



## **Pressekontaktseminar 2004**

---

**am 4. und 5. Mai 2004 in Wernigerode**

**Dr. Axel Reimann**

### **Reformmaßnahmen in der Rentenversicherung und ihre finanziellen Wirkungen**

**Es gilt das gesprochene Wort**



## Reformmaßnahmen in der Rentenversicherung und ihre finanziellen Wirkungen

Dr. Axel Reimann

### 1. Einleitende Bemerkungen

Die Neujustierung der Alterssicherung als stetiger Prozess und Reflex auf ebenso permanente Veränderungen des ökonomischen und gesellschaftlichen Umfelds: Selten ist dies so deutlich geworden wie in den letzten Monaten. Nach der Umsetzung kurzfristig wirkender Konsolidierungsmaßnahmen steht in diesen Tagen gleichsam ein Paket von Langfristentscheidungen an. Es geht um die Sicherung der langfristigen, der „nachhaltigen“ Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung. Mit dem Alterseinkünftegesetz wird zudem die Besteuerung der Altersvorsorgeaufwendungen und der Altersbezüge neu geregelt – mit weitreichenden Auswirkungen auf nahezu alle gesetzlichen und privaten Formen der Alterssicherung. Frau Dr. Brall wird Ihnen am morgigen Tag über den aktuellen Stand dieses Gesetzgebungsverfahrens berichten.

Am 6. November 2003 beschloss der Bundestag mit dem 2. und 3. SGB VI-ÄndG ein Maßnahmenpaket, um den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2004 bei 19,5 % zu stabilisieren. Ohne diese Maßnahmen hätte sich ein Beitragssatzanstieg von 0,8 Prozentpunkten ergeben. Zu den Kurzfristmaßnahmen gehören insbesondere:

- die vollständige Tragung des Pflegeversicherungsbeitrags durch die Rentner zusammen mit der zeitnäheren Weitergabe von Änderungen des Krankenversicherungsbeitrags an die Rentner,
- die Verschiebung des Rentenzahltermins vom Monatsanfang auf das Monatsende für Rentenneuzugänge zusammen mit der generellen Auszahlungsverschiebung um einen Tag,
- die Aussetzung der Rentenanpassung im Jahr 2004 und
- die Senkung der Schwankungsreserve auf eine Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben.

Weitere Maßnahmen mit mittel- und langfristiger Wirkung auf die Rentenfianzen sind im Entwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes enthalten. Sie wer-



den nach einem langen parlamentarischen Prozess voraussichtlich Ende nächster Woche endgültig beschlossen. Die Kernmaßnahmen des Gesetzes sind:

- die Modifizierung der Rentenanpassungsformel,
- die Anhebung der Altersgrenzen für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit,
- die Neuregelung der Bewertung der Zeiten schulischer und beruflicher Ausbildung und
- die Ausrichtung der Schwankungsreserve auf eine „Nachhaltigkeitsrücklage“.

Die Reformmaßnahmen der Jahre 2003 und 2004 haben nicht überall Zustimmung gefunden – im Gegenteil, sie haben sogar öffentliche Proteste hervorgerufen. Dies ist vor allem den gegenüber dem bisherigen Rechtsstand erheblichen Belastungsverschiebungen zu ungunsten der aktuellen Rentenbezieher und rentennahen Jahrgänge geschuldet, dürfte aber auch daran liegen, dass die letzte Reform gerade erst drei Jahre zurückliegt.

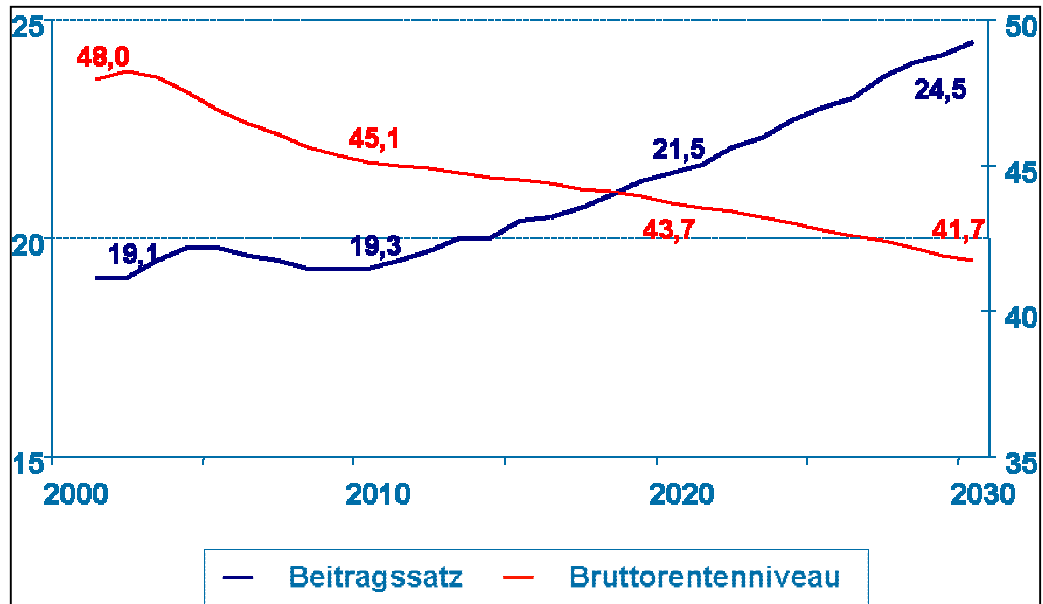
Dass so kurz nach Verabschiedung der Rentenreform 2001 erneut Reformbedarf bestand, hatte verschiedene Gründe. Im kurzfristigen Bereich waren es die anhaltende Konjunkturschwäche und die sehr angespannte Beschäftigungssituation, bei den Langfristmaßnahmen die Notwendigkeit, zentrale Annahmen zu korrigieren:

- Die Annahme zum weiteren Anstieg der so genannten ferneren Lebenserwartung wurde bis 2030 um über ein Jahr angehoben, und zwar auf 22,6 Jahre für Frauen und auf 18,4 Jahre für Männer.
- Die Annahme zur erwerbstätigen Bevölkerung im Jahr 2030 wurde um 2,4 Mio. auf 37,8 Mio. nach unten korrigiert.

Unter Berücksichtigung dieser neuen Annahmen waren die mit der Rentenreform 2001 festgelegten Zielgrößen für 2030 – ein maximaler Beitragssatz von 22 % und ein Nettorentenniveau von mindestens 67 % – nicht mehr erreichbar. Vielmehr errechnete sich ohne weitere Reformen für 2030 ein Beitragssatz von über 24 %. Das Nettorentenniveau wäre – auch ohne Beachtung der weiteren Reformen – im gleichen Zeitraum um ca. 5 Prozentpunkte abgesunken. Damit war für die Politik auch im Hinblick auf die mittel- und langfristige Entwicklung erneut Handlungsbedarf gegeben.



