finanzierung (oder auch das Verhältnis zwischen Finanzierungsbeitrag und Leistung) unberücksichtigt zu lassen. Allerdings ist die alleinige Fixierung

¹⁰ Verteilungspolitisch relevant ist unter anderem, daß künftig an die Stelle eines relativen und damit dynamischen Freibetrags (wie ihn ein Ertragsanteil darstellt) ein in absoluter Höhe fixierter und damit statischer Freibetrag tritt.

auf ein Beitragsziel ökonomisch wie politisch als Grundlage für Entscheidungen über soziale Sicherung unangemessen. Die Akzeptanz von Abgaben hängt nicht zuletzt davon ab, welche Gegenleistung erwartet wird und wie „sicher“ diese eingeschätzt wird. Die Entwicklung der letzten Jahre hat deutlich gemacht, daß diese Erwartungssicherheit von vielen Seiten gezielt untergraben wurde. Spiegelt sich das dann in Umfragen wider, so wird daraus wiederum die Notwendigkeit einer weiteren Strukturänderung in der Alterssicherung abgeleitet: Man müsse verstärkt von der Umlagefinanzierung übergehen zu Formen der sozialen Sicherung, die über Kapitalmärkte abgewickelt werden – als ob dies a priori bereits mehr Sicherheit erwarten ließe. Dabei bleiben die Folgen für die Absicherung im Alter und die im Zweifel deutlich zunehmende Einkommensungleichheit in aller Regel ausgeblendet.

Alterssicherung wird in einer deutlich alternden Bevölkerung teurer, unabhängig von der Art des Finanzierungsverfahrens (Umlage- oder Kapitalfundierung). Die Tatsache, daß Alterssicherung teurer wird, dient aber vor allem als Begründung für die Forderung, die Beiträge in der GRV dürften ein bestimmtes Niveau nicht übersteigen. Da mit der „Deckelung“ des Beitrags im umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherungssystem aber in einer alternden Bevölkerung eine Reduzierung des Absicherungsniveaus verbunden ist, folgt daraus, daß dann – soll ein bestimmtes Sicherungsniveau im Alter realisiert werden – höhere Abführungen für kapitalfundierte Formen erforderlich sind. Das heißt also, daß die Versicherten nicht entlastet, sondern – angesichts von Übergangskosten bei partiellem Wechsel des Finanzierungs-

verfahrens – sogar über längere Zeit zusätzlich belastet werden.

Absenkung der Lohnnebenkosten

Der entscheidende Aspekt, der hinter der Fokussierung auf das Beitragssatz-Ziel in der GRV steht, ist also nicht die Höhe der Vorsorgeaufwendungen für die Versicherten, sondern die Höhe der Arbeitgeberbeiträge als Teil der Lohn(neben)kosten. Wenn dies allerdings der zentrale Aspekt ist, dann ist darauf zu verweisen, daß seit langem die Möglichkeit besteht, eine spürbare Senkung der Arbeitgeberzahlungen dadurch zu erreichen, daß Ausgaben in der Sozialversicherung – auch in der Rentenversicherung – dem jeweiligen Aufgabenzweck entsprechend adäquat finanziert werden. Das heißt, daß Maßnahmen der (interpersonellen) Umverteilung, die über die Sozialversicherung abgewickelt werden, in höherem Maße aus dem Steueraufkommen und nicht aus lohnbezogenen (lohnkostenerhöhenden) Beiträgen finanziert werden¹¹. Das Lohnkostenargument wird jedoch allein herangezogen, um Reduzierungen des Leistungsniveaus in der GRV zu fordern bzw. zu begründen – was dann wiederum zusätzliche kapitalfundierte Vorsorge zum Ersatz der reduzierten umlagefinanzierten Leistungen notwendig macht.

¹¹ Hierzu hat sich der Verfasser seit Jahren verschiedentlich geäußert. Vgl. aus jüngster Zeit Winfried Schmähl: Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherungen und der Umfang der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland, in: Winfried Boecken, Franz Ruland, Heinz-Dietrich Steinmeyer (Hrsg.): Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa, Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Neuwied 2002, S. 605-620; ders.: Senkung der Lohnnebenkosten in Deutschland – Optionen und Potentiale“, in: Sozialer Fortschritt, 52. Jg. (2003), S. 83-90. Vgl. auch ders.: Weniger „Lohnnebenkosten“ durch Neuordnung bei Zahlungen zwischen den Sozialversicherungsträgern, in: Soziale Sicherheit, 52. Jg. (2003), S. 182-185.

In der Öffentlichkeit wurden Überlegungen aus Regierungskreisen bekannt, zusätzliche Maßnahmen zugunsten Kindererziehender durch eine Reduzierung von Leistungen für Hinterbliebene zu finanzieren. Leistungen zugunsten Kindererziehender werden allerdings unstrittig als familienpolitische Leistungen angesehen und sind aufgabenadäquat aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren (was bei den Kindererziehungszeiten auch erfolgt). Wenn nun Mittel der Hinterbliebenenversorgung für Leistungen an Kindererziehende eingesetzt werden sollen, so macht das deutlich, daß offenbar auch in Regierungskreisen die Hinterbliebenenrenten als Maßnahme der interpersonellen Umverteilung gesehen werden. Allerdings wäre dann hieraus die Folgerung zu ziehen, daß – zumindest stufenweise – Hinterbliebenenrenten aus allgemeinen Haushaltsmitteln und nicht – wie gegenwärtig – überwiegend aus lohnbezogenen Beiträgen zu finanzieren sind¹². Damit könnten auch die Lohnnebenkosten (über geringere Arbeitgeberbeiträge) spürbar gesenkt werden.

Daraus folgt: Es wäre ohne eine Erhöhung der Beitragssätze – wie auch der Arbeitgeberzahlungen – über das derzeit politisch postulierte Maß hinaus ein Sicherungsniveau in der GRV zu realisieren, das tatsächlich für langjährig Versicherte deutlich über dem Niveau der bedarfsorientierten Grundsicherung läge und ein Aufrechterhalten des lohn- und beitragsbezogenen GRV-Systems erlaubte.

