

am 3. und 4. November 2003 in Würzburg

Dr. Erich Standfest

Die Reformvorschläge zur langfristigen Stabilisierung der Rentenfinanzen

Es gilt das gesprochene Wort



1. Vorbemerkungen

Die Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung steht in diesen Tagen wieder im Blickpunkt des öffentlichen und politischen Interesses. Am 19. Oktober 2003 hat Bundeskanzler Schröder die Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Rentenreform des Jahres 2001 und zur Stabilisierung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung vorgestellt, die auf der Klausurtagung von Regierung und Spitzen der Koalitionsfraktionen Mitte Oktober beschlossen wurden.

Die von der Bundesregierung geplanten Kurzfristmaßnahmen hat Ihnen Herr Gunkel in seinem Vortrag bereits ausführlich vorgestellt. Ich möchte nun auf die mittel- und langfristig wirkenden Reformoptionen eingehen.

2. Ausgangslage

Bundesregierung und Bundestag konnten – und können – sich bei der Ausarbeitung dieser Reformvorschläge auf grundlegende Vorarbeiten stützen. Die Bundesregierung hat im November 2002 die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – besser bekannt als „Rürup-Kommission“ – eingesetzt, um die Reformoptionen in den Bereichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung auszuloten. Die Kommission hat ihren Abschlussbericht am 28. August 2003 präsentiert. Seit dem 30. September 2003 liegt auch der Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“, der so genannten „Herzog-Kommission“, vor, die vom Bundesvorstand der CDU eingesetzt wurde. Der CDU Bundesvorstand hat sich inzwischen den Vorschlägen der „Herzog-Kommission“ angeschlossen. Beide Kommissionen haben Vorschläge auch zur mittel- und langfristigen Entwicklung des Alterssicherungssystems vorgestellt.

Dass schon so bald nach Verabschiedung der Rentenreform 2001 wieder Reformmaßnahmen im Bereich der Alterssicherung notwendig werden, ist zum einen auf die angespannte Einnahmensituation der Rentenversicherung und zum anderen auf die aktualisierten Langfristprognosen zur Entwicklung der demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen zurückzuführen.

Beide Kommissionen haben sich mit diesen Rahmenbedingungen intensiv beschäftigt. Die „Rürup-Kommission“ geht in ihrem Bericht von folgenden Annahmen aus:

- Die Geburtenrate wird sich in den alten und neuen Bundesländern bis zum Jahre 2010 allmählich angleichen und bis 2030 konstant bleiben. Die zusammengefasste Geburtenziffer liegt dann in Gesamtdeutschland bei etwa 1,4.



- Die fernere Lebenserwartung wird bis 2030 um durchschnittlich weitere drei Jahre ansteigen, und damit um ca. ein Jahr mehr, als bisher angenommen.
- Bis 2030 wird die Anzahl der Erwerbspersonen von heute über 36 Millionen auf deutlich unter 34 Millionen abnehmen.
- Gleichzeitig wird sich bis zum Jahr 2030 wegen des demografisch rückläufigen Arbeitsangebots die Anzahl der Arbeitslosen deutlich auf 1,7 Millionen verringern.

Der Beitragssatz soll nach den Vorstellungen der „Rürup-Kommission“ 2030 den Satz von 22 Prozent nicht überschreiten.

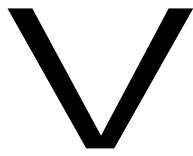
Demgegenüber sind die Annahmen der „Herzog-Kommission“ insoweit deutlich pessimistischer, als sie trotz der demografischen und gesellschaftlichen Entwicklung langfristig von einer konstanten Erwerbsquote und von einer unverändert hohen Arbeitslosigkeit ausgehen. Die Kommission strebt einen Beitragssatz von nicht wesentlich über 21 Prozent an.

Da beide Kommissionen bei den Langfristmaßnahmen in wesentlichen Bereichen im Ansatz jedenfalls zu ähnlichen Empfehlungen gekommen sind, hat sich die Chance für einen parteiübergreifenden Konsens erhöht, auch wenn er, das zeigt sich bei den politischen Diskussionen schon jetzt, schwierig zu erreichen sein wird.

3. Reformen *im* System

Die Bundesregierung hält – ebenso wie die beiden Kommissionen – auch bei der anstehenden Rentenreform am System der Gesetzlichen Rentenversicherung fest. Die Anpassung des Systems an die sich ändernden ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen soll sich durch Reformen *im* System vollziehen. Geplant sind weder ein Übergang zu einem überwiegend oder vollständig kapitalgedeckten System noch die Einführung einer Grund- oder Sockelrente.

Die Anpassung der Rentenversicherung an die sich ändernden gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen ist ein Vorgang, der sich nicht in einem Schritt, sondern nur über viele Jahre in einem kontinuierlichen Prozess vollziehen kann. Seit 1989 ist bereits viel geschehen, um die anstehenden Herausforderungen *innerhalb* des Systems zu meistern. Vor 1989 ergaben die langfristigen Berechnungen für das Jahr 2030 auf der Basis des damals geltenden Rechts – also ohne Reformmaßnahmen – einen Beitragssatz zwischen 36 und 41 Prozent alleine für die Rentenversicherung. Aufgrund der inzwischen durchgeführten Reformen läge der Beitragssatz im Jahr 2030 bei 24,2 Prozent – trotz der weiter verlängerten Lebenserwartung ein um rund 4/5



geringerer Anstieg. Allerdings ist auch der Bundeszuschuss angehoben worden.

Diese Ergebnisse sind um so beachtlicher, wenn man berücksichtigt, dass die Gesetzliche Rentenversicherung auch die Folgen der Deutschen Einheit zu verkraften hatte und noch immer hat. Allein im laufenden Jahr beläuft sich der Finanztransfer von West nach Ost in der Rentenversicherung auf rund 13,5 Mrd. €, seit 1990 waren es insgesamt mehr als 100 Mrd. €.

Trotzdem: Selbst bei der Vorgabe, dass der Beitragssatz im Jahr 2030 die 22 Prozent-Grenze nicht überschreiten soll, sind weitere Reformmaßnahmen notwendig, insbesondere damit sich die weitere Verlängerung der Lebenserwartung nicht allein zu Lasten der Beitragszahler auswirkt.

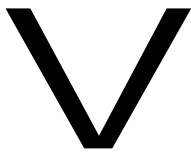
4. Die mittel- und langfristigen Maßnahmen

Mit ihren am 19. Oktober 2003 vorgestellten Eckpunkten plant die Bundesregierung die folgenden mittel- und langfristig wirkenden Reformen:

- eine Modifizierung der Rentenanpassungsformel,
- eine Anhebung der Altersgrenzen für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit,
- die Abschaffung der Bewertung der Zeiten schulischer Ausbildung als rentensteigernde Anrechnungszeiten,
- die Abschaffung der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten, sofern diesen nicht Pflichtbeiträge wegen beruflicher Ausbildung zugrunde liegen, und
- die Ausrichtung der Schwankungsreserve auf eine „Nachhaltigkeitsrücklage“.

Den Berechnungen der Bundesregierung zufolge lässt sich mit diesen Maßnahmen im Jahre 2030 ein Brutto-Rentenniveau von ca. 40 Prozent bzw. ein steuerbereinigtes Rentenniveau von 44 Prozent erreichen, ohne dass der Beitragssatz auf über 22 Prozent ansteigt. Damit entsprechen die Vorschläge der Bundesregierung in ihrer Gesamtwirkung in etwa denen der „Rürup-Kommission“. Das von der „Herzog-Kommission“ angenommene Brutto-Rentenniveau von 37,3 Prozent – allerdings bei einem Beitragssatz von 21,1 Prozent – wird deutlich übertroffen.

Zu beachten ist, dass sich diese Angaben auf das Brutto-Rentenniveau beziehen. Das Netto-Rentenniveau verliert als Messgröße mit der geplanten Neuregelung der Rentenbesteuerung seine Aussagekraft. Wenn die Beiträge zur Rentenversicherung zunehmend von der Steuer befreit werden und die Standardrente – wie es diese Überlegungen vorsehen – langfristig schrittweise in die Besteuerung hineinwächst, lässt sich im Übergangszeitraum bis 2040 kein allgemeines, für Bestands- und Zugangsrenten gleichermaßen geltendes Netto-Rentenniveau mehr ermitteln.



4.1 Die Änderung der Rentenanpassungsformel

Von entscheidender Bedeutung für das Sicherungsniveau wie für den Finanzbedarf der Gesetzlichen Rentenversicherung ist die Rentenanpassungsformel.

Der Nachhaltigkeitsfaktor

Die Bundesregierung will den Anstieg der Renten und damit verbunden den Anstieg des Beitragssatzes mit einem so genannten Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel bremsen. Dabei soll ein Sicherungsniveau gewährleistet bleiben, das deutlich über dem einer Grundabsicherung liegt. Wie genau dieser Nachhaltigkeitsfaktor ausgestaltet sein soll, ist in den Eckpunkten nicht beschrieben. Der Begriff „Nachhaltigkeitsfaktor“ ist aber dem Abschlussbericht der „Rürup-Kommission“ entnommen, so dass man wohl von einer Parallelität ausgehen kann. Das betrifft insbesondere den in ihm enthaltenen Gewichtungsfaktor von 25 Prozent, mit dem ökonomische und demografische Belastungsveränderungen an die Rentner weitergeben werden sollen.

