

# 3 REFORMVORSCHLÄGE ZUR GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

## 3.1 BESONDERE PROBLEMLAGE UND ZIELE

Die Kommission ist der Überzeugung, dass die finanzielle und die soziale Nachhaltigkeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung auch für die Zukunft gesichert werden kann. Hierzu muss der mit den vergangenen Reformen eingeschlagene Weg konsequent weiter beschritten werden. Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Rentenversicherung

können zwar nicht vermieden werden. Sie lassen sich aber beschäftigungsfreundlicher und gleichmäßiger auf die Generationen verteilen. Die Kommission unterbreitet konkrete Vorschläge, wie das bestehende System entsprechend ausgerichtet werden kann. Einen Systemwechsel unter Aufgabe des beitragsfinanzierten Versicherungssystems und der tragenden Prinzipien der Rentenversicherung lehnt die Kommission hingegen ab.

### KASTEN 3-1: DIE GESETZLICHE RENTENVERSICHERUNG

Die Gesetzliche Rentenversicherung ist ursprünglich als Pflichtsystem für Arbeiter und Angestellte geschaffen worden. Mittlerweile sind aber weitere Personengruppen, wie z. B. Kindererziehende, einige Gruppen von Selbständigen oder Bezieher bestimmter Lohnersatzleistungen pflichtversichert. Außerdem steht die Rentenversicherung vielen nicht pflichtversicherten Personen in Form einer Antragspflichtversicherung oder freiwilligen Versicherung offen.

Der Versicherungszwang korrespondiert mit der Gewähr für abhängig Beschäftigte, ohne individuelle Risikoprüfung zu gleichen Bedingungen wie die übrigen Mitglieder der Solidargemeinschaft Versicherungsschutz zu erlangen. Es gibt beispielsweise keine Beitragszuschläge für Frauen aufgrund ihrer durchschnittlich höheren Lebenserwartung oder für Menschen mit Vorerkrankungen, bei denen eine frühzeitige Erwerbsminderung wahrscheinlich ist.

Wichtigste Leistung der Gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten sowie der Knappschaftlichen Rentenversicherung ist die Zahlung von Renten an Versicherte bei Erwerbsminderung und im Alter sowie von Renten an Hinterbliebene (2002: rund 89 % der Ausgaben). Zu den weiteren Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung gehören Beiträge und Zuschüsse zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner (6,8 %), Rehabilitationsmaßnahmen (2,1 %) sowie die Information, Auskunft und Beratung von Versicherten und Rentnern (auch zu Fragen der staatlich geförderten Zusatzvorsorge). Die Verwaltungs- und Verfahrenskosten liegen bei rund 1 1/2 % des Ausgabenvolumens.

Die Höhe der individuellen Bruttorente wird durch Multiplikation der während des Erwerbslebens aufgrund von Beitragszahlungen oder anderer Tatbestände erworbenen Entgeltpunkte mit dem so genannten aktuellen Rentenwert errechnet. Ein Entgeltpunkt ist der Gegenwert für eine einjährige Zahlung von Beiträgen auf der Grundlage eines Durchschnittsverdienstes; bei höheren oder niedrigeren Entgelten fällt auch der Entgeltpunktwert entsprechend höher oder niedriger aus. Mit einem Entgeltpunkt wird auch jedes Jahr Kindererziehungszeit, das rentenrechtlich berücksichtigt wird, bewertet. Der so genannte Standard- oder Eckrentner ist ein modellhafter Versicherter, bei dem eine 45-jährige Beitragszahlung aufgrund eines Durchschnittsverdienstes unterstellt wird. Die Eckrente wird durch Multiplikation der 45 Entgeltpunkte mit dem aktuellen Rentenwert ermittelt. Während es unwahrscheinlich ist, dass Rentner 45 Jahre lang permanent Durchschnittsverdiener waren, gibt es aber dennoch sehr viele Versicherte mit 45 und mehr Entgeltpunkten (rund 38 % der Rentner, allerdings nur gut 3 % der Rentnerinnen in Westdeutschland).

Der aktuelle Rentenwert beschreibt den Wert eines Entgeltpunktes im jeweils maßgebenden Zeitraum. Der aktuelle Rentenwert wird jährlich an die Einkommensentwicklung des Vorjahres angepasst. Zurzeit beträgt der aktuelle Rentenwert für die alten Bundesländer 26,13 € und der für die neuen Bundesländer 22,97 €. Daraus errechnet sich eine Bruttostandardrente von 1.175,85 € in West- bzw. von 1.033,65 € in Ostdeutschland.

Die Gesetzliche Rentenversicherung wird im Umlageverfahren finanziert. Die Einnahmen beruhen im Wesentlichen (rund 74 %) auf Beiträgen; darüber hinaus leistet der Bund Zuschüsse, mit denen die nicht beitrags erworbenen (sog. versicherungsfremden) Leistungen der Rentenversicherung ausgeglichen werden.

In der Diskussion um die Zukunftsfähigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung wird häufig der Eindruck vermittelt, die Politik habe die seit langem bekannte demografische Entwicklung bisher weitgehend ignoriert, und die finanzielle Situation der Rentenversicherung habe sich nunmehr so zugespitzt, dass nur eine Systemänderung die Alterssicherung noch retten kann.

Dieser Eindruck ist nicht richtig. Bereits in den 80er Jahren sind Maßnahmen auf den Weg gebracht worden, die einen nachhaltigen Einfluss auf die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung hatten. Eine der wichtigsten war die im Jahr 1989 verabschiedete Rentenreform 1992. Auch danach wurden zahlreiche Gesetze verabschiedet, mit denen die Ausgaben- und Beitragssatzdynamik gedämpft wurde.<sup>1</sup> Die wichtigsten dieser Maßnahmen sind die Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen für einen abschlagsfreien Rentenbezug von 60 bzw. 63 Jahren auf das 65. Lebensjahr, die Modifizierung der Rentenanpassung, die stärkere Betonung des Versicherungsprinzips durch die Rückführung der rentenrechtlichen Berücksichtigung beitragsfreier Zeiten sowie die sachgerechte Finanzierung der so genannten versicherungsfremden Leistungen durch Steuermittel. Parallel hierzu wurden – zum Teil durch das Bundesverfassungsgericht angestoßen – die Familienleistungen in der Rentenversicherung ausgeweitet.

Ihren bisherigen Abschluss fanden die Reformmaßnahmen in der Rentenreform 2001.<sup>2</sup> Mit dieser grundlegenden Reform wurde der Grundstein zum Ausbau der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung gelegt und zudem wurden die Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit neu geregelt, die Hinterbliebenenrente neu ausgerichtet sowie die eigen-

ständige Alterssicherung von Frauen durch Einführung eines fakultativen Rentensplittings und den weiteren Ausbau der kindbezogenen Leistungselemente verbessert. Zudem wurde außerhalb des Rentenrechts eine bedarfsorientierte Grundsicherung für ältere und für dauerhaft erwerbsgeminderte Menschen geschaffen.

Im Fokus der Rentenreform 2001 stand eine weitere Dämpfung des Beitragssatzanstiegs in der Gesetzlichen Rentenversicherung im Wege verlangsamer Rentenzuwächse, insbesondere bis zum Jahr 2010. Der Gesetzgeber legte fest, dass bei Erreichen bzw. Überschreiten eines Beitragssatzes von 20% bis zum Jahr 2020 bzw. 22% bis zum Jahr 2030 die Politik Maßnahmen zum Gegensteuern vorzuschlagen hat. Um das Beitragssatzziel einzuhalten, bedurfte es – auf der Basis der seinerzeit zugrunde gelegten demografischen und ökonomischen Grundannahmen – einer im Wege reduzierter Rentenanpassungen zu realisierenden Absenkung des bei rund 70% liegenden Nettorentenniveaus, wobei ein Mindestniveau von 67% eingehalten werden sollte.<sup>3</sup>

Durch die eingeleitete Niveauabsenkung wurde für die Sicherung des Lebensstandards im Alter der eigenverantwortliche Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge unerlässlich. Damit auch Versicherte mit niedrigem und mittlerem Einkommen die Mittel für den Aufbau dieser Zusatzvorsorge aufbringen können, ist mit der Riester-Rente eine staatliche Förderung durch eine Kombination aus Zulagen – durch die insbesondere Bezieher niedriger Einkommen und Familien mit Kindern begünstigt werden – und steuerlicher Entlastung – d.h. der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Beiträge – eingeführt worden.

1 Während man Ende der 80er Jahre für 2030 noch Beitragssätze von über 40% befürchtete, ging man im Jahr 2000 auf der Grundlage der zwischenzeitlich umgesetzten Reformen von einem Beitragssatz von 24-26% aus (so der Gesetzentwurf zum Altersvermögensgesetz, BT-Drucks. 14/4595).

2 Unter dem Begriff „Rentenreform 2001“ werden im Rahmen des vorliegenden Berichts mehrere Gesetze zusammengefasst, mit denen die Reformvorstellungen der Bundesregierung umgesetzt wurden: Hierbei handelt es sich – in der Reihenfolge der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt – um das Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit vom 20.12.2000 (BGBl. I S. 1827), das Altersvermögensergänzungsgesetz vom 21.03.2001 (BGBl. I S. 403), Art. 7a des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes und anderer Gesetze vom 13.06.2001 (BGBl. I S. 1027), das Altersvermögensgesetz vom 26.06.2001 (BGBl. I S. 1310) sowie das Gesetz zur Verbesserung des Hinterbliebenenrentenrechts vom 17.07.2001 (BGBl. I S. 1598); vgl. auch Dünn, Sylvia, Stephan Fasshauer [2001], Die Rentenreform 2000/2001 – Ein Rückblick, DRV 2001, S. 266.

3 In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass der Wert von 67% aufgrund einer zwischenzeitlich geänderten Berechnungsweise in etwa dem im Rentenreformgesetz 1999 (Gesetz vom 16.12.1997; BGBl. I S. 2998) genannten Mindestniveau von 64% entspricht, sofern die unterstellten Sparbeiträge zur Riester-Rente sich nicht nettoeinkommensmindernd auswirken.

**KASTEN 3-2: SÄULEN DER ALTERSSICHERUNG**

Das System der Alterssicherung ist in Deutschland in verschiedene historisch gewachsene Systeme gegliedert, die z. T. erhebliche Unterschiede im Hinblick auf den abgesicherten Personenkreis, die Sicherungsfunktion, die Finanzierung und ihre organisatorische Struktur aufweisen. Bei allen Unterschieden werden die Sicherungssysteme in drei Gruppen – man spricht zumeist von Säulen oder Schichten – unterteilt.

Die öffentlich-rechtlichen Pflichtsysteme (Gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung, Alterssicherung der Landwirte, berufsständische Versorgungswerke) stellen die erste Säule der Alterssicherung dar. Die zweite Säule umfasst die betriebliche Altersversorgung in der Privatwirtschaft und im Öffentlichen Dienst. Die private Altersvorsorge wird als dritte Säule bezeichnet, wobei teilweise strittig ist, welche Formen der privaten Vermögensbildung echte Altersvorsorge im Sinne einer Absicherung der so genannten biometrischen Risiken Langlebigkeit, Erwerbsunfähigkeit und Tod des Ehepartners darstellen.

Die individuelle Zusammensetzung der Alterssicherung ist höchst unterschiedlich. Während sich bei vielen abhängig Beschäftigten die Alterssicherung auf zwei oder drei Säulen verteilt, stützen andere Personen, wie z.B. die meisten Selbständigen, ihre Absicherung für das Alter lediglich auf eine Säule. Außerdem ist nicht immer eine eindeutige Zuordnung der Sicherungssysteme zu einer Säule möglich. So umfassen z.B. die knappschaftliche Rentenversicherung und die Beamtenversorgung als bifunktionale Systeme auch die Aufgaben der zweiten Säule. Schließlich sind bei der Betrachtung des Drei-Säulen-Systems Unterschiede zwischen West und Ost erkennbar: In den neuen Bundesländern wird die Alterssicherung im Wesentlichen von der Gesetzlichen Rentenversicherung getragen. Insbesondere die betriebliche Altersversorgung wird auf geraume Zeit nicht den Stellenwert erlangen, den sie in den alten Bundesländern seit Jahrzehnten innehat.

Als Alterssicherung im weiteren Sinne können auch die Leistungen des zum 01.01.2003 in Kraft getretenen Grundsicherungsgesetzes gesehen werden. Ab Vollendung des 65. Lebensjahres und bei dauerhafter Erwerbsminderung kann bei Bedürftigkeit ein Anspruch auf Grundsicherung bestehen, der sich von der Sozialhilfe unter anderem durch die pauschalisierte Leistung und den beschränkten Rückgriff des Leistungsträgers auf unterhaltspflichtige Angehörige unterscheidet. Da bei der Grundsicherung der Fürsorgegedanke im Vordergrund steht, kann man sie nicht mit den übrigen Vorsorgesystemen vergleichen. In dieser Systematik kann man daher nicht von einer „Säule“ der Alterssicherung sprechen.

Angesichts dieses umfassenden Reformansatzes drängt sich die Frage auf, warum bereits im Jahr 2002 die Notwendigkeit weiterer Reformen diskutiert wurde. Bei der Beantwortung dieser Frage werden allerdings die aktuellen Finanzierungsprobleme einerseits und der Aspekt der langfristigen Finanzierbarkeit der Rentenversicherung andererseits häufig vermengt, so dass der Eindruck entstehen konnte, die Rentenreform 2001 sei vom Ansatz her unzureichend oder gar verfehlt. Hier ist eine differenziertere Sichtweise geboten:

Die aktuellen Probleme, den Beitragssatz der Gesetzlichen Rentenversicherung stabil zu halten, liegen in der gegenwärtigen konjunkturellen Lage begründet, die sich spätestens seit 2001 verschlechtert hat. Diese Probleme sind aber kein Zeichen einer systembedingten Schwäche der Rentenversicherung. Auch kapitalgedeckte Formen der Alterssicherung sind

unmittelbar von der momentanen Wirtschaftsschwäche und dem Einbruch an den Kapitalmärkten betroffen. Dies zeigt sich beispielsweise an der vorgesehenen Senkung des Garantiezinses der Lebensversicherungen zum 01.01.2004.

Die akuten Finanzierungsprobleme können schon deshalb nicht als Beleg für ein Scheitern der Rentenreform 2001 herangezogen werden, weil die Reformmaßnahmen im Wesentlichen in die Zukunft gerichtet sind und ihre volle Wirkung erst in den kommenden Jahren und Jahrzehnten entfalten. Sie sind auch nicht als Maßnahmen zur Abfederung kurzfristiger konjunktureller Einbrüche gedacht, sondern stellen ein geschlossenes Konzept zur Bewältigung der langfristigen demografischen Entwicklung dar. Die insoweit mit der Rentenreform 2001 vorgenommenen Weichenstellungen sind nach wie vor richtig.

Die Rentenreform 2001 bedarf allerdings einer Nachjustierung, weil sich die ökonomischen und insbesondere die demografischen Annahmen, die den seinerzeitigen Berechnungen zugrunde lagen, aufgrund der neuen Erkenntnisse als korrekturbedürftig erwiesen haben. An der Grundentscheidung der Rentenreform, bis zum Jahr 2030 einen Beitragssatz von 22 % nicht zu überschreiten und gleichzeitig – unter Einbeziehung der zusätzlichen kapitalgedeckten Vorsorge – eine Lebensstandardsichernde Altersvorsorge zu gewährleisten, wird jedoch festgehalten.