Dies macht deutlich, daß es durchaus Alternativen zu der von Regierung und Parlamentsmehrheit gewählten Strategie der weite-

¹² Dieser vom Verfasser seit langem vertretenen Auffassung folgte inzwischen auch ein Teil der vom Bundestag eingesetzten Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“; Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“, Bundestags-Drucksache 14/8800 vom 28.3.2002.

ren tiefgreifenden Leistungsreduktion in der GRV gibt.

Änderungen der Rentenformel: weitere Niveausenkungen

Die von der Bundesregierung nach der Bundestagswahl vom Herbst 2002 eingesetzte „Nachhaltigkeitskommission“ schlug als weiteres Element in der Rentenformel einen „Nachhaltigkeitsfaktor“ vor. Er wird nun zusätzlich in die Renten(anpassungs)formel (§ 68 Abs. 4) eingefügt. Dieser Faktor dient ausschließlich dazu, den Anstieg der individuellen Rentenzahlungen und der Rentenausgaben „nachhaltig“ zu reduzieren.

Für den Faktor wird zwar eine inhaltliche Begründung geliefert: Er berücksichtige die Veränderung des Rentnerquotienten¹³, für dessen Entwicklung viele – und nicht allein demographische – Faktoren maßgebend sind. Betrachtet man jedoch die Formel, so zeigt sich, daß diese Begründung eher als ein „Verkaufsargument“ anzusehen ist. Denn die Wirkung des Faktors wird maßgebend bestimmt durch einen Gewichtungsfaktor („alpha“). Er wird im Gesetz mit 0,25 spezifiziert und dient allein dazu, den vorgegebenen Beitragssatz in der GRV (z.B. 22% im Jahre 2030) unter Berücksichtigung der sonstigen zugrunde gelegten Annahmen zu erreichen. Dieser Gewichtungsfaktor ist also eine reine Steuerungsgröße. Man hätte folglich auch mit nahezu beliebig anders definierten Faktoren das gleiche Ergebnis mit einem dann jeweils anderen Gewichtungsfaktor erreichen können. (Nur um die Beliebigkeit zu illustrieren: So könnte die Einhaltung des Beitragsziels auch auf der Basis eines Faktors erfolgen, der z.B. auf der Zahl von Geburten oder von Störchen basiert.)

Der neue Faktor ist also gleichermaßen manipulationsanfällig

¹³ Vereinfacht: Zahlenverhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern.

wie der „Altersvorsorgeanteil“, der 2001 in die Formel eingeführt wurde und dort erhalten bleibt. Er wird aber (entgegen früher erfolgten Berateranschlägen) nicht über die 4% hinaus angehoben – wohl wegen des Auseinanderklaffens von „gewünschter“ und bislang tatsächlich erfolgter privater Vorsorge¹⁴.

Darüber hinaus ist eine neue Fortschreibungsformel für das Arbeitsentgelt bei der Ermittlung des „aktuellen Rentenwerts“ vorgesehen (§ 68, Abs. 2 und 7). Die Lohnkomponente im Zusammenhang mit der Fortschreibung des „aktuellen Rentenwerts“ (des dynamischen Faktors in der Rentenformel) soll nicht mehr – wie bisher – auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes (Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer) ermittelt werden, sondern zusätzlich sind Daten der Rentenversicherungsträger unter anderem über das den Pflichtbeiträgen zugrundeliegende Bruttoentgelt heranzuziehen. Dieses Anliegen ist angesichts zum Teil beträchtlicher Differenzen zwischen der Entwicklung der Gesamtrechnungsinformationen und den für die Einnahmeentwicklung maßgebenden Daten der versicherungspflichtigen Entgelte im Prinzip zu begrüßen. Auf die Diskrepanzen zwischen den Datenquellen hatte ich bereits 1984 hingewiesen und

vorgeschlagen, „die Fortschreibung des Durchschnittsentgelts ... auf statistische Informationen über die versicherten Arbeitnehmer zu stützen und von den bisher dazu (ersatzweise) verwendeten Durchschnittsangaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abzugehen“¹⁵.

Allerdings wird bei der konkreten Umsetzung im Gesetzentwurf nicht unmittelbar auf Versicherungsdaten zurückgegriffen, sondern von den bisherigen Ausgangsdaten des Statistischen Bundesamtes in einem nicht ohne weiteres einsichtigen Rechenprozeß ein Korrekturfaktor ermittelt. Außerdem werden unterschiedliche Datenquellen bei der Ermittlung der Arbeitsentgelte einerseits, der Zahl der Beitragspflichtigen andererseits (um die Durchschnittsentgelte zu errechnen) verwendet. Auch diese Wahl ist nicht unmittelbar verständlich. Im Unterschied zur Formel für den aktuellen Rentenwert (§ 68 Abs. 5), die explizit ins Gesetz aufgenommen wurde, fehlt eine solche unmittelbar nachvollziehbare Formel für die Entwicklung der Lohngröße (im Gesetz als BE bezeichnet).

Der Eindruck drängt sich auf, daß dieses komplizierte Verfahren gewählt wurde, um die Ausgangsformulierung „Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer“ in § 68 formal nicht zu ändern, obgleich inhaltlich eine Änderung vorgenommen wird.

Durch die Neuformulierung des Fortschreibungsfaktors für die Lohnkomponente in der Rentenformel wirken sich nun auch Änderungen im Ausmaß der Entgeltumwandlung auf die Rentenanpas-

sung aus. Eine (stärkere) Nutzung dieser Möglichkeit reduziert also nicht allein den individuellen, in der GRV erreichbaren Entgeltpunkt und die Beitragseinnahmen der GRV (wie auch anderer Sozialversicherungsträger)¹⁶, sondern senkt jetzt auch den aktuellen Rentenwert für alle derzeitigen und künftigen Rentner, also auch für solche Versicherte, die diese Möglichkeit der Entgeltumwandlung nie nutzen konnten.

Hier wird also das Niveau der GRV durch die Rentenformel zusätzlich reduziert – neben der Berücksichtigung des Altersvorsorgeanteils und des neuen Nachhaltigkeitsfaktors.

Offen bleibt noch, ob diese Neudefinition der Lohnkomponente auch Konsequenzen für die Definition des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts bei der Berechnung der Entgeltpunkte haben soll.