Abbildung 1: Entwicklung von Beitragssatz und Leistungsniveau – ohne Reform



Quelle: BMGS (Hrsg.): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission, 2003. S. 33

## 2. Umsetzung und Auswirkungen der kurzfristigen Reformmaßnahmen

Die im November 2003 beschlossenen Kurzfristmaßnahmen zur Stabilisierung des Beitragssatzes wurden in weiten Teilen zum 1. April 2004 wirksam. Trotz der kurzen Vorlaufzeit ist es gelungen,

- die rd. 22,5 Mio. Änderungsbescheide bzgl. der PVdR- und KVdR-Beiträge termingerecht an die Rentnerinnen und Rentner auf den Weg zu bringen,
- die Öffentlichkeit auch über weitere Einzelheiten der Neuregelungen, z. B. zum Rentenzahlverfahren, zu unterrichten und
- die Maßnahmen insgesamt ohne technische Schwierigkeiten umzusetzen.

Durch die Kurzfristmaßnahmen vermindert sich der Rentenzahlbetrag. Dies liegt vor allem daran, dass die Rentner seit April 2004 den Pflegeversicherungsbeitrag selbst tragen müssen. Die Minderung beträgt für einen Standardrentner rund 10 € monatlich bzw. 0,85 % der Rente. Die Sozialverbände haben den Rentnern geraten, Widerspruch einzulegen. Viele sind diesen Aufrufen gefolgt. Bis zur letzten Woche gingen bei den Rentenversicherungsträgern rd. 700.000 Widersprüche ein. Allerdings geht die gesetzliche Rentenversicherung davon aus, dass die Neuregelung einer rechtlichen – auch ver-



fassungsrechtlichen – Überprüfung standhalten wird. Zur Kanalisierung der Vielzahl von Widersprüchen haben sich die Rentenversicherungsträger zur Führung von Musterklageverfahren bereiterklärt. Bis zu deren Abschluss können dabei die übrigen Widersprüche ohne rechtliche Nachteile für die Betroffenen ruhen.

Gleiches gilt für die schon jetzt eingehenden Widersprüche gegen das Ausfallen der Rentenanpassung zum 1. Juli. Dabei ist die diesbezügliche politische Diskussion vom Spätherbst letzten Jahres durch die wirtschaftliche Realität zwischenzeitlich überholt worden. Deuteten die statistischen Daten zur Lohnentwicklung 2003 damals noch auf eine regelgebundene Rentenerhöhung von ca. 0,6% in den alten Ländern hin, müssten wir heute von ca. 0,1% ausgehen, und damit faktisch von einer Nullanpassung.

### **3. Aktuelle und mittelfristige Finanzentwicklung**

#### **3.1 Allgemeine Anmerkungen**

Nach dem im Jahr 2001 einsetzenden wirtschaftlichen Abschwung, der sich in 2002 mit einem Rückgang der Beschäftigten um 240.000 bzw. 0,6% fortsetzte, ist auch im Jahr 2003 die konjunkturelle Entwicklung hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Rechnete man Anfang des Jahres 2003 noch mit einer Stabilisierung der Beschäftigungssituation, ist aus heutiger Sicht ein weiterer Rückgang um 1,1% zu konstatieren.

In einzelnen Bereichen fiel der Rückgang zum Teil deutlich höher aus, so belief er sich im produzierenden Gewerbe auf 2,7% und im Baugewerbe gingen 5% der Arbeitsplätze verloren. Selbst im Dienstleistungssektor war erstmals seit der Wiedervereinigung ein Rückgang der Beschäftigung zu verzeichnen. Demgegenüber hat die Zahl der Selbstständigen und der geringfügig Beschäftigten deutlich zugenommen. Entscheidend für die Rentenversicherung ist jedoch, dass die Zahl der Beitragszahler im letzten Jahr um deutlich mehr als 440.000 zurückgegangen und die der Arbeitslosen um rd. 320.000 gestiegen ist.

Vor diesem Hintergrund hat die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten das Jahr 2003 mit Einnahmen in Höhe von rd. 223,9 Mrd. Euro und Ausgaben in Höhe von rd. 226,0 Mrd. Euro abgeschlossen. Damit sind die Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 8,4 Mrd. Euro und die Ausgaben um 6,3 Mrd. Euro gestiegen. Per Saldo ergab sich ein Defizit von rd. 2,1 Mrd. Euro nach einem fast doppelt so hohen Minus von rd. 4,1 Mrd. Euro in 2002.

Ausschlaggebende Faktoren für diese Finanzentwicklung waren neben der ungünstigen Beschäftigungsentwicklung die Regelungen des Ende 2002 ver-



abschiedeten Beitragssatzsicherungsgesetzes, mit dem zum einen die Mindestschwankungsreserve von 0,8 auf 0,5 Monatsausgaben zurückgenommen und zum anderen der Beitragssatz auf 19,5% sowie die Beitragsbemessungsgrenze auf das rd. 2-fache des Durchschnittsentgelts angehoben wurden.

### 3.2 Einnahmen 2003

Die Beitragseinnahmen von Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung erreichten im Jahr 2003 rd. 168,4 Mrd. Euro und stiegen damit im Vergleich zum Vorjahr um rd. 4 Mrd. Euro bzw. um 2,4%. Der deutliche Zuwachs beruht allerdings fast ausschließlich auf der Anhebung des Beitragssatzes von 19,1 auf 19,5% und der Beitragsbemessungsgrenze (von 54.000 auf 61.200 Euro in den alten bzw. 45.000 auf 51.000 Euro in den neuen Bundesländern). Denn beitragsatzbereinigt blieben die Pflichtbeiträge – einschl. der Beiträge für Mini- und Midi-Jobs – nahezu unverändert; sie beliefen sich auf 143,5 Mrd. Euro. Hier schlägt sich auch die seit dem letzten Tarifabschluss mögliche Verschiebung des Zahltermins der Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst sowie die Förderung der betrieblichen Altersvorsorge in Form der beitragsfreien Entgeltumwandlung nieder.

