

Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Rentenreform des Jahres 2001 und zur Stabilisierung des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Ausgangslage und Ziele

Die Gesetzliche Rentenversicherung ist und bleibt die wichtigste Säule der Alterssicherung in Deutschland. Die Menschen müssen sich auch in Zukunft darauf verlassen können, dass ihr Lebensunterhalt im Alter gesichert ist. Dazu braucht die Rentenversicherung ein stabiles wirtschaftliches Fundament. Die Rente ist dann sicher und zukunftsfest, wenn sie finanzierbar ist. Eine sichere Rente setzt einen hohen Beschäftigungsstand voraus. Gerade um einen hohen Beschäftigungsstand zu erhalten und auch in Zukunft zu sichern, sind bezahlbare Beiträge unerlässlich.

Die Gesetzliche Rentenversicherung steht vor erheblichen Herausforderungen.

Langfristig geht es um die Finanzierungsprobleme, die aus der **steigenden Lebenserwartung** und dem gleichzeitig ungünstiger werdenden Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern resultieren. Seit 1960 hat sich die Lebenserwartung um rund 3 Jahre, bei Frauen sogar um 4 ½ Jahre erhöht. Bis 2030 wird sie noch einmal um etwa 3 Jahre steigen. Entsprechend wird sich die Rentenbezugsdauer von 1960 bis 2030 in etwa verdoppeln. Gleichzeitig verschlechtert sich das **Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern**: Dieses lag 1960 noch bei rund 5:1 und wird im Jahr 2030 bei rund 2:1 liegen.

Längere Rentenlaufzeiten, die von einem kleiner werdenden Anteil der Aktiven finanziert werden müssen, führen zu unverträglich steigenden Beiträgen, wenn dieser Entwicklung nicht durch langfristig wirkende Maßnahmen begegnet wird. Mit der **Reform des Jahres 2001** wurden bereits entscheidende Weichen gestellt: Maßnahmen zur Dämpfung des Rentenanstiegs wurden mit der Einführung der staatlich geförderten, kapitalgedeckten Zusatzversorgung, einschließlich der Stärkung der betrieblichen Altersversorgung, verknüpft. Ohne diese Reform wären die vor uns liegenden Aufgaben kaum zu meistern.

Die ökonomischen und demografischen Grundannahmen der Reform 2001 sind in der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme unter Leitung von Prof. Rürup eingehend diskutiert worden. Dabei ist deutlich geworden, dass diese Grundannahmen im Lichte neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse teilweise revidiert werden müssen. Dies hat zur Folge, dass die mit der Reform 2001 eingeleiteten Maßnahmen zur langfristigen Sicherung der Rentenfinanzen nicht mehr als ausreichend angesehen werden können. Notwendig sind daher weitere **Schritte mit Langfristwirkung**. Dazu zählen Maßnahmen auf der

Leistungsseite wie zum Beispiel eine später zu treffende Entscheidung über ein höheres Renteneintrittsalter.

Die Bundesregierung wird gemeinsam mit allen gesellschaftlichen Kräften darauf hinwirken, dass die gesetzlichen Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenversicherung durch die notwendigen gesellschaftlichen Veränderungsprozesse (z. B. eine Umkehrung des Trends zur Frühverrentung, eine Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, eine Steigerung der Frauenerwerbsquote) flankiert werden.

Die Finanzen der Gesetzlichen Rentenversicherung müssen nachhaltig stabilisiert werden. Ziel der Reform ist es, dabei den **Grundsatz der Generationengerechtigkeit** zu wahren. Das bedeutet, die Jüngeren nicht durch zu hohe Beiträge zu überfordern, aber auch das Vertrauen der Älteren in das Funktionieren der Gesetzlichen Rentenversicherung zu erhalten. Nur mit verkraftbaren Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung wird der Spielraum geschaffen, der erforderlich ist, um eigenverantwortlich ergänzende Altersvorsorge betreiben zu können.

Im Rahmen der Neuordnung der Besteuerung von Alterseinkommen wird es künftig eine zunehmende **steuerliche Entlastung von Beiträgen zur Altersvorsorge** geben. Sie erweitert den **Spielraum** für die jüngere Generation, weil den Erwerbstätigen netto mehr verbleibt als nach den heute geltenden Regelungen. Andererseits wächst die überwiegende Mehrheit der Rentner erst nach einer längeren Übergangszeit in die Besteuerung hinein.

Kurzfristig steht die Gesetzliche Rentenversicherung vor der Herausforderung, dass die gegenwärtige **konjunkturelle Schwäche** zu **erheblichen Beitragsausfällen** geführt hat.

