

Die aktuelle Reformdiskussion in der gesetzlichen Rentenversicherung

Die Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme steht vor den sich abzeichnenden Änderungen in den ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wieder ganz oben auf der politischen Tagesordnung. Die Rahmenänderungen beziehen sich vor allem auf die demografische Entwicklung, die maßgeblich von der niedrigen Geburtenrate und von der steigenden Lebenserwartung bestimmt wird. Aktuelle Projektionen gehen davon aus, dass sich die Geburtenrate in den alten und neuen Bundesländern bis zum Jahre 2010 allmählich angleicht und dass sie bis 2040 konstant bei etwa 1,4 liegen wird (**Folie 2: Zusammengefasste Geburtenziffer**). Einig sind sich die Projektionen auch darüber, dass die fernere Lebenserwartung weiter steigen wird (**Folie 3: Mittlere Lebenserwartung von 65-Jährigen**), wobei die Annahmen im Einzelnen schwanken.

Maßgeblich für die gesetzliche Rentenversicherung ist aber nicht allein die demografische Entwicklung. Ebenso entscheidend ist, unter welchen sonstigen gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen sich diese Entwicklung vollzieht. Ob jemand Beitragszahler ist, hängt nicht nur von seinem Alter, sondern vor allem davon ab, ob er eine Beschäftigung ausübt. Hohe Arbeitslosenquoten, wie wir sie im Moment leider zu verzeichnen haben, führen bei der gesetzlichen Rentenversicherung zu erheblichen Beitragsausfällen. Die ökonomischen Modellrechnungen gehen allerdings davon aus, dass sich bis zum Jahr 2030 wegen des demografisch rückläufigen Arbeitsangebots die Anzahl der Arbeitslosen deutlich auf 1,7 Millionen verringern wird. Gleichzeitig wird mit einer parallel verlaufenden erheblichen Abnahme der Erwerbspersonen gerechnet, und zwar von heute über 36 auf dann deutlich unter 34 Millionen (**Folie 4: Langfristige Arbeitsmarktentwicklung**).

In den letzten Jahren und Jahrzehnten ist viel geschehen, um die anstehenden Herausforderungen zu meistern (**Folie 5: Beitragswirkungen der bisherigen Reformen**). 1989 zeigten die langfristigen Berechnungen für das Jahr 2030 ohne Reformmaßnahmen noch einen Beitragssatz zwischen 36 und 41 %. Aufgrund der bereits durchgeführten Reformen errechnet sich heute ein um rund 4/5 geringerer Anstieg. Die Reformen wirken auch schon jetzt: Im Jahr 2000 lag der Beitragssatz bei 19,3 %; ohne Reform wären es 22 – 24 % gewesen. Trotzdem muss sich die gesetzliche Rentenversicherung auch weiterhin den sich ändernden gesellschaftlichen – vor allem demografischen – Rahmenbedingungen anpassen. Nur weil sich das System über Jahrzehnte hinweg als flexibel und anpassungsfähig erwiesen hat, hat es Bestand gehabt. Nur weil es flexibel ist, wird es auch in Zukunft Bestand haben. Die Anpassung des Systems an sich ändernde Rahmenbedingungen ist ein

Vorgang, der sich nicht in einem Schritt, sondern nur in einem kontinuierlichen Prozess vollziehen kann.

Grundlage jeder einzelnen Rentenreform sind Projektionen, die die voraussichtliche Entwicklung der nächsten Jahre und Jahrzehnte im Blick haben. Dabei sind viele Faktoren maßgeblich, darunter die Geburtenziffer, die Lebenserwartung, die Beschäftigungssituation. Zeigt sich, dass sich die Bedingungen anders entwickeln, als modellhaft unterstellt wurde, müssen rechtzeitig weitere Maßnahmen ergriffen werden. Im Zuge der Rentenreform 2001 wurde dieser politische Anpassungsvorgang in einer gesetzlichen Regelung fixiert (**Folie 6: Vorgaben der Rentenreform 2001**). Die Bundesregierung wurde in § 154 Abs. 3 SGB VI ausdrücklich verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, falls der Beitragssatz bis zum Jahr 2020 bzw. 2030 die Grenze von 20 % bzw. 22 % zu überschreiten droht oder das Netto-Standardrentenniveau absehbar unter 67 % sinken sollte.