Wegen der weiter gestiegenen Arbeitslosigkeit betrugen die Zahlungen der Bundesagentur für Arbeit an die Rentenversicherung rd. 10 Mrd. Euro und damit 0,9 Mrd. Euro bzw. 9,4% mehr als im Vorjahr. Im Beitragsvolumen sind darüber hinaus rd. 11,9 Mrd. Euro Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten enthalten. Hinzu kommen in der Summe weitere rd. 3,3 Mrd. Euro Beiträge von der Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung, der Kriegsopferversorgung bzw. -fürsorge sowie von freiwillig Versicherten.

Der Bundeszuschuss oder genauer die Bundeszuschüsse beliefen sich im Jahr 2003 auf insgesamt 53,9 Mrd. Euro, das waren 24,1% der Einnahmen bzw. 25,7% der Rentenausgaben einschl. der Aufwendungen für KVdR und PVdR. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die Bundeszuschüsse damit um 4,6 Mrd. Euro, wovon 2,3 Mrd. Euro der letzten Stufe der Ökosteuer zuzurechnen sind.

Im Einzelnen setzten sich die Bundeszuschüsse wie folgt zusammen:

- 36,6 Mrd. Euro entfielen auf den allgemeinen Bundeszuschuss, der in den alten Bundesländern an die Entwicklung der Löhne und des Beitragssatzes gekoppelt ist; er erhöhte sich in 2003 um 1,8 Mrd. Euro.
- 8,2 Mrd. Euro betrug der zusätzliche Bundeszuschuss, der vom Aufkommen der Mehrwertsteuer abhängig ist; er erhöhte sich in 2003 um 0,5 Mrd. Euro.



- 9,1 Mrd. Euro sind dem sog. Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses zuzurechnen, der sich aus der Ökosteuern speist; in den Folgejahren wird sich dieser Erhöhungsbetrag entsprechend der Bruttolohn- und -gehaltssumme entwickeln.

### 3.3 Ausgaben 2003

Der Hauptanteil an den Gesamtausgaben der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung entfällt mit einem Volumen von rd. 210 Mrd. Euro bzw. 93% auf die Rentenausgaben einschl. des Anteils der Rentenversicherung zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner. In diesem Bereich lag mit 5,8 Mrd. Euro auch der Hauptanteil am Zuwachs der Gesamtausgaben.

Zu den höheren Rentenausgaben – einschl. KVdR und PVdR – trugen im 1. Halbjahr die Rentenanpassung des Jahres 2002 (2,16% bzw. 2,89% in den alten bzw. neuen Bundesländern) sowie im 2. Halbjahr die Anpassung des Jahres 2003 (1,04% bzw. 1,19%) wesentlich bei. Bei im Jahresverlauf unverändertem Rentenbestand errechnet sich allein hieraus eine Erhöhung des Rentenvolumens um rd. 3,5 Mrd. Euro. Damit entfallen ca. 2,3 Mrd. Euro Mehrausgaben auf strukturelle Veränderungen des Rentenbestandes (insbesondere demographisch bedingte höhere Zugänge sowie sukzessiv steigende Rentenbezugsdauern infolge längerer Lebenserwartung).

Bei der Rentenanpassung 2003 bewirkte erstmals der Anstieg des Altersvorsorgeanteils eine Dämpfung der Rentenanpassung um rd. 0,6 Prozentpunkte. In diesem Jahr wird der Ausgabenzuwachs für Renten mit voraussichtlich rd. 1,8 Mrd. Euro deutlich geringer sein, da infolge der beschlossenen Kurzfristmaßnahmen

- die Rentenanpassung zum 1. Juli 2004 ausfällt,
- die Rentner seit April den vollen PVdR-Beitrag allein zu tragen haben,
- Neurentner seit April die Rentenzahlung erst am Monatsende erhalten.

Zudem gehen von der Anhebung der Altersgrenzen stärker werdende Dämpfungseffekte aus, die jedoch nur schwer zu quantifizieren sind.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass sich die Aufwendungen für Rehabilitation im Jahr 2003 auf 4,77 Mrd. Euro beliefen, das entspricht einem Zuwachs gegenüber dem Vorjahr von rd. 38 Mio. Euro bzw. 0,8%. Die Reha-Aufwendungen blieben damit trotz erheblicher Steigerungen im Bereich der beruflichen Rehabilitation im vorgegebenen Budget.

Die Verwaltungs- und Verfahrenskosten wiesen ebenfalls nur unterproportionale Zunahmen auf und beliefen sich auf 3,7 Mrd. Euro bzw. 1,6% der Gesamtausgaben.



### 3.4 Schwankungsreserve und Liquidität

Nach 0,4 Mrd. Euro im Jahr 2001 und 4,1 Mrd. Euro in 2002 wurden der Schwankungsreserve von Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung im Jahr 2003 weitere rd. 2,2 Mrd. Euro entnommen. Die Reduktion war erforderlich, um den Beitragssatzanstieg auf 19,5% zu begrenzen. Zum Jahresende erreichte die Schwankungsreserve noch rd. 7,5 Mrd. Euro bzw. rd. 48% einer Monatsausgabe zu eigenen Lasten. Sie lag damit knapp unterhalb des mit dem Beitragssatzsicherungsgesetz für 2003 vorgegebenen unteren Zielwertes von 50% bzw. 7,8 Mrd. Euro, aber deutlich, nämlich um rd. 1 Mrd. Euro, oberhalb des Wertes, der noch im Oktober 2003 anlässlich der damaligen Schätzung erwartet worden war. Ursächlich hierfür waren vor allem gegenüber der Schätzung höhere Beitragseinnahmen, die mit einer geringer als erwartet realisierten Verschiebung der Lohnauszahlung zu erklären sein dürften. Immerhin hat sich damit die finanzielle Ausgangssituation für 2004 im Vergleich zur Oktober-Schätzung um einiges entspannt, wenngleich man davon ausgehen muss, dass diese Verschiebungen der Lohnzahlung im laufenden Jahr nachgeholt und damit finanzwirksam werden.

Die liquiden Mittel beliefen sich – wie die Schwankungsreserve – zum Jahresende 2003 auf rd. 7,5 Mrd. Euro. Davon waren allerdings nur rd. 5,8 Mrd. Euro bzw. 0,37 Monatsausgaben in Form von Barmitteln, Giroguthaben oder Termin- und Spareinlagen unmittelbar verfügbar. Bei rd. 1,6 Mrd. Euro handelt es sich um die als liquide definierten Vermögenswerte der BfA-eigenen Wohnungsbaugesellschaft GAGFAH und bei weiteren rd. 0,1 Mrd. Euro um Vermögensrückflüsse. Den niedrigsten Stand erreichten die verfügbaren liquiden Mittel mit 3,6 Mrd. Euro bzw. 0,23 Monatsausgaben am Monatsende Oktober 2003. Dabei bezieht sich der Liquiditätsstand immer auf das Monatsende, also nach Anweisung der Rentenzahlungen für den kommenden Monat.