Neuformulierung der Rücklagenvorschrift

Die inzwischen auf ein als unzureichend anzusehendes Minimum reduzierte Mindestrücklage in der GRV führt dazu, daß bereits leichte Abweichungen zwischen den (ökonomischen) Annahmen, auf denen die Festlegung des Beitragssatzes beruhte, und den tatsächlich realisierten Werten immer wieder Diskussionen über die Finanzierbarkeit der GRV zur Folge haben. Die permanente Diskussion über die Finanzierung der GRV (und die „Sicherheit“ der Renten) untergräbt immer weiter die Akzeptanz dieses Systems (was allerdings von manchen Akteuren aus verständlichem Interesse durchaus begrüßt wird).

Trotz der Umbenennung der „Schwankungsreserve“ in „Nachhaltigkeitsrücklage“ bleibt es

¹⁴ Darüber hinaus wird der Bruch in der Rentenformel, der 2001 in der Formel für die Zeit nach 2009 angelegt war (weil dann der Wert 100, von dem der Altersvorsorgeanteil und der jeweilige Beitragssatz zur GRV abgezogen wird, durch 90 ersetzt werden sollte) nun im Zuge der weiteren „Ergänzung“ der Formel beseitigt. Auf Nachteile, die mit der 2001 gewählten Regelung verbunden waren (so auch den Verzicht auf eine durchgehend einheitlich gestaltete Anpassungsformel), hatte ich in meiner Stellungnahme zur seinerzeitigen Anhörung deutlich hingewiesen. Die Stellungnahme ist veröffentlicht in Winfried Schmähel: Plädoyer für eine einheitliche und verständliche Rentenformel, in: Sozialer Fortschritt, 50. Jg. (2001), S. 1-5.

¹⁵ Winfried Schmähel: Lohn- und beschäftigungsstatistische Grundlagen zur adäquaten Ermittlung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts in der Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 1984, S. 187-201, wiederabgedruckt in: W. Schmähel: Beiträge zur Reform der Rentenversicherung, Tübingen 1988, S. 126-143, hier S. 143.

¹⁶ Siehe dazu Winfried Schmähel: Begrenzung und Verstärkung des Anstiegs von Sozialbeiträgen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 11, S. 661-666.

allerdings bei dem unzureichend niedrigen Wert der Mindestrücklage. Allein der obere Wert des Korridors¹⁷, innerhalb dessen sich die Rücklage bewegen kann, soll auf 1,5 Monatsausgaben erhöht werden (bezeichnet wird dieser obere Wert nun – man beachte die Formulierung – als „Höchstnachhaltigkeitsrücklage“, § 158). Mit diesem dadurch geschaffenen „nachhaltig (!) ausreichenden Korridor“ – so die Gesetzesbegründung – seien die Voraussetzungen gegeben, daß die Rücklage ihre bisherige Funktion erfüllen könne. Um dies allerdings zu erreichen wäre notwendig, daß auch die Mindestreserve spürbar angehoben wird. Soll dies nicht durch Erhöhung des Beitragssatzes realisiert werden, wäre zumindest eine Regelung vorzusehen, daß bei sich verbessernder Finanzlage die Mindestreservevorschrift allmählich erhöht wird (etwa auf 0,75 bis 1,0 Monatsausgaben).

Eine ausreichend bemessene Rücklage und ein Korridor, innerhalb dessen die Rücklage schwanken kann, soll ja dazu dienen, eine Verstetigung in der Entwicklung des Beitragssatzes zu erreichen und der stets neu aufflammenden Diskussion über die „Tragfähigkeit“ der GRV mit entgegen zu wirken.

Gesamtbeurteilung

Die im Gesetzentwurf und unverändert auch im Gesetz nun ent-

¹⁷ Die Einführung eines solchen „Korridors“ wurde von mir 1996 in einem Spiegel-Gespräch („Jedes Sicherungssystem wird teuer“, Der Spiegel vom 5.2.1996, S.29) vorgeschlagen und später vom Gesetzgeber umgesetzt.

¹⁸ Im Zusammenhang mit den Vorschlägen der „Nachhaltigkeitskommission“ hatte ich darauf hingewiesen, daß die dort vorgesehenen Vorschläge unter Berücksichtigung der steuerlichen Regelungen der Altersvorsorge und der Alterseinkünfte wie auch einer höheren Belastung von Rentnern durch Maßnahmen im Gesundheitswesen zu einem Netto-Eckrentenniveau bis unter 50% im Jahr 2030 für einen Zugangsrentner führen könnten. Würden die vorgesehenen Regelungen bereits heute gelten, so würde z.B. statt einer Rente von 1200 Euro nur eine solche von etwa 800 Euro gezahlt.

haltenen Maßnahmen verstärken „nachhaltig“ die Tendenz zur Senkung des Sicherungsniveaus in der GRV¹⁸. Damit geht eine „nachhaltige“ Auszehrung und Transformation der GRV einher, ohne daß diese Wirkung offen angesprochen wird. Denn die Folge der verschiedenen seit 2001 ergriffenen bzw. vorgesehenen Maßnahmen ist eine schleichende Aushöhlung des lohn- und beitragsbezogenen gesetzlichen Rentenversicherungssystems¹⁹.

Denn folgt man den vom VDR vorgelegten Berechnungen²⁰, nach denen das Nettorentenniveau eines Eckrentners (45 Entgeltpunkte) bei Rentenbeginn im Jahre 2030 auf 52,2% sinken würde, dann wären rund 35 Entgeltpunkte erforderlich, um eine Rente in Höhe der bedarfsorientierten Grundsicherung zu erhalten, sofern diese auch künftig auf dem derzeitigen relativen Niveau zum Zwecke der Armutsvermeidung bleibt. Ein Durchschnittsverdiener benötigte dann nicht wie heute knapp 26, sondern etwa 35 Versicherungsjahre, um eine armutsvermeidende Rente zu erhalten. Wer unterdurchschnittlich verdient – z.B. 86% des Durchschnitts²¹ – benötigte dann bereits 40 Versicherungsjahre.

An diesen von mir bereits zum Bericht der Nachhaltigkeitskommission vorgetragenen Berechnungen wurde zwischenzeitlich Kritik geübt. So wurde unter anderem von der Bundesregierung betont, daß der Abstand zwischen Rente und Sozialhilfe im Zeitablauf unverändert bleibe, da die Sätze der Sozialhilfe grundsätzlich nicht stärker als die Renten stiegen²².