Die Bundesregierung hat in der letzten Legislaturperiode ein umfassendes und auf lange Frist angelegtes Reformpaket für die gesetzliche Rentenversicherung und die Alterssicherung insgesamt umgesetzt. Seit Beginn dieser Legislaturperiode wird Anpassungsbedarf in allen Bereichen der sozialen Sicherungssysteme gesehen. Zur Vorbereitung gesetzgeberischer Maßnahmen hat die Bundesregierung noch im letzten Jahr die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme eingesetzt. Diese hat am 13. Dezember 2002 ihre Arbeit aufgenommen (**Folie 7: Zusammensetzung und Aufgabe der Kommission für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme**). Nach dem Muster der Hartz-Kommission soll das Expertengremium – ursprünglich erst bis zum Oktober 2003 – Konzepte für die nachhaltige Finanzierung und Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme erarbeiten. Insbesondere soll es darum gehen, die langfristige Finanzierung der sozialstaatlichen Sicherungsziele und die Generationengerechtigkeit zu gewährleisten sowie die Systeme zukunftsfest zu machen. Außerdem soll die Kommission Vorschläge zur Senkung der Lohnnebenkosten unterbreiten. Die Kommission arbeitet im Wesentlichen in vier Untergruppen zu den Bereichen Rente, Gesundheit, Pflege und Querschnittsfragen.

In einem ersten Schritt hat die Kommission eine Evaluierung der bisherigen Annahmen zur Demografie und Beschäftigungsentwicklung vorgenommen. Auf dieser Basis wurden langfristige Vorausberechnungen bis zum Jahr 2040 durchgeführt. Die Vorausberechnungen werden im Wesentlichen von den mittleren Sterblichkeitsannahmen von Prof. Birg und von den Arbeitsmarktprognosen der Prognos AG bestimmt. Die fernere Lebenserwartung von 65-Jährigen wird danach im Jahr 2030 um etwa ein Jahr höher liegen, als wir dies bisher in unsere Rechnungen eingestellt haben. Im Hinblick auf die langfristige Arbeitsmarktlage wurde eine vergleichsweise geringere Steigerung

der Erwerbsneigung angenommen. Verglichen mit den bisherigen langfristigen Arbeitsmarktprojektionen der Bundesregierung errechnet sich im Jahr 2030 eine um gut zwei Millionen niedrigere Zahl von Beitragszahlern.

Die im Vergleich zu den bisherigen Annahmen unter Finanzierungsaspekten ungünstigeren Rahmendaten führen nach geltendem Recht zu einem Beitragssatz zur Rentenversicherung von gut 24 Prozent im Jahr 2030. Das Bruttorentenniveau würde von zur Zeit rund 48 Prozent auf unter 42 Prozent sinken und das Nettorentenniveau läge ohne Berücksichtigung von Änderungen bei der Besteuerung im Jahr 2030 bei etwa 65 Prozent (**Folie 8: Langfristige Finanzentwicklung**). Damit würden sowohl die Beitragssatzgrenze überschritten als auch die Niveausicherungsklausel verletzt.

Um auch langfristig die von der Bundesregierung gesetzten Ziele zu erreichen, wurde in der Kommission eine Vielzahl von Reformoptionen ausführlich diskutiert (**Folie 9: Beschlüsse der Kommission**). Auch wenn sich nicht in allen Fragen ein vollständiger Konsens erzielen ließ, hat die Kommission doch auf der einen Seite verschiedene Optionen verworfen und auf der anderen Seite konkrete Vorschläge zur Anpassung des Rentenversicherungssystems an die veränderten Rahmenbedingungen erarbeitet.