### 3.5 Ausblick 2004 und 2005

Mit der durch das 2. SGB VI-Änderungsgesetz beschlossenen weiteren Senkung des unteren Zielwertes der Schwankungsreserve auf nur noch 0,2 Monatsausgaben sind die finanziellen Reaktionsmöglichkeiten der Rentenversicherung nochmals eingeschränkt worden. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer weiterhin angespannten wirtschaftlichen Entwicklung.

Die Bundesregierung prognostiziert in ihrer neuen Einschätzung für das Jahr 2004 einen Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 1,5 Prozent, und liegt damit wie die Wirtschaftsforschungsinstitute nur um wenige Zehntelpunkte unterhalb der bisherigen Projektion. Im Jahresdurchschnitt werden erneut ein Rückgang der Zahl der Beitragszahler um rd. 0,4% bzw. 120.000 und eine moderate Lohnsteigerung (+1,4% für die Durchschnittsentgelte nach den VGR bzw. +1,0% für die Versichertenentgelte) angenommen. Auch diese



Annahmen liegen ein wenig unter dem bisher erwarteten Entwicklungspfad. Für den Jahresverlauf wird eine Verbesserung der Beschäftigungssituation erwartet, die sich nach den Annahmen der Bundesregierung in den Folgejahren verstärkt fortsetzen wird. Auf der anderen Seite wird das Zurückbleiben der Zuwachsrates der beitragspflichtigen Entgelte hinter der gesamtwirtschaftlichen Entgeltentwicklung aufgrund von zunehmenden Entgeltumwandlungen und weiteren lohnstrukturellen Effekten als nicht nur auf dieses Jahr beschränkter Vorgang angesehen. Vielmehr wird er für die Finanzberechnungen bis 2008 entsprechend fortgeschrieben.

Aus den Beschäftigungs- und Lohnannahmen errechnet sich für das laufende Jahr ein projizierter Zuwachs der (beitragsatzbereinigten) Pflichtbeiträge um gut 0,6 Prozent im Jahresdurchschnitt. Dieser Wert konnte in den drei Monaten noch nicht erreicht werden, so dass die Pflichtbeiträge des 1. Quartals 2004 um gut 200 Mio. Euro unter dem Fortschreibungswert lagen.

Hieraus endgültige Schlüsse für den weiteren Verlauf des Jahres zu ziehen, wäre jedoch verfrüht. Zum einen sind Schwankungsreserve und Liquidität zum Jahresende nicht so stark zurückgeführt worden, wie dies noch im Oktober erwartet wurde. Zum anderen zeigen die Pflichtbeiträge trotz bislang unterdurchschnittlicher Werte eine durchgängige Aufwärtstendenz. Gleichwohl wird eines deutlich: Der finanzielle Spielraum ist eng und die Liquiditätssteuerung bedarf besonderer Anstrengungen.

Für das Jahresende errechnet sich eine Schwankungsreserve von nur noch 4,5 Mrd. Euro bzw. 0,28 Monatsausgaben, die verfügbare Liquidität wird zu diesem Zeitpunkt in Höhe von 2,8 Mrd. Euro bzw. 0,18 Monatsausgaben erwartet. Den Tiefststand erreichen die verfügbaren liquiden Mittel voraussichtlich Ende Oktober mit 300 Mio. Euro. Dabei ist allerdings noch nicht der Erlös des gegenwärtig von der BfA betriebenen Verkaufs der GAGFAH berücksichtigt.

Zu beachten ist darüber hinaus, dass die Rentenversicherung nicht nur ausreichende Liquidität für die auszahlenden Renten benötigt, sondern am 6. Werktag eines Monats auch über entsprechende Mittel in Höhe von durchschnittlich rd. 1,5 Mrd. Euro zur Abführung von KVdR- und PVdR-Beiträgen sowie zur Durchführung des Risikostrukturausgleichs für die Krankenversicherung verfügen muss. Da in den ersten Tagen eines Monats regelmäßig nur wenige Beiträge eingehen, könnten hier im Verlauf des Jahres kurzzeitige Überbrückungen durch vorgezogene Bundeszuschussraten bzw. Teile davon erforderlich werden. Aber auch an dieser Stelle sei noch einmal ausdrücklich betont, dass hierdurch in keinem Zeitpunkt die pünktliche Rentenzahlung in Frage gestellt ist.



Was darüber hinaus die weitere Entwicklung des Jahres 2005 anbelangt, wird dann erstmalig der Nachhaltigkeitsfaktor wirksam. Er dämpft die Rentenanpassung nach gegenwärtigem Kenntnisstand um ca. 0,5 Prozentpunkte. Damit würde nur eine schmale Anpassung in einer Größenordnung um die 0,3 Prozent verbleiben. Auf der anderen Seite dürfte – trotz eines auf 1,3% zurückgenommenen Zuwachses der versicherten Durchschnittsentgelte in 2005 der Beitragssatz von 19,5% gehalten werden können. Die Schwankungsreserve steigt nach den aktuellen Schätzungen zum Jahresende 2005 um 0,8 Mrd. Euro auf 5,3 Mrd. Euro (0,34 Monatsausgabe) an. Entscheidend wird letztlich die konkrete Arbeitsmarktentwicklung in diesem und dem nächsten Jahr sein.

## **4. Die langfristigen Reformmaßnahmen und ihre Auswirkungen**

### **4.1 Die Niveausicherungsklausel**

In der rentenpolitischen Diskussion über die Langfristmaßnahmen ging es vor allem um die Ausgestaltung derjenigen Regelungen, die die mit der Rentenreform 2001 formulierten Beitragssatzziele von 20 % bis 2020 und von 22 % bis 2030 auch unter den veränderten Rahmenbedingungen bzw. Projektionsannahmen sicherstellen sollen. Fragen des Leistungsniveaus der Rentenversicherung wurden diesen Vorgaben von Beginn an mit dem Argument untergeordnet, dass nur das Leistungsniveau nachhaltig gesichert sei, das auch langfristig finanziert werden könne.