Die bewährten Grundprinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung dürfen nach Auffassung der Kommission nicht aufgegeben werden. Die im Folgenden dargestellten Prinzipien bürgen dafür, dass in der Gesetzlichen Rentenversicherung auch künftig Werte wie Eigenverantwortung, Gerechtigkeit und Solidarität in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen und dass Vorsorge und Fürsorge nicht vermischt werden. Nur wenn das Prinzip der Subsidiarität staatlicher Hilfe gewahrt bleibt, kann ein Alterssicherungssystem dauerhaft auf Akzeptanz bauen. Wird der Grundsatz der Eigenvorsorge aufgegeben, steigt der Anreiz, sich der Finanzierung des Gesamtsystems zu entziehen. Dies ginge letztlich auch zu Lasten derer, die solidarischer Hilfe bedürfen.

Der Fortbestand der Gesetzlichen Rentenversicherung ist zudem eine Garantie dafür, dass soziale Gesichtspunkte im Rahmen der Alterssicherung angemessene Berücksichtigung finden. Der Kommissionsauftrag betont zu Recht, dass wir uns in einer Zeit des raschen Wandels in Arbeitswelt und Gesellschaft befinden. Ein sozialer Ausgleich, der die Auswirkungen von Verwerfungen in den individuellen Erwerbsbiografien auf die Absicherung im Alter begrenzt, bleibt unverzichtbar.

## 3.2 STAND UND ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

Die Gesetzliche Rentenversicherung basiert auf einer Reihe von Grundprinzipien, die nicht nur den normativen Regelungsrahmen darstellen, sondern auch im ökonomischen Sinne unter Anreizgesichtspunkten von großer Bedeutung sind. Hierzu zählen die Äquivalenz von Beitrag und Leistung, das Versicherungsprinzip, die Einkommensersatzfunktion sowie der soziale Ausgleich. Hinzu kommt die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung im Umlageverfahren. Die Kommission baut ihre Vorschläge zur Reform der Alterssicherung auf diesen Prinzipien auf, weil damit die Konsistenz des Gesamtvorschlags gewährleistet ist und die ökonomischen Verzerrungen minimiert werden können.

Große Bedeutung haben außerdem die Elemente des Familienlastenausgleichs innerhalb der Rentenversicherung sowie die eigenständige Alterssicherung der Frau. Da auf diesen Gebieten in den vergangenen Jahren bereits umfangreiche Reformschritte beschlossen worden sind, sieht die Kommission hier keinen unmittelbaren Handlungsbedarf. Auch insoweit wird die Gesetzliche Rentenversicherung jedoch in Zukunft an sich ändernde gesellschaftliche Rahmenbedingungen angepasst werden müssen.

### 3.2.1 GRUNDPRINZIPIEN DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

#### ÄQUIVALENZ VON BEITRAG UND LEISTUNG

Die Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland richten sich grundsätzlich nach der Höhe der in der Erwerbsphase gezahlten Beiträge. Durch das System der Entgeltpunkte wird pro Jahr eine bestimmte Rentenanwartschaft erworben, die sich an der am jeweiligen Durchschnittseinkommen gemessenen Einkommensposition des Versicherten orientiert. Der Durchschnittsverdiener erhält einen Entgeltpunkt. Bei einem doppelten

Durchschnittsverdienst werden zwei und bei einem halben Durchschnittsverdienst ein halber Entgeltpunkt gutgeschrieben.<sup>4</sup> Die Summe der so über die gesamte Erwerbsbiografie hinweg erworbenen Entgeltpunkte bestimmt dann den individuellen Rentenanspruch, indem sie mit dem – jährlich anzupassenden – aktuellen Rentenwert multipliziert wird. Durch dieses System soll sichergestellt werden, dass die relative Einkommensposition der Versicherten während ihrer Erwerbstätigkeit auch in der Rentenbezugsphase beibehalten wird und gleichzeitig die Rentnerinnen und Rentner am Produktivitätsfortschritt der Erwerbstätigen teilhaben.

Weil der Beitragssatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht konstant ist, sondern sich infolge konjunktureller Schwankungen oder gesetzlicher Neuregelungen verändert und aufgrund der demografischen Veränderungen tendenziell steigt, variiert der Preis eines Entgeltpunktes im Zeitablauf. Eine vollständige Beitragsäquivalenz ist daher unmöglich. Es kann jedoch die Teilhabeäquivalenz<sup>5</sup> garantiert werden. Sie ist ein Eckpfeiler des deutschen Rentensystems. Durch sie wird sichergestellt, dass zum gleichen historischen Zeitpunkt jeder Versicherte durch gleich hohe Beiträge gleichwertige Anrechte auf Rentenleistungen erwirbt. Versicherte, die unterschiedlichen Jahrgängen angehören, müssen aufgrund der historischen Belastung und des dementsprechend schwankenden Beitragssatzes unterschiedlich hohe Beiträge zahlen, um den gleichen Rentenanspruch zu erwerben. Bei einem im Zeitablauf aufgrund der demografischen Belastung steigenden Beitragssatz ist entsprechend ein immer höherer Beitrag erforderlich, um den gleichen Rentenanspruch zu erwerben.

Das Prinzip der Teilhabeäquivalenz ist nicht nur konstitutiv für die Rentenversicherung,

sondern auch im Hinblick auf die ökonomischen Anreizeffekte von besonderer Bedeutung. Jede Abkehr vom Äquivalenzprinzip bedeutet, dass Leistungen einer Personengruppe aus den Beiträgen einer anderen finanziert werden. Damit erhielte der Beitrag aber teilweise den Charakter einer Steuer, wodurch die negative Anreizwirkung des Abgabenkeils zwischen dem die Lohnkosten des Arbeitgebers bestimmenden Bruttolohn und dem das verfügbare Einkommen des Arbeitnehmers repräsentierenden Nettolohn verstärkt würde. Unter Anreizgesichtspunkten und zur Förderung der Beschäftigung insgesamt kommt es also entscheidend darauf an, dass an dem Äquivalenzprinzip in der Gesetzlichen Rentenversicherung auch in Zukunft festgehalten wird.

#### VERSICHERUNGSPRINZIP

Wie in jeder Versicherung geht es auch in der Gesetzlichen Rentenversicherung um die gemeinsame Deckung eines im Einzelfall ungewissen, in der Gesamtheit aber schätzbaren Risikos durch die Verteilung auf eine möglichst große Gruppe vergleichbarer Risiken. Die Rentenversicherung gewährleistet insbesondere die Absicherung gegen das biometrische Risiko des Einkommensmangels infolge Langlebigkeit. Darüber hinaus bietet die Gesetzliche Rentenversicherung eine Absicherung gegen das Risiko der Erwerbsminderung und sichert zudem die Versorgung von Hinterbliebenen ab.

Das zentrale Merkmal der Gesetzlichen Rentenversicherung besteht darin, dass es in der Rentenversicherung nicht auf das individuelle Risiko des einzelnen Versicherten ankommt. Eine Einteilung in Risikoklassen, die immer auch mit einer Risikoselektion verbunden ist, findet nicht statt. Für die Höhe des Beitrags spielt beispielsweise das Geschlecht, das Alter

<sup>4</sup> Arbeitseinkommen werden höchstens bis zur Beitragsbemessungsgrenze berücksichtigt. Die Beitragsbemessungsgrenze bezeichnet die Einkommenshöhe, bis zu der Beiträge an die Gesetzliche Rentenversicherung abzuführen sind (zurzeit 5.100 € pro Monat in West- und 4.250 € in Ostdeutschland).

<sup>5</sup> Vgl. Ruland, Franz [1990], Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts, in: Franz Ruland (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung – Festschrift aus Anlass des 100jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied, S. 494.

oder der Gesundheitszustand des Versicherten keine Rolle. In dieser Wegtypisierung des individuellen Risikos besteht der wesentliche Unterschied zwischen der Gesetzlichen und einer individuellen privaten Rentenversicherung.<sup>6</sup>

### EINKOMMENSERSATZFUNKTION

Die gesetzliche Rente soll im Alter einen Ersatz für das wegfallende Erwerbseinkommen bieten. Dabei geht es nicht um eine vollständige Lebensstandardsicherung, die nur im Zusammenspiel mit betrieblicher und privater Altersvorsorge gewährleistet werden kann. Dennoch wird voraussichtlich auch in Zukunft in den meisten Fällen der größte Teil des Alterseinkommens aus der Gesetzlichen Rentenversicherung stammen. Um diese Einkommensersatzfunktion erfüllen zu können, müssen die Renten dynamisch an der allgemeinen Entwicklung der Arbeitseinkommen partizipieren. Damit ist noch keine Vorentscheidung für eine bestimmte Brutto- oder Nettolohnanpassung gefallen. Vielmehr kommt es darauf an, dass der materielle Versorgungsgehalt der Rente im Zeitablauf nicht verloren geht. Bei zeitweise sinkenden Arbeitsentgelten der Beitragszahlerinnen und -zahler kann es allerdings auch zu negativen Rentenanpassungen kommen. Für die Einkommensersatzfunktion ist die Partizipation der Rente an der allgemeinen Einkommensentwicklung entscheidend.<sup>7</sup>

### SOZIALER AUSGLEICH

In der Gesetzlichen Rentenversicherung kommt dem sozialen Ausgleich eine große Bedeutung zu.<sup>8</sup> Der Begriff des sozialen Ausgleichs bezieht sich nicht auf den durch das Umlageverfahren und den so genannten Generationenvertrag gewährleisteten intergenerativen Ausgleich. Danach finanzieren die jeweils Erwerbstätigen mit ihren Beiträgen die zu zahlenden Renten und erwerben damit gleichzeitig Anwartschaften auf Renten, die

wiederum von den Beitragszahlerinnen und -zahlern der nächsten Generation zu zahlen sind. Zuzuordnen ist dem Begriff auch nicht der allgemeine Risikoausgleich zwischen den Gefährdeten einerseits und den Geschädigten andererseits, der jeder Versicherung wesensimmanent ist. Allerdings ist dieser Risikoausgleich in der Gesetzlichen Rentenversicherung in besonderer Weise sozial ausgestaltet, denn anders als private Versicherungen verzichtet die Gesetzliche Rentenversicherung auf jede Risikodifferenzierung. Trotz unterschiedlicher Lebenserwartung zahlen Männer und Frauen den gleichen Beitrag. Dies gilt auch für Gesunde und gesundheitlich beeinträchtigte Versicherte.

Auch über diesen „sozialen Risikoausgleich“ hinaus gibt es in der Gesetzlichen Rentenversicherung einen sozialen Ausgleich in beträchtlichem Umfang. Dazu gehören die Elemente der Rentenberechnung, die außerhalb der Äquivalenz von Beitrag und Leistung stehen, also

- die Berücksichtigung von Zeiten, für die keine Beiträge gezahlt worden sind und
- die Gewährung höherer Leistungen, als es aufgrund der gezahlten Beiträge gerechtfertigt wäre.

Der ersten Gruppe sind z.B. folgende Elemente des sozialen Ausgleichs zuzuordnen:

- Anrechnungszeiten, z.B. für Ausbildung, Schwangerschaft und Mutterschaft, Krankheit oder Arbeitslosigkeit und die pauschale Anrechnungszeit,
- Ersatzzeiten, die den Vorsorgenachteil der Personen ausgleichen, die wegen Kriegsdienst, Flucht, Vertreibung oder entsprechender Tatbestände nicht erwerbstätig sein und deswegen während dieser Zeiten auch keine Vorsorge für das Alter treffen konnten,
- Beitrags- und Beschäftigungszeiten nach dem Fremdrentengesetz,
- Leistungen an in der DDR politisch Verfolgte, die nach dem WGSVG oder dem 2. SED-

<sup>6</sup> Vgl. Ruland, Franz [1990], a.a.O., S. 490.

<sup>7</sup> Vgl. Ruland, Franz [1990], a.a.O., S. 515.

<sup>8</sup> Dazu grundlegend Ruland, Franz [1990], a.a.O., Kap. 19, Rz. 59 ff.; ders., Solidarität und Eigenverantwortung, Mitteilung der bayrischen Landesversicherungsanstalten, 2003, 227 (232); ders., Die versicherungsfremden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 1995, S. 28 ff. Zum intra- und intergenerativen Transfer vgl. Börsch-Supan, Axel, Anette Reil-Held [2003], How much is Transfer and how much Insurance in a Pay-As-You-Go-System? The German Case, Scandinavian Journal of Economics, 103, S. 505-524.

Unrechtsbereinigungs-Gesetz höher bewerteten Zeiten und die Leistungen, die aus Besitz- und Vertrauensschutzgründen an Versicherte in den neuen Bundesländern gezahlt werden (Auffüllbetrag, Rentenzuschlag, Übergangszuschlag).

Zur zweiten Gruppe lassen sich z.B. folgende Elemente zuordnen:

- Rente nach Mindesteinkommen, die für Versicherungszeiten bis 1991 verlängert wurde,
- Höherbewertung der Pflichtbeitragszeiten nach 1991 während einer Kindererziehung,
- Bewertung der Sachbezüge vor dem 1. Januar 1957,
- Entgeltpunkte, die wegen Kindererziehung bei den Hinterbliebenenrenten zusätzlich berücksichtigt werden,
- Kinderzuschüsse (auslaufend), Kindererziehungszeiten und Kindererziehungsleistungen an die Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921 sowie die Höherbewertung von Berufsausbildungszeiten.

Weil allgemeine staatliche Aufgaben nicht aus Beitragsmitteln finanziert werden sollten, zahlt der Bund der Gesetzlichen Rentenversicherung „zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen“ mehrere Bundeszuschüsse. Die Bundeszuschüsse sind damit keine „fürsorgerische Leistung“ zu Gunsten der Rentenversicherung (und daher auch selbst kein Element des sozialen Ausgleichs), sondern dienen dazu, die der Rentenversicherung aufgebürdeten versicherungsfremden Leistungen auszugleichen. Mit der Einführung des zusätzlichen Bundeszuschusses und den Erhöhungen in den Folgejahren ist die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Rentenversicherung in einem angemessenen Umfang gewährleistet.

#### FINANZIERUNG IM UMLAGEVERFAHREN

Die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung erfolgt im Umlageverfahren, d.h.

die jeweiligen Beitragseinnahmen werden unmittelbar dazu verwendet, die laufenden Renten auszuzahlen. Ein Kapitalstock zur Deckung künftiger Renten existiert nicht. Die Schwankungsreserve, die dazu dient, unterjährige Liquiditätsschwankungen auszugleichen, wurde in den letzten Jahren deutlich reduziert, so dass sie selbst diese Funktion kaum noch erfüllen kann.