¹⁹ Vgl. hierzu Winfried Schmähl: Wem nutzt die Rentenreform? – Offene und versteckte Verteilungseffekte des Umstiegs zu mehr privater Altersvorsorge –, in: Die Angestelltenversicherung, 50. Jg. (2003), S. 349-363. Wieder abgedruckt in Betriebliche Altersversorgung (BetrAV), 58. Jg. (2003), S. 581-591.

²⁰ Stellungnahme zum Entwurf des Alterseinkünftegesetzes für die Anhörung am 28.1.2004.

Gegenwärtig seien 27,1 Jahre Beiträge auf der Basis von Durchschnittsentgelten erforderlich.

Hiermit wird eine Frage angeschnitten, die über die in diesem Beitrag im Zentrum stehenden Folgen für die GRV weit hinausreicht, nämlich die nach der für viele Bereiche relevanten „Armutsgrenze“²³. Meinen oben erwähnten Berechnungen liegt die Annahme zugrunde, daß die Armutsgrenze auch in Zukunft relativ – bezogen auf das generelle Einkommensniveau – so hoch ist wie gegenwärtig. Würde man dagegen davon ausgehen, daß die Armutsgrenze „zu hoch“ ist und in Zukunft reduziert werden sollte – und zwar in etwa gleichem Umfang wie die Reduzierung des Rentenniveaus –, dann steigt folglich die Summe der zur so definierten Armutsvermeidung erforderlichen Entgeltpunkte auch nicht oder kaum. Den Angaben der Bundesregierung liegt folglich die Vorstellung zugrunde, daß in Zukunft auch die offizielle (an der Sozialhilfe bzw. der bedarfsorientierten Grundsicherung anknüpfende) „Armutsgrenze“ drastisch gesenkt wird.

Würde bei der bedarfsorientierten Grundsicherung eine solche Senkung bereits heute verwirklicht, dann betrüge die Grundsicherung statt 600 Euro nur noch knapp 450 Euro monatlich. Ob dies als „ausreichend“ anzusehen ist, kann allerdings bezweifelt werden. Denn

²¹ Auch dieses wäre übrigens für einen Großteil von Frauen noch eine „optimistische“ Annahme.

²² Vgl. Bericht in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.3.2004 (27 Beitragsjahre bis Sozialhilfeniveau) auf der Grundlage von Ausführungen von Franz Thönnies (Staatssekretär im BMGS).

²³ Siehe dazu jetzt auch den am 5.3.2004 in der Internet-Dokumentation der Frankfurter Rundschau veröffentlichten Aufruf zum Thema „Das sozialkulturelle Existenzminimum in der Abwärtsspirale“, wo auf den von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf für die Regelsatzverordnung im Rahmen des SGB XII kritisch eingegangen wird.

wenn auch Armutsgrenzen als relative Größen ausgewiesen werden, so ist doch zu beachten, daß dann, wenn sie wirklich ihre Aufgabe der Armutsvermeidung erfüllen sollen, jeweils bestimmte absolute Beträge erforderlich sind.

Umdefinition eines Zielindikators

Die Rentenversicherungsträger schlugen eine Neuformulierung des „Eckrentenniveaus“ vor²⁴. Dabei soll sowohl im Zähler (Eckrente) als auch im Nenner (Arbeitsentgelt) stets der Effekt der Einkommensbesteuerung unberücksichtigt bleiben. Die Angaben beziehen sich somit auf die Bruttorente bzw. das Bruttoarbeitsentgelt und die darauf entfallenden Sozialbeiträge. Folglich wirken sich Änderungen der steuerlichen Behandlung von Renten wie auch Arbeitsentgelten nicht mehr auf das neu definierte Niveau aus.

Dieser neue Indikator soll zugleich zur Festlegung eines Mindestrentenniveaus dienen. Die Folge wäre, daß die jetzt vom Gesetzgeber vorgesehene veränderte Besteuerung von Vorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften den Indikator nicht berühren würde, auch nicht im Hinblick darauf, ob ein Mindestniveau unterschritten wird. Sollte es dagegen beispielsweise in der Krankenversicherung der Rentner zu einer stärkeren Beitragsbeteiligung von Rentnern kommen (analog dem für die soziale Pflegeversicherung vom Gesetzgeber gewählten Vorgehen), so würde das jedoch ceteris paribus den Niveauwert reduzieren. Allerdings: Auch wenn ein Niveau (oder ein Mindestniveau) in dieser Weise definiert wird, so kann dennoch unter Berücksichtigung des Effek-

tes der steuerlichen Behandlung ermittelt werden, welches Nettoentenniveau damit verbunden wäre.

Der vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) vertretene Vorschlag wurde in einem Entschließungsantrag für die abschließenden Beratungen²⁵ auch vom Gesetzgeber aufgegriffen – bezeichnet als „Sicherungsniveau vor Steuern“. Entgegen der ursprünglichen Absicht der Regierung hat der Bundestag nun wieder ein Mindestsicherungsniveau in das Gesetz eingeführt, allerdings nun ohne Berücksichtigung der Besteuerungskomponente. Dieses „Sicherungsniveau vor Steuern“ soll bis 2030 43% nicht unterschreiten. Das entspricht im Ergebnis der vollen Wirkung der im Entwurf des Nachhaltigkeitsgesetzes von der Bundesregierung vorgeschlagenen Maßnahmen. Verdeckt bleibt der zusätzliche Effekt der veränderten Besteuerung von Beiträgen zur und Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, wie sie im „Alterseinkünftegesetz“ vorgesehen sind.

Bis 2020 würde dieser Niveauindikator auf der Basis der den Entscheidungen zum Nachhaltigkeitsgesetz zugrundeliegenden Annahmen 46% erreichen. Als eine Art „Beruhigungspille“ für die Kritiker des Regierungsentwurfs aus den eigenen Reihen wurde im Rahmen einer Berichtspflicht vorgeschrieben, daß „zur Beibehaltung eines Sicherungsniveaueziels vor Steuern von 46 von Hundert über das Jahr hinaus von der Bundesregierung entsprechende Maßnahmen unter Wahrung der Beitragssatzstabilität vorzuschlagen (sind)“²⁶.