Um so wichtiger ist es, dass sich der Gesetzgeber – anders als ursprünglich geplant – dazu entschlossen hat, auf eine Niveausicherungsklausel in § 154 SGB VI nicht zu verzichten. Ohne Sicherungsklausel würde dem Rentenversicherungsrecht jede spezifische Zielgröße für das Versorgungsniveau fehlen. Die gesetzliche Verankerung einer Mindestgröße für das Versorgungsziel ist nicht zuletzt deshalb von besonderer Bedeutung, weil die gesetzliche Rentenversicherung aufgrund der Reformen der letzten Jahre eine Einkommensersatzfunktion in vollem Umfang langfristig nicht mehr erfüllen kann. Der Bedarf an zusätzlicher Altersvorsorge hat zugenommen und wird auch weiter zunehmen. Dies macht es umso wichtiger, den Versicherten den Stellenwert der gesetzlichen Rentenversicherung im Gesamtsystem der Alterssicherung verlässlich zu vermitteln, damit sie ihre Lebensplanung hierauf abstimmen können.

Allerdings wurde die Diskussion über die Ausgestaltung der Niveausicherungsklausel dadurch erschwert, dass aufgrund des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung der Renten für die Bestimmung des Rentenniveaus eine neue Messgröße gefunden werden musste.



Bisher wurde in der Niveausicherungsklausel auf die Entwicklung des Nettorentenniveaus abgestellt. Dieses Niveau gibt das Verhältnis zwischen der Nettostandardrente und dem durchschnittlichen Nettoeinkommen wieder. Aufgrund der Neuregelungen zur Rentenbesteuerung kann aber in der Übergangsphase zur nachgelagerten Besteuerung, die bis 2040 andauert, kein einheitliches Nettorentenniveau für alle Rentenzugangsjahre mehr ausgewiesen werden. Auch das Bruttorentenniveau eignet sich als Messgröße nur bedingt, weil es die Belastungen unberücksichtigt lässt, die die Rentner neben der Steuer zu tragen haben.

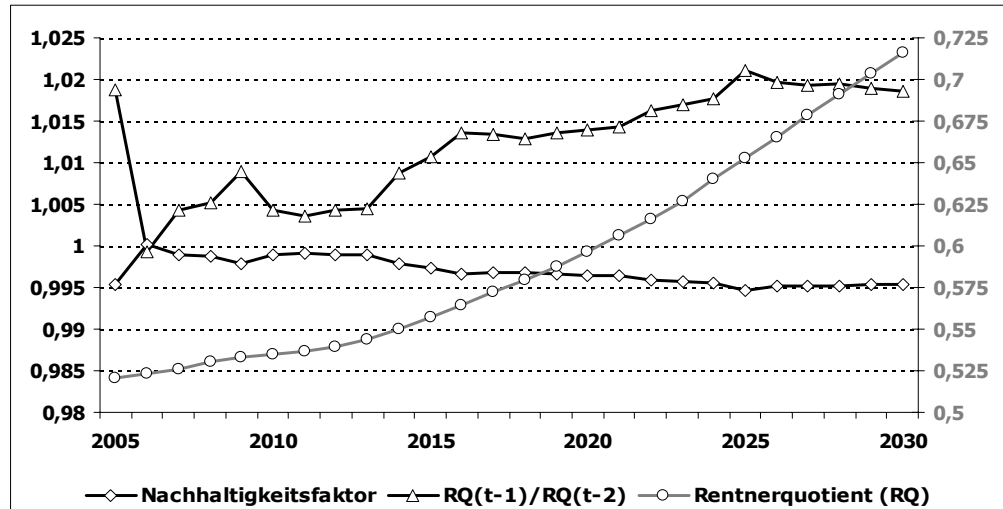
In Zukunft stellt das Gesetz auf die Entwicklung des so genannten steuerbereinigten Nettorentenniveaus bzw. des Nettorentenniveaus vor Steuern ab. Ausgangspunkt für seine Bestimmung ist – wie bisher – die Regelaltersrente eines langjährig Versicherten mit 45 Entgeltpunkten, die so genannte Standardrente. Diese wird – brutto, aber abzüglich der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung – zu dem durchschnittlichen Bruttoeinkommen ins Verhältnis gesetzt, das ebenfalls um den jahresdurchschnittlichen Beitragsanteil zur Krankenversicherung und den Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung vermindert wird.

Das steuerbereinigte Nettorentenniveau liegt heute bei ca. 53 %. Die Bundesregierung ist verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete rentenpolitische Maßnahmen vorzuschlagen, wenn dieses steuerbereinigte Nettorentenniveau bis 2020 nicht nur zeitweilig einen Wert von 46 % und bis 2030 von 43 % zu unterschreiten droht. Darüber hinaus wurde unmittelbar vor der abschließenden Lesung im Bundestag eine Erweiterung des Prüf- und Berichtsauftrags nach § 154 SGB VI vorgenommen. Demnach ist die Bundesregierung aufgefordert, regelmäßig zu erläutern, durch welche Maßnahmen unter Wahrung der Beitragssatzstabilität auch langfristig ein Nettorentenniveau vor Steuern von 46 % gewährleistet werden kann.

#### **4.2 Die modifizierte Rentenanpassungsformel**

Auch wenn es gelungen ist, im neuen Recht eine Niveausicherungsklausel zu verankern: Die langfristigen Reformmaßnahmen zielen im Kern auf eine Begrenzung des Leistungsvolumens mit dem Ziel stabiler Beiträge. Dies zeigt sich insbesondere in der Einfügung des „Nachhaltigkeitsfaktors“ in die Anpassungsformel, die ihnen Herr Dr. Fasshauer morgen ausführlich erläutern wird.

**Abbildung 2: Nachhaltigkeitsfaktor und seine Komponenten**



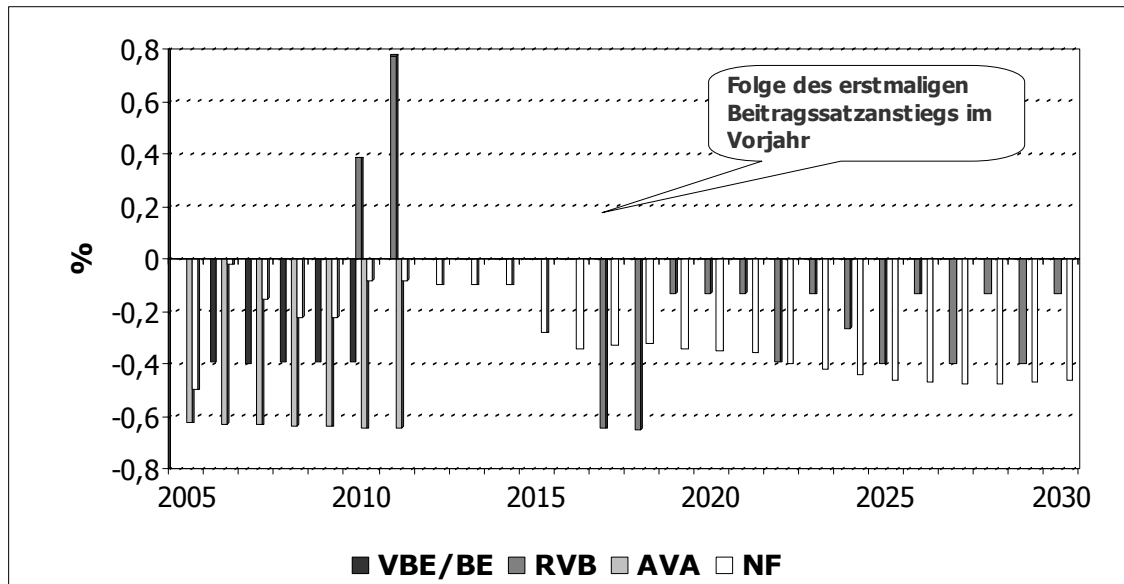
Der Nachhaltigkeitsfaktor soll erstmals im Jahr 2005 angewendet werden. Nach den aktuellen Annahmen der Bundesregierung ergibt sich in den Modellrechnungen ein in der **Abbildung 2** dargestellter Verlauf des Nachhaltigkeitsfaktors und damit dessen direkter Einfluss auf die Rentenanpassung.