Das Umlageverfahren ermöglicht dem Einzelnen einen – im Fall der Gesetzlichen Rentenversicherung eigentumsrechtlich geschützten – Anspruch auf den Ertrag des Faktors Arbeit in der Zukunft. Unter Portfoliogesichtspunkten ist es allerdings sinnvoll, die mit dem Umlageverfahren gegebene Investition in das allgemeine Humankapital durch Vorsorgeformen zu ergänzen, die auf Investitionen in Sachkapital beruhen. Im Umlageverfahren hängt der Anlageerfolg außer von der Lohn- und der Bevölkerungsentwicklung auch von Änderungen des Leistungsrechts ab. Dagegen unterliegt die kapitalgedeckte Vorsorge in erster Linie Kapitalmarktrisiken. Dabei kommt es sowohl auf den individuellen Anlageerfolg als auch auf die generelle Entwicklung der Rendite am Kapitalmarkt an. Hierbei ist zu beachten, dass auch kapitalgedeckte Rentensysteme zum einen – etwa durch Änderungen des Steuerrechts – einem durchaus beachtlichen politischen Risiko unterliegen und zum anderen nicht unabhängig von demografischen Veränderungen sind. Dabei spielt insbesondere der erwartete Rückgang von Vermögenspreisen infolge der demografisch bedingt geringeren Nachfrage nach Wertpapieren, aber auch nach Wohneigentum eine Rolle.<sup>9</sup>

In Deutschland stammen etwa 80% der Einkommen von Personen über 65 Jahren aus umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen (gesetzliche Rente, Beamtenversorgung, Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und Alterssicherung der Landwirte). Die betriebliche

<sup>9</sup> Einen Überblick über die Diskussion um die „Asset Meltdown“-Hypothese findet sich in: Börsch-Supan, Axel, Alexander Ludwig, Mathias Sommer [2003], Demografie und Kapitalmärkte – Die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf Aktien-, Renten- und Immobilienvermögen, herausgegeben vom Deutschen Institut für Altersvorsorge, Köln.

Altersvorsorge trägt lediglich rund 5 % hierzu bei. Die verbleibenden 15 % speisen sich im Wesentlichen aus privaten Rentenversicherungen, schließen aber auch Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie Erwerbseinkommen ein.<sup>10</sup>

Mit der Rentenreform 2001 wurde ein bedeutender Schritt zur Gewichtsverlagerung vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung getan. Dieser Prozess ist langfristig angelegt. Dennoch werden die umlagefinanzierten Systeme auch in der Zukunft noch die dominierende Quelle für das Alterseinkommen bleiben. Unter dem Aspekt der Risikomischung erscheint es daher durchaus angebracht, hier noch eine weitere Stärkung der ergänzenden privaten oder betrieblichen kapitalgedeckten Altersvorsorge anzustreben. Besonders wichtig dabei ist, dass mit einer solchen Gewichtsverlagerung die intergenerative Lastenverteilung zu Gunsten der Jüngeren verändert wird.

### 3.2.2 ANPASSUNG DER RENTENVERSICHERUNG AN SICH ÄNDERNDE GESELLSCHAFTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Aufgabe der Kommission war es nicht allein, Vorschläge für eine nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherung zu entwickeln. Es sollten auch Maßnahmen zur Weiterentwicklung der einzelnen Sozialversicherungszweige geprüft werden.

In der Gesetzlichen Rentenversicherung hat es in der jüngeren Vergangenheit drei große Themenfelder gegeben, die die Anpassung der Rentenversicherung an sich wandelnde gesellschaftliche Rahmenbedingungen betreffen:

- Ausgleich von durch Kindererziehung bedingten Nachteilen bei der Altersversorgung (Familienlastenausgleich),
- Übergang von einer abgeleiteten Hinterbliebenenversorgung zu einer eigenständigen Alterssicherung von Frauen,

- rentenrechtliche Absicherung der so genannten unstetigen Erwerbsverläufe.

Die Kommission ist sich bewusst, dass es nach wie vor Defizite in der eigenständigen Alterssicherung von Frauen gibt, obwohl der Familienlastenausgleich in der Gesetzlichen Rentenversicherung mittlerweile einen bedeutenden Umfang angenommen hat. Da die gesetzliche Rente letztlich aber ein Spiegel des Erwerbslebens ist, müssen weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Familienlastenausgleichs zunächst außerhalb des Rentenrechts erfolgen. Die Kommission fordert den Gesetzgeber auf, generell die Erwerbsperspektiven von Frauen und speziell die Rahmenbedingungen für eine Erwerbstätigkeit Kindererziehender zu verbessern.

Mit der Reform der Hinterbliebenenrenten im Rahmen der Rentenreform 2001 wurde eine wichtige Weichenstellung vorgenommen, um die Bedeutung der abgeleiteten Witwenrente langfristig durch den Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen zu reduzieren. Gleichzeitig wurde das Hinterbliebenenrentenrecht umfassend modernisiert. Einen kurzfristigen Handlungsbedarf hat die Kommission hier ebenso wenig wie bei der Verbesserung der rentenrechtlichen Absicherung unstetiger Erwerbsverläufe gesehen – auch weil der Gesetzgeber in jüngster Zeit hier bereits weitreichende Neuregelungen beschlossen hat. Deren Auswirkungen müssen sorgfältig beobachtet werden, um ggf. weitere Maßnahmen zu veranlassen.

#### 3.2.2.1 FAMILIENLASTENAUSGLEICH IN DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

„Familienlastenausgleich“ – z.T. auch als Kinderlastenausgleich oder Familienleistungsausgleich bezeichnet – ist der Oberbegriff für sämtliche staatlichen Maßnahmen, die auf eine Umverteilung von Einkommen zu Gunsten von Familien mit Kindern gerichtet sind. Die grundsätzliche Notwendigkeit und Be-

<sup>10</sup> Vgl. Alterssicherungsbericht 2001, Bundestagsdrucksache 14/7640, S. 211 und eigene Berechnungen. Die Angaben des Alterssicherungsberichts beziehen sich auf das Jahr 1999. Der Nutzungswert der selbst genutzten Immobilie wurde nicht als Alterseinkommen berücksichtigt.



rechtigung eines Familienlastenausgleichs ist im Großen und Ganzen unbestritten. Über Art und Umfang des Ausgleichs besteht allerdings vielfach Uneinigkeit.

Im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung gibt es schon seit langem einen Familienlastenausgleich, beispielsweise in Form der 1911 eingeführten Kinderzuschüsse an Invalidenrentner für jedes Kind unter 15 Jahren, die später durch das Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz ersetzt wurden. Mitte der 1980er Jahre kamen die Kindererziehungszeiten bzw. Kindererziehungsleistungen an Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921 hinzu (rentenrechtliche Bewertung des ersten Jahres der Kindererziehung mit 75 % des Durchschnittsverdienstes).

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Maßnahmen für nicht ausreichend gehalten. Im Jahr 1992 hat es entschieden, dass der Gesetzgeber verpflichtet sei, „den Mangel des Rentenversicherungssystems, der in den durch Kindererziehung bedingten Nachteilen bei der Altersversorgung liegt, in weiterem Umfang als bisher auszugleichen“.<sup>11</sup> Zwar hätten diese Nachteile ihre Wurzel nicht allein im Rentenrecht und bräuchten folglich nicht nur dort behoben zu werden. Soweit sich die Benachteiligung gerade in der Alterssicherung der kindererziehenden Familienmitglieder niederschlägt, sei sie aber vornehmlich durch rentenrechtliche Regelungen auszugleichen. Bei der Festlegung der Reformschritte dürfe der Gesetzgeber zwar die jeweilige Haushaltssituation und die finanzielle Situation der Gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigen. Es sei aber „sicherzustellen, dass sich mit jedem Reformschritt die Benachteiligung der Familie tatsächlich verringert“.

In der Folgezeit ist der Gesetzgeber dieser Vorgabe, die das Verfassungsgericht teilweise in späteren Urteilen noch konkretisiert hat, nach-

gekommen. Die einzelnen Schritte finden sich in Kasten 3-13.

Mit diesen Maßnahmen, die zum Teil erst jüngst umgesetzt wurden, hat der Familienlastenausgleich in der Gesetzlichen Rentenversicherung einen bedeutenden Umfang erlangt. Empirische Befunde über die Wirkungen der jüngsten Regelungen zum Familienlastenausgleich liegen naturgemäß noch nicht vor, da sich die Ausweitung der Kindererziehungszeiten zu einem großen Teil auf Kinder ab Geburtsjahrgang 1992 bezieht. Entsprechend können die Wirkungen hier nur beispielhaft an stark stilisierten Modellbiografien dargestellt werden.

Verglichen werden Frauen mit und ohne Kinder, die während der Erwerbsphase jährlich 0,85 Entgeltpunkte erwerben. Dies entspricht etwa dem Durchschnitt von Frauen mit langjähriger Erwerbstätigkeit im Rentenbestand. Für eine detailliertere Modellierung des Einkommensverlaufs im Lebenszyklus fehlt derzeit eine verlässliche Datengrundlage.<sup>12</sup> Ferner wird in der Modellbiografie unterstellt, dass die Frau drei Jahre nach der Geburt des (letzten) Kindes wieder eine Halbtags-tätigkeit und zehn Jahre nach der Geburt des (letzten) Kindes wieder eine Vollzeit-Erwerbstätigkeit aufnimmt.

Vergleicht man die so ermittelten Rentenansprüche von Frauen ohne und mit Kinder(n), so zeigt sich, dass eine Frau mit nur einem Kind etwas niedrigere Rentenansprüche erwirbt als eine Frau ohne Kinder. Frauen mit zwei oder mehr Kindern erwerben dagegen sogar etwas höhere Rentenansprüche als Frauen ohne Kinder. Der Anteil der Rentenansprüche aus der Anrechnung der Kindererziehungsleistungen beträgt bei einem Kind 12 %, bei zwei Kindern 20 % und bei drei Kindern sogar fast 27 %.

Neben den hier berücksichtigten Entgeltpunktegutschriften für Kindererziehungszeiten

<sup>11</sup> BVerfGE 87, 1, 35 ff.

<sup>12</sup> Untersuchung auf Basis von Panel-Daten.

werden darüber hinaus Anrechnungszeiten höher bewertet und Hinterbliebenenrenten durch zusätzliche Entgeltpunktzuschläge für Kindererziehung aufgestockt.

Die hier unterstellten Annahmen zum Erwerbsverhalten von erziehenden Frauen setzen voraus, dass Kinderbetreuungseinrichtungen vorhanden sind, die die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung drei Jahre nach der Geburt überhaupt ermöglichen. Es steht zwar außer Frage, dass dies derzeit nicht vollständig der Realität entspricht, allerdings ist hier ein Defizit in der Familienpolitik zu sehen. Die Kommission fordert deshalb den Gesetzgeber auf, Defizite in anderen Politikbereichen in geeigneter Weise zu kompensieren.

Die in den letzten Jahren geschaffenen kindbezogenen Neuregelungen haben also dazu beigetragen, dass die eigenständige Alterssicherung von Frauen spürbar verbessert wurde. Dies gilt insbesondere auch für allein erzie-

hende Mütter, da die aufgelisteten Maßnahmen nicht an den Status der Ehe gekoppelt sind.

In welchem Maß diese Regelungen die Alterssicherung von Frauen verbessern werden, lässt sich derzeit nicht genau sagen. Zwar liegt mit der „AVID 1996“<sup>13</sup> eine Studie vor, die die Einkommenssituation künftiger Generationen von Rentnerinnen und Rentnern darstellt. Diese Studie konnte jedoch zahlreiche Neuregelungen der letzten Jahre noch nicht berücksichtigen. Eine aktualisierte AVID-Studie wird derzeit erarbeitet.

Trotz der beschriebenen Verbesserungen werden viele Frauen auch in der Zukunft Versorgungsdefizite in ihrer Alterssicherung hinnehmen müssen. Ein vollständiger Ausgleich sämtlicher durch die Kindererziehung bedingten Nachteile bei der Altersvorsorge erfolgt nicht. Es fragt sich deshalb, ob im Zusammenhang mit weiteren Reformschritten in der Gesetz-

TABELLE 3-1: MODELLRECHNUNGEN ZU RENTENANSPRÜCHEN AUS KINDERERZIEHUNG

Alter	Frau ohne Kinder		Frau mit 1 Kind		Frau mit 2 Kindern		Frau mit 3 Kindern	
	Erwerbs-tätigkeit	Kinder-erziehungs-zeiten	Erwerbs-tätigkeit	Kinder-erziehungs-zeiten	Erwerbs-tätigkeit	Kinder-erziehungs-zeiten	Erwerbs-tätigkeit	Kinder-erziehungs-zeiten
20	0,85		0,85		0,85		0,85	
25	0,85		0,85		0,85		0,85	
26	0,85			<b>1,00</b>		<b>1,00</b>		<b>1,00</b>
27	0,85			1,00		1,00		1,00
28	0,85			1,00		1,00		<b>1,00</b>
29	0,85		0,43	0,21		1,00		1,00
30	0,85		0,43	0,21		1,00		<b>1,00</b>
31	0,85		0,43	0,21		1,00		1,00
32	0,85		0,43	0,21	0,43	0,33		1,00
33	0,85		0,43	0,21	0,43	0,33		1,00
34	0,85		0,43	0,21	0,43	0,33		1,00
35	0,85		0,43	0,21	0,43	0,33	0,43	0,33
36	0,85		0,85		0,43	0,21	0,43	0,33
37	0,85		0,85		0,43	0,21	0,43	0,33
38	0,85		0,85		0,85		0,43	0,21
39	0,85		0,85		0,85		0,43	0,21
40	0,85		0,85		0,85		0,85	
50	0,85		0,85		0,85		0,85	
60	0,85		0,85		0,85		0,85	
64	0,85		0,85		0,85		0,85	
Summe		38,25		37,21		38,35		38,89
Anteil EP aus								
- eigenen Beiträgen		100,0		87,9		79,8		73,2
- Kindererziehung		0,0		12,1		20,2		26,8

Quelle: Eigene Berechnungen

13 Altersvorsorge in Deutschland 1996 – Lebensverläufe und künftige Einkommen im Alter, Hrsg.: BMA/VDR, 2000.

lichen Rentenversicherung ein Ausbau der kindbezogenen Leistungen angestrebt werden sollte. Dies gilt nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über die demografische Entwicklung. Angesichts des Geburtenrückgangs werden Verbesserungen beim Familienlastenausgleich in letzter Zeit verstärkt unter Anreizgesichtspunkten diskutiert.

Letztlich kann an dieser Stelle offen bleiben, ob ein Ausbau des Familienlastenausgleichs im Leistungsrecht der Rentenversicherung geeignet ist, die Geburtenrate nachhaltig zu erhöhen und somit auf lange Sicht zu einer Verringerung der demografisch bedingten Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung beizutragen. Auf einen weiteren Ausbau sollte – jedenfalls im Rahmen eventueller gesetzgeberischer Maßnahmen zur Umsetzung der Kommissionsvorschläge – schon aus anderen Gründen verzichtet werden:

- Neue kindbezogene Leistungen der Rentenversicherung müssten ordnungspolitisch korrekt vom Bund übernommen werden, da der Familienlastenausgleich Aufgabe der Allgemeinheit und damit des Steuerzahlers ist. Gegenwärtig dürfte es unrealistisch sein, derartige Mittel einzufordern.
- Wie gezeigt, hat sich die Situation im Rentenrecht im Vergleich zum Jahr 1992, als das Bundesverfassungsgericht Leistungsverbesserungen für Versicherte mit Zeiten der Kindererziehung forderte, erheblich gewandelt. Mittlerweile könnte eine zusätzliche Ausweitung der familienbezogenen Leistungen aus sozialpolitischen Gründen sogar kontraproduktiv sein: Eine sehr weitgehende rentenrechtliche Absicherung von Zeiten der Kindererziehung kann Erziehende von einem Wiedereinstieg in das Erwerbsleben abhalten und damit im Ergebnis nicht nur die eigenständige Alterssicherung der betreffenden Frauen verschlechtern, sondern

auch das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial verringern. Diesem Vorwurf sah sich bereits die Neuregelung der Rentenreform 2001 ausgesetzt, der zufolge auch nach dem Ende der dreijährigen Kindererziehungszeit unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur eine Höherwertung von Entgeltpunkten aus einer Beschäftigung, sondern sogar eine Gutschrift von Entgeltpunkten auch ohne eigene Beitragszahlung erfolgen kann. Des Weiteren könnten sich die schon jetzt bestehenden Unterschiede bei der rentenrechtlichen Bewertung von Zeiten der Kindererziehung vor 1992 einerseits und nach 1991 andererseits weiter vergrößern.