Unabdingbar muss auch die Reform Impulse für die Sicherung und den Aufbau von Beschäftigung geben. Zur Wiederbelebung der Konjunktur müssen die Rahmenbedingungen bei den **Lohnzusatzkosten** insgesamt verbessert werden. Wachstum und Beschäftigung sind grundlegende Bedingungen, um die Gesetzliche Rentenversicherung langfristig zu sichern.

Erforderlich sind daher kurzfristig wirksame Maßnahmen zur Stabilisierung des Beitragssatzes. An diesen Konsolidierungsanstrengungen müssen sich auch die Rentnerinnen und Rentner in angemessenem Umfang beteiligen.

Die Bundesregierung wird daher ein Gesetzespaket mit einer ganzen Reihe von kurzfristig wie auch langfristig wirkenden Maßnahmen vorschlagen, um die genannten Ziele zu erreichen. Darüber hinaus wird sie Maßnahmen vorschlagen zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur steuerlichen Gleichbehandlung von Alterseinkünften, zur Verbesserung bei der Riester-Rente und bei der Betrieblichen Altersversorgung.

Die Maßnahmen im Einzelnen

1. Steuerliche Entlastung der Beitragszahler

Wir müssen die Besteuerung der Alterseinkünfte neu regeln, um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nachzukommen.

Ziel ist primär, dass die Aktiven von der Besteuerung ihrer Vorsorgeaufwendungen freigestellt werden. Heute müssen die Erwerbstätigen die Beiträge, die sie Monat für Monat an die Rentenkassen zum Aufbau ihrer Alterssicherung zahlen, überwiegend aus versteuertem Einkommen leisten. Das drückt das monatliche Netto ganz beachtlich. Künftig wird Jahr für Jahr ein immer größerer Teil der Rentenbeiträge von der Steuer freigestellt, bis er 100% erreicht. Dadurch kann die Besteuerung der Renten aus der aufgebauten Alterssicherung ganz in die Ruhestandsphase verschoben werden. Durch die von Jahr zu Jahr zunehmende Freistellung der Rentenbeiträge in der Beschäftigungsphase steigert sich das Netto-Einkommen. Damit erweitert sich für alle Erwerbstätigen zugleich der Spielraum für die inzwischen verstärkt notwendige ergänzende Altersvorsorge.

2. Verfahrensvereinfachungen bei der Riester-Rente

Innerhalb von eineinhalb Jahren sind bereits fast 4 Millionen sog. Riester-Verträge abgeschlossen worden. Mit den Verfahrensvereinfachungen bei der Riester-Rente wird das bestehende Verfahren spürbar verbessert. Insbesondere sollen die bislang elf Zertifizierungskriterien für die Riester-Rente deutlich reduziert werden. Folgende Kriterien müssen auf jeden Fall Grundlage sein:

- Förderung einer monatlichen Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung (Absicherung der drei Risiken ist wegen Unisex-Tarife notwendig).
- in der Form einer monatlichen Altersrente frühestens ab 60 oder eines Kapitalauszahlungsplans mit anschließender Restverrentung im hohen Alter;
- Garantie der eingezahlten Beiträge sowie ein Kündigungsrecht.

Durch weitere Verfahrensvereinfachungen werden Fehlerquellen bei der Antragstellung ausgeschlossen:

- Künftig braucht nicht mehr jedes Jahr ein Antrag auf Zulage gestellt zu werden, sondern der erstmalige Antrag reicht für alle Folgejahre aus.
- Die jährliche Aktualisierung der Einkünfte erfolgt in Zukunft durch einen Datenabgleich der Zulagenstelle mit der Rentenversicherung.

- Der Sockelbetrag, den Geringverdiener als Mindesteigenbeitrag bisher nach der Kinderzahl gestuft zahlen müssen, wird vereinheitlicht.

Damit wird auf Forderungen von Anbietern und Anlegern eingegangen, so dass die Akzeptanz der Riester-Rente erheblich verbessert wird.

Auch Rentner mit Altersruhesitz im Ausland müssen in der Lage sein, die Riester-Rente dort zu beziehen.