Ohne an dieser Stelle auf Details der im Gesetz nun vorgesehenen

Formulierungen einzugehen und abgesehen von der Frage, welche praktische Bedeutung eine Mindestniveaunklausel hat, wenn die Gefahr besteht, daß der Mindestwert unterschritten wird – der Mindestwert des Jahres 2001 ist ja drei Jahre später schon ohne jede Bedeutung –, wäre ein solcher Zielwert als Mindesthöhe des Rentenniveaus völlig unzureichend, um die gesetzliche Rentenversicherung als lohn- und beitragsbezogenes System, bei dem eine enge Beziehung zwischen Vorleistung und späterer Gegenleistung bestehen soll, politisch aufrecht zu erhalten.

Das Konzept der GRV – ein Auslaufmodell?

Die Entscheidung, die der Gesetzgeber – den Vorschlägen der „Nachhaltigkeitskommission“ in erheblichen Teilen folgend – getroffen hat²⁷, bedeutet nicht nur das Eingeständnis, daß das gegenwärtige Niveau nicht aufrechterhalten bleiben soll, sondern zugleich, daß das Konzept der gesetzlichen Rentenversicherung – basierend auf einem engen Verhältnis von Leistung und Gegenleistung, wie es 1957 geschaffen wurde – zum Auslaufmodell erklärt wird.

Denn es ist absehbar, daß angesichts der Leistungsreduktionen wie auch sich ändernder Erwerbsbiographien ein großer Teil von Versicherten selbst nach langjähriger Beitragszahlung aus der gesetzlichen Rentenversicherung nur noch eine Rente erwarten können, die sich kaum von dem unterscheidet, was ohne jede Vorleistung aus bedürftigkeitsgeprüften Systemen zur Armutsvermeidung erreichbar ist. Dann wäre aber eine GRV – mit enger Beziehung zwischen Vorleistung und späterer Gegenleistung

²⁴ Stellungnahme des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger anlässlich der öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuß für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages am 11. Februar 2004.

²⁵ Änderungsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu Bundestags-Drucksache 15/2149.

²⁶ § 154, Abs. 4.

²⁷ Und denen hinsichtlich der damit verbundenen Reduzierung des Leistungsniveaus auch von den Versicherungsträgern gefolgt wird.

und der Aufgabe, zu einer Einkommensversteigerung im Lebensablauf beizutragen – ökonomisch und politisch nicht mehr aufrechtzuerhalten. Sie würde dann wohl abgelöst durch eine primär Armutsvermeidung anstrebende und stark umverteilend wirkende Basisrente. Diese stand am Beginn der deutschen Sozialversicherung Ende des 19. Jahrhunderts. Der Schritt dahin zurück wäre eine bemerkenswerte „Modernisierung“.

Diese Entwicklung wird allerdings nicht durch eine offene Entscheidung für eine solche Systemtransformation eingeleitet – vielmehr wird dies gerade bestrit-

ten –, doch durch die Maßnahmen faktisch bewirkt.

Verabschiedet wurde somit ein „Nachhaltigkeitsgesetz“, das – wirkt es in Zukunft so, wie jetzt angekündigt – in einer Weise „nachhaltig“ wäre, wie es tendenziell der seit Jahren unter anderem von der Weltbank propagierten Systemstruktur entspräche: Auf einer stark umverteilenden (und damit faktisch durch Steuern zu finanzierenden) umlagefinanzierten Basissicherung würden kapitalfundierte Elemente aufbauen, und zwar zum Teil obligatorisch (bzw. quasi obligatorisch über Kollektivverträge) und schließlich darüber hinaus freiwillig. Daß

die mit einer solchen Konzeption verbundenen allokativen und distributiven Wirkungen denen der Konzeption überlegen wären, die für einige Jahrzehnte Leitbild der deutschen Alterssicherungspolitik und vor allem der Gestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung war, daran sind erhebliche Zweifel anzumelden. Doch Zweifel an der von vielen Seiten als nicht nur vorteilhaft, sondern geradezu als alternativlos bezeichneten neuen deutschen Alterssicherungspolitik werden derzeit kaum noch als ernsthaft diskussionswürdig erachtet.

Franz Ruland, Dirk von der Heide

Das Nachhaltigkeitsgesetz – ein weiterer Schritt zur langfristigen Stabilisierung der Rentenversicherung

Eine weitere Rentenreform steht an. Der Deutsche Bundestag hat im März 2004 das RV-Nachhaltigkeitsgesetz beschlossen¹. Am 2. April 2004 hat der Bundesrat zwar Einspruch gegen das Gesetz eingelegt und den Vermittlungsausschuss angerufen. Den Einspruch des Bundesrates kann aber der Bundestag mit der Kanzlermehrheit überstimmen. Voraussichtlich am 14. Mai 2004 soll das Gesetz verabschiedet und in seinen wesentlichen Teilen am 1. Januar 2005 in Kraft treten.

Zielsetzung der Rentenreform

Mit der Rentenreform soll die gesetzliche Rentenversicherung auch langfristig auf eine sichere Basis gestellt werden. Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz zielt mit sei-

nen Maßnahmen auf eine langfristige Begrenzung des Anstiegs des Beitragssatzes. Der „Preis“ hierfür ist eine langfristige Minderung des Rentenniveaus. Nach geltendem Recht und unter Zugrundelegung aktualisierter demografischer Projektionen würde der Beitragssatz in der Rentenversicherung von heute 19,5% auf 24% im Jahr 2030 ansteigen². Bei Umsetzung des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes kann der Anstieg der Beitragssatzes bis 2030 auf 22% begrenzt werden.

Die Weiterentwicklung der Rentenanpassungsformel

Zentrales Element dieser Neuregelung ist der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel. Mit seiner Hilfe soll die Höhe der Rentenanpassung zukünftig von der zahlenmäßigen Veränderung des Verhältnisses zwischen Beitragszahlern und Rentnern abhängig gemacht werden. Bei der Bestimmung der

Anpassung werden so alle gesamtgesellschaftlichen Veränderungen berücksichtigt, die für die finanzielle Situation der Rentenversicherung von elementarer Bedeutung sind. Hierzu zählen vor allem die demografische Entwicklung und die Situation am Arbeitsmarkt. Verlängert sich die Lebenserwartung und steigt deshalb die Zahl der Rentner an, mindert sich die Rentenanpassung. Würde gleichzeitig auch die Zahl der Arbeitnehmer steigen, vermindert sich der Bremsfaktor der Anpassung. Der Nachhaltigkeitsfaktor geht damit über den 1997 entwickelten demografischen Faktor hinaus, der allein auf die Lebenserwartung abgestellt hat.