- Eine Verbesserung der Alterssicherung Kindererziehender ist auch außerhalb der Rentenversicherung möglich und nötig, beispielsweise durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine Erwerbstätigkeit Kindererziehender.
- Eine unabdingbare Voraussetzung für eine höhere Erwerbsquote von (kindererziehenden) Frauen ist eine günstige wirtschaftliche Gesamtsituation. Diese setzt ihrerseits eine Begrenzung der Lohnzusatzkosten voraus. Die Vorschläge der Kommission, die zum Erreichen dieses Ziels beitragen sollen, sollten daher im Ergebnis auch als Maßnahme zur Verbesserung der Erwerbsperspektiven von Frauen gesehen werden.

### 3.2.2.2 AUSBAU DER EIGENSTÄNDIGEN ALTERSSICHERUNG VON FRAUEN

Die Kommission ist der Überzeugung, dass mit der grundlegenden Neuordnung der Hinterbliebenenrenten, die zum 01.01.2002 mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz (AVmEG) vorgenommen wurde, eine wichtige Weichenstellung vorgenommen wurde, um die Bedeutung der abgeleiteten Witwenrente langfristig

durch den Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen zu reduzieren:

- Der Bereich der Hinterbliebenenversorgung in der Gesetzlichen Rentenversicherung ist mit der Rentenreform 2001 grundlegend neu geordnet und an die geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst worden.<sup>14</sup>
- Mit der Ausweitung der Einkommensanrechnung auf Vermögenseinkünfte ist der Bedarfsgesichtspunkt der Hinterbliebenenrenten verstärkt worden und die Witwenrente wird in dem Maß an Bedeutung verlieren, in dem die eigenständige Alterssicherung von Frauen zunimmt. Durch Absenkung des allgemeinen Versorgungssatzes bei gleichzeitiger Einführung eines kinderzahlabhängigen Zuschlags werden die Witwen- bzw. Witwerrenten zielgenauer auf Personen ausgerichtet, die Kinder erzogen haben.
- Mit der Möglichkeit des Rentensplittings wird Ehepaaren außerdem die Möglichkeit eingeräumt, anstelle einer Hinterbliebenenversorgung eine Teilung der in der Ehezeit gemeinsam erworbenen Rentenanwartschaften durchzuführen.

Weitere Korrekturen oder Neuregelungen dieses, hinsichtlich seines Finanzvolumens nicht zu vernachlässigenden Leistungsbereichs der Gesetzlichen Rentenversicherung<sup>15</sup> sind nach Auffassung der Kommission zurzeit nicht notwendig.

### BISHERIGE WEICHENSTELLUNGEN

Es ist ohne Zweifel ein wichtiges Ziel der Sozialpolitik, die eigenständige Alterssicherung von Frauen zu verbessern. Trotz einer sich seit Jahren erhöhenden Erwerbsquote von Frauen dürfte es bei dieser Personengruppe auch künftig noch Sicherungsdefizite im Alter ge-

ben. Um dem entgegenzuwirken, hat der Gesetzgeber in den letzten Jahren wichtige Weichenstellungen vorgenommen. Beispielsweise wurde das so genannte Rentensplitting eingeführt, das eine Teilung der während der Ehezeit erworbenen Rentenansprüche ermöglicht. Darüber hinaus wurden die kindbezogenen Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung kontinuierlich ausgebaut.<sup>16</sup> Gleichwohl kann auch ein auf eigenständige Alterssicherung von Frauen angelegtes Rentensystem auf absehbare Zeit nicht auf eine – abgeleitete – Hinterbliebenenversorgung verzichten.

Allerdings ist es möglich, den Subsidiaritätscharakter der Hinterbliebenenrenten stärker zu betonen und die Witwen- bzw. Witwerrenten zielgenauer auf Personen auszurichten, die wegen der Erziehung von Kindern keiner durchgehenden Erwerbstätigkeit nachgehen konnten. Beides ist jedoch mit der letzten Rentenreform geschehen, so dass die Kommission keinen weiteren Korrekturbedarf sieht. Die aktuellen Neuerungen werden im Folgenden kurz dargestellt.

### ERWERB EIGENSTÄNDIGER RENTENANWARTSCHAFTEN DURCH EIN „RENTENSPLITTING“

Seit dem 01.01.2002 besteht in der Gesetzlichen Rentenversicherung für Ehegatten die Möglichkeit, zwischen der herkömmlichen Witwen- bzw. Witwerrente und dem neuen Rentensplitting zu wählen.<sup>17</sup> Die Wahlmöglichkeit besteht grundsätzlich erst dann, wenn das Versicherungsleben beider Ehegatten abgeschlossen ist, d.h. wenn beide Partner Anspruch auf eine Vollrente wegen Alters haben. Wenn ein Ehegatte vor diesem Zeitpunkt stirbt, kann der überlebende Ehegatte das Splitting allein durchführen. Voraussetzung für das Splitting ist ferner, dass grundsätzlich beide Ehegatten 25 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten zurückgelegt haben, zu denen auch Kinderberücksichtigungszeiten zählen.

<sup>14</sup> Vgl. Stahl, Helmut, Michael Stegmann [2001], Die Reform der Hinterbliebenenrenten, DRV, 2001, S. 295; Stahl/Stegmann [2001a], Änderungen der Hinterbliebenenrentenreform, DRV 2001, S. 387.

<sup>15</sup> Ein erheblicher Anteil der Rentenausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung entfällt auf Hinterbliebenenrenten. Von den rd. 23,7 Mio. gezahlten Renten am 31.12.2002 waren 21 % Witwenrenten und je 2 % Witwerrenten bzw. Waisenrenten. Für das Jahr 2002 wurden in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten Renten (ohne KVdR und PVdR) in Höhe von insgesamt rd. 190 Mrd. € ausgezahlt, davon rd. 34,5 Mrd. € (etwa 18 %) an Hinterbliebenenrenten.

<sup>16</sup> Vgl. Kasten 3-13.

<sup>17</sup> Grundlegend zum Rentensplitting Ruland [2002] in: Sozialrecht und Sozialpolitik in Europa, Festschrift für Bernd Baron von Maydell, hrsg. von Boecken u. a., S. 561 ff.; Eichler, Hans-Jürgen [2002], Rentensplitting unter Ehegatten, DAngVers, 2002, S. 7.

Wenn die Entscheidung für ein Splitting bestandskräftig ist, entfällt der Anspruch auf Witwen- bzw. Witwerrente.

Das Rentensplitting wird durch eine direkte Übertragung von Entgeltpunkten durchgeführt. Dazu werden zunächst die in der Ehezeit erworbenen Entgeltpunkte der Ehegatten jeweils addiert und einander gegenübergestellt. Der Ehegatte mit der niedrigeren Summe erhält einen Zuwachs an Entgeltpunkten in Höhe der Hälfte des Unterschieds.

Bei den so gewonnenen zusätzlichen Entgeltpunkten des begünstigten Ehegatten handelt es sich – im Gegensatz zu abgeleiteten Ansprüchen auf eine Witwen- bzw. Witwerrente – um eigenständige Rentenanwartschaften, die nicht der bei Hinterbliebenenrenten geltenden Einkommensanrechnung unterliegen und auch bei einer eventuellen Wiederheirat des hinterbliebenen Ehegatten nicht entfallen.

Die Möglichkeit des Rentensplittings steht zum einen Ehegatten offen, deren Ehe nach dem 31.12.2001 geschlossen wurde. Bei „Altehen“ besteht ein Anspruch auf Splitting nur, wenn beide Partner nach dem 01.01.1962 geboren sind. Aufgrund dieser Regelung, die im Übrigen auf die Vertrauensschutzregelungen im Zusammenhang mit den Einschränkungen bei den Hinterbliebenenrenten abgestimmt ist, hat das Rentensplitting bislang noch keine nennenswerte praktische Bedeutung erlangt.

Um einen schnelleren Übergang von der herkömmlichen Hinterbliebenenversorgung zu einer eigenständigen Alterssicherung von Frauen zu erreichen, wird teilweise gefordert, die Option der Inanspruchnahme von Witwen- bzw. Witwerrenten abzuschaffen und somit das Rentensplitting verpflichtend zu machen.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren ist ein entsprechendes Obligatorium geprüft worden.

Weil ein verpflichtendes Rentensplitting aber dazu führt, dass sich die Versichertenrente des Ausgleichsverpflichteten auch gegen dessen Willen verringert, würde sich die individuelle Altersrente eines verheirateten Versicherten geringer darstellen als die Altersrente eines vergleichbaren unverheirateten Versicherten. Dies wird im Hinblick auf den grundgesetzlich verbrieften besonderen staatlichen Schutz von Ehe und Familie vielfach für verfassungsrechtlich bedenklich gehalten.

Ein Ausweg bestünde allenfalls darin, die selbst erworbenen Anwartschaften des Ausgleichsberechtigten zu garantieren. In diesem Fall würde aber kein Ausgleich der Rentenanwartschaften erfolgen, sondern eine bloße Hinzurechnung beim Ausgleichsberechtigten. Diesen Zugewinn müsste im Ergebnis die gesamte Solidargemeinschaft der Versicherten bezahlen.

Unabhängig von verfassungsrechtlichen Bedenken ist zu beachten, dass ein Wegfall der Witwenrente bei vielen Frauen zu einer Verschlechterung ihrer finanziellen Absicherung im Alter führen würde. Dies gilt – wegen der Einkommensanrechnung bei Hinterbliebenenrenten – vor allem für Frauen, die neben der gesetzlichen Rente nur über geringe weitere Einkünfte verfügen und somit eine ungeminderte Witwenrente in Höhe von 55 % der Rente des Verstorbenen erhalten.

Im Gesetzgebungsverfahren ist vor einer faktischen Entwertung der Hinterbliebenenrente durch das im Gesetzentwurf vorgesehene Einfrieren der Anrechnungsfreibeträge gewarnt worden.<sup>18</sup> In diesem Fall sei das Rentensplitting nicht geeignet, ein partnerschaftliches Alterssicherungskonzept zu sein. Die Verschärfung der Anrechnungsregelung ist zwar gleichwohl verabschiedet, kurz darauf in einem Folgegesetz aber wieder zurückgenommen worden.

18 Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1080, S. 81.

## AUSWEITUNG DES SPLITTINGS AUF ANDERE ALTERS- SICHERUNGSSYSTEME

In den Gesetzesmaterialien findet sich kein Hinweis darauf, warum das Splitting auf die Gesetzliche Rentenversicherung begrenzt wurde. In der Gesetzesbegründung heißt es lediglich: „Das Rentensplitting ist dem Versorgungsausgleich in Scheidungsfällen nachempfunden, beschränkt sich aber auf dynamische Ansprüche der Gesetzlichen Rentenversicherung“.<sup>19</sup>

Mit dem Hinweis auf die „dynamischen“ Ansprüche der Rentenversicherung ist zumindest indirekt ein Problem angesprochen, das beim Versorgungsausgleich nur durch einen hohen Regelungs- und Verwaltungsaufwand bewältigt werden kann: Eine hälftige Aufteilung der in der Ehezeit erworbenen Versorgungsanswartschaften und -ansprüche setzt voraus, dass verschiedenartige Anwartschaften und Ansprüche (z.T. dynamisch, z.T. statisch; Auszahlung in einer Summe oder als Rente usw.) vergleichbar gemacht werden. Hierzu sind bis zu sieben Schritte notwendig. Die Durchführung des Versorgungsausgleichs hat der Gesetzgeber den Familiengerichten zugewiesen, die ihrerseits auf die Mithilfe der verschiedenen Versorgungsträger angewiesen sind.

Die Komplexität und Streit anfälligkeit des Versorgungsausgleichs, der durch Abänderungsverfahren und – verfassungsrechtlich unverzichtbare – Härtefallregelungen noch weiter verkompliziert wird, dürfte der Grund dafür sein, dass der Gesetzgeber sich beim Ausgleich von Anwartschaften innerhalb bestehender Ehen – also der Mehrheit der Fälle – auf die Gesetzliche Rentenversicherung beschränkt hat.

Soweit im Gesetzgebungsverfahren eine Ausweitung des Splittings gefordert wurde, hatte dies einen konkreten Grund: Beispielsweise hatte der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) kritisiert, dass die ursprünglich vorgesehene Ausgestaltung des Splittings einen „erheblichen Konstruktionsfehler“ auf-

weise, da sie zu einer „sozialpolitisch nicht hinnehmbaren und verfassungsrechtlich bedenklichen Begünstigung von Versorgungsmaßnahmen außerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung“ geführt hätte. Ehegatten, die überwiegend Einkommen aus anderen Alterssicherungssystemen (z.B. Beamten- oder Abgeordnetenversorgung, berufsständische Versorgung, Lebensversicherungen) oder aus Vermögen erzielen, wären einseitig bevorzugt worden, weil diese Anwartschaften nicht gekürzt werden.<sup>20</sup> Der Gesetzgeber hat diesem Einwand dadurch Rechnung getragen, dass für die Durchführung des Splittings nunmehr grundsätzlich erforderlich ist, dass beide Ehegatten am Ende der Splittingzeit 25 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten vorweisen. Eine ungerechtfertigte Begünstigung von Personen, die den Schwerpunkt ihrer Altersversorgung außerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung haben, soll dadurch vermieden werden.

Zu beachten ist des Weiteren, dass eine Ausweitung des Rentensplittings nur dann praktikabel sein dürfte, wenn das Splitting obligatorisch ist. Eine sachgerechte Entscheidung darüber, welche Variante sich im Einzelfall als die günstigere darstellt, dürfte bei Einbeziehung aller Versorgungsanswartschaften die große Mehrheit der Versicherten überfordern. Ein Obligatorium ist jedoch, wie bereits dargelegt, problematisch.

Schließlich ist bei allen Reformüberlegungen im Bereich des Rentensplittings zu bedenken, dass eventuelle Verbesserungen nur verheirateten Frauen zugute kommen. Die eigenständige Alterssicherung von allein stehenden, insbesondere kindererziehenden Frauen lässt sich auf diese Weise nicht verbessern. Die Kommission weist insoweit auf die Vorzüge der Kindererziehungszeiten hin, die nicht an den Status des Verheiratetseins anknüpfen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass zurzeit keine Möglichkeit gesehen wird, kurzfristig eine verwaltungspraktikable Ausweitung des Rentensplittings auf andere Alterssiche-

<sup>19</sup> Bundestagsdrucksache 14/4595, S. 42.