Der Verlauf des Nachhaltigkeitsfaktors ist dem Verlauf des Rentnerquotienten entgegengesetzt: Ein starker Anstieg des Rentnerquotienten ist mit einem niedrigen Nachhaltigkeitsfaktor verbunden. Der relativ heftige Ausschlag am aktuellen Rand zeichnet die Entwicklung des Rentnerquotienten von 2003 auf 2004 nach. Dies wird die Rentenanpassung 2005 merklich dämpfen. Mit der angenommenen Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt für die mittlere Frist schwächt sich der dämpfende Effekt ab. Der Rentnerquotient beginnt in diesem Szenario ab etwa 2015 stark zu steigen. Gegen Ende des Simulationszeitraums nimmt der Anstieg nicht mehr zu.

Der Nachhaltigkeitsfaktor bewegt sich um den Wert von 0,995. Das heißt, der Nachhaltigkeitsfaktor führt für sich betrachtet zu einer jährlichen Minderung der Rentenanpassung um etwa einen halben Prozentpunkt.

Neben dem Nachhaltigkeitsfaktor (NF) werden drei weitere Komponenten die Rentenanpassung beeinflussen: Die (versicherungspflichtigen) Durchschnittsentgelte (VBE), der Altersvorsorgeanteil (AVA) sowie der Beitragssatz zur Rentenversicherung (RVB). Welchen Einfluss die einzelnen Komponenten auf die Rentenanpassung bzw. den aktuellen Rentenwert haben, wird durch die **Abbildung 3** verdeutlicht.

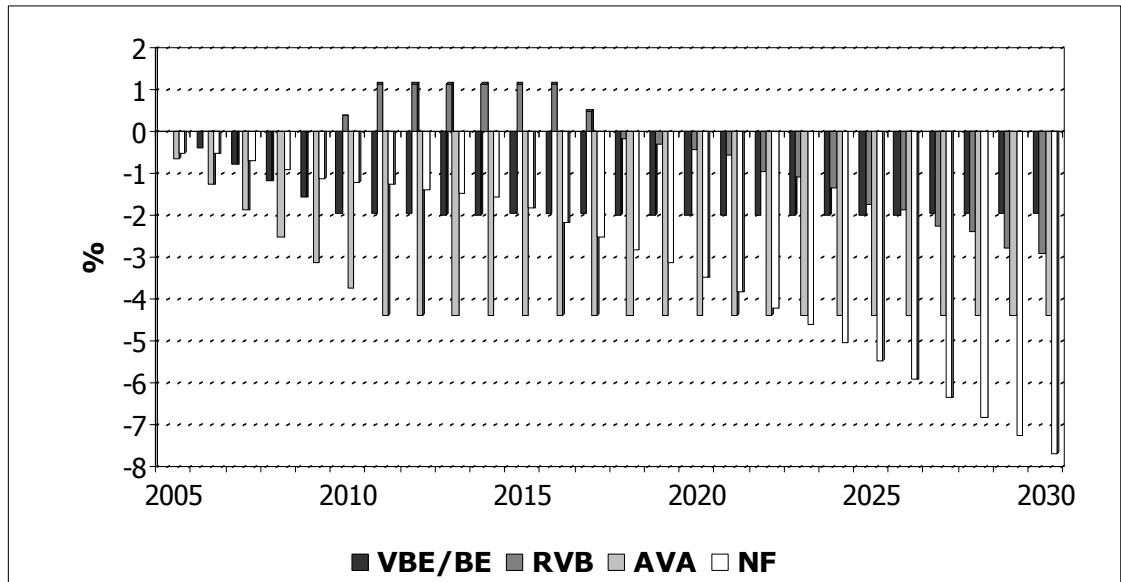
**Abbildung 3: Jährliche relative Wirkung der Komponenten der Anpassungsformel auf den aktuellen Rentenwert**



Dargestellt ist die relative Wirkung einer einzelnen Komponente in einem Jahr auf die Höhe des aktuellen Rentenwertes. Folgende, insbesondere auch zeitlich unterschiedliche Wirkungsmuster lassen sich identifizieren:

- Bis zum Jahr 2011 mindert der Altersvorsorgeanteil den aktuellen Rentenwert jährlich um ca. 0,6 Prozent (AVA in Abbildung 3).
- Durch die bis 2008 hinter der VGR-Lohnentwicklung zurückbleibende Entwicklung der „Versichertenentgelte“ wird der aktuelle Rentenwert bis 2010 um ca. 0,4 Prozent pro Jahr reduziert (VBE/BE in Abbildung 3).
- Zeitversetzt erhöhen Beitragssatzsenkungen den aktuellen Rentenwert. Er fällt dadurch z. B. im Jahr 2010 um 0,4 Prozent höher aus. Ein steigender Beitragssatz drückt dagegen im Folgejahr den aktuellen Rentenwert wieder. Die starke Dämpfung in den Jahren 2017 und 2018 tritt augenfällig hervor (RVB in Abbildung 3).
- Wird das Jahr 2005 ausgeklammert, so ist die dämpfende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors bis zum Jahr 2015 eher moderat. Sobald die demographische Entwicklung größeren Einfluss gewinnt, setzt die Bremswirkung des Nachhaltigkeitsfaktors verstärkt ein (NF in Abbildung 3).