Abgelehnt hat die Kommission zunächst den Vorschlag, das Rentenversicherungssystem durch eine steuerfinanzierte Grundrente zu ersetzen (**Folie 10: Steuerfinanzierte Grundrente**). Eine solche grundlegende Umgestaltung würde zu weitreichenden rechtlichen und ökonomischen Schwierigkeiten führen. Nicht zuletzt würde einer steuerfinanzierten Grundrente der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz fehlen, den Rentenanwartschaften und -ansprüche genießen. Die Leistungen stünden damit stets unter Finanzierungsvorbehalt. Zudem ließen sich die demografischen Probleme mit einem Übergang zur Grundrente nicht nachhaltig lösen, denn auch ein Grundrentenmodell ist auf das Nachwachsen einer neuen Generation angewiesen. Mit zunehmender Alterung der Bevölkerung würde sich – parallel zu den Auswirkungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung – das Verhältnis von Steuerzahlern zu Grundrentenempfängern verschlechtern und die Grundrentenbezugsdauer steigen.

Die Kommission hat sich weiterhin deutlich gegen eine Differenzierung der Rentenbeiträge bzw. der Rentenhöhe nach der Kinderzahl ausgesprochen. Es besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens, dass Familien mit Kindern vielfältige Leistungen für die Gesellschaft erbringen und dass die mit der Kindererziehung zusammen hängenden Lasten angemessen ausgeglichen werden müssen. Diskutiert wird damit nicht über das „Ob“ eines effektiven Familienlastenausgleichs, sondern über das „Wie“. Durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 3. April 2001 ist diese Diskussion neu entfacht worden (**Folie 11: Differenzierung der Rentenbeiträge bzw. -höhe nach der Kinderzahl**). Was die gesetzliche Rentenversicherung

angeht, gibt es allerdings eine Vielzahl von Gründen, die *gegen* eine Differenzierung der Rentenbeiträge oder -höhe nach der Kinderzahl sprechen. Entscheidend ist vor allem, dass nicht allein die gesetzliche Rentenversicherung auf nachwachsende Generationen angewiesen ist. Kinder tragen in der Zukunft zur Finanzierung *aller* staatlichen und gesellschaftlichen Bereiche – und vor allem *aller* Alterssicherungssysteme – bei. Der Ausgleich erziehungsbedingter Lasten kann deshalb nicht zur Aufgabe der Solidargemeinschaft der Rentenversicherten gemacht werden. Er ist eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft, die nicht aus Beitragsmitteln, sondern aus Steuern zu finanzieren ist.

Eine Finanzierung des Familienlastenausgleichs aus Beitragsmitteln würde außerdem zu gleichheitswidrigen Ergebnissen führen. Beitragszahler, die keine Kinder erziehen, wären im Vergleich zu Personen außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung benachteiligt. Umgekehrt kämen kinderzahlabhängige Beitragssätze nur beitragszahlenden Kindererziehenden zugute. Nicht rentenversicherte Eltern – z. B. Alleinerziehende und Sozialhilfeempfänger – würden nicht entlastet. Nicht zuletzt ist der Gesetzgeber dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts zum Ausbau familienfördernder Leistungen in der Rentenversicherung bereits in erheblichem Umfang nachgekommen. Für die Erziehung eines Kindes können inzwischen bis zu sieben Entgeltpunkte gutgeschrieben werden. Dies entspricht derzeit einer Beitragsleistung von etwa 38.000 €. Diese Berücksichtigung der Kindererziehung auf der Leistungsseite geht – zumindest indirekt – mit einer Entlastung Kindererziehender auf der Beitragsseite einher, weil der Betroffene in der Erziehungsphase entsprechende Aufwendungen für eine private Zusatzvorsorge nicht tätigen muss. Er erwirbt Rentenansprüche – die Beiträge dafür zahlt der Bund.

Als weitere, bereits seit vielen Jahren diskutierte Reformoption wurde in der Kommission die Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage auf weitere Einkommen behandelt (**Folie 12: Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage**). Die Kommission hat sich unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Nachhaltigkeit dagegen ausgesprochen. Eine solche Maßnahme würde die Beitragssatzentwicklung zwar vorübergehend dämpfen, sie würde langfristig aber zu höheren Beitragssätzen führen. Denn aufgrund der erweiterten Bemessungsgrundlage heute wären später, d. h. in der Phase der großen demografischen Belastungen, auch höhere Renten zu zahlen. Sozialpolitisch erscheint die Lösung ebenfalls fragwürdig, weil die Einbeziehung von Zins- und Mieteinkommen nur die Bezieher von Lohneinkommen unterhalb der Beitragsbemessungsgrundlage treffen würde, während Bezieher höherer Arbeitseinkommen ihre sonstigen Einkünfte weiterhin beitragsfrei beziehen könnten.