² Bei den Berechnungen der „Rürup-Kommission“ liegt die Lebenserwartung im Vergleich zum Rentenversicherungsbericht 2002 um rund ein Jahr höher. Bei der langfristigen Arbeitsmarktentwicklung wurde die Anzahl der Beitragszahler um rund 2,4 Mill. Personen nach unten korrigiert.

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung, BT-Drucksache 15/2149.

Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz sieht darüber hinaus vor, dass die Rentenanpassung nicht mehr wie bisher an der Entwicklung der durchschnittlichen Löhne auf der Basis der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgerichtet wird. Stattdessen soll sich die Rentenanpassung an der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte orientieren. Das ist systematisch ohne Zweifel sinnvoll. Für die Rentenanpassung zukünftig ohne Bedeutung ist damit die Entwicklung der Entgelte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze und der Entgelte von Personen, die – wie z.B. Beamte – nicht versicherungspflichtig beschäftigt sind. Diese Rechtsänderung führt tendenziell jedoch zu etwas niedrigeren Rentenanpassungen.

Das künftige Sicherungsniveau

Die Entlastung der Beitragszahler von den demografisch bedingten Lasten soll vor allem dadurch erreicht werden, dass es deutliche Einschränkungen beim Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung geben wird. Das Bruttorentenniveau von heute 48%, das einem Nettorentenniveau von rund 70% entspricht, soll bis 2030 auf 39% sinken. Der Anstieg des aktuellen Rentenwertes wird bis 2030 um rund 17% gebremst. Die Rentenanpassung wird bis 2030 im Durchschnitt um 0,7 Prozentpunkte pro Jahr gemindert.

Im Rahmen der Riester-Reform war beschlossen worden, dass der Gesetzgeber dem Parlament Maßnahmen vorschlagen soll, wenn 2030 der Beitragssatz über 22% zu steigen und das Nettorentenniveau unter 67% zu sinken droht. Da aufgrund der anstehenden Neuregelung der Rentenbesteuerung künftig kein einheitliches Nettorentenniveau mehr für alle Rentenzugangsjahre ausgewiesen werden kann, war eine Änderung der Niveausicherungsklausel erforderlich geworden. Zunächst war

vorgesehen, diese Klausel ersatzlos zu streichen³. Damit wäre nur der Beitragssatz festgeschrieben, das Rentenniveau aber „nach unten“ offen gewesen. Auf Vorschlag der Rentenversicherung ist das Rentenniveau im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens in das RV-Nachhaltigkeitsgesetz aufgenommen worden⁴. Die Sicherung eines akzeptablen Beitragssatzes und eines hinreichenden Leistungsniveaus werden daher auch in Zukunft als gleichrangige Ziele im Rentenrecht verankert sein. Sollte es notwendig werden, weitere Einsparmaßnahmen in der Rentenversicherung umzusetzen, muss die Politik auch künftig abwägen, ob der Beitragssatz erhöht, das Rentenniveau gesenkt oder die Altersgrenze heraufgesetzt wird.

Dem Vorschlag der Rentenversicherung folgend stellt die Niveausicherungsklausel zukünftig auf das „Rentenniveau vor Steuern“ ab. Es soll einen Wert von 46% bis zum Jahr 2020 und 43% bis 2030 nicht unterschreiten. Wenn möglich soll es bei Wahrung der Beitragssatzstabilität bei 46% im Jahr 2030 gehalten werden. Das Mindestrentenniveau hat allerdings für die Berechnung der einzelnen Renten zunächst keine unmittelbaren Auswirkungen. Es handelt sich in erster Linie um eine politische Aussage, die im Zusammenhang mit künftigen Rentenanpassungen zu sehen ist.

Rentenhöhe und Rendite

Trotz der Absenkung des Rentenniveaus wird die Kaufkraft der Renten – wegen des Produktivitätsfortschritts – in Zukunft noch

³ Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (AltEinkG), BT-Drucksache 15/2150.

⁴ Vgl. I. Nürnberger, H. Stapf-Finé: Renten-Nachhaltigkeitsgesetz: Drastische Einschnitte stellen Versicherungssystem in Frage, in: Soziale Sicherheit 2004, S. 38, 39, 41.

ansteigen; sie werden nur nicht so stark ansteigen wie die Einkommen⁵. Nach allen Prognosen zur künftigen wirtschaftlichen Entwicklung nimmt die Arbeitsproduktivität weiterhin zu. Auch in Zukunft werden sich die Arbeitnehmer für den Lohn einer Stunde Arbeit mehr leisten können als heute. Teile dieses Produktivitätsfortschritts werden an die Rentner weitergegeben.

Auch wirft die Rentenversicherung, weil sich ja die Laufzeiten immer weiter verlängern, nach Umsetzung der Reformen noch eine angemessene Rendite ab. Die nominale Rendite der Standardrente wird unter Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsfaktors bei Renteneintritt mit 65 Jahren im Jahr 2030 für ledige Männer zwar nicht mehr wie heute 4,0%, wohl aber immer noch 3,0% betragen; bei ledigen Frauen sind es statt 4,6% 3,6%. Dies ist für die Akzeptanz des Systems von entscheidender Bedeutung. Bei einer negativen Rendite würde ein auf einer Zwangsmitgliedschaft beruhendes System seine Legitimation verlieren⁶.

Anhebung der Altersgrenzen

Wenn durch die Neuregelung sowohl das Rentenniveau als auch der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung festgeschrieben werden, gewinnt die Anhebung der Regelaltersgrenze als eine weitere „Stellschraube“ an Bedeutung. Sowohl die „Rürup-Kommission“ als auch die „Herzog-Kommission“ haben empfohlen, die Regelaltersgrenze ab 2011 von 65 auf 67 Jahre anzuheben. Während die „Herzog-Kommission“ die Anhebung in

⁵ Die Bruttoeckrente steigt inflationsbereinigt (1,5% unterstellte Inflationsrate) von heute 1176 Euro auf 1390 Euro im Jahr 2030. Das durchschnittliche Bruttoeinkommen steigt dagegen von heute 2472 Euro auf inflationsbereinigt 3561 Euro im Jahr 2030.