Die Ergänzung der Rentenanpassungsformel um einen Faktor, in dem sich die Veränderungen des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentenempfängern widerspiegelt, wurde von der „Rürup-“ und der „Herzog-Kommission“ empfohlen. Mit diesem Faktor werden bei der Bestimmung der Anpassungssätze alle gesamtgesellschaftlichen Veränderungen berücksichtigt, die für die finanzielle Situation der Rentenversicherung von zentraler Bedeutung sind, darunter vor allem die Veränderung der Situation am Arbeitsmarkt und die demografische Entwicklung. Verlängert sich die Lebenserwartung und steigt deshalb die Zahl der Rentner an, mindert sich die Anpassung. Würde auch die Zahl der Arbeitnehmer steigen, verringerte sich der Bremseffekt dieses Faktors.

Der Nachhaltigkeitsfaktor unterscheidet sich damit ganz wesentlich von dem Demografischen Faktor, der im Zuge der Rentenreform 1997 entwickelt wurde, aber aufgrund des Regierungswechsels im Jahr 1998 nie in Kraft trat. Er sollte ausschließlich die Veränderung der Lebenserwartung berücksichtigen.

Der Nachhaltigkeitsfaktor ist – um einer Legendenbildung vorzubeugen – auch ein ganz anderer Ansatz als der Ausgleichsfaktor, den Bundesarbeitsminister Riester 2000 einführen wollte. Der Nachhaltigkeitsfaktor setzt bei der Anpassung und nicht – wie damals geplant – bei der Ermittlung der individuellen Entgeltpunkte an. Der Ausgleichsfaktor hätte nur die jeweiligen Rentenzugänge betroffen, den Rentenbestand bis 2010 überhaupt nicht und den danach nur in eingeschränktem Maße. Die Rente der Jüngeren hätte sich im Ausmaß abhängig von der Zahl der Jahre gemindert, in denen bis zum Rentenbeginn eine kapitalgedeckte Altersvorsorge hätte aufgebaut werden können.

Die Orientierung der Anpassung an der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte



Die Regierung plant außerdem – und auch das hat die „Rürup-Kommission“ vorgeschlagen – die Rentenanpassung nicht mehr an der Entwicklung der durchschnittlichen Löhne auf Basis der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) auszurichten. Die Anpassung soll sich stattdessen an der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte orientieren, die auch für die Höhe der Beitragseinnahmen relevant ist. Die Entwicklung der Entgelte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze und der Entgelte von Personen, die – wie z. B. Beamte – nicht versicherungspflichtig beschäftigt sind, sind damit für die Rentenanpassung in Zukunft ohne Bedeutung. Systematisch ist das gerechtfertigt.

Allerdings kann die neue Ausrichtung tendenziell zu etwas niedrigeren Anpassungen führen. Im Jahr 2002 sind die durchschnittlichen Löhne deutlich höher gestiegen als die versicherungspflichtigen Löhne. Im nächsten Jahr rechnen wir mit einem Anstieg der durchschnittlichen Entgelte um 1,8 Prozent; die versicherungspflichtigen Entgelte werden dagegen wohl nur um 1,4 Prozent ansteigen.

4.2 Die Anhebung der Altersgrenzen

Dem zweiten zentralen Reformvorschlag der Kommissionen folgt die Bundesregierung – jedenfalls vorläufig – nicht. Sowohl die „Rürup-“ als auch die „Herzog-Kommission“ empfehlen, die Regelaltersgrenze ab 2011 stufenweise von 65 Jahren auf 67 Jahre anzuheben. Die Kommissionen gehen dabei von unterschiedlichen Zeitkorridoren aus. Während die „Herzog-Kommission“ die Anhebung innerhalb eines Zeitraums von zwölf Jahren durchführen will, schlägt die „Rürup-Kommission“ einen doppelt so langen Zeitraum von 24 Jahren vor.

Die Diskussion um die Anhebung der Regelaltersgrenze ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die fernere Lebenserwartung der 65-Jährigen in Deutschland in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten beständig gestiegen ist und – darin stimmen die Prognosen überein – in Zukunft weiter steigen wird. Mit der ferneren Lebenserwartung verlängern sich die durchschnittlichen Rentenbezugszeiten. In der Zeit von 1960 bis 2002 stiegen sie bei den Versichertenrenten um rund 46 Prozent bei Männern und um rund 82 Prozent bei Frauen – im Durchschnitt waren es über 60 Prozent. Damit war und ist – was häufig übersehen wird – ein entsprechender Wertzuwachs bei den Renten verbunden, denn die Gegenleistung für die gezahlten Beiträge ergibt sich nicht nur aus der Höhe der monatlichen Rente. Sie errechnet sich aus dem Produkt von monatlicher Rente und Laufzeit. Verlängert sich infolge einer steigenden Lebenserwartung die Rentenlaufzeit, erhöht sich auch der Wert des Rentenrechts. Langfristig müssten dann für ein höheres Rentenniveau auch mehr Beiträge geleistet werden.

Die gesetzliche Rentenversicherung hat in der Vergangenheit deshalb immer wieder darauf hingewiesen, dass eine Anhebung auch der Regelaltersgrenze von 65 Jahren erforderlich werden könnte, wenn die Lebenserwartung weiter



ansteigt. Wie die „Rürup-Kommission“ zu Recht betont, ist eine Anhebung der Regelaltersgrenze aber nur dann zu verantworten und politisch realisierbar, wenn auf dem Arbeitsmarkt durch gesetzliche, tarifliche und betriebliche Maßnahmen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es älteren Arbeitnehmern ermöglichen, tatsächlich länger berufstätig zu bleiben.

Die Bundesregierung schließt eine Regelaltersgrenze von 67 Jahren im Jahr 2035 nicht aus, sieht insofern aber – wohl vor allem in Anbetracht der angespannten Situation auf dem Arbeitsmarkt – aktuell keinen Handlungsbedarf. Priorität hat für sie derzeit 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, plant die Bundesregierung, 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. Dabei soll es Vertrauensschutzregelungen für Angehörige rentennaher Jahrgänge geben, die bereits rechtsverbindliche Dispositionen über die vorzeitige Beendigung ihrer Beschäftigung getroffen haben. Wegen der kurzen Übergangsfrist ist bei einer solchen Maßnahme dem Vertrauensschutz für rentennahe Jahrgänge in der Tat eine hohe Priorität einzuräumen.

Der Anstieg des durchschnittlichen Rentenzugangsalters aufgrund der beschriebenen Maßnahme führt kurz- und mittelfristig zu einer Entlastung bei den Rentenfinanzen. Im weiteren Zeitablauf wird der Entlastungseffekt aber immer geringer, weil bei späterem Renteneintritt die Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug nicht anfallen und den Versicherten daher entsprechend höhere Leistungen zustehen.

Die Bundesregierung sieht vor 2010 keine Notwendigkeit, eine Entscheidung über die Anhebung der Regelaltersgrenze zu treffen. Die „Vertagung“ der Entscheidung erleichtert möglicherweise die Akzeptanz der rentenpolitischen Eckpunkte, ist aber nicht unproblematisch. Den Betroffenen muss bei einer so gravierenden Maßnahme wie der Anhebung der Regelaltersgrenze aus Vertrauensschutzgesichtspunkten ausreichend Zeit bleiben, sich auf die veränderte Situation einzustellen. Fällt die Entscheidung des Gesetzgebers erst 2010, kann eine Anhebung der Altersgrenze wohl frühestens 2015, die Ministerin nannte bereits 2020, beginnen und müsste dann in einer kürzeren Frist in größeren Schritten erfolgen.

4.3 Die Abschaffung der Bewertung der Zeiten schulischer Ausbildung als rentensteigernde Anrechnungszeiten



Nach den Eckpunkten der Bundesregierung sollen nach einer inzwischen auf vier Jahre verlängerten Übergangsfrist für Rentenneuzugänge ab 2005 die beitragsfreien Zeiten schulischer Ausbildung nicht mehr als Anrechnungszeiten rentensteigernd bewertet werden. Unter den Begriff der schulischen Ausbildung fällt insbesondere die Ausbildung an Fach- und Hochschulen. Von der Bewertung profitieren aber nicht nur Akademiker, sondern alle, die nach Vollendung des 17. Lebensjahres noch eine Schule besuchen, d. h. alle Abiturienten.

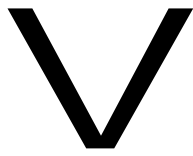
Dieses dritte von der Bundesregierung vorgeschlagene Reformelement ist weder von der „Rürup-“ noch von der „Herzog-Kommission“ vorgeschlagen worden. Der Vorschlag der Bundesregierung hat eine heftige Debatte und den Widerstand nicht zuletzt der Opposition ausgelöst, der aber entgegen gehalten wurde, dass in der Zeit ihrer Regierungsverantwortung die Dauer der anrechenbaren Ausbildungszeiten von 13 auf drei Jahre verringert wurde.

In der Kritik steht die Maßnahme aber vor allem wegen eines anderen Aspekts: Der Bundesregierung wird vorgehalten, dass sie mit der Abschaffung der Bewertung der Anrechnungszeiten das falsche politische Signal setzte, weil der Ausbildung – vor allem der Hochschulausbildung – gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ein besonderer Stellenwert zukomme. Die vorgesehene Abschaffung der Bewertung der Zeiten schulischer Ausbildung als Anrechnungszeit würde die Anwartschaften der Betroffenen um bis zu 2,25 Entgeltpunkte bzw. 59 € pro Monat in den alten bzw. 52 € in den neuen Bundesländern mindern. Das kürzt eine Rente mit 45 Entgeltpunkten (Eckrente) um 5 Prozent.