3. Der Abbau von Hemmnissen bei der betrieblichen Altersversorgung

Durch die Initiativen der letzten Legislaturperiode hat die betriebliche Altersversorgung eine Renaissance erlebt. Mittlerweile verfügen ca. 15,3 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über eine betriebliche Altersversorgung, dies entspricht etwa 57 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Das Ziel ist eine flexible betriebliche Altersvorsorge, die sich an den Erwerbsbiografien der heutigen und der zukünftigen Beschäftigten orientiert. Angesichts gestiegener beruflicher Mobilität muss auch die betriebliche Altersvorsorge flexibel auf Veränderungen im Erwerbsverhalten reagieren können. Arbeitnehmer sollen beim Arbeitgeberwechsel das Recht erhalten, das beim alten Arbeitgeber erworbene Kapital in die Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung des neuen Arbeitgebers mitzunehmen mit dem Ziel, dies dem Ziel, zusätzliche Altersvorsorge wie bei der privaten Altersvorsorge auf einem Altersvorsorgekonto zu konzentrieren.

4. Modernes Management der Rentenversicherungsträger

Hauptziel der Organisationsreform in der Gesetzlichen Rentenversicherung ist die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Verwaltungsstrukturen. Sie leistet damit einen wesentlichen Beitrag zum Abbau von Bürokratie. Wichtigste Neuregelung ist dabei die Schaffung eines Bundesträgers mit integriertem Dachverband, in dem BfA und VDR aufgehen. Dieser Bundesträger wird Grundsatz- und Querschnittsaufgaben für die gesamte Rentenversicherung wahrnehmen und so Mehrfacharbeit der einzelnen Träger vermeiden sowie den Koordinierungsaufwand zwischen den Trägern verringern. Weiterer Bestandteil der Organisationsreform ist die Reduzierung der Zahl der Versicherungsträger durch Fusionen. Auf Bundesebene wird die Zahl der Rentenversicherungsträger von 4 auf 2 reduziert. Bundesknappschaft, Seekasse und Bahnversicherungsanstalt fusionieren. Bereits in den ersten 5 Jahren nach Inkrafttreten der Reform sollen die Verwaltungs- und Verfahrenskosten um 10 %, d. h. um 350 Mio. € pro Jahr, reduziert werden.

Die mittel- und langfristig wirkenden Maßnahmen

Aussagen über die Entwicklung der Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2030 oder darüber hinaus sind angesichts des raschen Wandels in Wirtschaft, Arbeitswelt und Gesellschaft immer mit Unwägbarkeiten behaftet. Mit den folgenden Maßnahmen werden die Beiträge langfristig bezahlbar und die Renten so sicher gemacht, wie das in einer sich ständig verändernden Gesellschaft möglich ist.

5. Modifizierung der Rentenanpassungsformel

a) Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors

Die aus einer verlängerten Lebenserwartung bei gleichzeitigem Geburten- und Erwerbstätigenrückgang resultierenden Belastungen der Rentenfinanzen müssen gerecht auf Beitragszahler und Rentner verteilt werden. Ein Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel wird gewährleisten, dass das Verhältnis von erwerbsfähiger Bevölkerung und Leistungsbeziehern bei der Anpassung der Renten berücksichtigt wird. Weniger Beitragszahler führen so zu geringeren Rentenerhöhungen. Steigt jedoch die Zahl der Beitragszahler, fällt auch die Rentenerhöhung stärker aus.

b) Orientierung der Rentenanpassungsformel an der beitragspflichtigen Bruttolohn- und Gehaltssumme

Die Rentnerinnen und Rentner sollen auch künftig an der Entwicklung des Wohlstandes teilhaben. Allerdings muss sich dies an den Einkommen der Erwerbstätigen anlehnen, die ihre Renten finanzieren. Die Rentenanpassung wird sich daher künftig an der Entwicklung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und Gehaltssumme orientieren.

6. Anhebung der Altersgrenzen

Kurzfristig muss es gelingen, das faktische Renteneintrittsalter anzuheben. Eine Anhebung der Erwerbsquoten Älterer ist kurzfristig möglich, indem bestehende Anreize zur Frühverrentung abgebaut werden. Arbeitsrechtliche und tarifliche Begünstigungen und Benachteiligungen Älterer müssen beseitigt und die Weiterbildung älterer Arbeitnehmer verstärkt werden. Die Bundesregierung wird zusammen mit den Sozialpartnern eine Initiative starten, um in Betrieben und Verwaltung die Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erhöhen. Ebenso müssen alle Anstrengungen unternommen werden, um die Erwerbstätigkeit von Frauen zu erhöhen. Ein Schlüssel dazu ist auch, die Infrastruktur zur Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf zu verbessern, zum Beispiel mit Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagschulen.