<sup>20</sup> Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1080, S. 112.

rungssysteme zu konzipieren. Möglicherweise stellt sich die Ausgangssituation anders dar, wenn, wie vom Bundesministerium der Justiz kürzlich angekündigt, der Versorgungsausgleich mit dem Ziel, auf komplizierte Ausgleichsberechnungen vollständig verzichten zu können, in dieser Legislaturperiode grundlegend überarbeitet wird.

#### AUSRICHTUNG DER HINTERBLIEBENENRENTE AUF PERSONEN, DIE KINDER ERZOGEN HABEN

Für Hinterbliebene ist – soweit keine Vertrauensschutzregelung greift<sup>21</sup> – der Versorgungssatz bei der großen Witwen- bzw. Witwerrente<sup>22</sup> von 60 % auf 55 % abgesenkt worden. Durch einen kinderzahlabhängigen Zuschlag kommt es aber bereits für Witwen oder Witwer, die ein Kind erzogen haben, insgesamt zu einer kleinen Verbesserung.

#### AUSWEITUNG DER EINKOMMENSANRECHNUNG

Bereits seit Mitte der 80er Jahre wird Erwerbs- und Erwerb ersatzeinkommen, das einen bestimmten Freibetrag übersteigt, zu 40 % auf Hinterbliebenenrenten angerechnet. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelung im Jahr 1998 für verfassungsgemäß erklärt.<sup>23</sup> Einen Verstoß gegen Artikel 14 GG (Eigentumsschutz) hat das Gericht u. a. deshalb verneint, weil die Hinterbliebenenrente eine überwiegend fürsorgerisch motivierte Leistung darstelle, die ohne eigene Leistung der Rentenempfänger und ohne erhöhte Beitragsleistung der Versicherten gewährt werde.

Mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz (AVmEG) ist die Einkommensanrechnung – allerdings flankiert durch weitreichende Übergangsregelungen<sup>24</sup> – ausgeweitet worden.

Nunmehr werden aus Gleichbehandlungsgründen auch Vermögenseinkommen (z. B. Einnahmen aus Kapitalvermögen, Vermietung oder Verpachtung sowie Betriebs- oder Privatrenten) bei der Einkommensanrechnung berücksichtigt.<sup>25</sup> Damit ist der Bedarfsgesichtspunkt bei den Hinterbliebenenrenten verstärkt worden. Auf diese Weise wird die Witwenrente in dem Maß an Bedeutung verlieren, in dem die eigenständige Alterssicherung von Frauen – sei es innerhalb der Rentenversicherung oder sei es in den anderen Säulen der Altersvorsorge – zunimmt. Im Gegensatz zu einer Abschaffung der Hinterbliebenenrente hat dieses Verfahren den Vorteil, dass Sicherungslücken vermieden werden.

Eine weitere Verschärfung der Anrechnungsvorschriften wäre nach Ansicht der Kommission allerdings kontraproduktiv, da der Anreiz für Frauen, eine Arbeit aufzunehmen und auch private Vorsorge zu betreiben, verringert würde.

#### BEFRISTUNG DER KLEINEN WITWEN-/WITWERRENTE

Die Bezugsdauer der so genannten kleinen Witwen- bzw. Witwerrente<sup>26</sup> ist auf 24 Monate begrenzt worden. Bislang konnte diese Rente bis zum Erreichen der Anspruchsvoraussetzungen für die große Witwen- bzw. Witwerrente (i. d. R. ab Vollendung des 45. Lebensjahres) durchgängig bezogen werden. Der Gesetzgeber war der Ansicht, dass jüngere erwerbsfähige und kinderlose Hinterbliebene ihren Lebensunterhalt nach Ablauf eines Übergangszeitraums selbst bestreiten können.

21 Wenn der Ehegatte vor dem 01.01.2002 verstorben ist, kommt „altes“ Recht zur Anwendung. Auch dann, wenn der Ehegatte nach diesem Zeitpunkt verstorben ist, kann die bisherige Regelung Anwendung finden; dies setzt voraus, dass die Ehe vor dem 01.01.2002 geschlossen wurde und mindestens ein Ehegatte vor dem 02.01.1962 geboren wurde.

22 Anspruch auf eine „große“ Witwen-/Witwerrente besteht, wenn die Witwe oder der Witwer das 45. Lebensjahr vollendet hat oder erwerbsgemindert ist oder wenn sie/er ein noch nicht 18-jähriges eigenes Kind oder ein noch nicht 18-jähriges Kind des/der Versicherten erzieht.

23 BVerfGE 97, 271 ff.

24 Die Ausführungen in Fußnote 21 gelten entsprechend.

25 Es gibt einige Ausnahmen; insbes. die sog. Riester-Rente bleibt anrechnungsfrei.

26 Wenn die in Fußnote 22 beschriebenen Voraussetzungen für eine „große“ Witwen-/Witwerrente nicht vorliegen, kann Anspruch auf eine „kleine“ Witwen-/Witwerrente mit einem Versorgungssatz von 25 % bestehen.

## AUSSCHLUSS DER WITWEN- BZW. WITWERRENTE BEI „VERSORGUNGSEHEN“

Bei Ehen, die nicht mindestens ein Jahr gedauert haben, besteht grundsätzlich kein Anspruch auf eine Witwen- bzw. Witwerrente. Dadurch soll in den Fällen, in denen die Ehe nur zum Zweck der Versorgung des überlebenden Ehegatten geschlossen wurde, ein Rentenanspruch ausgeschlossen werden. Die gesetzliche Vermutung, dass eine „Kurzehe“ eine Versorgungsehe darstellt, kann allerdings im Einzelfall widerlegt werden.

## FAZIT

Mit der Rentenreform 2001 ist der Bereich der Hinterbliebenenversorgung in der Gesetzlichen Rentenversicherung grundlegend neu geordnet und an die geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst worden. Fehlanreize sind reduziert worden. Wie sich diese Maßnahmen im Detail auswirken werden, lässt sich derzeit nicht quantifizieren. Aufgrund der langen Übergangsfristen werden bestimmte Reformelemente erst in Zukunft ihre Wirkung entfalten. Einen aktuellen Bedarf, die Reform nachzubessern, sieht die Kommission derzeit jedenfalls nicht. Die Entwicklung muss allerdings sorgfältig beobachtet werden.

Schließlich ist die Kommission der Ansicht, dass leistungseinschränkende Maßnahmen bei den Hinterbliebenenrenten auch deshalb unterbleiben sollten, weil diese Renten ohnehin von den generellen Leistungseinschnitten im Rentenrecht betroffen sein werden, die die Kommission vorschlägt.

- Das mit der veränderten Anpassungsformel einhergehende Absinken des Rentenniveaus betrifft auch die Hinterbliebenenrenten. Da die Riester-Renten nicht automatisch auch

eine Hinterbliebenenabsicherung umfassen, wird dieses gesunkene Sicherungsniveau nicht in jedem Fall durch die Zusatzvorsorge kompensiert.

- Wenn im Zuge der Altersgrenzenanhebung das Bezugsalter für die Berechnung der Abschläge bei den Erwerbsminderungs- und den Hinterbliebenenrenten entsprechend angepasst werden sollte, kann dies außerdem zu (höheren) Abschlägen bei Witwen- bzw. Witwerrenten führen, sofern der bzw. die Versicherte zwischen Vollendung des 60. und 65. Lebensjahres verstorben ist.

## 3.2.2.3 ABSICHERUNG UNSTETER ERWERBSVERLÄUFE

In den letzten Jahren wird immer wieder eine Zunahme von Brüchen und Instabilitäten in den Erwerbsverläufen von Versicherten konstatiert.<sup>27</sup> Dies betrifft insbesondere jüngere Menschen. Häufiger als früher gelingen die Übergänge zwischen verschiedenen Lebensphasen, wie z. B. zwischen Schule und Ausbildung, Ausbildung und Berufseinstieg, Wiedereinstieg in das Berufsleben nach Wohnortwechsel oder Kindererziehung, nicht reibungslos.<sup>28</sup> Aber auch im weiteren Verlauf des Erwerbslebens kommt es zu Beschäftigungslücken. Diese Lücken in den Erwerbsbiografien schlagen sich vielfach in einem geringeren Versorgungsniveau bei der Altersvorsorge nieder. Die Bundesregierung hat daher bereits in der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 die „Absicherung unsteter Erwerbsverläufe“ zu einem wichtigen Ziel von Strukturreformen im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung erklärt.

Als Ansatzpunkt zur Erreichung dieses Ziels hat die Bundesregierung die als Anrechnungszeiten bezeichneten beitragsfreien Zeiten im Rentenrecht gewählt.<sup>29</sup> Mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz<sup>30</sup> und dem auf die Vor-

27 Vgl. etwa Rische, Herbert [2002] in: Sozialrecht und Sozialpolitik in Europa, Festschrift für Bernd Baron von Maydell, hrsg. von Boecken u.a., S. 561 ff.

28 Stahl, Helmut [2001], Schließung von Beschäftigungslücken, DRV 2001, 327, 328.

29 Das Rentenrecht kennt drei Gruppen rentenrechtlicher Zeiten: Beitragszeiten, beitragsfreie Zeiten und Berücksichtigungszeiten. Beitragszeiten sind Zeiten, für die Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge gezahlt wurden. Beitragszeiten, zu denen auch Kindererziehungszeiten gehören, tragen zur Erfüllung von Leistungsvoraussetzungen und zur Erhöhung von Renten bei.

Beitragsfreie Zeiten sind Zeiten, in denen keine Beiträge gezahlt worden sind, die der Gesetzgeber aber aus bestimmten Gründen für rentenrechtlich relevant erachtet hat (liegt kein derartiger Tatbestand vor, handelt es sich um eine rentenrechtliche Lücke). Hierzu gehören im Wesentlichen Anrechnungs- und Zurechnungszeiten. Bestimmte Anrechnungszeiten haben neben anspruchserfüllender auch unmittelbar



schläge der Hartz-Kommission zurückgehenden „Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“<sup>31</sup> sind neue Anrechnungstatbestände geschaffen und bestehende erweitert worden. Zeiten der Krankheit vor Eintritt in das Erwerbsleben, Zeiten der Ausbildungssuche und Zeiten der Arbeitslosmeldung nach Vollendung des 58. Lebensjahrs bei eingeschränkter Vermittlungsbereitschaft stellen anders als bisher keine rentenrechtliche Lücke mehr dar. Zeiten der Arbeitsunfähigkeit, Schwangerschaft oder Arbeitslosigkeit werden nach Vollendung des 17. und vor Vollendung des 25. Lebensjahrs unter erleichterten Voraussetzungen anerkannt. Anrechnungszeiten wegen schulischer Ausbildung wurden von drei auf acht Jahre ausgeweitet, wobei allerdings – wie bei allen genannten Verbesserungen – keine zusätzlichen Entgeltpunkte erworben werden. Die neuen bzw. erweiterten Anrechnungszeiten schließen jedoch Lücken in der Versicherungsbiografie und können sich somit mittelbar rentenerhöhend auswirken, weil sie bei der Bewertung der beitragsfreien Zeiten mit berücksichtigt werden.

Darüber hinaus wird sich zeigen müssen, inwieweit die Maßnahmen des Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (z. B. Existenzgründerzuschuss, Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer) geeignet sind, die Lücken und Brüche in den Erwerbsverläufen von Versicherten zu verringern und damit Defizite in der Alterssicherung zu vermeiden oder zu minimieren. Für eine Analyse dieser Maßnahmen ist es gegenwärtig aber noch zu früh. Ihre Wirkung muss jedoch sorgfältig beobachtet werden.

Schließlich stellt sich die Frage, ob mit den im Durchschnitt zunehmend unsteten Erwerbsverläufen auch geringere Lebenserwerbseinkommen verbunden sein werden. Dies erscheint nicht zwangsläufig, wenn sich in nicht allzu ferner Zukunft die Beschäftigungssituation – auch aufgrund der demografischen Veränderungen – deutlich entspannen wird.

### 3.3 MASSNAHMEN ZUR NACHHALTIGEN SYSTEMSTABILISIERUNG

Die beständig steigende Lebenserwartung verursacht zwar Finanzierungsprobleme in den Sozialen Sicherungssystemen, eröffnet gleichzeitig aber auch Chancen für mehr Beschäftigung insbesondere älterer Arbeitnehmer. Eine höhere Erwerbsbeteiligung auch der über 50-Jährigen sollte daher vorrangiges Ziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik sein. Anreize zur Frühverrentung müssen konsequent abgebaut werden. Doch reicht eine Annäherung des durchschnittlichen an das bislang geltende gesetzliche Rentenalter allein nicht aus. Dies wird daran deutlich, dass der Anstieg der ferneren Lebenserwartung bei unverändertem gesetzlichen Rentenalter eine permanente Leistungsausweitung bedeutet. Aus diesem Grund plädiert die Kommission für eine langfristig angelegte Anhebung des gesetzlichen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre.

Darüber hinaus schlägt die Kommission die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors vor, mit dessen Hilfe die Verschiebungen im Verhältnis von Rentenempfängern zu Beitragszahlern bei der jährlichen Rentenanpassung berücksichtigt werden soll. Damit wird ein automatischer Stabilisator in das Rentensystem eingebaut, der dessen Immunität gegen

rentenerhöhende Wirkung (z. B. die ersten drei Jahre der Schulausbildung nach Vollendung des 17. Lebensjahrs). Zurechnungszeiten werden bei Erwerbsminderungsrenten und bei Hinterbliebenenrenten den bis zum Versicherungsfall zurückgelegten Zeiten hinzugerechnet, wenn der Versicherte das 60. Lebensjahr noch nicht erreicht hatte. Für die Zurechnungszeiten werden Entgeltpunkte ermittelt, die die Rente erhöhen.

Berücksichtigungszeit ist die Zeit der Erziehung eines Kindes bis zu dessen vollendetem zehnten Lebensjahr. Berücksichtigungszeiten wirken für den begünstigten Elternteil zwar nicht unmittelbar rentenerhöhend, sie tragen aber zur Erfüllung von bestimmten Anspruchsvoraussetzungen (z. B. 35-jährige Wartezeit) bei und können eine verbesserte Bewertung beitragsfreier Zeiten bewirken.

<sup>30</sup> Vgl. Fußnote 2.

<sup>31</sup> Gesetz vom 23.12.2002, BGBl. I S. 4607.

Veränderungen der demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen deutlich erhöht.

Insgesamt wird mit den vorgeschlagenen Maßnahmen erreicht, dass der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 nicht über 22 % steigt und gleichzeitig ein ausreichendes Rentenniveau aufrechterhalten wird. Dies trägt zur Begrenzung der Abgabenlast des Faktors Arbeit bei und erhöht damit die Beschäftigungschancen. Letztlich wird die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung auf eine nachhaltige Grundlage gestellt. Hinzu kommt, dass die intergenerative Lastverteilung gleichmäßiger gestaltet wird.