Betrachtet man die Zahl derjenigen, denen Ausbildungsanrechnungszeiten überhaupt zu Gute kommen, die also von der Neuregelung betroffen sein werden, ergibt sich folgendes Bild: Von der Bewertung der Ausbildungszeiten nach geltendem Recht profitieren Männer durchschnittlich stärker als Frauen. Im Rentenzugang des Jahres 2002 enthielten rund 160.000 bzw. knapp 20 % der Versichertenrenten Anrechnungszeiten wegen Schul-, Fach- oder Hochschulbildung mit zusätzlich 1,1 Entgeltpunkten im Durchschnitt. Im Hinterbliebenenbereich waren es insgesamt etwa 44.000 Renten. Insbesondere die Anteile in den Rentenzugängen würden auf der Basis des geltenden Rechts künftig steigen, da jüngere Versicherte verstärkt Ausbildungszeiten aufweisen. Nach einer Auswertung der Studie „Altersvorsorge in Deutschland 1996“ liegt der Anteil von Versicherten mit bewerteten Ausbildungszeiten nach dem 17. Lebensjahr in der Gruppe der 1951 bis 1955 Geborenen bereits bei etwa 30 %.

4.4 Die Abschaffung der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten, wenn diesen nicht Pflichtbeiträge wegen beruflicher Ausbildung zugrunde liegen

In den Eckpunkten ist weiter die Abschaffung der pauschalen Klassifizierung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten als beitragsgeminderte



Zeiten wegen Berufsausbildung vorgesehen, sofern diesen nicht tatsächlich Pflichtbeiträge wegen beruflicher Ausbildung zugrunde liegen.

Welcher Anteil der Versicherten in welchem Umfang von dieser Neuregelung betroffen wäre und welche Einsparungen sich für die Gesetzliche Rentenversicherung aus der Maßnahme ergeben, lässt sich nicht präzise abschätzen, weil in den auswertbaren Statistikdaten zur Zeit nicht unterschieden werden kann, ob eine „echte“ Ausbildungszeit oder eine fiktive Ausbildungszeit im Sinne des § 71 Abs. 1 SGB VI vorliegt. Im Rentenzugang 2002 erhielten 510.000 Versichertenrenten, d. h. etwa 62 Prozent der gesamten Versichertenrentenzugangs, zusätzliche Entgeltpunkte für die ersten Berufsjahre, und zwar im Durchschnitt 1,1 Entgeltpunkte pro Versichertem. In vergleichbarer Höhe wirkten sich im Zugang 2002 die zusätzlichen Entgeltpunkte für berufliche Ausbildung in den rund 213.000 Renten wegen Todes aus.

Durch die geplanten Einschränkungen ergeben sich im Durchschnitt vergleichsweise moderate Verminderungen der Rentenanwartschaften um 0,2 bis 0,3 Entgeltpunkte. In Einzelfällen – vor allem in Fällen bei früher Erwerbsminderung – kann es jedoch zu einer deutlichen Minderung der Anwartschaften kommen. Grund hierfür ist, dass die niedrigere Bewertung der ersten 36 Monate mit Pflichtbeiträgen vor dem 25. Lebensjahr den individuellen Durchschnittswert des Versicherten absenkt, der auch für die Bewertung der Zurechnungszeit maßgeblich ist, die in den Fällen sehr früher Invalidität den wichtigsten Teil der Rente begründet. Auf der anderen Seite deuten Modellrechnungen darauf hin, dass die Neuregelung bei bestimmten Erwerbs- und Einkommensverläufen sogar auch zu Verbesserungen führen kann.

Bei der Bewertung des finanziellen Effektes dieser Reformmaßnahme und der Abschaffung der Bewertung der Zeiten schulischer Ausbildung als rentensteigernde Anrechnungszeiten muss zwischen der kurzfristigen und der mittel- und langfristigen Sicht differenziert werden. Der kurzfristige finanzielle Effekt ist begrenzt, weil die Maßnahmen nur Wirkungen auf den Rentenzugang entfalten. Wirken die Maßnahmen schließlich – nach Ablauf von mindestens 20 Jahren – auf den Gesamtbestand der Renten, ergibt sich ein Einsparpotenzial von rund 2 Mrd. €. Dies entspricht einer Senkung des Beitragssatzes um etwa 0,2 Prozentpunkte. Entschließt sich die Bundesregierung aufgrund der Kritik zu einer Verlängerung der Übergangsfristen, treten die Effekte zeitverzögert ein.

4.5 Die Ausrichtung der Schwankungsreserve auf eine „Nachhaltigkeitsrücklage“

Nachdem die Bundesregierung die Schwankungsreserve auf 0,2 Monatausgaben absenken will, plant sie, sie mittelfristig wieder aufzubauen. Dies haben sowohl die „Rürup-“ als auch die „Herzog-Kommission“ empfohlen. Die Schwankungsreserve dient dazu, kurzfristige Einnahmen- und Ausgabenschwankungen auszugleichen und konjunkturelle Schwankungen zu dämpfen.



Beide Zwecke kann sie nicht mehr erfüllen, wenn sie den Plänen der Bundesregierung entsprechend auf einen unteren Zielwert von 20 % einer Monatsaufgabe gesenkt wird.

Erst mit einem Wiederaufbau der Schwankungsreserve würden die von Herrn Gunkel aufgezeigten Haushaltsrisiken der Rentenversicherung und des Bundesfinanzministers reduziert und das Vertrauen in das System der Gesetzlichen Rentenversicherung gestärkt. Ob aber ein Aufbau in den kommenden Jahren tatsächlich gelingen wird, bleibt noch abzuwarten.

4.6 Abgelehnte Reformoptionen

Zu beleuchten ist das Eckpunktepapier der Bundesregierung aber nicht nur im Hinblick auf die Reformoptionen, die es enthält. Mit der Festlegung der Kernelemente für die anstehende Rentenreform hat sich die Bundesregierung gleichzeitig gegen andere, in den Kommissionen diskutierte oder von ihnen sogar empfohlene Reformoptionen entschieden.

Erweiterung des Versichertenkreises

Wie „Rürup-“ und „Herzog-Kommission“ hat sich auch die Bundesregierung gegen eine Erweiterung des Versichertenkreises auf Beamte und Selbstständige entschieden. Für eine solche Einbeziehung spricht zwar eine Reihe von Gründen, so etwa die Beteiligung der genannten Gruppen am sozialen Ausgleich. Für Selbstständige ist auch zu bedenken, dass aufgrund der Veränderungen in der Arbeitswelt Selbstständigkeit nicht mehr typischerweise mit fehlender Schutzbedürftigkeit gleich gesetzt werden kann. Den Berechnungen der „Rürup-Kommission“ zufolge ist die Einbeziehung von Beamten und Selbstständigen aber nicht geeignet, die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung langfristig auf eine nachhaltigere Grundlage zu stellen. Der Beitragssatz könnte zwar nach Ansicht der Kommission für eine Reihe von Jahren gesenkt werden, solange den zusätzlichen Beiträgen noch keine entsprechenden Rentenausgaben gegenüberstehen. In dem Maße aber, in dem die neuen Versicherten zu Rentenbeziehern würden, wäre den angestellten Berechnungen zufolge im günstigsten Fall kein höherer Beitragssatz zu erwarten.

Dessen ungeachtet müssen aber Leistungseinschränkungen für die gesetzlich Rentenversicherten wirkungsgleich auf die Altersversorgung der Beamten übertragen werden. Dies ist in beiden Kommissionsberichten deutlich herausgestellt und mittlerweile vom Bundesinnenministerium angekündigt worden. Auch die gesetzliche Rentenversicherung hat aus Gründen der sozialen Symmetrie stets eine wirkungsgleiche Übertragung von Leistungseinschnitten auf Beamte gefordert.

Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage

Die Bundesregierung hat sich außerdem – und auch hier folgt sie den Empfeh-

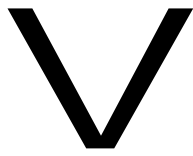


lungen der Kommissionen – gegen eine Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage auf weitere Einkommen (z. B. auf Mieteinnahmen oder Kapitaleinkünfte) entschieden. Die „Rürup-Kommission“ hat sich gegen diese Reformoption vor allem deshalb ausgesprochen, weil die Maßnahme die Beitragssatzentwicklung nur vorübergehend dämpfen, langfristig aber zu höheren Beitragssätzen führen würde. Aufgrund der erweiterten Bemessungsgrundlage heute wären später, insbesondere in der Phase der großen demografischen Belastungen, auch höhere Renten zu zahlen. Auch sozialpolitisch erschien der Vorschlag fragwürdig, weil die Einbeziehung von Zins- und Mieteinkommen nur die Bezieher von Lohneinkommen unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze treffen würde, während Bezieher höherer Arbeitseinkommen ihre sonstigen Einkünfte weiterhin beitragsfrei erhielten.

Abschlagsfreier Rentenzugang nach 45 Versicherungsjahren

Nicht aufgegriffen hat die Bundesregierung den Vorschlag der „Herzog-Kommission“, Versicherten nach 45 Versicherungsjahren einen abschlagsfreien Rentenzugang zu ermöglichen. Auch die „Rürup-Kommission“ hat gegen diesen Vorschlag gewichtige Bedenken erhoben. Bei Umsetzung der Maßnahme würde eine längere Rentenbezugsdauer nicht mehr durch Abschläge kompensiert. Dies würde – auf Kosten der Versichertengemeinschaft und unter Inkaufnahme höherer Beitragssätze – den Barwert der Rentenleistung für die Betroffenen erhöhen. Wer mit 63 abschlagsfrei in Rente ginge, erhielte – die von der „Herzog-Kommission“ empfohlene Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre unterstellt – vier Jahre länger Rente. Dies entspräche aufgrund der fehlenden Abschläge im Vergleich zum geltenden Recht einer Erhöhung des Barwertes der Rente um etwa 15 Prozent.