Die Anhebung des faktischen Renteneintrittsalters reicht allerdings auf lange Sicht alleine nicht aus. Alle derzeitigen Erkenntnisse und Annahmen über die künftige demografische und arbeitsmarktliche Entwicklung weisen darauf hin, dass im Jahr 2035 ein gesetzliches Rentenalter von 67 Jahren erforderlich sein wird. Die dazu notwendigen gesetzlichen Entscheidungen müssen jedoch nicht vor dem Jahr 2010 getroffen werden. Bei der Entscheidung wird zu berücksichtigen sein, wie sich dann die Lage auf dem Arbeitsmarkt sowie die Erwerbsverläufe älterer Arbeitnehmer darstellen werden.

Anhebung der Altersgrenzen für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit von 60 auf 63 Jahre in Monatsschritten ab 2006 bis 2008 mit Vertrauensschutzregelungen

Anreize zur Frühverrentung müssen vermindert und das tatsächliche Renteneintrittsalter erhöht werden. Daher werden die Altersgrenzen für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit in Monatsschritten von 60 auf 63 Jahre ab 2006 bis 2008 angehoben. Dies ist die rentenrechtliche Konsequenz aus dem mit den Hartz-Gesetzen begonnenen Politikwechsel zur Stärkung der Beschäftigung Älterer. Dabei wird es Vertrauensschutzregelungen für Angehörige rentennaher Jahrgänge, die bereits rechtsverbindliche Dispositionen über die vorzeitige Beendigung der Beschäftigung getroffen haben, geben.

7. Abschaffung der bewerteten Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung (für Neurentner ab 2005 mit dreijähriger Übergangsfrist)

Das Prinzip der Lohn- und Beitragsbezogenheit muss gestärkt werden. Mit der Abschaffung der bewerteten schulischen Anrechnungszeiten wird die bisherige rentenrechtliche Besserstellung von Versicherten mit Zeiten schulischer Ausbildung nach dem 17. Lebensjahr beseitigt. Vor dem Hintergrund steigender demografischer Belastungen der Alterssicherungssysteme kann es nicht länger Aufgabe der Versichertengemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung sein, Zeiten der Schul-, Fachhochschul- und Hochschulausbildung, also Zeiten, in denen keine Beitragszahlung erfolgt, rentenrechtlich auszugleichen.

8. Abschaffung der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten (für Neurentner ab 2005 ohne Übergangsfrist), wenn diesen nicht Pflichtbeiträge wegen beruflicher Ausbildung zugrunde liegen

Die pauschale Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten ist mit der Rentenreform 1992 eingeführt worden, weil die Datenlage bei den Rentenversicherungsträgern seinerzeit eine Differenzierung nach den Gründen für die geringen Pflichtbei-

träge am Beginn des Versicherungslebens nicht zuließ. Die durch die Rentenreform 1992 neu geschaffene Datenlage macht nunmehr eine Pauschalregelung überflüssig. Die bisherige pauschale Anhebung der ersten 36 Pflichtbeiträge wird auf Zeiten einer tatsächlichen Berufsausbildung konzentriert. Bei anderen Zeiten, zum Beispiel Aushilfstätigkeiten, entfällt die Höherbewertung.

9. Ausrichtung der Schwankungsreserve auf eine „Nachhaltigkeitsrücklage“ nach Überwindung der gegenwärtigen Wachstumsschwäche

Die Schwankungsreserve soll mittelfristig zu einer „Nachhaltigkeitsrücklage“ aufgebaut werden.

Die bereits für das Jahr 2004 wirksamen Maßnahmen

Mit den folgenden Maßnahmen soll der Beitragssatz 2004 bei 19,5 % stabilisiert werden:

10. Absenkung der Mindestschwankungsreserve von 50 % auf 20 % einer Monatsausgabe

Die Schwankungsreserve muss gerade in konjunkturell schwierigen Zeiten ihre volle Wirkung zur Stabilisierung der Renteneinnahmen entwickeln können. Eine Absenkung der Mindestschwankungsreserve von 50 % auf 20 % einer Monatsausgabe ermöglicht dies. Damit wird für die jüngere Generation ein Beitragssatzanstieg von circa 0,5 Prozentpunkten verhindert und gleichzeitig werden weitere Belastungen für Rentner vermieden. Eine Gefährdung für die Rentenauszahlung besteht dabei nicht, da der Bund zu jedem Zeitpunkt die Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherung garantiert.

11. Aussetzung der Rentenanpassung am 1. Juli 2004

Angesichts der schwierigen Lage auf dem Arbeitsmarkt dürfen konjunkturelle Impulse nicht durch eine Anhebung der Lohnnebenkosten konterkariert werden. Die Aussetzung der Rentenanpassung am 1. Juli 2004 ist ein notwendiger Beitrag der Rentner zur Dämpfung der Beitragssatzentwicklung.