Die Kommission ist der Auffassung, dass das Ziel, bis zum Jahr 2030 einen Beitragssatz von 22 % nicht zu überschreiten, in einer alternden Gesellschaft mit einer zudem niedrigen Geburtenquote nur durch Maßnahmen zu verwirklichen ist, die auf der Leistungsseite der gesetzlichen Rentenversicherung ansetzen. Unter 3.4 wird ausgeführt, dass mit einnahmenseitigen Maßnahmen regelmäßig nur kurzfristige Entlastungseffekte zu erzielen sind, wenn sie nicht tragenden Prinzipien des Rentenrechts zuwiderlaufen sollen.

Auf der Leistungsseite bieten sich zwei Ansatzpunkte an, mit denen auf die demografische Entwicklung reagiert werden kann: Zum einen erscheint angesichts der sich beständig verlängernden durchschnittlichen Lebenserwartung eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit und damit eine Anhebung des Renteneintrittsalters konsequent. Daher wird eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre vorgeschlagen.

Zum anderen beruht die für die Gesetzliche Rentenversicherung problematische Verschlechterung des Verhältnisses von Beitragszahlerinnen und -zahlern zu Rentnerinnen und Rentnern zu einem guten Teil auch auf der anhaltend niedrigen Geburtenrate, die auch niedrigere Erwerbstätigenzahlen zur Folge hat. Dieser Umstand muss im Rahmen der Ren-

tenanpassung Berücksichtigung finden. Deshalb schlägt die Kommission vor, die Renten Anpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor zu ergänzen, durch den auch die Veränderungen des Verhältnisses von Beitragszahlerinnen und -zahlern zu Rentenbeziehern die Höhe der Anpassungssätze mit beeinflussen. Dieser Nachhaltigkeitsfaktor hat eine selbststabilisierende Funktion<sup>32</sup>, da er automatisch auf Verschiebungen der Demografie und der Erwerbstätigkeit reagiert.

Das Zusammenwirken beider Maßnahmen – Anhebung der Altersgrenze und Modifizierung der Anpassungsformel – entlastet die Rentenfinanzen nachhaltig. Auf der Grundlage der nach Ansicht der Kommission zu erwartenden ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen kann bis zum Jahr 2030 ein Beitragssatz von 22 % gehalten werden, ohne dass das Versorgungsniveau künftiger Rentenbezieher in die Nähe einer bloßen Grundversorgung rückt.

Die angestrebten Neuregelungen sollen von flankierenden Maßnahmen begleitet werden. Neben einer Ausweitung der Möglichkeit des vorzeitigen Rentenbezugs für besonders langjährig Versicherte sind Maßnahmen zur Stärkung der Erwerbsbeteiligung Älterer notwendig. Außerdem unterbreitet die Kommission Vorschläge, die zu einer verbesserten Akzeptanz und größeren Verbreitung der Riester-Rente beitragen sollen.

### 3.3.1 ANHEBUNG DES GESETZLICHEN RENTENALTERS

Die Kommission ist der Ansicht, dass es angesichts der weiter steigenden Lebenserwartung – bis 2030 um gut drei Jahre – zu einer Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf Dauer keine Alternative gibt. Die Kommission hält aus heutiger Sicht eine Heraufsetzung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre für angemessen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation, die einer generellen Verlängerung der Lebensarbeits-

<sup>32</sup> Der erwartete zukünftige Anstieg der Erwerbsbeteiligung führt nicht nur zu einem c.p. niedrigeren Beitragssatz. Ein Teil der Mehreinnahmen wird vielmehr für stärkere Rentenanpassungen verwendet. Sollte die Erwerbsbeteiligung wider Erwarten weniger stark steigen, fällt die deshalb erforderliche Anhebung des Beitragssatzes entsprechend geringer aus.

zeit entgegensteht, kann eine solche Maßnahme nicht kurzfristig umgesetzt werden. Die Kommission schlägt deshalb vor, mit der Altersgrenzenanhebung im Jahr 2011 zu beginnen und sie in langen Stufen über einen Zeitraum von 24 Jahren vorzunehmen.<sup>33</sup>

Eine gesetzliche Festlegung der Anhebung sollte noch in der laufenden Legislaturperiode erfolgen. Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz gebietet es, dass die Versicherten wie die Unternehmen sich rechtzeitig auf diese Rechtsänderung einstellen können.

Die Zeit zwischen Verabschiedung und Wirksamwerden der Altersgrenzenanhebung muss der Gesetzgeber nutzen, den rechtlichen und tatsächlichen Rahmen für eine höhere Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer zu schaffen. Der internationale Vergleich zeigt, dass dies möglich ist. Sowohl vor Beginn der Anhebung als auch während der Anhebungsphase ist beständig zu prüfen, ob die unterstellte Entwicklung der Rahmenbedingungen tatsächlich eintritt. Zu diesem Zweck muss der Rentenversicherungsbericht spätestens ab dem Jahr 2008 um eine entsprechende Darstellung ergänzt werden.

### 3.3.1.1 AUSGANGSSITUATION

In der Gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter lag die Altersgrenze ursprünglich bei 70 Jahren und wurde im Jahr 1916 auf 65 Jahre herabgesetzt. In der 1912 gegründeten Angestelltenversicherung lag die Altersgrenze von Beginn an bei 65 Jahren. Zwar sind in den folgenden Jahrzehnten für bestimmte Personengruppen (Arbeitslose, Frauen, schwerbehinderte Menschen, langjährig Versicherte) besondere vorgezogene Altersrenten eingeführt worden, die bei Vorliegen bestimmter versicherungsrechtlicher und persönlicher Voraussetzungen bereits vor Vollendung des 65. Lebensjahres in Anspruch genommen werden können. Die Altersgrenze für die Inanspruch-

nahme der Regelaltersrente, die nur die Erfüllung einer Mindestversicherungszeit voraussetzt, blieb aber unverändert bei 65 Jahren.

Die fernere Lebenserwartung der 65-Jährigen in Deutschland hat sich jedoch allein seit 1960 um rund drei Jahre bei Männern und sogar vierinhalb Jahre bei Frauen erhöht. Damit ist auch die Dauer des Rentenbezugs erheblich gestiegen. Die durchschnittlichen Laufzeiten in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten haben sich – auch vor dem Hintergrund des gesunkenen durchschnittlichen Rentenzugangsalters – in den alten Bundesländern in der Zeit von 1960 bis 2002 bei den Versichertenrenten um rund zwei Drittel verlängert. Für die Zukunft zeichnet sich ein weiterer erheblicher Anstieg der durchschnittlichen ferneren Lebenserwartung ab. Die Kommission erwartet zwischen 2000 und 2030 eine Verlängerung um 2,6 Jahre bei Männern und um 3,1 Jahre bei Frauen. Dies hat zur Folge, dass die Summe der Rentenzahlungen immer weiter ansteigt. Ohne korrigierende Eingriffe in das Rentenrecht würde die daraus resultierende Finanzierungslast den jeweiligen Beitragszahlerinnen und -zahlern aufgebürdet. Das Finanzierungsvolumen des Umlageverfahrens würde erheblich ausgeweitet.

### 3.3.1.2 LÖSUNGSANSATZ: ANHEBUNG DER REGELALTERSGRENZE

Die bereits mit der Rentenreform 1992 eingeleitete Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen von 60 bzw. 63 Jahren auf 65 Jahre wird bald abgeschlossen sein (vgl. auch Kasten 3-3, nächste Seite). Das effektive Rentenalter wird sich deshalb erhöhen.

Daher stellt die Anhebung der Regelaltersgrenze – neben einer Reform des Anpassungsverfahrens bei den Renten – einen geeigneten Ansatzpunkt für eine weitere Bewältigung der demografisch bedingten Belastungen der Gesetzlichen Rentenversicherung dar. Die Kom-

<sup>33</sup> So auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2001/02, Textziffer 260.

### KASTEN 3-3: RENTEN WEGEN ALTERS IN DER RENTENVERSICHERUNG DER ARBEITER UND ANGESTELLTEN NACH GELTENDEM RECHT

(Nach Abschluss der Heraufsetzung der vorzeitigen Altersgrenzen, ohne Berücksichtigung von Vertrauensschutz- bzw. Übergangsregelungen)

#### Regelaltersrente

Altersgrenze: 65 Jahre  
Anspruchsvoraussetzung: 5 Jahre Mindestversicherungszeit (Wartezeit)

#### Altersrente für langjährig Versicherte

Altersgrenze: 65 Jahre  
Anspruchsvoraussetzung: 35 Jahre Wartezeit  
Vorzeitiger Bezug möglich ab: 62 Jahren

#### Altersrente für schwerbehinderte Menschen

Altersgrenze: 63 Jahre  
Anspruchsvoraussetzungen: 35 Jahre Wartezeit; Anerkennung als schwerbehindert (Grad der Behinderung mind. 50)  
Vorzeitiger Bezug möglich ab: 60 Jahren

#### Altersrente für Frauen

Altersgrenze: 65 Jahre  
Anspruchsvoraussetzungen: vor 1952 geboren; 15 Jahre Wartezeit; nach Vollendung des 40. Lebensjahres mehr als zehn Jahre Pflichtbeiträge für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit  
Vorzeitiger Bezug möglich ab: 60 Jahren

#### Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit

Altersgrenze: 65 Jahre  
Anspruchsvoraussetzungen: vor 1952 geboren; 15 Jahre Wartezeit; in den letzten zehn Jahren vor Rentenbeginn acht Jahre Pflichtbeiträge für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit; nach Erreichen des Alters von 58 1/2 Jahren insgesamt 52 Wochen arbeitslos sowie Arbeitslosigkeit bei Rentenbeginn oder 24 Monate Altersteilzeitarbeit im Sinne des Altersteilzeitgesetzes.  
Vorzeitiger Bezug möglich ab: 60 Jahren

mission ist der Ansicht, dass Maßnahmen, die an der Altersgrenze ansetzen und solche, die die Anpassung betreffen, einander ergänzen müssen: Eine veränderte Rentenanpassung betrifft sowohl Rentenzugang als auch Rentenbestand und bewirkt damit eine breite, generationenübergreifende Lastenverteilung. Daneben erscheint es aber geboten, mittels einer Altersgrenzanhebung gezielt die künftigen Rentnergenerationen zu erfassen, denen die verlängerte Rentenlaufzeit zugute kommt.

Die Kommission spricht sich für eine Anhebung der Regelaltersgrenze um zwei Jahre auf 67 Jahre aus. Die Anhebung soll in Stufen von einem Monat pro Geburtsjahrgang erfolgen. Die Anhebung beginnt mit dem Geburtsjahrgang 1946. Für diesen Jahrgang gilt eine Altersgrenze von 65 Jahren und einem Monat. Der erste Jahrgang, für den die Altersgrenze von 67 Jahren gilt, ist der Geburtsjahrgang 1969.

Im internationalen Vergleich scheint Deutschland damit eine Vorreiterrolle innezuhaben. In den Ländern der Europäischen Union sind zwar vielfach ebenfalls Anhebungen der Regelaltersgrenzen eingeleitet worden. Dort ist jedoch die Zielgröße regelmäßig das 65. Lebensjahr.<sup>34</sup> Lediglich in Dänemark gibt es zurzeit bei der Volksrente eine Altersgrenze von 67 Jahren; diese ist für künftige Rentenbezieher jedoch wieder auf 65 Jahre gesenkt worden.

Allerdings sind Altersgrenzen in verschiedenen Rentensystemen nicht ohne weiteres vergleichbar. Eine niedrige Grenze, die mit einem geringen Rentenniveau und hohen Zuschlägen bei aufgeschobenem Rentenbezug gekoppelt ist, entspricht beispielsweise in ihren Wirkungen letztlich einer höheren Altersgrenze mit entsprechenden Abschlägen bei vorgezogenem Bezug.

Außerdem gibt es außerhalb der EU durchaus Länder, die eine Altersgrenze von 67 Jahren kennen, wie etwa die USA oder Norwegen. Zudem dürften die neuen demografischen Erkenntnisse, die nicht auf Deutschland beschränkt sein werden, auch innerhalb und außerhalb der EU eine neue Diskussion zur Anhebung des Rentenalters auslösen. Aus den Niederlanden und aus der Schweiz ist bereits zu vernehmen, dass ein Rentenalter von 67 Jahren diskutiert wird.<sup>35</sup> In Japan wird sogar eine Anhebung des Rentenalters auf 69 Jahre erwogen.<sup>36</sup>

Die Annäherung des tatsächlichen an das gesetzliche Renteneintrittsalter ist unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten anzustreben, um das Produktionspotenzial der Volkswirtschaft nach Möglichkeit zu vergrößern. Für die nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung ist diese Absicht nach Einführung der Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn aber nur von zweitrangiger Bedeutung (siehe Kasten 3-4, nächste Seite).

### VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE ANHEBUNG DER ALTERSGRENZE

Eine längere Lebensarbeitszeit kann nur dann verwirklicht werden, wenn Ältere eine tatsächliche Chance zur Weiterarbeit haben. Hier wird die – schon aus demografischen Gründen zu erwartende – Besserung der Arbeitsmarktlage allein nicht ausreichen. Expertisen, die von Kommissionsmitgliedern vorgelegt wurden, haben die Notwendigkeit hervorgehoben, die Anreize für längere Erwerbsbiografien auch durch gesetzgeberische Maßnahmen zu stärken. Der internationale Vergleich zeigt, dass die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer bei geeigneten Rahmenbedingungen und entsprechender Politikgestaltung durchaus veränderbar ist. So weisen Länder, in denen die Frühverrentung nicht als arbeitsmarktpolitisches Instrument eingesetzt wurde, höhere Erwerbsquoten Älterer auf.<sup>37</sup> Wichtig ist die Einsicht, dass Frühverrentung durch den damit verbundenen Anstieg der Lohnzusatzkosten eher Arbeitslosigkeit schafft als verringert.

Deswegen kommt dem Aspekt der lebenslangen Weiterqualifizierung entscheidende Bedeutung zu. Hier sind die Unternehmen gefordert, entsprechende Angebote zu schaffen. Auf Arbeitnehmerseite setzt dies eine Bereitschaft voraus, solche Angebote anzunehmen. Schließlich müssen die gesundheitlichen Voraussetzungen für eine verlängerte Lebensarbeitszeit gegeben sein. Insofern werden der Präventions- und der Rehabilitationsgedanke in Zukunft größeres Gewicht erlangen. Einzelheiten hierzu finden sich in Kasten 3-5. Schließlich bedarf es einer Anpassung von Normen außerhalb des Rentenrechts, die an die Vollendung des 65. Lebensjahres anknüpfen. Dies gilt beispielsweise für arbeitsrechtliche Regelungen oder die Vorschriften des Grundversicherungsgesetzes.

34 Vgl. Übersicht bei Heidel, Susanne [2003], Altersgrenzen im europäischen Vergleich, in: DAngVers 2003, S. 123.

35 Die Welt vom 27.05.2003 bzw. FAZ vom 30.05.2003.

36 Heidel, a.a.O., S. 126

37 Vgl. Gruber, Jonathan David Wise [1999], Social Security and Retirement Around the World, Chicago/London.

### KASTEN 3-4: ANHEBUNG DES TATSÄCHLICHEN ODER DES GESETZLICHEN RENTENEINTRITTSALTERS?

Mit dem Vorschlag der Kommission, das gesetzliche Renteneintrittsalter von heute 65 Jahren ab 2011 um einen Monat pro Jahr bis auf 67 Jahre im Jahr 2035 anzuheben, soll zum einen der mit der lebenserwartungsbedingt steigenden Rentenbezugsdauer verbundenen permanenten Leistungsausweitung in der Gesetzlichen Rentenversicherung Rechnung getragen werden. Darüber hinaus kommt es aber entscheidend darauf an, die Lohnzusatzkosten zu senken, um die Beschäftigungschancen insbesondere auch der älteren Arbeitnehmer zu verbessern.