**Abbildung 4: Ab dem Jahr 2005 kumulierte relative Wirkung der Komponenten der Anpassungsformel auf den aktuellen Rentenwert**



Über die Zeit kumuliert ergeben sich folgende Wirkungen der einzelnen Komponenten (vgl. **Abbildung 4**):

Durch den Nachhaltigkeitsfaktor fällt der aktuelle Rentenwert im Endjahr 2030 um gut 7,5 Prozent geringer aus. Der Altersvorsorgeanteil hat ihn dagegen um knapp 4,5 Prozent gemindert. Die Beitragsveränderungen haben den Rentenwert um 3 Prozent gesenkt. Das Zurückbleiben der „Versichertenentgelte“ bewirkte schließlich eine Schmälerung um 2 Prozent. Dennoch nimmt der aktuelle Rentenwert aufgrund der Lohnentwicklung weiter zu, sein Anstieg wird jedoch gedämpft. Insgesamt ergibt sich damit von 2005 bis zum Jahr 2030 ein Zurückbleiben des aktuellen Rentenwertes hinter der Lohnentwicklung von gut 17,5 Prozent bzw. im Mittel von knapp 0,7 Prozent pro Jahr.

#### **4.3 Die Anhebung der Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit**

Ein weiteres Kernelement der Langfristmaßnahmen ist die Neuregelung der Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit. Die Altersgrenze soll ab 2006 stufenweise von 60 auf 63 Jahre angehoben werden. Ziel der Maßnahme ist die Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters. Von einer Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre hat der Gesetzgeber – zumindest derzeit – noch abgesehen, obwohl es unstrittig ist, dass gerade in diesem Bereich langfristige Übergangsregelungen und damit frühzeitige Ankündigungen erforderlich sind.



Die jetzt anstehende Neuregelung gewährleistet den Versicherten Vertrauensschutz, die am 31. Dezember 2003 bereits rechtsverbindliche Dispositionen über die vorzeitige Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses getroffen haben. Ungeschützt bleibt aber, wer nach diesem Stichtag ungewollt arbeitslos wird. Dies ist nicht nur sozialpolitisch äußerst bedenklich, weil die Betroffenen nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes auf das bedarfsabhängige Arbeitslosengeld II zurückfallen. Es stellt sich auch die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung, da diesen Versicherten praktisch keine Zeit verbleibt, um sich auf die neue Situation in ihrer Vorsorgeplanung einzustellen.

Durch die Maßnahme können im Übrigen nur kurz- und mittelfristige finanzielle Entlastungswirkungen von maximal 500 bis 750 Mio. € erwartet werden. Weil ein aufgeschobener Rentenbeginn mit geringeren Abschlägen einhergeht, wird es längerfristig zu entsprechenden Mehrausgaben kommen.

#### **4.4 Die Neuregelung der Bewertung der Ausbildungszeiten**

Weiter ist im RV-Nachhaltigkeitsgesetz eine Neuregelung der Bewertung von Zeiten schulischer und beruflicher Ausbildung vorgesehen.

Beitragsfreie Zeiten schulischer Ausbildung werden für Rentenanzugänge ab 2009 nicht mehr rentensteigernd bewertet, sofern die Ausbildung an allgemeinbildenden Schulen oder Hochschulen erfolgt. Die Bewertung wird für Zugänge ab 2005 in einer vierjährigen Übergangsfrist allmählich abgeschmolzen. Für die Ausbildung an Fachschulen und für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen bleibt es demgegenüber bei der Bewertung von drei Jahren. Diese Unterscheidung ist kaum begründbar und macht auch diese Regelung angreifbar. Für die Betroffenen kann die Neuregelung im Vergleich zum geltenden Recht zu erheblichen Minderungen ihrer Rentenanwartschaften um bis zu 2,25 Entgeltpunkten führen. Dies entspricht derzeit einer Bruttorente von rund 59 € pro Monat in den alten bzw. rund 52 € in den neuen Bundesländern. Eine Rentenanwartschaft von 45 Entgeltpunkten bzw. 1.175,85 € würde um 5 % gekürzt. Im Rentenzugang 2002 enthielten knapp 20% der Versichertenrenten Anrechnungszeiten wegen Schul-, Fach- oder Hochschulbildung mit durchschnittlich 1,1 zusätzlichen Entgeltpunkten.

Mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz wird außerdem die Höherbewertung der so genannten fiktiven beruflichen Ausbildung abgeschafft. Anders als bisher werden danach die ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten nicht mehr pauschal als Berufsausbildungszeiten klassifiziert und höherbewertet. Eine Höherbewertung findet nur noch statt, wenn den Zeiten tatsächlich Pflichtbeiträge wegen beruflicher Ausbildung zugrunde liegen.

Für die gesetzliche Rentenversicherung ergibt sich durch die Neuregelung – ohne Berücksichtigung der Aufwendungen für die Krankenversicherung der



Rentner – pro Rentenzugangsjahrgang ein Einsparvolumen von gut 50 Mio. €. Es ist zu erwarten, dass sich dieses Einsparvolumen für nachfolgende Rentenzugangsjahrgänge weiter erhöht. Dies liegt zum einen daran, dass die Biographien jüngerer Jahrgänge in zunehmendem Maße Zeiten der schulischen Ausbildung aufweisen. Gleichzeitig scheiden zunächst vor allem Rentenfälle aus dem Bestand aus, bei denen noch die weit günstigeren Alt-Regelungen zur Anwendung kamen. Weil jeder neue Rentenzugangsjahrgang das Einsparvolumen zusätzlich in den Rentenbestand einbringt, kumulieren die Einsparungen auf lange Sicht auf insgesamt etwa 1,5 – 2 Mrd. Euro.

#### **4.5 Die Nachhaltigkeitsrücklage**

Nachdem die Schwankungsreserve im Zuge der bereits beschlossenen Kurzfristmaßnahmen auf 0,2 Monatsausgaben abgesenkt wurde, ist mittelfristig wieder ein Ausbau geplant. Die Aufstockung der Schwankungsreserve haben sowohl die Rürup- als auch die Herzog-Kommission empfohlen. Auch die Rentenversicherung hält eine Erhöhung der Schwankungsreserve für dringend notwendig. Allerdings darf – anders als im RV-Nachhaltigkeitgesetz festgelegt – nicht nur der obere Zielwert der Schwankungsreserve angehoben werden. Auch der untere Zielwert muss auf ein ausreichendes Niveau angehoben werden, um längerfristig die Liquidität der Rentenversicherung aus eigenen finanziellen Mitteln zu gewährleisten.