Käme es zu einem abschlagsfreien Rentenzugang nach 45 Versicherungsjahren, würde, wie die „Rürup-Kommission“ weiter ausführt, das Prinzip der Äquivalenz von Beitrag und Leistung durchbrochen, das das System der gesetzlichen Rentenversicherung maßgeblich prägt. Maßgeblich für den Rentenbezug wäre nicht mehr, in welcher Höhe der Versicherte Beiträge zahlt, sondern, wie sich diese Beiträge über die Versicherungsdauer verteilen. Wer mit 63 Jahren nach 45 Versicherungsjahren z. B. 45 Entgeltpunkte erreicht, könnte ohne Abschläge in Rente gehen. Wer sein Berufsleben später beginnt oder wessen Erwerbsbiographie unterbrochen ist, kann aufgrund eines höheren Einkommens mit 63 Jahren ebenfalls 45 Entgeltpunkte angesammelt haben. Er könnte aber die Altersrente nach den Vorschlägen der „Herzog-Kommission“ nicht ohne Abschläge erhalten, weil er noch keine 45 Versicherungsjahre zurückgelegt hat. Bei gleichem Renteneintrittsalter und gleicher Summe an Entgeltpunkten erhielte der eine Versicherte eine höhere Rente als der andere. Nachteilig würde sich die Regelung vor allem für Frauen auswirken, die trotz der Kindererziehungs- und Kinderberücksichtigungszeiten in deutlich geringerer Zahl als Männer auf 45 Versicherungsjahre kommen. Auch wenn man die zehnjährigen Berücksichtigungszeiten für Kindererziehung mit einrechnet, erreichen nach aktuellen Daten des VDR nur etwa 7,5 Prozent der Frauen, dafür aber ca. 47



Prozent der Männer 45 Versicherungsjahre.

5. Die Änderungen bei der steuerlichen Behandlung von Alterseinkünften

Die in dem Eckpunktepapier der Bundesregierung kurz dargestellten Änderungen bei der steuerlichen Behandlung von Alterseinkünften sind in dem vom Bundesfinanzministerium vorgelegten „Eckwertepapier“ vom 20. Oktober 2003 präzisiert worden. Seit letzten Freitag liegt uns nun auch ein Referentenentwurf vor. Seine Inhalte entsprechen im Ergebnis im Wesentlichen den Vorschlägen, die von der „Sachverständigenkommission für eine Neuordnung der steuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen“ unter dem Vorsitz von Professor Rürup erarbeitet wurden.

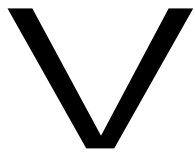
An einem systematisch wichtigen Punkt unterscheidet sich der Referentenentwurf von den Empfehlungen der Sachverständigenkommission. Die Bundesregierung möchte die abziehbaren Rentenversicherungsbeiträge nicht als Werbungskosten, sondern als Sonderausgaben einordnen, und begrenzt sie zugleich auf den Höchstbeitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten. Dadurch können auch nach Ablauf der Übergangsfrist nicht alle Pflichtbeiträge, wie die der Versicherten bei der Bundesknappschaft, abgezogen werden. Damit wird von dem insoweit konsequenten Konzept der Sachverständigenkommission abgewichen.

Das Prinzip der nachgelagerten Besteuerung entspricht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine verfassungskonforme Neuregelung der Besteuerung von Renten und Pensionen. Die damit verbundene Steuerfreistellung der Rentenversicherungsbeiträge bringt eine finanzielle Entlastung der Versicherten in der Erwerbsphase mit sich. Zugleich müssen Rentenbezieher mit einer höheren Steuerbelastung rechnen. Dies insbesondere dann, wenn sie hohe Renten beziehen oder zusätzliche Einkünfte aufweisen. Für den Fiskus ist der Übergang zunächst mit Steuerausfällen verbunden.

Schon bei der Veröffentlichung des Kommissionsberichts zur Rentenbesteuerung haben wir darauf hingewiesen, dass das von der Kommission vorgeschlagene Stufenmodell zur Freistellung der Beiträge und zur Vollbesteuerung der Renten unseren Berechnungen nach in vielen Fällen zu einer Doppelbesteuerung führt. Will die Bundesregierung dieses Ergebnis vermeiden, so wird sie nicht umhin kommen, entweder die Beiträge wesentlich früher voll freizustellen oder die Renten erst deutlich später voll zu besteuern. Ziel muss eine Übergangsregelung sein, die der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Verbots einer Doppelbesteuerung standhält.

6. Abschließende Bemerkungen

Die kurzfristigen Wirkungen der von der Bundesregierung geplanten Reformmaßnahmen wurden im Vortrag zur Finanzentwicklung der Gesetzlichen Ren-



VDR Aktuelles Presseseminar 2003

tenversicherung bereits ausführlich beschrieben. Langfristig geht die Bundesregierung davon aus, dass der Beitragssatz im Jahre 2030 bei Umsetzung des vorgestellten Maßnahmenpakets einen Wert von 22 Prozent nicht überschreiten wird.

Ebenso wichtig ist, dass das Brutto-Rentenniveau bei Umsetzung des Reformpaketes im Jahr 2030 einen Wert von etwa 40 Prozent erreicht und damit erheblich über dem einer Grundabsicherung liegt. Auch wenn aufgrund der angespannten Situation am Arbeitsmarkt die Höhe des Beitragssatzes sehr stark ins Visier genommen wird, darf dies nicht den Blick darauf verstellen, welche Leistungen die ehemaligen, jetzigen *und* künftigen Beitragszahler für ihre Beiträge schließlich zu erwarten haben. Nur wenn die Gesetzliche Rentenversicherung ihren Versicherten Leistungen bietet, die deutlich über dem Niveau einer Grundabsicherung liegen, lassen sich Versicherungspflicht und Beitragserhebung rechtfertigen und akzeptieren.

am 3. und 4. November 2003 in Würzburg

Folien zum Vortrag

Dr. Erich Standfest

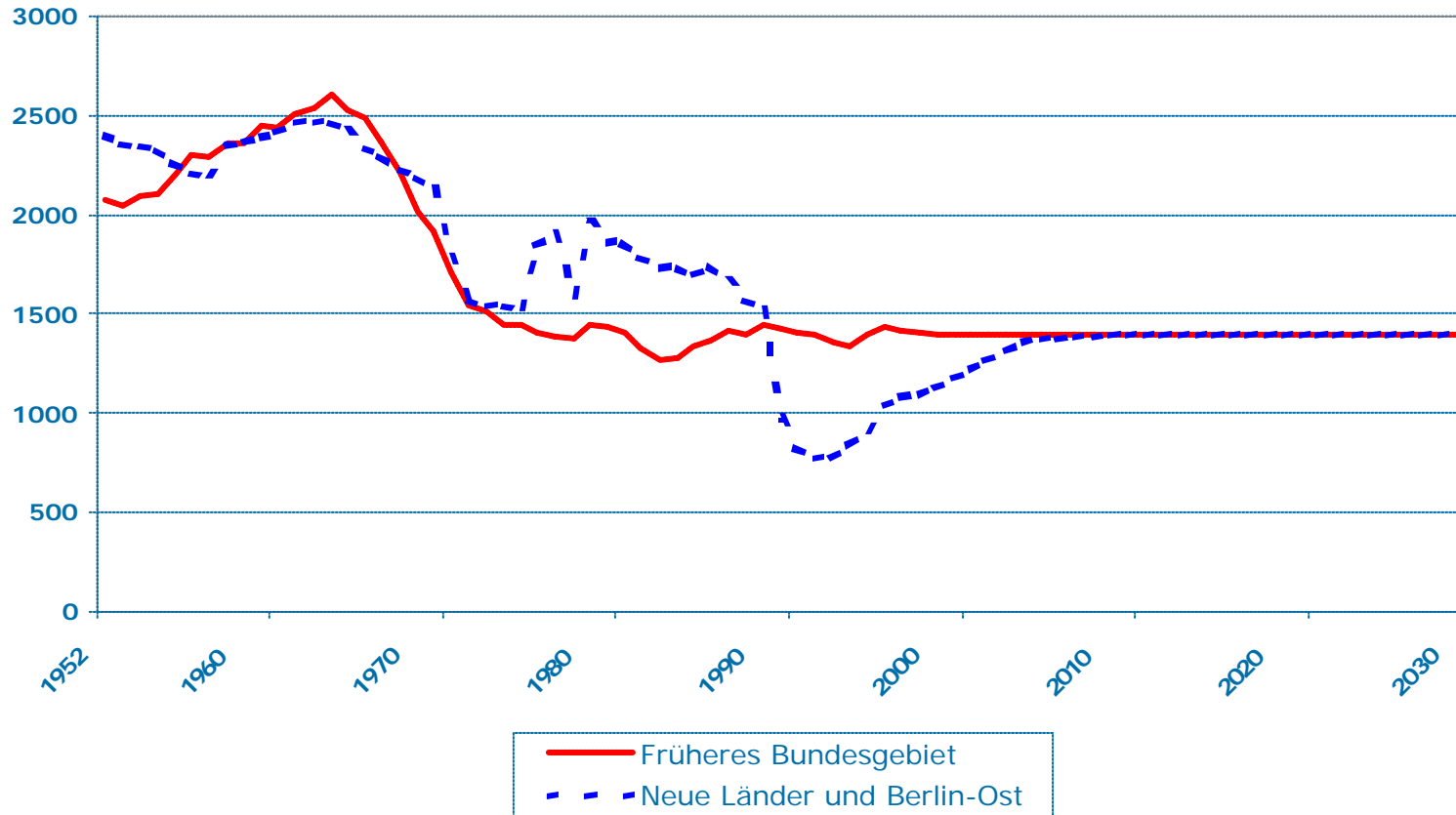
Die Reformvorschläge zur langfristigen Stabilisierung der Rentenfinanzen