⁶ S. Ohsmann, U. Stolz: Entwicklung der Rendite in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung, 51. Jg. (2004), H. 2, S. 56, 62; Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2003 der Bundesregierung, BT-Drucksache 15/2144, Textziffer 59.

einem Zeitraum von zwölf Jahren durchführen will, schlägt die „Rürup-Kommission“ einen doppelt so langen Zeitraum von 24 Jahren vor⁷.

Die Bundesregierung schließt zwar eine Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre nicht aus. Sie sieht für eine solche Entscheidung aber vor 2010 keine Notwendigkeit. Priorität habe zunächst die Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters. Es liegt bei Versichertenrenten bei den Männern des Geburtsjahrgangs 1936 bei etwa 59,5 Jahren und bei den Frauen bei knapp 61 Jahren. Bei den Altersrenten liegt das durchschnittliche Rentenzugangsalter bei Männern und Frauen bei etwa 62 Jahren und damit – obwohl es in letzter Zeit ein wenig angestiegen ist – noch erheblich unter der Regelaltersgrenze von 65 Jahren.

Um das tatsächliche Renteneintrittsalter zu erhöhen, sieht das RV-Nachhaltigkeitsgesetz jetzt vor, die Altersgrenzen für die frühest mögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit ab 2006 bis 2008 stufenweise von 60 auf 63 Jahre anzuheben. Man kann diese Altersrente dann nicht mehr wie bisher frühestens mit 60 Jahren mit einem Abschlag von 18% in Anspruch nehmen, sondern frühestens mit 63 Jahren, dann mit einem Abschlag von 7,2%. Ausgenommen von der Anhebung sind rentennahe Jahrgänge, die bereits rechtsverbindliche Dispositionen über die vorzeitige Beendigung ihrer Beschäftigung getroffen haben.

Allerdings ist mit der geplanten Anhebung der Altersgrenzen ein nicht unbeträchtliches verfassungsrechtliches Risiko verbunden. Aufgrund der vor-

gesehenen großzügigen Vertrauensschutzregelung trifft die Neuregelung nur einen so begrenzten Personenkreis, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für den einzelnen Betroffenen wohl nicht mehr gewahrt ist. Das Problem wird nicht kleiner dadurch, dass sich die Regelung nur auf die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeitarbeit und nicht auch auf die Altersrente für Frauen bezieht.

Außerdem wird die geplante Anhebung der Altersgrenzen bei der Arbeitslosenrente nur eine kurz- und mittelfristige Entlastung für die Rentenversicherung bringen. Wird der tatsächliche Rentenbeginn hinausgeschoben, hat dies zur Folge, dass die Renten zwar später ausbezahlt werden, dann aber – wegen der längeren Beitragszahlung und des Wegfalls der Rentenabschläge – höher ausfallen⁸.

Merklich entlastender würde sich dagegen eine Erhöhung der Regelaltersgrenze auswirken. Dass die Bundesregierung die Entscheidung, die Regelaltersgrenze auf das 67. Lebensjahr anzuheben, „vertagt“ hat, ist nicht unproblematisch. Den Betroffenen muss bei einer so gravierenden Maßnahme wie der Anhebung der Regelaltersgrenze auf das 67. Lebensjahr wegen des Vertrauensschutzes ausreichend Zeit bleiben, sich auf die veränderte Situation einzustellen. Fällt die Entscheidung des Gesetzgebers erst 2010, kann eine Anhebung der Altersgrenze wohl frühestens 2015 beginnen und müsste dann in einer kürzeren Frist in größeren Schritten erfolgen, soll die Anhebung 2035 abgeschlossen sein⁹.

Soll das Rentenalter aber auf 67 Jahre angehoben werden, müssen

allerdings die Rahmenbedingungen verbessert werden, damit die älteren Menschen tatsächlich länger im Berufsleben bleiben können. Hier muss es ein Umdenken sowohl bei Arbeitgebern als auch bei Arbeitnehmern geben¹⁰. Die Unternehmen müssen ältere Arbeitnehmer stärker als bisher einbinden und ihre Erfahrungen nutzen. Es muss mehr für die Fort- und Weiterbildung auch und gerade der Älteren getan werden. Altersabhängige Kündigungs- und Entgeltenschutzregelungen vermindern die Einstellungschancen für ältere Arbeitslose. Außerdem sollte man z.B. über das Senioritätsprinzip nachdenken, das älteren Beschäftigten automatisch höhere Löhne sichert. Auch das ist ein Einstellungshindernis. Wegen der demografischen Entwicklung werden ältere Arbeitnehmer in ein paar Jahren wieder bessere Chancen haben, einen Arbeitsplatz zu finden, weil dann Fachkräfte gesucht sein werden. In zahlreichen Nachbarländern ist die Erwerbsquote der Älteren schon heute wesentlich höher als bei uns¹¹. Vorrangiges Ziel der Bundesregierung muss es daher sein, eine entsprechende Veränderung der Rahmenbedingungen vorzunehmen. Ansonsten macht eine Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre keinen Sinn.

Ausbildungszeiten

Nach dem Gesetzentwurf sollen für Rentennewuzugänge die beitragsfreien Zeiten schulischer Ausbildung nicht mehr rentensteigernd bewertet werden. Ausgenommen von dieser Regelung ist die Ausbildung an Fachschulen

¹⁰ In Deutschland sind in über 40% der Betriebe keine Arbeitnehmer über 50 Jahre mehr beschäftigt; vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, <http://betriebspanel.iab.de>.

¹¹ Die Erwerbsquote der 55- bis 64-jährigen liegt in Deutschland bei nur rund 43%. In Norwegen, in Schweden, in der Schweiz und in Japan sind es dagegen über 65%; vgl. Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2003 – für das Ausland, S. 214 – 216.

⁷ Bericht der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, S. 84, 86; Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme der CDU, S. 42.

⁸ F. Ruland, D. von der Heide: Rente mit 67 ohne Alternative, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), H. 10, S. 633, 634.