Auch über die Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises hat die Kommission ausführlich diskutiert. Sie ist zu dem Schluss gekommen, dass die Einbeziehung von Beamten, Selbständigen und geringfügig Beschäft-

tigten in das System nicht geeignet ist, um die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung auf eine nachhaltigere Grundlage zu stellen (**Folie 13: Ausweitung des versicherten Personenkreises: Beamte**). Der Beitragsatz könnte zwar vorübergehend gesenkt werden, solange den zusätzlichen Beiträgen noch keine entsprechenden Rentenausgaben gegenüberstehen. Sobald aber die neuen Versicherten zu Rentenbeziehern würden, wäre den angestellten Berechnungen zufolge im günstigsten Fall kein höherer Beitragssatz zu erwarten. Diese Entwicklung würde gerade dann eintreten, wenn die demografische Belastung ihren Höhepunkt erreicht. Soweit die Einbeziehung von Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung in Frage steht, ist weiter zu bedenken, dass die Altersversorgung der Beamten derzeit aus den laufenden Staatseinnahmen finanziert wird. Um die gesetzliche Rentenversicherung durch zusätzliche Beitragseinnahmen zu entlasten, müssten die Haushalte der Gebietskörperschaften (zumindest anteilig) die neuen Beiträge zur Rentenversicherung zahlen, während die bislang erworbenen Pensionsansprüche noch aus Steuermitteln finanziert würden. Dass die gesetzliche Rentenversicherung die Beitragseinnahmen erhält, ohne zugleich den Bestand an Ruhestandsbeamten und die Pensionslasten zu tragen, erscheint politisch kaum vorstellbar. Hinzu kommt, dass die Beamtenversorgung über Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlichen Schutz genießt. Eine Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung würde deshalb eine Verfassungsänderung erfordern. Auch wenn sich die Kommission vor diesem Hintergrund gegen die Einbeziehung von Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung ausspricht, betont sie doch, dass Leistungseinschränkungen für die gesetzlich Rentenversicherten wirkungsgleich auf die Altersversorgung der Beamten zu übertragen sind. Diese Forderung hat die gesetzliche Rentenversicherung aus Gründen der sozialen Symmetrie stets erhoben, wenn sich Sparmaßnahmen zu Lasten ihrer Versicherten ausgewirkt haben.

Die Kommission hat sich – als eine weitere Reformoption – auch mit der Möglichkeit einer Differenzierung des abschlagsfreien Rentenzugangsalters nach der Anzahl der Beitragsjahre beschäftigt. Seit der Rentenreform 1992 kann ein Versicherter seine Altersrente zwar vorzeitig in Anspruch nehmen. Die Altersrente fällt dann aber niedriger aus, weil sie durch Abschläge vermindert wird. Für jeden Monat der vorzeitigen Inanspruchnahme mindert sich die Rente um 0,3 %. Die Abschläge wurden nach einem versicherungsmathematischen Ansatz bestimmt, um die finanzielle Mehrbelastung der Versichertengemeinschaft durch vorzeitigen Renteneintritt auszugleichen. In der politischen Diskussion wurde in den vergangenen Wochen insbesondere von der Opposition eine Erhöhung der Abschläge gefordert, um die Anreize zur Frühverrentung weiter zu vermindern. Die Abschläge sollen diesem Vorschlag zufolge nach Beschäftigungszeiten gestaffelt werden. Versicherten mit 45 Beitragsjahren (einschließlich Kindererziehungszeiten) soll danach ein abschlagsfreier Rentenzugang ermöglicht werden. Auch wurde diskutiert, ob

Versicherten nach langjähriger körperlich belastender Tätigkeit eine abschlagsfreie Rente gewährt werden soll.