12. Vollständige Tragung des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner ab 1. April 2004

Derzeit tragen die Rentner am Beitragssatz zur Pflegeversicherung der Rentner in Höhe von 1,7 % die Hälfte, also 0,85 %. Bislang war es der Gesetzlichen Rentenversicherung möglich, neben ihrem herkömmlichen Leistungsspektrum die andere Hälfte der Beitragslast der Rentner in der 1995 eingeführten Sozialen Pflegeversicherung zu übernehmen. Diese Leistungen wurden gewährt, obwohl die Rentner, denen diese Leistungen heute zugute kommen, während ihrer Erwerbsphase regelmäßig nicht oder nur kurz durch eigene Beiträge zur Finanzierung beigetragen haben. Vor dem Hintergrund der aktuellen finanziellen Situation kann diese Praxis nicht weiter aufrecht erhalten werden. Bei der Einführung der Pflegeversicherung haben die Arbeitnehmer durch den Verzicht auf einen Feiertag zur Finanzierung beigetragen. Die Belastung der Rentner wird nunmehr ähnlich der der Aktiven ausgestaltet.

13. Zeitnahe und individuelle Weitergabe von Beitragssatzänderungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung aufgrund der Maßnahmen im GMG

Im Gegenzug zu den Belastungen bei dem Beitrag zur Pflegeversicherung wollen wir die Beitragsentlastungen in der Krankenversicherung so schnell wie möglich an die Rentner weitergeben. Die in der Gesetzlichen Krankenversicherung versicherten Rentnerinnen und Rentner sollen bereits im Laufe des Jahres 2004 von den Beitragssatzsenkungen des GMG profitieren. Das derzeitige Recht, wonach der allgemeine Beitragssatz der individuellen Krankenkasse, der am 1. Januar gilt, erst im Rahmen der Rentenanpassung zum 1. Juli des Kalenderjahres für Rentnerinnen und Rentner mit KVdR-Pflichtversicherung übertragen wird, wird verändert. Beginnend mit dem 1. April 2004 wird in jedem Monat eine Änderung des individuellen Beitragssatzes zur KVdR berücksichtigt, wenn die Änderung drei Monate vor diesem Zeitpunkt eingetreten ist, also erstmals zum 1. Januar 2004. Dasselbe gilt ab dem 1. April 2004 für den Beitragszuschuss der freiwillig versicherten Rentnerinnen und Rentner.

14. Gesetzliche Festsetzung des Beitragssatzes

Auch bei den kurzfristigen Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenversicherung muss die Belastung zwischen den Generationen gerecht geteilt werden. Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen wird der Beitragssatz von 19,5% beibehalten.

15. Verschiebung des Auszahlungstermins für die Rente auf das Monatsende für Rentner, deren Rente ab dem 1. April 2004 beginnt

Die Verschiebung des Auszahlungszeitpunkts der Rente für Zugangsrentner auf das Monatsende trägt der Tatsache Rechnung, dass Lohnbezieher und Bezieher von Lohnersatzleistungen mehrheitlich die Leistungen erst zum Monatsende erhalten und damit derzeit im Monat des Rentenbeginns neben der Rente noch Arbeitsentgelt beziehen.

Die gesetzgeberische Umsetzung des Maßnahmenpakets

Die **gesetzgeberische Umsetzung** der vorgeschlagenen Maßnahmen wird **in fünf verschiedenen Gesetzen** erfolgen.

1. Die **steuerlichen Regelungen** finden sich im (zustimmungspflichtigen) „**Gesetz zur Neuregelung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz - AEG)**“.
2. Die Organisationsreform wird im (zustimmungspflichtigen) „**Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung**“ geregelt.
3. Die mittel- und langfristigen Maßnahmen werden Gegenstand im **zustimmungsfreien** „**Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)**“ sein.
4. Die **kurzfristigen Maßnahmen**, die bereits zum 1. Januar 2004 wirksam werden müssen, damit der Beitragssatz auch im kommenden Jahr stabil gehalten werden kann, werden Gegenstand eines **zustimmungsfreien** „**Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze**“ sein, das als Gesetzesinitiative der Regierungsfraktion eingebracht wird.
5. Die **Verschiebung des Rentenauszahlungstermins** wird als eigenständiges (zustimmungspflichtiges) Gesetz im „**Dritten Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze**“ geregelt.