Mit der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters soll der Anstieg der durchschnittlichen Rentenbezugsdauer begrenzt werden. Durch die damit verbundene Verringerung des Verhältnisses von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlerinnen und -zahlern wird unter sonst gleichen Bedingungen eine Dämpfung des demografisch bedingten Beitragssatzanstiegs bewirkt.

Eine Annäherung des tatsächlichen durchschnittlichen Renteneintrittsalters von derzeit 60,4 Jahren für „Versichertenrenten“ bzw. 62,7 Jahre für „Renten wegen Alters“ an das heute gültige gesetzliche Rentenalter von 65 Jahren hätte dagegen kaum nachhaltige Wirkungen auf den Beitragssatz. Die Abschläge bei vorgezogenem Rentenbeginn stellen spiegelbildlich Zuschläge für einen Verzicht auf die Frührente dar. Wird nun der durchschnittliche Rentenbeginn hinausgeschoben, hat dies zur Folge, dass die Renten zwar später ausgezahlt werden, dann aber erheblich höher ausfallen. Hier wirken nicht nur die nun als Zuschläge interpretierten Abschläge rentensteigernd, sondern auch die zusätzlichen Entgeltpunkte, die im Fall der Weiterarbeit noch erworben werden. Für die Rentenversicherung bedeutet ein Hinausschieben des tatsächlichen Renteneintrittsalters letztlich nur vorübergehend eine Entlastung. Wenn die höheren Renten ausgezahlt werden müssen, wird dieser Effekt jedoch wieder eingeholt. Insofern ist auf diesem Wege in der Tat keine nachhaltige Dämpfung des Beitragssatzes zu erreichen.

Eigene Berechnungen weisen darauf hin, dass die Abschläge in Höhe von 3,6% pro Jahr vorgezogenen Renteneintritts zwar am unteren Rand liegen, aber dennoch für ein umlagefinanziertes Rentensystem als annähernd versicherungsmathematisch korrekt angesehen werden können. Dies bedeutet, dass mit diesen Abschlägen der Beitragssatz zur Rentenversicherung gegen eine Variation des Renteneintrittsverhaltens weitgehend immunisiert wird. Wenn dies aber so ist, kommt es zur dauerhaften Beeinflussung des Beitragssatzes nicht auf das tatsächliche, sondern auf das gesetzliche Rentenalter an, von dem aus die Abschläge bemessen werden.

Wenngleich die Anhebung des tatsächlichen durchschnittlichen Renteneintrittsalters von geringer nachhaltiger Bedeutung für die Finanzen der Rentenversicherung ist, so ist doch darauf hinzuweisen, dass die Frühverrentung eine erhebliche Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen darstellt. Die teilweise „Stilllegung“ des Produktionsfaktors Arbeit vermindert das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial, das Volkseinkommen und schließlich auch die Bemessungsgrundlagen für Steuern und sonstige Sozialbeiträge. Insofern hat die Forderung nach einer Annäherung des tatsächlichen an das gesetzliche Rentenalter durchaus ihre Berechtigung und wird auch von der Kommission geteilt. Auch aus diesem Grund ist im Rentenkonzept der Kommission beispielsweise vorgesehen, den Zeitpunkt für den frühestmöglichen Renteneintritt, der bereits nach geltendem Recht ab 2012 generell auf 62 Jahre angehoben wird, parallel zur Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters allmählich auf 64 Jahre anzuheben.

Die Kommission hat eine lange zeitliche Perspektive bei der Altersgrenzenanhebung gewählt, damit zuvor die Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen eingeleitet werden kann. Gleichwohl muss sowohl vor Beginn der Anhebung als auch während der Anhebungsphase immer wieder geprüft werden, ob die unterstellte Verbesserung der Rahmenbedingungen tatsächlich eintritt. Zu diesem Zweck muss der Rentenversicherungsbericht spätestens ab dem Jahr 2008 um eine detaillierte Darstellung ergänzt werden, wie sich die Anhebung der Altersgrenzen (voraussichtlich) auf die wirtschaftliche und soziale Situation älterer Arbeitnehmer sowie auf die Arbeitsmarktlage und die Finanzlage der Rentenversicherung und anderer öffentlicher Haushalte auswirkt. Im Jahr 2008

kann im Übrigen auch beurteilt werden, wie sich die zurzeit noch laufende Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen ausgewirkt hat.

Die Abschläge bei einem vorgezogenen Renteneintritt (3,6% pro Jahr) bzw. die Zuschläge bei einem hinausgeschobenen Rentenbeginn (6,0% pro Jahr) über das Regelzugangsalter hinaus sind für ein umlagefinanziertes Rentensystem näherungsweise angemessen. Sie können in dem Sinne als „versicherungsmathematisch korrekt“ interpretiert werden, als eine Frühverrentung mit diesen Abschlägen keinen Druck zur dauerhaften Anhebung der Beitragssätze auslöst.<sup>38</sup> Es entstehen allerdings Vorfinanzierungskosten aufgrund der früheren Rentenauszahlung. Diese werden im Lauf

<sup>38</sup> Vgl. Ohsmann, Sabine, Ulrich Stolz und Reinhold Thiede [2003], Rentenabschläge bei vorgezogenem Rentenbeginn: Welche Abschläge sind „richtig“?, in: DAngVers, 2003, S. 171-179.

### KASTEN 3-5: MÖGLICHKEITEN ZUR STÄRKUNG DER ERWERBSBETEILIGUNG ÄLTERER

Die demografische Entwicklung impliziert einen stark und nachhaltig steigenden Anteil der älteren Beschäftigten am Erwerbspersonenpotenzial. Gelingt es, die künftige Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu steigern, kann damit ein Teil der Lücken ausgefüllt werden, die durch den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials entstehen. Politisches Ziel muss vor diesem Hintergrund insbesondere eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen in der Altersgruppe der über 55-Jährigen sein. Wenn ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer länger arbeiten sollen, müssen bald die Voraussetzungen dafür geschaffen werden. Dies setzt ein grundsätzliches Umdenken von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, aber insbesondere auch bei den Unternehmen voraus. Ältere Arbeitnehmer müssen stärker als „Produktivitätspotenzial“ und nicht als „personalwirtschaftliche Dispositionsmasse“ verstanden werden. Auch für die langfristige Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ist eine Neuorientierung des Arbeitsmarktes mit verbesserten Erwerbsmöglichkeiten für Ältere von zentraler Bedeutung.

Die Weiterqualifizierung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im mittleren Alter ist – wie internationale Erfahrungen zeigen – der Schlüssel zu höheren Erwerbsquoten Älterer.<sup>39</sup> Nur das lebenslange Lernen ermöglicht es, längerfristig mit der technologischen Entwicklung Schritt zu halten. Insbesondere sind hierbei Qualifizierungsanforderungen entscheidend, die aus den Informations- und Kommunikationstechniken und der verstärkten Globalisierung der Produktion erwachsen. Dabei wird bei haushalts-, unternehmens- und personenbezogenen Dienstleistungen in der Zukunft mit deutlichen Beschäftigungszuwächsen zu rechnen sein, wobei der Trend in Richtung immer anspruchsvoller Tätigkeiten mit der Folge weiter steigender Qualifikationsanforderungen geht. Insgesamt müssen die Weiterbildungsangebote verstärkt auf die spezifischen Bedingungen Älterer zugeschnitten werden. Bislang stehen kurzfristige betriebswirtschaftliche Überlegungen diesem Ziel oft entgegen. Je kürzer die verbleibende Erwerbsphase, umso weniger lohnen sich Investitionen in die Qualifikation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze und eine damit angestrebte erhöhte Beschäftigung auch älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wirkt insofern in die richtige Richtung, weil dadurch die Weiterbildung für Beschäftigte und Arbeitgeber auf eine verlässlichere Planungsgrundlage gestellt wird. Zu prüfen wäre, ob der Gesetzgeber einen Anspruch und ggf. auch eine Verpflichtung zur Weiterbildung regeln sollte. Im Übrigen sind in diesem Zusammenhang auch die Parteien auf Tarifvertrags- und betrieblicher Ebene gefordert, entsprechende Rahmenbedingungen und Vereinbarungen zu schaffen.

Auch die Arbeitsplatzgestaltung und Berufsplanung muss an einen im Durchschnitt späteren Renteneintritt angepasst werden. Je später der durchschnittliche Renteneintritt erfolgt, desto lohnender werden Arbeitsplatzgestaltung und Karriereplanung im Vergleich zur bislang häufig praktizierten Externalisierung älterer Beschäftigter zu Lasten der Sozialversicherungen. Bislang war es aus einzelbetrieblicher Sicht häufig kostengünstiger, Beschäftigte in den Vorruhestand freizusetzen, als Mittel in die altersgerechte Gestaltung von Arbeitsplätzen und die Einrichtung betrieblicher Personalentwicklungspläne zu investieren. Auch für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer selber steigt angesichts des erwartbaren Rentenniveaus die Notwendigkeit zur verstärkten Vorsorge im Sinne höherer Weiterbildungsanstrengungen als notwendige Bedingung für eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Eine Möglichkeit der Stärkung der Weiterbildung in Richtung einer stärkeren betrieblichen Anpassungsflexibilität besteht z. B. darin, bei beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen diese Zeiten für berufliche Weiterbildung zu nutzen. Antizyklische Qualifizierungsstrategien würden langfristig Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe verbessern. Bei diesen Maßnahmen sind allerdings nicht allein der Gesetzgeber, sondern ebenso die Tarifvertragsparteien sowie die zuständigen Gremien auf betrieblicher Ebene gefordert.

Neben dem Aspekt der lebenslangen Weiterqualifizierung müssen auch die Möglichkeiten zum Erhalt der gesundheitlichen Voraussetzungen für eine verlängerte Lebensarbeitszeit verbessert werden. Insofern werden der Präventions- und der Rehabilitationsgedanke in Zukunft noch größeres Gewicht erlangen müssen. Das Beispiel der gesetzlichen Unfallversicherung zeigt, wie erfolgreich Maßnahmen zur präventiven Gesundheitsförderung und zum betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz sind. Zur rechtzeitigen Vermeidung von altersspezifischen Berufsrisiken könnten verstärkt betriebliche Früherkennungssysteme (z. B. Gesundheits- und Qualifikationszirkel) implementiert werden. Auch die Rehabilitationsleistungen der gesetzlichen Rentenversicherung tragen nachweislich erfolgreich zum Erhalt der Erwerbsfähigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei.<sup>40</sup> Bei Anhebung der Altersgrenzen und Verlängerung der Erwerbsphase kommt es im Bereich der Rehabilitationsleistungen zu Umschichtungen von der gesetzlichen Krankens- zur Rentenversicherung. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission die Überprüfung der mit dem Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz 1996 eingeführten Deckelung der Rehabilitationsausgaben.

Darüber hinaus gilt es generell, Anreize zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit zu verstärken. Das erste und zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt enthalten bereits eine Reihe positiver Ansätze zur Förderung des

39 Vgl. u. a. Enquête-Kommission „Demografischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Schlussbericht vom 28.03.2002, S.90 ff. und Koller, Barbara und Hans-Eberhard Plath [2000], Qualifikation und Qualifizierung älterer Arbeitnehmer, MittAB 1/2000, 112-125.

40 Vgl. u. a. Irle, Hanno et al. [1998], Sozialmedizinische Prognose nach stationärer medizinischer Rehabilitation in der Angestelltenversicherung, Praxis Klinische Verhaltensmedizin und Rehabilitation, 51-60.

### KASTEN 3-5: MÖGLICHKEITEN ZUR STÄRKUNG DER ERWERBSBETEILIGUNG ÄLTERER (FORTSETZUNG)

Verbleibs und des Wiedereinstiegs in Arbeit älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: die Ausweitung der erleichterten Befristung von Arbeitsverhältnissen von Arbeitnehmern ab 52 Jahren, die Befreiung des Arbeitgebers von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung bei der Einstellung älterer Arbeitsloser ab 55 Jahren sowie die Einführung einer Lohnversicherung bei Arbeitnehmern ab 50 Jahren, die eine niedriger bezahlte Arbeit annehmen. Darüber hinaus sollten Ältere bei der Vermittlung und den Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenüber den Jüngeren nicht benachteiligt werden. Die geplante Verkürzung der Bezugsdauer für Arbeitslosengeld ist zu begrüßen, weil sie die Bereitschaft der älteren Arbeitslosen erhöhen wird, wieder eine neue Tätigkeit aufzunehmen (Versicherungsleistung statt Versorgungsleistung). Flankierend hierzu sollten auch Frühverrentungsanreize wie die vereinfachten Berechtigungskriterien für den Bezug von Arbeitslosengeld ab dem 58. Lebensjahr entfallen. Eine Lockerung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes könnte ebenfalls dazu beitragen, die Langzeitarbeitslosigkeit bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern abzubauen.

Der internationale Vergleich zeigt, dass die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer bei geeigneten Rahmenbedingungen und entsprechender Politikgestaltung durchaus veränderbar sind. Zentrale Ansatzpunkte finden sich in den Regelungen des Arbeitsrechts. So verringern tarifliche Kündigungs- und Entgeltsschutzregelungen und insbesondere altersabhängige Kündigungsschutzregelungen letztlich die Einstellungschancen älterer Arbeitssuchender. Die einseitige Nutzung von Vorruhestandsregelungen als Mittel des Personalabbaus führt zur vermehrten Freisetzung älterer Arbeitnehmer. Die vielfach praktizierte Senioritätentlohnung erhöht das Arbeitslosigkeitsrisiko Älterer. Dagegen erleichtern Möglichkeiten zur befristeten Beschäftigung von Älteren deren Einstellungschancen. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit längerer Lebensarbeitszeiten könnte durch die Abschaffung des Blockmodells im Rahmen der Altersteilzeitregelungen gestärkt werden.

des Rentenbezugs aber durch die abschlagsbedingt verminderte Rente in etwa wieder aufgewogen. Ein Anreiz zur Frühverrentung dürfte jedoch auch mit diesen Abschlägen noch bestehen, wenn die individuelle Zeitpräferenz höher als die Rendite des Umlageverfahrens ist, die sich aus der Rentenanpassungsformel

ergibt und somit eng an die Lohnentwicklung gekoppelt ist.<sup>41</sup> Im Übrigen gehen durch die Frühverrentung nicht nur Beitragseinnahmen für die Rentenversicherung verloren, sondern auch in den übrigen Sozialversicherungszweigen. Gleiches gilt für die Steuereinnahmen des Staates. Letztlich bedeutet der vorgezogene

### KASTEN 3-6: ZUR ERMITTLUNG „FAIRER“ RENTENABSCHLÄGE

Die aktuelle Diskussion um die richtige Bemessung der Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn basiert in der Regel auf einem Vergleich zwischen dem Barwert der Rentenzahlungen bei vorzeitigem Renteneintritt und dem Barwert der Rentenzahlungen abzüglich der noch zu entrichtenden Beiträge bei einem hinausgeschobenen Rentenbeginn. Stimmen diese Barwerte überein, spricht man von „fairen Abschlägen“. Diese Definition ist jedoch weniger eindeutig als es auf den ersten Blick scheint. Tatsächlich sind hier zwei grundsätzliche Perspektiven zu unterscheiden. Zum einen kann das Augenmerk auf die Stabilität der Beitragssätze gelegt werden. In diesem Fall soll von der Frühverrentung kein Druck zur Anhebung der Beitragssätze ausgehen. Dies ist immer dann gewährleistet, wenn die Zahlungsströme mit der Anpassungsrate der Renten diskontiert werden. In Rentensystemen mit Lohnanpassung wäre der unter diesem Blickwinkel angemessene Diskontierungssatz die Lohnwachstumsrate. Da die Renten mit der gleichen Rate wachsen wie sie diskontiert werden, entspricht der Barwert hier praktisch der einfachen Summe der Zahlungen. Die gegenwärtigen Abschläge von 3,6 % pro Jahr vorgezogenen Rentenbeginns erscheinen auch nach dieser Berechnungsmethode zwar recht gering bemessen, aber noch angemessen, insbesondere wenn lange Rentenlaufzeiten unterstellt werden, wie sie für Frauen oder auch für Männer zuzüglich Hinterbliebenenversorgung typisch sind.