Der Ermöglichung eines abschlagsfreien Rentenzugangs mit 45 Beitragsjahren stehen allerdings gewichtige Bedenken entgegen (**Folie 14: Abschlagsfreier Rentenzugang bei 45 Versicherungsjahren?**). Weil die längere Rentenbezugsdauer durch Abschläge nicht kompensiert wird, erhöht sich – unter der Annahme einer gleichen Lebenserwartung – der Barwert der Rentenleistung. Dies geht zu Lasten der Versichertengemeinschaft und wirkt sich nachteilig auf den Beitragssatz aus. Zudem würde das Äquivalenzprinzip, das die gesetzliche Rentenversicherung maßgeblich prägt, durchbrochen, denn es käme im Hinblick auf die Rentenhöhe nicht mehr darauf an, welche Beiträge der Versicherte zahlt, sondern darauf, wie sich diese Beiträge über das Berufsleben verteilen. Wer seine 45 Entgeltpunkte nach 45 Beitragsjahren mit 63 erreicht, könnte ohne Abschläge in Rente gehen. Wer sein Berufsleben später beginnt oder Unterbrechungen in der Erwerbsbiographie hat, mag aufgrund eines höheren Einkommens mit 63 zwar ebenfalls 45 Entgeltpunkte angesammelt haben. Er könnte aber die Altersrente dann nicht ohne Abschläge erhalten, weil er noch keine 45 Beitragsjahre zurückgelegt hat. Bei gleichem Renteneintrittsalter und gleicher Summe an Entgeltpunkten erhalte der eine Versicherte eine höhere Rente als der andere. Nachteilig würde sich die Regelung auch für Frauen auswirken, die noch immer in deutlich geringerer Zahl als Männer auf 45 Beitragsjahre kommen, und zwar selbst dann, wenn neben der Kindererziehungszeit von drei Jahren auch die Kinderberücksichtigungszeit von zehn Jahren mit angerechnet würde. Trotz alledem haben natürlich Personen, die über lange Zeit eine körperlich belastende Tätigkeit ausgeübt haben, einen besonderen sozialen Schutz verdient. Die gesetzliche Rentenversicherung trägt dazu in erheblicher Weise durch die Gewährung von Erwerbsminderungsrenten bei.

Die Kommission hat sich im Wesentlichen für zwei Reformoptionen entschieden. Diese wurden als Ergebnis der Beratungen der Arbeitsgruppe Rentenversicherung bereits am 24. April 2003 im Rahmen einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt. Inzwischen sind die Vorschläge auch im Plenum der Kommission gebilligt. Im Kern geht es dabei um eine Änderung der Rentenanpassungsformel und um die Anhebung der Altersgrenzen. Mit beiden Maßnahmen soll es gelingen, den Beitragssatz so zu stabilisieren, dass bis 2030 ein Wert von 22 % nicht überschritten wird und gleichzeitig ein Leistungs-niveau der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich über dem Niveau einer Grundabsicherung gewährleistet bleibt.

Die fernere Lebenserwartung der 65-Jährigen ist in Deutschland in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten beständig gestiegen und sie wird – darin stimmen die Prognosen überein – auch in Zukunft weiter steigen. Mit der ferneren Lebenserwartung verlängern sich auch die durchschnittlichen Rentenbezugszeiten (**Folie 15: Verlängerung der Rentenbezugszeiten**). In der Zeit

von 1960 bis 2002 stiegen sie bei den Versichertenrenten um rund 46 % bei Männern und um rund 82 % bei Frauen. Die finanziellen Lasten, die sich aus dieser und der weiteren Entwicklung ergeben, können nicht allein den künftigen Beitragszahlern aufgebürdet werden. Weil die jetzigen Beitragszahler später länger Rente beziehen werden, erhalten sie für die eingezahlten Beiträge eine höhere Gegenleistung. Um sie auch an der Finanzierung entsprechend zu beteiligen, soll die Regelaltersgrenze nach den Vorstellungen der Kommission von 65 auf 67 Jahre angehoben werden (**Folie 16: Anhebung der Altersgrenzen**). Die Anhebung soll im Jahr 2011 beginnen und sich über einen Zeitraum von 24 Jahren erstrecken. Für den Geburtsjahrgang 1946 stieg die Regelaltersgrenze danach auf 65 Jahre und einen Monat. Für jeden weiteren Geburtsjahrgang läge sie einen Monat höher. Die neue Regelaltersgrenze von 67 Jahren würde für die Geburtenjahrgänge 1969 und jünger gelten.