⁹ F. Ruland: Weiterentwicklung der Alterssicherung, in: Die Krankenversicherung, Januar 2004, S. 7, 9, 10.

und berufsvorbereitenden Schulen. Bisher wurden die schulischen Ausbildungszeiten bis zu drei Jahre rentensteigernd berücksichtigt. Die Einschnitte, die mit der geplanten Neuregelung verbunden sind, sind relativ stark. Die Abschaffung der Bewertung der Ausbildungszeiten kürzt die Rente im Westen um maximal 59 Euro, im Osten um 52 Euro monatlich. Eine Rente in Höhe der Eckrente wird hierdurch um 5% gekürzt. Betroffen von den Kürzungen ist ein nicht unerheblicher Personenkreis: Im Zugang der Rentner des Jahres 2002 enthielten rund 20% der Versichertenrenten Anrechnungszeiten wegen Schul-, Fach- oder Hochschulausbildung. Bei jüngeren Versicherten steigen die Ausbildungszeiten noch weiter an. Nach einer Auswertung der Studie „Altersvorsorge in Deutschland 1996“ liegt der Anteil von Versicherten mit bewerteten Ausbildungszeiten der Jahrgänge 1951 bis 1955 bereits bei etwa 30%¹². Um die schwer zu begründende unterschiedliche Behandlung von Schul- und Hochschulausbildung einerseits und berufsvorbereitender Ausbildung andererseits zu vermeiden, hatte die Rentenversicherung einen Alternativvorschlag vorgelegt. Danach wären die Ausbildungszeiten in Schule und Hochschule weiterhin rentensteigernd berücksichtigt worden, für alle Ausbildungsgänge aber auf einem niedrigeren Niveau. Leider ist die Politik diesem Vorschlag nicht gefolgt.

In dem Gesetzentwurf ist weiter vorgesehen, dass die ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten nicht mehr wie bisher pauschal höher bewertet werden sollen. Die Höherbewertung wird nach dem Gesetzentwurf jetzt

¹² F. Ruland: Weiterentwicklung der Alterssicherung, a.a.O., S. 7 ff.; siehe hierzu auch J. Blügge: Wenn Schulausbildungszeiten nicht mehr für die Rente zählen: Verstößt die geplante Nichtanrechnung gegen das Eigentumsgrundrecht?, in: Soziale Sicherheit 2004, S. 61 ff.

auf die tatsächlichen beruflichen Ausbildungszeiten konzentriert. Im Rentenzugang 2002 erhielten etwa 62% der Versichertenrenten zusätzliche Entgeltpunkte für die ersten Berufsjahre. Durch die geplanten Einschränkungen ergeben sich im Durchschnitt vergleichsweise moderate Verminderungen der Rentenanwartschaften um 0,2 bis 0,3 Entgeltpunkte, das wären rund 7,00 Euro im Westen und rund 5,00 Euro monatlich im Osten. In Einzelfällen kann es auch geringfügig höhere Renten geben.

Aufbau einer Nachhaltigkeitsrücklage

Zu begrüßen ist, dass die Schwankungsreserve mittelfristig zu einer Nachhaltigkeitsrücklage in Höhe von 1,5 Monatsausgaben aufgebaut werden soll. Der obere Zielwert der Schwankungsreserve soll angehoben werden, um die Liquidität ohne Inanspruchnahme von vorgezogenen Raten aus dem Bundeszuschuss oder Betriebsmitteldarlehen sicherzustellen. Notwendig wäre aber ebenso die Anhebung des unteren Zielwertes von 0,2 Monatsausgaben. Ohne sie bringt die Neuregelung, die ohnehin wohl nur einen „Hoffnungswert“ hat, wenig.

Fazit

Wir stehen vor einer gravierenden Veränderung unserer Gesellschaft. Sie altert, weil weniger Kinder geboren werden und die Lebenserwartung ständig steigt. Es kann daher nicht die „Jahrhundertreform“ geben. Das würde die Betroffenen, aber auch die politischen Akteure überfordern. Die Rentenversicherung muss sich vielmehr permanent an die sich ändernden gesellschaftlichen Rahmendaten anpassen. Sie hat dies stets getan und wird dies auch künftig tun. Die jetzigen Neuregelungen bauen auf den früheren Reformen auf. Viel ist bereits bewirkt worden. 1989 ist auf der Basis des damals geltenden Rechts

der Beitragssatz für 2030 auf 36 bis 41% hochgerechnet worden – nur für die Rentenversicherung. Heute kommen wir für 2030 auf einen Satz von 22%. Damit hat „die Rentenpolitik ihre Hausaufgaben in Sachen Nachhaltigkeit so gut wie erledigt“¹³.

Ziel dieser Reformen war, den bevorstehenden demografischen Wandel im bestehenden System bewältigen zu können. Außerdem sollten die mit ihnen verbundenen Belastungen möglichst gerecht auf alle Beteiligten verteilt werden. Gleichzeitig sollte die wirtschaftliche Entwicklung möglichst wenig beeinträchtigt, wenn möglich sogar gefördert werden. Diesen Vorgaben werden – trotz aller Kritik im Detail – auch die Neuregelungen gerecht. Der Anstieg des Beitragssatzes wird langfristig in akzeptablen Grenzen gehalten. Die Belastungen werden angemessen auf Beitragszahler und Rentner verteilt. Dabei hat allerdings die Verlagerung der Lasten von Beitragszahlern auf heutige und künftige Rentner ihre Grenzen. Das Leistungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung darf nicht soweit abgesenkt werden, dass das System insgesamt seine Akzeptanz verliert. Es war daher notwendig, dass auch nach Umsetzung der Neuregelung ein Sicherungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung gewährleistet bleibt, das deutlich über dem der Grundsicherung liegt und damit nach wie vor Altersarmut verhindert. Dies und die Tatsache, dass die Rendite in der Rentenversicherung auch nach Umsetzung aller Reformen noch deutlich positiv bleibt, ist für die Akzeptanz des Systems von entscheidender Bedeutung.

¹³ B. Rürup: Mehr Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialpolitik – Nur finanzierbare Sozialleistungen sind sichere Sozialleistungen, in: Betriebsberater 2004, Heft 14, S. 1.