Bei einem unveränderten Wert der Mindestrücklage von 0,2 Monatsausgaben ist hingegen bereits in mittlerer Frist eine erneut und dann dauerhaft angespannte Liquiditätssituation vorgezeichnet. Die Höchsthaltigkeitsrücklage bestimmt nach § 158 SGB VI den Schwellenwert für eine Beitragssatzsenkung, die Mindestrücklage den Schwellenwert für eine Beitragssatzerhöhung. Da aufgrund der demographischen Entwicklung langfristig ein Beitragssatz von 19,5% nicht zur Finanzierung der Rentenversicherung ausreichen wird, ist zum Zeitpunkt der entsprechenden Beitragssatzerhöhung die zwischenzeitlich aufgebaute Nachhaltigkeitsrücklage wieder auf die Mindestrücklage abgeschmolzen. Bei steigendem bzw. gleichbleibendem Beitragssatz bewegt sich die Nachhaltigkeitsrücklage für die dann folgenden Jahre am unteren Rand des Korridors.

Die notwendige Anhebung der Mindestrücklage hätte keine Beitragssatzsteigerung zur Folge, wenn sie sukzessive erfolgen würde. Dabei wäre der im Vorjahr erreichte Wert jeweils als zu beachtende Mindestrücklage bei der Festsetzung des Beitragssatzes festzuschreiben, bis die neue Zielgröße für die Untergrenze der Schwankungsreserve erreicht ist. Durch diese Maßnahme würde die Leistungsfähigkeit des Altersversicherungssystems gestärkt und damit das Vertrauen in die Nachhaltigkeit des Systems gefördert.

#### **4.6 Die finanziellen Gesamtwirkungen der Langfristmaßnahmen**



Die 2001 für die lange Frist formulierten Beitragssatzziele können mit den jetzt vorgesehenen Maßnahmen zur weiteren Begrenzung des Leistungsvolumens der gesetzlichen Rentenversicherung realisiert werden. Unter den aktuellen Annahmen zur langfristigen demographischen und ökonomischen Entwicklung errechnet sich ein Beitragssatz für 2010 in Höhe von 18,6%, für 2020 und 2030 werden die Zielgrößen von 20 % bzw. von 22% eingehalten. Das Rentenvolumen wird entsprechend im Jahr 2030 um etwa 38 Mrd. Euro oder 7,5 % niedriger liegen als bei Fortschreibung des geltenden Rechts.

Das Rentenniveau als Indikator für die Beteiligung der Rentner an den Einkommenszuwächsen der Erwerbstätigen entwickelt sich bereits unter Fortschreibung des geltenden Rechts rückläufig. Einem Nettostandardrentenniveau von rd. 67,4 % im Jahr 2005 steht (ohne Beachtung der anstehenden Neuregelung der Besteuerung im Bereich der Altersvorsorge) im Jahr 2030 ein Wert von 63,5% gegenüber. Auf der Bruttoebene ergibt sich im gleichen Zeitraum eine Reduktion von 47,4 % auf 42,2 %. Durch die Maßnahmen des Nachhaltigkeitsgesetzes werden diese Entwicklungen spürbar verstärkt. So wird das Nettostandardrentenniveau auf 58,5 % (ohne Besteuerungsneuregelung) im Jahr 2030 zurückgehen. Das Bruttorentenniveau verringert sich im gleichen Zeitraum auf 39,3 %. Das steuerbereinigte Nettorentenniveau sinkt von heute 52,2 % bis 2030 auf 43,5 % in 2030. Der aktuelle Rentenwert für das Jahr 2030 errechnet sich zu ca. 45,- Euro anstelle von rd. 48,- Euro.

Die Wirkungen der einzelnen Faktoren auf diese Reduktion sind der **Tabelle 1** zu entnehmen. Dabei wird deutlich, dass sich die modifizierte Anpassungsformel mit dem neuen Nachhaltigkeitsfaktor erwartungsgemäß am stärksten auswirkt. Sie allein dämpft das Bruttorentenniveau um 2,8 Prozentpunkte. Auf der anderen Seite führt sie auch dazu, dass der Beitragssatz um 1,7 Prozentpunkte weniger ansteigt. Die übrigen Reformelemente haben demgegenüber an der Beitragssatzbegrenzung mit zusammen 0,2 Beitragssatzpunkten nur einen vergleichsweise geringen Anteil.

## **Tabelle 1: Finanzielle Auswirkungen**



Kenngröße		2005	2010	2020	2030
Wirkung der Modifizierten Rentenanpassung [in Prozentpunk- ten]	Beitragssatz	0.0	-0.6	-0.8	-1.7
	Bruttorentenniveau	-0.1	-1.0	-1.8	-2.8
	Nettorentenniveau	-0.2	-1.8	-3.0	-4.9
	Rentenniveau vor Steuern	-0.1	-1.3	-2.1	-3.5
Wirkung der übrigen Reform- Elemente [in Prozentpunk- ten]	Beitragssatz	0.0	-0.2	-0.3	-0.2
	Bruttorentenniveau	0.0	-0.2	-0.1	-0.1
	Nettorentenniveau	0.0	-0.4	-0.3	-0.1
	Rentenniveau vor Steuern	0.0	-0.3	-0.2	-0.1
<b>Gesamtwirkung</b> [in Prozentpunk- ten]	Beitragssatz	0.0	-0.8	-1.1	-1.9
	Bruttorentenniveau	-0.1	-1.2	-1.9	-2.9
	Nettorentenniveau	-0.2	-2.2	-3.3	-5.0
	Rentenniveau vor Steuern	-0.1	-1.6	-2.3	-3.6

## 5. Abschließende Bemerkungen

Seit Mitte der 1980er Jahre werden in der Rentenversicherung tiefgreifende Nejustierungen im Hinblick auf die absehbaren demographischen Veränderungen unserer Gesellschaft vorgenommen. Sie alle haben das gemeinsame Ziel zu einer auf Dauer ausgewogenen Lastenverteilung innerhalb und zwischen den Generationen zu kommen, denn eine grundsätzliche Lastenvermeidung ist nicht möglich. Mit dem Nachhaltigkeitsgesetz und der Neuregelung der Besteuerung der Vorsorgeaufwendungen und Alterseinkünfte wird gegenwärtig ein weiterer wichtiger Schritt zur Austarierung des Alterssicherungssystems zurückgelegt. Die Maßnahmen werden das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung weiter verringern und damit spiegelbildlich die Notwendigkeit zur Verbreiterung der individuellen ergänzenden Vorsorge erhöhen. Aber auch bei einem steuerbereinigten Nettorentenniveau von 43 % im Jahr 2030 wird die gesetzliche Rente noch immer über dem Niveau einer rein bedarfsorientierten Mindestsicherung liegen – ein wichtiger Aspekt für die Akzeptanz der wichtigsten Säule der Alterssicherung in Deutschland.