Damit ist ein ausreichender Übergangszeitraum vorgesehen. Die Betroffenen können sich rechtzeitig auf die veränderten Bedingungen einstellen. Der zeitliche Vorlauf beträgt bei sehr flachen Anhebungsstufen sieben bis acht Jahre. Die bestehenden Vertrauensschutzregelungen für bestimmte schwerbehinderte oder erwerbsgeminderte Versicherte bis einschließlich Geburtenjahrgang 1950 sollen fortgeführt werden. Besondere Übergangsregelungen sollen für Versicherte geschaffen werden, die im Hinblick auf die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit oder auf die Altersrente für Frauen im Vertrauen auf das bislang geltende Recht verbindliche Dispositionen über ihr Beschäftigungsverhältnis getroffen haben.

Die Möglichkeit zur vorgezogenen Inanspruchnahme von Altersrente soll nach Auffassung der Kommission erhalten bleiben, wobei sich aber die Altersgrenzen parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenze verschieben müssen. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bei Anhebung der Regelaltersgrenze auch anknüpfende Regelungen angepasst werden müssen. Vor allem gilt dies für das Recht der Erwerbsminderungsrenten. Nur so kann vermieden werden, dass mehr und mehr Versicherte auf diese Rentenart ausweichen, um die Abschläge zu vermeiden.

Für die aktuelle und mittelfristige finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung ist allerdings nicht nur das gesetzliche, sondern auch das tatsächliche Renteneintrittsalter entscheidend. Es liegt derzeit bei allen Versichertenrenten beim Geburtsjahrgang 1936 bei den Männern bei etwa 59,5 Jahren und bei den Frauen bei knapp 61 Jahren (**Folie 17: Durchschnittliches Rentenzugangsalter, Alterrenten und Erwerbsminderungsrenten**). In Bezug auf die Altersrenten liegt das durchschnittliche Rentenzugangsalter bei Männern und Frauen bei knapp über 62 Jahren und damit noch immer erheblich unterhalb der Regelaltersgrenze. Ein Anstieg auf die Regelaltersgrenze würde kurz- und mittelfristig zu spürbaren Entlastungen bei der Rentenversicherung führen. Dieser kurz- und mittelfristige Entlastungseffekt würde je-

doch im weiteren Zeitablauf immer geringer, da dem späteren Renteneintritt in der langen Frist auch entsprechend höhere Leistungen – infolge nicht anfallender Abschläge – gegenüberstünden.

Will man das Renteneintrittsalter erhöhen, müssen die Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, dass ältere Arbeitnehmer tatsächlich länger erwerbstätig bleiben können. Dass aufgrund der demografischen Entwicklung auf weitere Sicht eine Besserung der Arbeitsmarktlage zu erwarten ist, reicht alleine nicht aus. Um die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen zu stärken, müssen Maßnahmen auf betrieblicher, tarifpolitischer und gesetzlicher Ebene ergriffen werden. Der Aspekt des lebenslangen Lernens spielt dabei eine ebenso wichtige Rolle wie die Aufrechterhaltung der gesundheitlichen Voraussetzungen durch Prävention und Rehabilitation. Die Kommission hat die Forderung nach einer Änderung der Rahmenbedingungen zugunsten älterer Arbeitnehmer explizit in ihre Beschlussfassung aufgenommen und eine detaillierte Überprüfung der Gegebenheiten im jährlichen Rentenversicherungsbericht ab 2008 eingefordert. Die Kommission selbst will Vorschläge unterbreiten, wie die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer verbessert werden kann und wie mögliche Härtefälle zu behandeln sind. Die Schwierigkeit wird insoweit nicht zuletzt darin bestehen, die Ausweitung der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer so zu gestalten, dass der Einstieg Jüngerer in den Arbeitsmarkt nicht behindert wird.