Gliederung:

- I. Vorbemerkungen
- II. Ausgangslage
- III. Reformen *im System*
- IV. Die mittel- und langfristigen Maßnahmen
- V. Weitere Reformelemente
- VI. Abschließende Bemerkungen
- VII. Diskussion

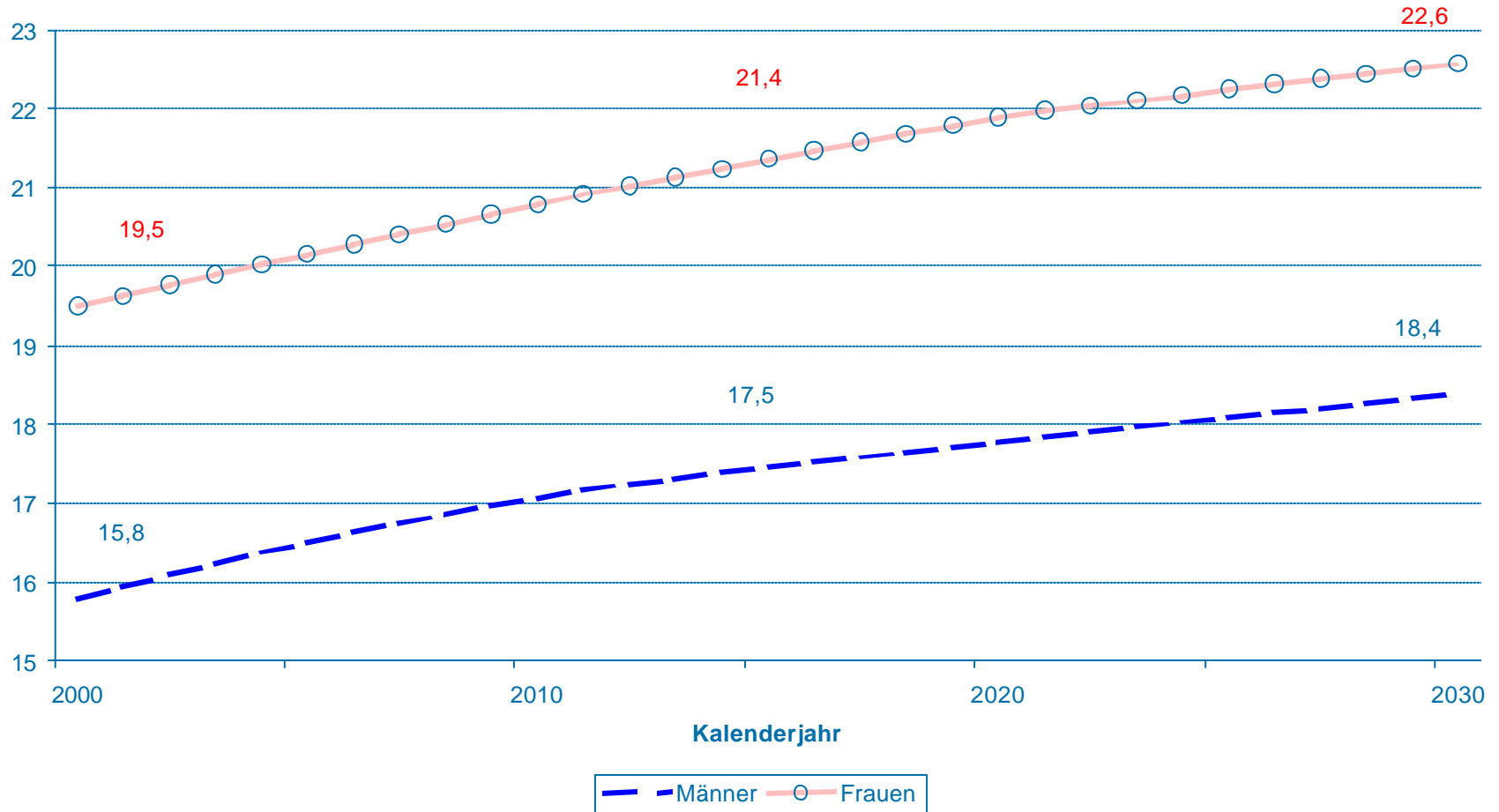
Demografische Rahmenbedingungen

Zusammengefasste Geburtenziffer

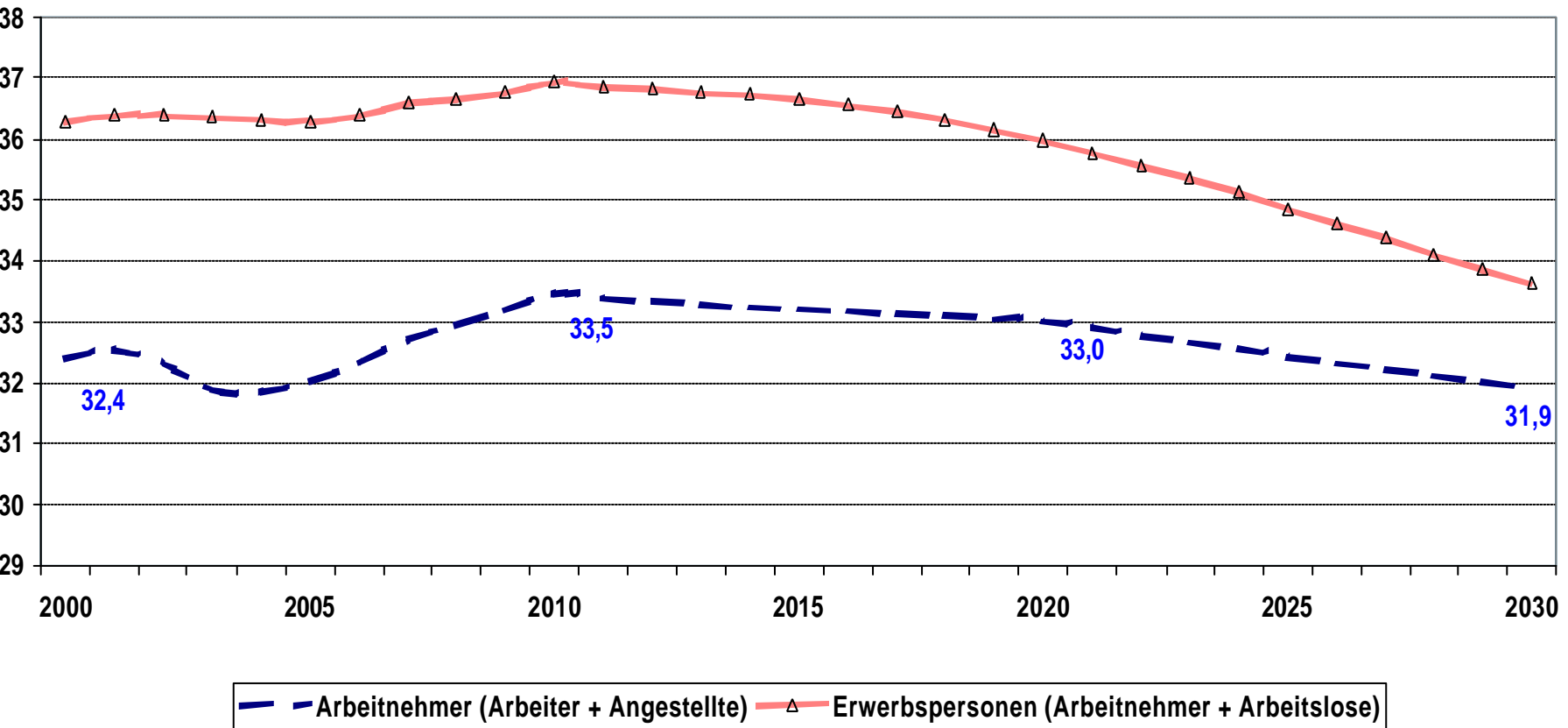


Demografische Rahmenbedingungen

Lebenserwartung von 65-Jährigen



Ökonomische Rahmenbedingungen Langfristige Arbeitsmarktentwicklung

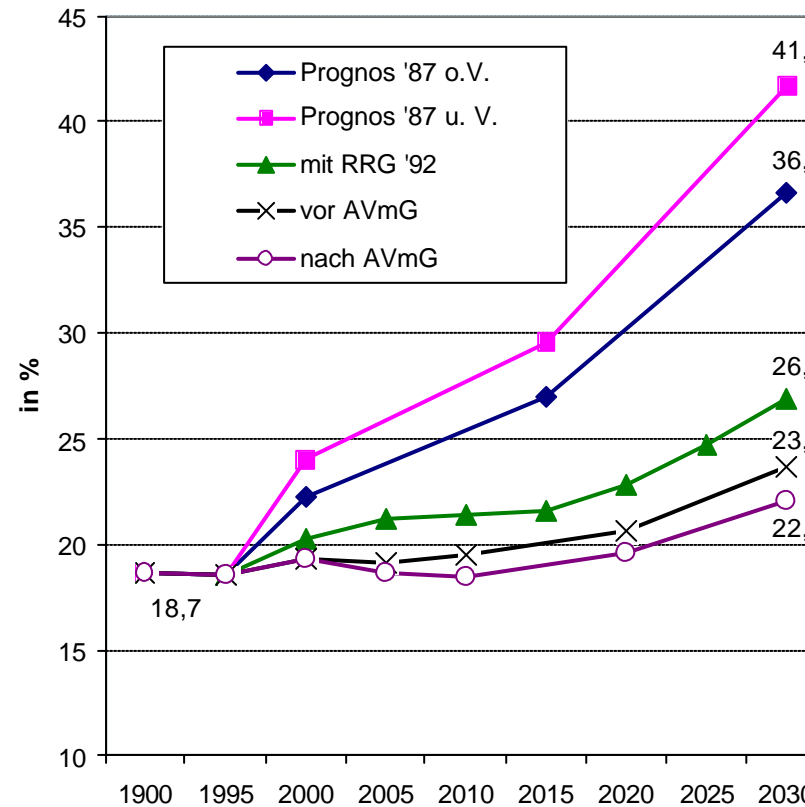


Langfristberechnungen zum geltenden Recht Beitragswirkungen der bisherigen Reformen*

Vermeidung des
erforderlichen Beitragssatz-
anstiegs zu rund **4/5**
(bis 2030)

Beitragssatz 2030

ohne Reform: 36 – 42 %



Angaben auf Basis der jeweiligen Gesetzesbegründungen

Die mittel- und langfristigen Maßnahmen

- . Modifizierung der **Renten Anpassungsformel**
- . Anhebung von **Altersgrenzen**
- . Abschaffung der Bewertung von Anrechnungszeiten bei **schulischer Ausbildung**
- . Abschaffung der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten, sofern diesen nicht Pflichtbeiträge wegen beruflicher Ausbildung zugrunde liegen
- . Ausrichtung der **Schwankungsreserve** auf eine **Nachhaltigkeitsrücklage**“

Änderung der Rentenanpassungsformel

Bundesregierung/