Von entscheidender Bedeutung für die Konsolidierung der Rentenversicherung ist der Vorschlag der Kommission, die Rentenanpassungsformel zu ändern (**Folie 18: Änderung der Rentenanpassungsformel**). Mit einem neuen so genannten „Nachhaltigkeitsfaktor“ in der Rentenanpassungsformel soll der Rentenanstieg gebremst werden, um dem sonst erforderlichen Beitragssatzanstieg langfristig entgegenzuwirken. Ebenso wichtig ist, dass die Formel ein Sicherungsniveau gewährleistet, das deutlich über einer Grundabsicherung liegt. Eine gesetzliche Rente auf oder knapp über Sozialhilfeniveau darf es nicht geben.

Wie genau die neue Formel auszugestalten ist, muss noch ausführlich diskutiert und gründlich durchdacht werden. Die Kommission schlägt vor, die Rentenformel um Elemente zu erweitern, die Veränderungen in der Relation von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern widerspiegeln. Damit werden die ökonomischen Veränderungen, die für die finanzielle Situation der Rentenversicherung von zentraler Bedeutung sind, bei der Bestimmung der Anpassungssätze „automatisch“ berücksichtigt. Insbesondere müsste der Gesetzgeber nicht erneut regelnd eingreifen, wenn sich die demografische Situation weiter verändert.

Insgesamt unterscheidet sich der Vorschlag der Kommission von dem Demografischen Faktor (**Folie 19: Der demografische Faktor, Folie 20: Anpassungsformeln: Rentenreform 2001 – ggf. zur Erläuterung**), der im Zuge

des Rentenreformgesetzes von 1997 eingeführt und nach dem Regierungswechsel noch vor seinem In-Kraft-Treten wieder ausgesetzt wurde. In diesen demografischen Faktor spiegelte sich nur der Anstieg der ferneren Lebenserwartung wider. Die Entwicklung der Geburtenrate und die der Erwerbstätigkeit blieben unberücksichtigt. In den Vorschlägen der Kommission wird der steigenden Lebenserwartung durch die Anhebung der Altersgrenzen Rechnung getragen. Über den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel wird bei der Bestimmung der Anpassungssätze die Entwicklung der Relation von Rentnern zu Beitragszahlern – und damit implizit die Geburtenrate ebenso wie die Erwerbstätigkeit – berücksichtigt.

Die Kommission hat sich außerdem dafür ausgesprochen, die Rentenanpassung nicht mehr an der Entwicklung der durchschnittlichen Entgelte auf Basis der Daten der VGR zu orientieren, sondern an der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte auszurichten. Die Entwicklung der Entgelte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze und der Entgelte von Personen, die nicht versicherungspflichtig beschäftigt sind, blieben damit für die Rentenberechnung in Zukunft ohne Bedeutung. Mit einer solchen Neuregelung würde der Druck zu kurzfristigen Anpassungsmaßnahmen erheblich gemindert.

Die Kommission hat auf Basis der von ihr festgelegten Annahmen zur Demografie und Beschäftigungsentwicklung langfristige Vorausberechnungen durchgeführt (**Folie 21: Auswirkungen der Vorschläge der Kommission**). Wie auch immer ein neuer Faktor in der Rentenformel ausgestaltet wird: Weil die Renten im Umlageverfahren aus den laufenden Beiträgen finanziert werden, wird ein Beitragssatz von 22 % im Jahre 2030 zu einer deutlichen Reduktion des Bruttorentenniveaus von heute rund 48 % führen. Nach entsprechenden Berechnungen läge dieses dann bei etwa 39 %. Der größte Teil des berechneten Rückgangs des Bruttorentenniveaus – und zwar rund 6 Prozentpunkte – beruht auf den Änderungen im Zuge der Rentenreform 2001. Etwa 3 Prozentpunkte gehen auf die von der Kommission vorgeschlagenen Reformmaßnahmen zurück.

Zu beachten ist, dass sich diese Angaben auf das Bruttorentenniveau beziehen. Das Netto-Standardrentenniveau verliert als Messgröße spätestens mit der Neuregelung der Rentenbesteuerung seine Aussagekraft. Nach geltendem Recht werden die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung nur mit dem Ertragsanteil besteuert, der Kapitalanteil bleibt steuerfrei (**Folie 22: Besteuerung von Renten und Pensionen nach geltendem Recht**). Allerdings ist davon auszugehen, dass es zu einem Übergang auf die nachgelagerte Besteuerung der Renten kommt. Dies hat die Sachverständigenkommission zur „Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen“ empfohlen. Nach Abschluss einer Übergangsphase sollen die Arbeitnehmer ihre Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung vollständig von der Steuer absetzen können. Im Gegenzug sollen später die Renten voll besteuert werden.

Die Umstellung (**Folie 23: Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung**) auf die nachgelagerte Besteuerung soll 2005 beginnen. Die vollständige Freistellung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung wird nach dem Vorschlag der Kommission 2025 erreicht sein, während die volle Besteuerung der entsprechenden Renten ab dem Zugangsjahr 2040 einsetzen soll. Für die Steuerfreistellung der Beiträge hat die Kommission als Übergang ein Stufenmodell vorgeschlagen. Danach sollen von den Gesamtbeiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung ab 2005 mindestens 60 Prozent steuerlich abzugsfähig sein. Dieser Satz steigt jährlich um zwei Prozentpunkte, so dass die Beiträge ab 2025 voll absetzbar sind. Um zu berücksichtigen, dass die Rentenversicherungsbeiträge teilweise aus versteuertem Einkommen geleistet wurden, wurde ein Kohortenansatz gewählt. Es soll für den Rentenbestand und den Rentenzugangsjahrgang 2005 ein Renten-Freibetrag gewährt werden, der 50 Prozent der jährlichen Rentenzahlung des Jahres 2005 entspricht. Dieser Freibetrag bleibt über die gesamte Rentenlaufzeit betragsmäßig unverändert. Für die nachfolgenden Zugangsjahrgänge sinkt der Renten-Freibetrag zunächst in Zwei-Prozentpunkt-Schritten bis auf 20 Prozent der ersten Jahresrente im Jahr 2020. Für die Folgejahrgänge vermindert sich der Freibetrag um jährlich einen Prozentpunkt, so dass für den Rentenzugangsjahrgang 2040 die volle Rente steuerpflichtig ist.

Wenn die Standardrente – wie es dieses Modell vorsieht – langfristig schrittweise in die Besteuerung hineinwächst, lässt sich kein allgemeines, für Bestands- und Zugangsrenten geltendes Nettorentenniveau mehr ermitteln (**Folie 24: Auswirkung einer nachgelagerten Besteuerung auf das Netto-Standardrentenniveau**). Das Nettorentenniveau ließe sich nur noch für die Zugangsrenten in den einzelnen Jahren bestimmen. Für den Übergangszeitraum muss deshalb ein anderer Maßstab gefunden werden, an dem sich die Veränderung des Niveaus der gesetzlichen Rente ablesen lässt. Es bietet sich an, auf das Bruttorentenniveau zurückzugreifen.

(Folie 25: Fazit) Alles in allem: Die Vorschläge der Kommission führen zu einer Lastenverteilung zwischen Rentnern und Erwerbstätigen, bei der die mit der Rentenreform 2001 festgelegten langfristigen Beitragssatzziele eingehalten werden. Man darf jedoch nicht übersehen, dass mit jeder neuen Reform – vor allem mit jeder Änderung von so zentralen Faktoren wie der Rentenanpassungsformel – die Gefahr eines Vertrauensverlustes einhergeht. In den letzten Jahren gab es zahlreiche Neuregelungen: Die Einführung und Abschaffung des demografischen Faktors, die Rentenanpassung nach der Inflationsrate im Jahr 2000 und die Änderung der Rentenformel im Zuge der Rentenreform 2001. Um so wichtiger ist es, dass man nun zu einer Lösung kommt, die für längere Zeit Bestand hat. Um dies zu erreichen, ist es unumgänglich, dass eine weitere Reform von *allen* im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien mitgetragen wird. Nur so kann verhindert werden, dass die

neue Regelung zum Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzungen wird.