Rürup-Kommission“: „Nachhaltigkeitsfaktor“

Herzog-Kommission“: „Erweiterter Demographiefaktor“

Ziel: Dämpfung der Rentenanpassung
-> Dämpfung des Beitragssatzanstiegs

Ziel:

Dämpfung der Rentenanpassung

-> Dämpfung des Beitragssatzanstiegs

Maßstab:

Entwicklung der **Relation Rentner - Beitragszahl**

-> „automatische“ Dämpfung / Erhöhung

Neuer Maßstab: Versicherungspflichtige Entgelte

▪ bisher:

Entwicklung der **Bruttolöhne und -gehälter (VGR)**

-> **Rentenanpassung im Folgejahr**

Entwicklung der **versicherungspflichtigen Entgelte**

-> **Beitragseinnahmen**

Abweichungen (z. T. gravierend, z.B. 2002)

-> **Finanzierungsrisiken -> Druck zu Anpassungsmaßnahmen**

▪ neu:

Entwicklung der **versicherungspflichtigen Entgelte**

-> **Beitragseinnahmen und Rentenanpassung**

Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre

Kommissionen:

ab 2011

Zeitkorridor:

„Rürup-Kommission“: 24 Jahre

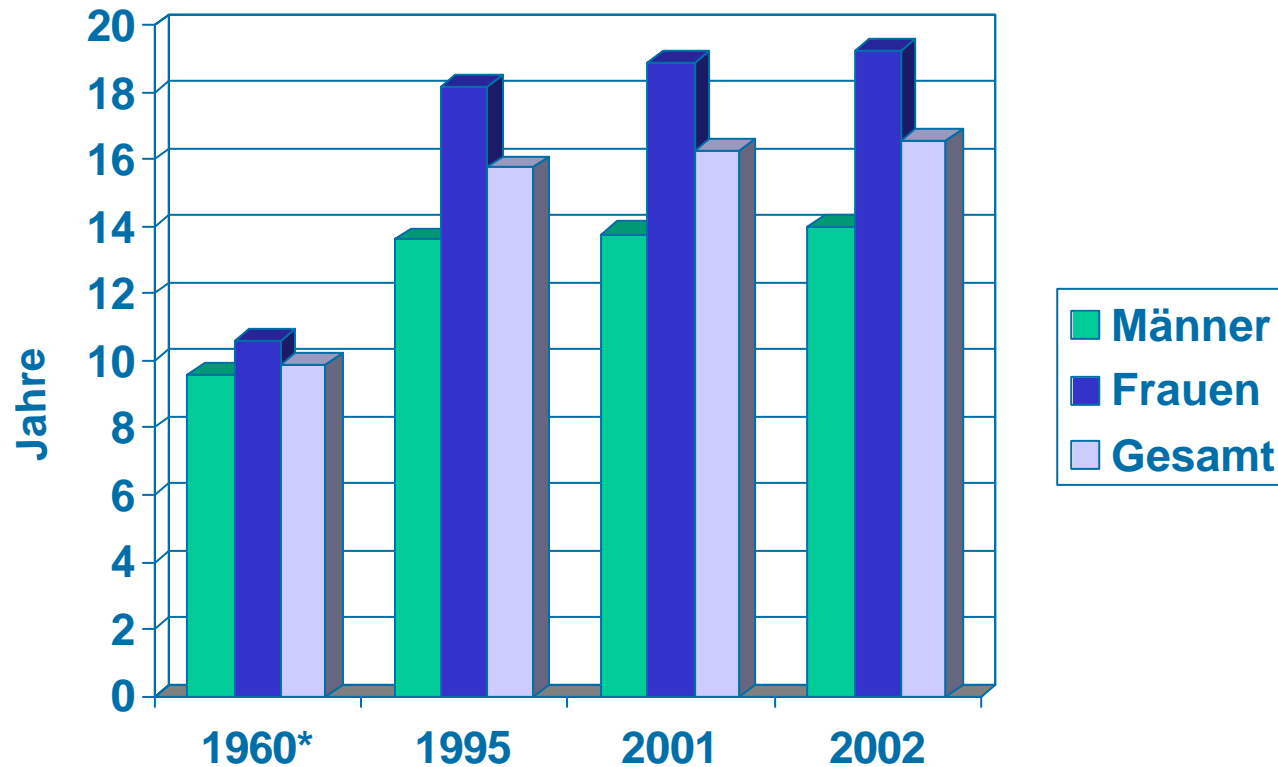
„Herzog-Kommission“: 12 Jahre

Bundesregierung: Entscheidung 2010

Verlängerung der Rentenbezugszeiten (Alters- und Erwerbsminderungsrenten)

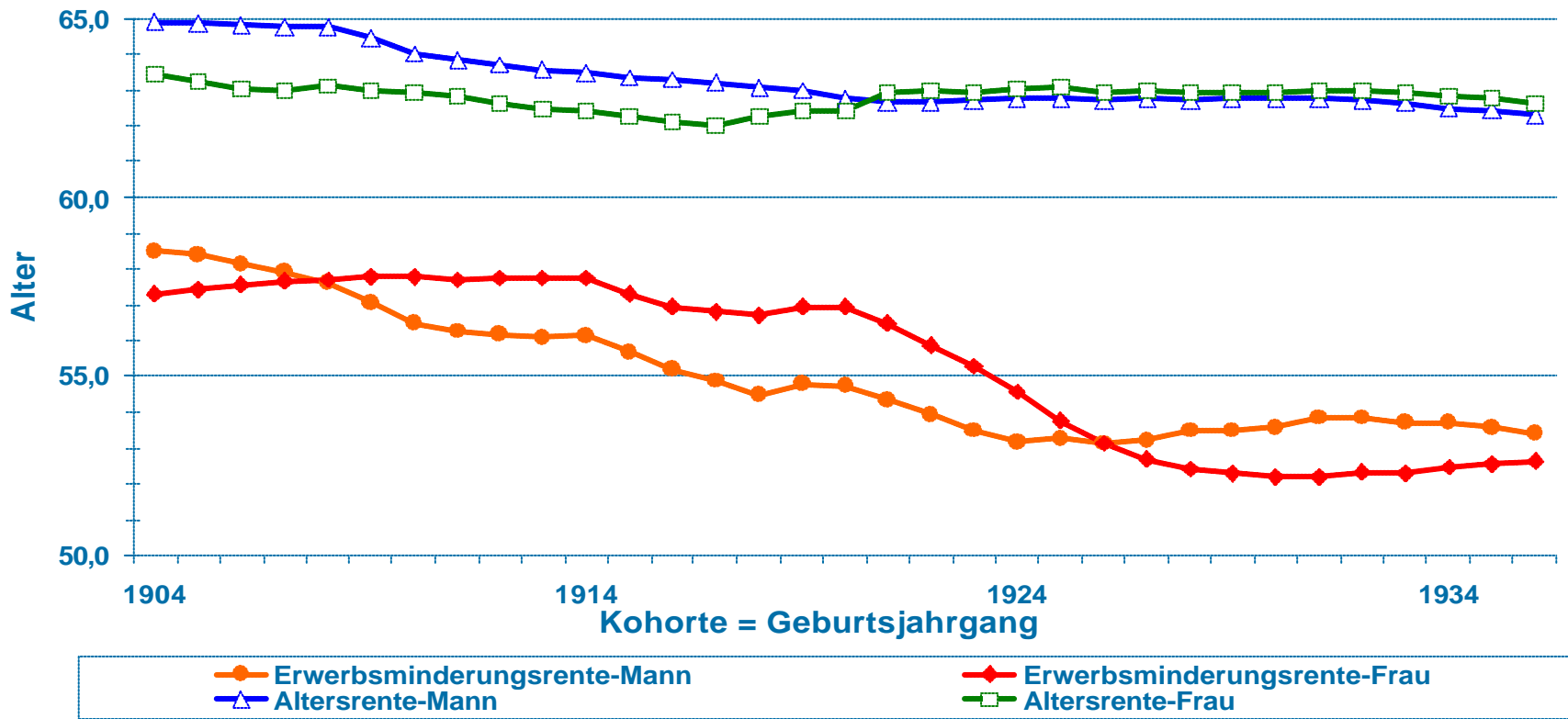
Anstieg
1960* – 2002

Männer: 46 %
Frauen: 82 %



* Die Angaben für 1960 beziehen sich auf die alten Bundesländer, die übrigen Angaben auf Deutschland insgesamt.

Durchschnittliches Rentenzugangsalter (Altersrenten – Erwerbsminderungsrenten)



Abschaffung der Bewertung von Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung

Betroffene: Rentenneuzugänge **ab 2005**

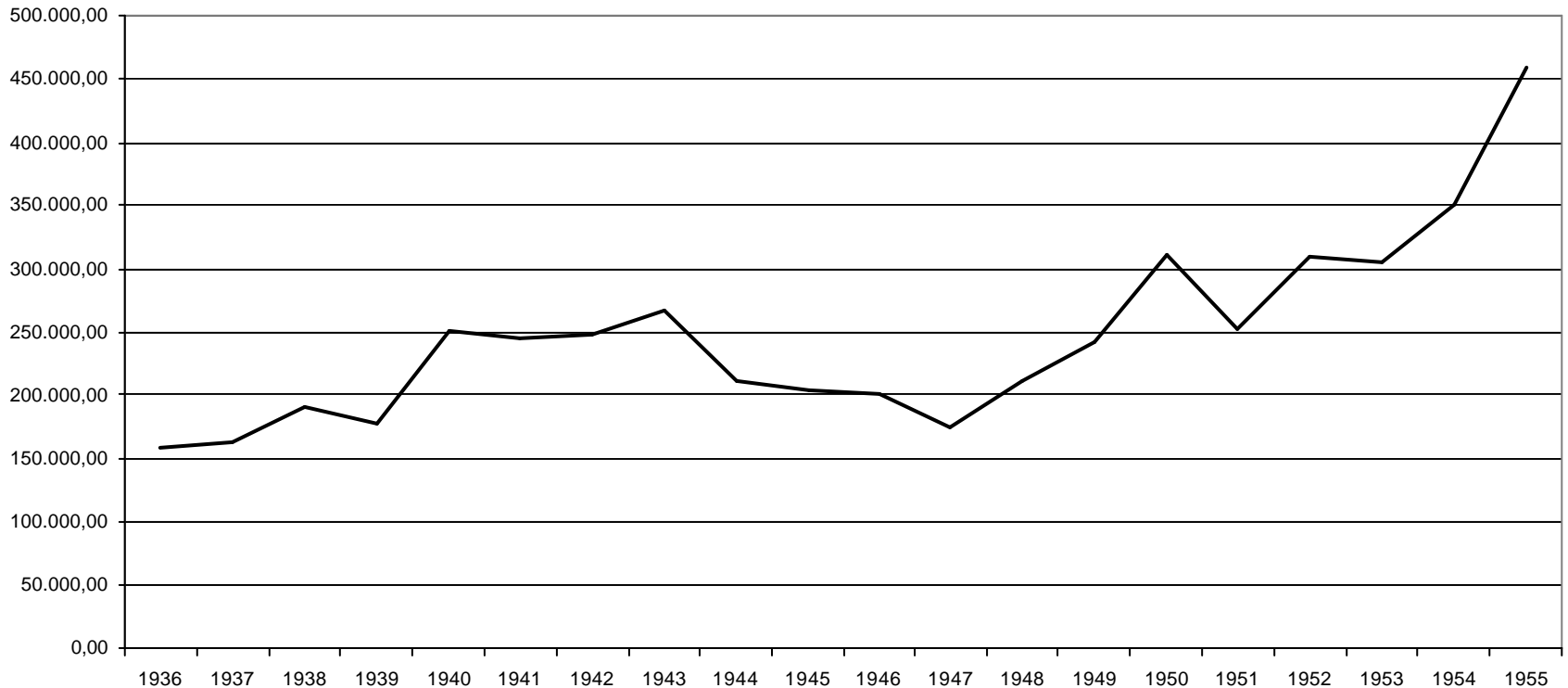
Übergangsfrist: **3 Jahre**

Auswirkungen: **bis zu 2,25 EP = 59 €/ Monat**

Summe der Entgeltpunkte für Zeiten schulischer Ausbildung

Summe der Entgeltpunkte für Zeiten der schulischen Ausbildung nach Geburtsjahr

Basis: Personen der Geburtskohorten 1936-55 mit einer projizierten GRV-Versichertenrente zum 65. Lebensjahr



Abschaffung der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten

➤ keine Übergangsregelung

➤ Ausnahme: Pflichtbeiträge wegen beruflicher Ausbildung

➤ Auswirkungen: + / - 0,2 – 0,3 EP

Erweiterung des Versichertenkreises

PRO

vorübergehend:

Beitragssatzsenkung

Beamte
Selbständige



CONTRA

• langfristig:

höheres Beitragssatzniveau
höhere Rentenausgaben

Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage

Dagegen spricht:

- vorübergehende Dämpfung des Beitragssatzanstiegs
- aber: langfristig höhere Beitragssätze
- sozialpolitisch fragwürdig, weil Belastung mittlerer Einkommen (BBG)

Abschlagsfreier Rentenzugang bei 45 Versicherungsjahren?

Vorschlag der „Herzog-Kommission“

Ablehnung durch „Rürup-Kommission“

- erhöhter **Barwert** der Rentenleistung zu Lasten der Versichertengemeinschaft
- Durchbrechung des Äquivalenzprinzips
- Benachteiligung von **Frauen**

Abschließende Bemerkungen

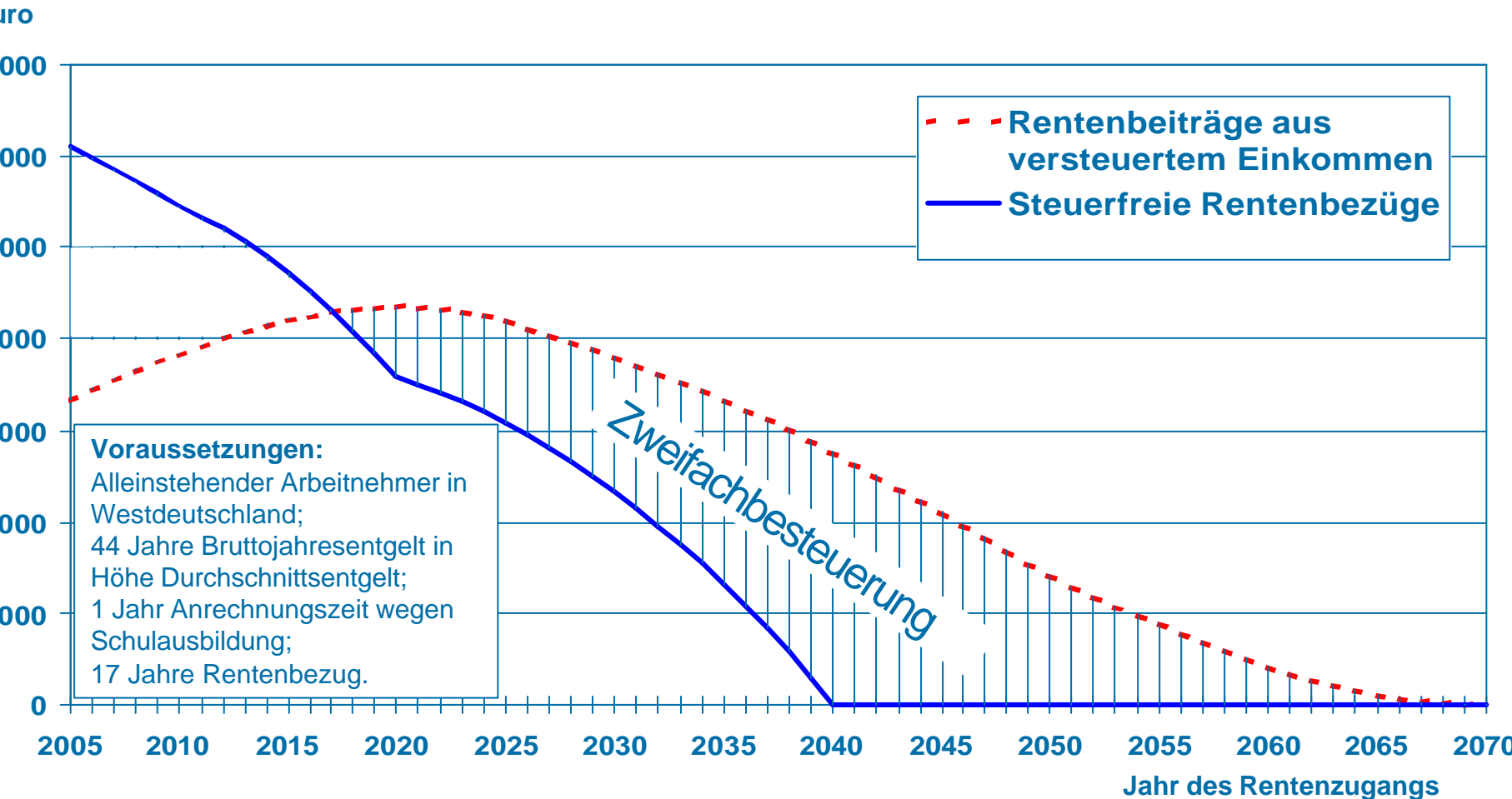
- **Sicherungsniveau**
-> deutlich über Grundabsicherung

- **Gesamtbelastung beachten**

Kommissionsvorschlag – Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung

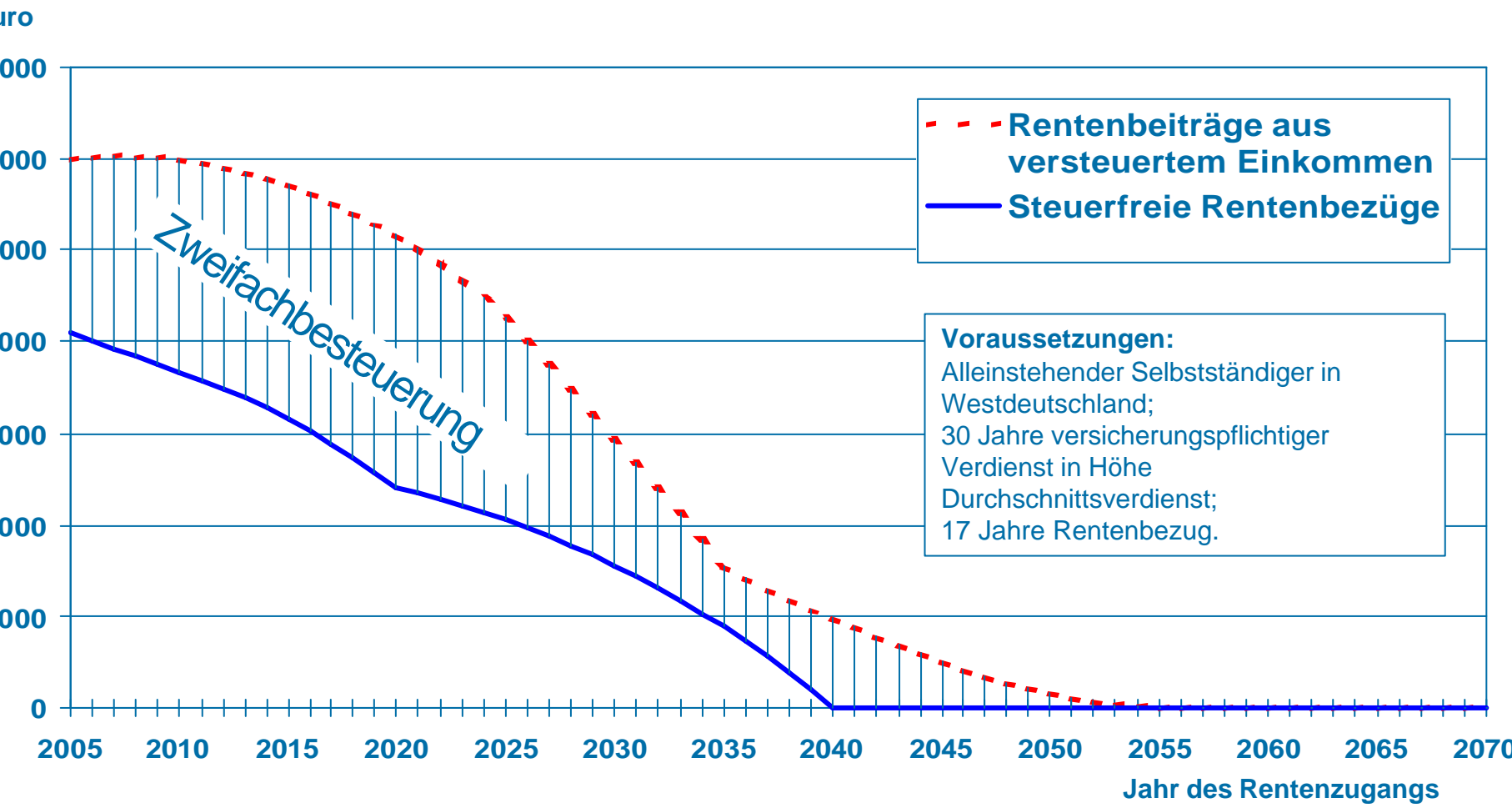
Problem: „Zweifachbesteuerung“ – angemessene Berechnungsmethode

Arbeitnehmer (Durchschnittsverdienst)



Kommissionsvorschlag – Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung

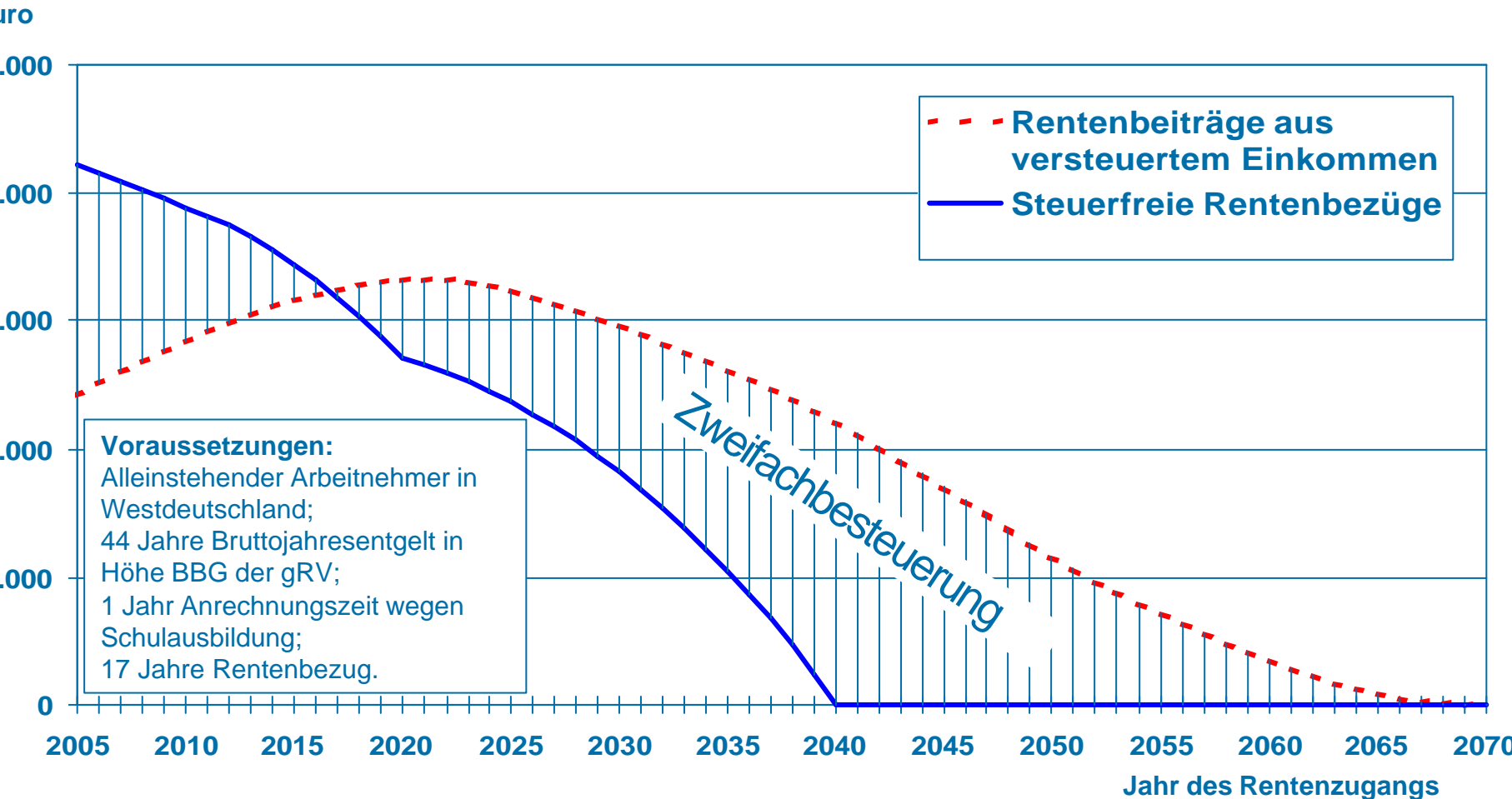
Problem: „Zweifachbesteuerung“ – angemessene Berechnungsmethode Selbstständiger (Durchschnittsverdienst)



Kommissionsvorschlag – Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung

Problem: „Zweifachbesteuerung“ – angemessene Berechnungsmethode

Arbeitnehmer (Entgelt in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze)



Kommissionsvorschlag – Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung

Problem: „Zweifachbesteuerung“ – angemessene Berechnungsmethode

Selbstständiger (Verdienst in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze)