Unter einem anderen Blickwinkel kann gefordert werden, dass von der Rentenversicherung kein Anreiz zur Frühverrentung ausgehen soll. In diesem Fall sind die künftigen Zahlungen mit der individuellen Zeitpräferenzrate zu diskontieren, die die Vorliebe für den Gegenwartskonsum im Vergleich zum hinausgeschobenen Konsum wiedergibt. Eine geeignete Annäherung an diese Zeitpräferenzrate stellt der Kapitalmarktzins dar. Er gibt an, um wie viel der zukünftige Konsum höher ausfallen könnte, wenn heute auf den Konsum verzichtet wird. Er gibt praktisch den „Preis“ für den vorgezogenen Konsum wieder. Bei einer Zeitpräferenzrate, die über der Lohnwachstumsrate liegt, kommt es zu einer „echten“ Diskontierung, d. h. der Barwert der künftigen Zahlungen ist kleiner als die bloße Summe. Die „fairen Abschläge“ fallen bei dieser Berechnungsmethode c. p. größer aus, weil die noch zu leistenden Beitragszahlungen bei hinausgeschobenem Rentenbeginn relativ stark gewichtet werden, während die durch die Abschläge geminderten Renten bei Frühverrentung relativ gering ins Gewicht fallen. Nach dieser Berechnungsmethode scheinen die Abschläge von 3,6 % pro Jahr deutlich zu niedrig bemessen. Sie dürften die Weiterarbeit im Alter „implizit besteuern“ und somit einen Anreiz bieten, vorzeitig in Rente zu gehen.

<sup>41</sup> Eine Diskussion der Veränderung des tatsächlichen Renteneintrittsalters als Folge verschiedener Reformoptionen findet sich bei Berkel, Barbara und Axel Börsch-Supan [2003], Renteneintrittsentscheidungen in Deutschland: Langfristige Auswirkungen verschiedener Reformoptionen, MEA Diskussionspapier Nr. 31-2003.



Rentenbezug immer auch eine Einschränkung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials. Aus diesem Grund sind jegliche Anreize zur Frühverrentung abzubauen.

Die Rentenabschläge dürften – ebenso wie eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters – Ausweichreaktionen zur Folge haben. So kann ein Teil der Abschläge im Fall der Erwerbsminderungsrente oder der Schwerbehindertenrente vermieden werden. Hier wird darauf zu achten sein, dass diese besonderen Rentenformen tatsächlich nur dem Personenkreis eröffnet werden, der gemäß der Intention des Gesetzgebers hierfür vorgesehen ist.

#### ANPASSUNG DER MÖGLICHKEITEN ZUM VORZEITIGEN RENTENBEZUG

Die Möglichkeiten, Altersrenten bis zu drei Jahre vorzeitig mit Abschlägen von bis zu 10,8 % zu beziehen, sollten erhalten bleiben. Um das bestehende Gefüge von Regelaltersgrenze und vorgezogenen Altersgrenzen zu bewahren, müssen die Altersgrenzen für die vorgezogenen Altersrenten und auch das jeweils geltende Mindestalter für den vorzeitigen, abschlagsbehafteten Rentenbezug parallel zur Regelaltersgrenze angehoben werden. Das bedeutet, dass die Anhebung auch insoweit mit dem Geburtsjahrgang 1946 beginnt und pro Jahrgang einen Monat beträgt. Die Einzelheiten können Tabelle 3-2 (nächste Seite) entnommen werden.

Durch eine Parallelanhebung der Regelaltersgrenze und der Zeitpunkte für den frühestmöglichen vorzeitigen Rentenbezug (mit Abschlägen) wird sichergestellt, dass die bisherige maximale Abschlagshöhe (10,8 %; übergangsweise bei der Altersrente für Frauen und bei der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit 18 %) nicht erhöht wird. Allerdings ist der Zeitabstand zwischen der vorgeschlagenen Rechtsänderung und dem beabsichtigten Rentenbeginn hier

deutlich kürzer als bei den Altersgrenzen von 65 bzw. 63 Jahren. Ein Versicherter des Jahrgangs 1946, der den Bezug einer vorzeitigen Altersrente ab Vollendung des 60. Lebensjahrs im Jahr 2006 geplant hatte, ist bei einer angenommenen Rechtsänderung im Jahr 2004 bereits 58 Jahre alt und steht zwei Jahre vor dem Renteneintritt. Daher sollte zumindest dann, wenn bereits konkrete Dispositionen für den Übergang in die Rente getroffen wurden, das nachweisbar dokumentierte Vertrauen geschützt werden.

Für die einzelnen Rentenarten, die einen Rentenbeginn vor Vollendung des 65. Lebensjahres ermöglichen, empfiehlt die Kommission grundsätzlich eine parallele Altersgrenzenanhebung. Leitgedanke dieser Vorschläge ist, dass auch das tatsächliche Renteneintrittsalter angehoben werden sollte. Hierzu müssen sowohl Ausweichreaktionen begrenzt als auch klare Rahmenbedingungen für die Planung von Arbeitsverhältnissen gesetzt werden. Im Einzelnen schlägt die Kommission deshalb folgende Regelungen vor:

- **ALTERSRENTE FÜR LANGJÄHRIG VERSICHERTE**

Die Möglichkeit des vorzeitigen Bezugs bleibt auch für die Geburtsjahrgänge 1946 bis 1957 unverändert bei 63 Jahren. Allerdings erhöht sich der Abschlag bei frühestmöglichem Bezug von 7,2 % allmählich bis auf 10,8 %. Da der zeitliche Vorlauf fünf Jahre beträgt, sind gesonderte Vertrauensschutzregelungen entbehrlich.

- **ALTERSRENTE FÜR FRAUEN UND ALTERSRENTE WEGEN ARBEITSLOSIGKEIT ODER NACH ALTERSTEILZEITARBEIT**

Bei diesen Renten handelt es sich zwar um auslaufende Regelungen, die bereits nach geltendem Recht nur von vor 1952 geborenen Versicherten in Anspruch genommen werden können. Das Erfordernis des Vertrauensschutzes gilt gleichwohl auch hier in vollem Umfang.

TABELLE 3-2: NEUREGELUNG DER ALTERSGRENZEN

Geburtsjahrgang	Regelaltersrente						Altersrente für langjährig Versicherte						Altersrente für schwerbehinderte Menschen						Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit, Altersrente für Frauen									
	Altersgrenze			Vorz. Bezug ab			Altersgrenze			Vorz. Bezug ab			Altersgrenze			Vorz. Bezug ab			Altersgrenze			Vorz. Bezug ab						
	Gelt. Recht J	Vor-schlag M	J	Gelt. Recht J	Vor-schlag M	J	Gelt. Recht J	Vor-schlag M	J	Gelt. Recht J	Vor-schlag M	J	Gelt. Recht J	Vor-schlag M	J	Gelt. Recht J	Vor-schlag M	J	Gelt. Recht J	Vor-schlag M	J	Gelt. Recht J	Vor-schlag M	J				
1945	65	0	65	0	-	-	65	0	65	0	63	0	63	0	63	0	63	0	65	0	65	0	65	0	60	0	60	0
1946	65	0	65	1	-	-	65	0	65	1	63	0	63	0	63	0	63	0	65	1	65	0	65	0	60	1	60	1
1947	65	0	65	2	-	-	65	0	65	2	63	0	63	0	63	0	63	0	65	2	65	0	65	0	60	2	60	2
1948	65	0	65	3	-	-	65	0	65	3	62	6	63	0	63	0	63	0	65	3	65	0	65	0	60	3	60	3
1949	65	0	65	4	-	-	65	0	65	4	62	0	63	0	63	0	63	0	65	4	65	0	65	0	60	4	60	4
1950	65	0	65	5	-	-	65	0	65	5	62	0	63	0	63	0	63	0	65	5	65	0	65	0	60	5	60	5
1951	65	0	65	6	-	-	65	0	65	6	62	0	63	0	63	0	63	0	65	6	65	0	65	0	60	6	60	6
1952	65	0	65	7	-	-	65	0	65	7	62	0	63	0	63	0	63	0	65	7	65	0	65	0	-	-	-	-
1953	65	0	65	8	-	-	65	0	65	8	62	0	63	0	63	0	63	0	65	8	65	0	65	0	-	-	-	-
1954	65	0	65	9	-	-	65	0	65	9	62	0	63	0	63	0	63	0	65	9	65	0	65	0	-	-	-	-
1955	65	0	65	10	-	-	65	0	65	10	62	0	63	0	63	0	63	0	65	10	65	0	65	0	-	-	-	-
1956	65	0	65	11	-	-	65	0	65	11	62	0	63	0	63	0	63	0	65	11	65	0	65	0	-	-	-	-
1957	65	0	66	0	-	-	65	0	66	0	62	0	63	0	63	0	63	0	65	0	65	0	65	0	-	-	-	-
1958	65	0	66	1	-	-	65	0	66	1	62	0	63	0	63	0	63	0	65	1	65	0	65	0	-	-	-	-
1959	65	0	66	2	-	-	65	0	66	2	62	0	63	0	63	0	63	0	65	2	65	0	65	0	-	-	-	-
1960	65	0	66	3	-	-	65	0	66	3	62	0	63	0	63	0	63	0	65	3	65	0	65	0	-	-	-	-
1961	65	0	66	4	-	-	65	0	66	4	62	0	63	0	63	0	63	0	65	4	65	0	65	0	-	-	-	-
1962	65	0	66	5	-	-	65	0	66	5	62	0	63	0	63	0	63	0	65	5	65	0	65	0	-	-	-	-
1963	65	0	66	6	-	-	65	0	66	6	62	0	63	0	63	0	63	0	65	6	65	0	65	0	-	-	-	-
1964	65	0	66	7	-	-	65	0	66	7	62	0	63	0	63	0	63	0	65	7	65	0	65	0	-	-	-	-
1965	65	0	66	8	-	-	65	0	66	8	62	0	63	0	63	0	63	0	65	8	65	0	65	0	-	-	-	-
1966	65	0	66	9	-	-	65	0	66	9	62	0	63	0	63	0	63	0	65	9	65	0	65	0	-	-	-	-
1967	65	0	66	10	-	-	65	0	66	10	62	0	63	0	63	0	63	0	65	10	65	0	65	0	-	-	-	-
1968	65	0	66	11	-	-	65	0	66	11	62	0	63	0	63	0	63	0	65	11	65	0	65	0	-	-	-	-
1969	65	0	67	0	-	-	65	0	67	0	62	0	64	0	64	0	64	0	65	0	65	0	65	0	-	-	-	-
1970	65	0	67	0	-	-	65	0	67	0	62	0	64	0	64	0	64	0	65	0	65	0	65	0	-	-	-	-

Für Versicherte des Geburtsjahrgangs 1946 verschiebt sich bei diesen Altersrenten die Altersgrenze auf 65 Jahre und einen Monat und die Möglichkeit des vorzeitigen Bezuges auf 60 Jahre und einen Monat. Eine Inanspruchnahme der Rente mit Vollendung des 60. Lebensjahrs ist also selbst unter Inkaufnahme von Abschlägen nicht mehr möglich. Versicherte, die bereits verbindlich über den Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand disponiert haben (was sich z.B. in einer Kündigung, einem Aufhebungsvertrag, dem Abschluss eines befristeten Vertrages oder einer Altersteilzeitvereinbarung manifestiert hat), sollten hierauf vertrauen dürfen und von der Altersgrenzenanhebung ausgenommen werden. Das bedeutet konkret, dass es für die betreffenden Versicherten bei der Altersgrenze von 65 Jahren bleibt. Ein vorzeitiger Bezug bleibt für diesen Personenkreis noch ab Vollendung des 60. Lebensjahrs möglich. Der Abschlag bei frühestmöglichem Rentenbezug beträgt 18%.

Nach dem Vorbild der Vertrauensschutzregelungen, die 1996 zur Flankierung der damaligen vorgezogenen und beschleunigten Altersgrenzenanhebung in das Gesetz aufgenommen wurden, sollte der Vertrauensschutz grundsätzlich auf die zu einem maßgeblichen Stichtag (seinerzeit war es der Kabinettsbeschluss über die geplante Maßnahme) 55 Jahre alten Versicherten beschränkt werden. Wegen der Besonderheiten bei der Altersteilzeitarbeit, die bereits ab Vollendung des 55. Lebensjahres ausgeübt werden kann, sollte insoweit auf das 54. Lebensjahr abgestellt werden.

- **ALTERSRENTE FÜR SCHWERBEHINDERTE MENSCHEN**

Bei dieser Altersrente handelt es sich um eine systemfremde Komponente im Rentenrecht, weil sie nicht an den Tatbestand einer

Minderung der Erwerbsfähigkeit anknüpft. Bei ihr besteht die Besonderheit, dass bereits nach geltendem Recht bestimmte Versicherte bis einschließlich Jahrgang 1950 in ihrem Vertrauen auf das bis 31.12.2000 geltende Recht geschützt sind. Diese Vertrauensschutzregelung ist fortzuführen.<sup>42</sup> Zusätzlich sollten auch bei dieser Rente diejenigen Versicherten Vertrauensschutz genießen, die zu dem genannten Stichtag das 55. Lebensjahr vollendet haben, als schwerbehindert anerkannt sind und im Hinblick auf den Rentenbeginn entsprechend disponiert haben. Denn auch bei dieser Altersrente besteht ansonsten das Problem, dass für Versicherte ab Geburtsjahrgang 1946 ein Rentenbeginn ab Vollendung des 60. Lebensjahres selbst unter Inkaufnahme von Abschlägen nicht möglich ist.

Unabhängig von diesen Überlegungen hat die Kommission die Altersrente für schwerbehinderte Menschen aber auch unter einem anderen Blickwinkel betrachtet. Die Altersrente für schwerbehinderte Menschen kann sich nämlich als Möglichkeit darstellen, der Anhebung des Renteneintrittsalters zumindest teilweise auszuweichen. Bereits aufgrund der gegenwärtig umgesetzten Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen zeigt sich eine Tendenz, wegen der Abschläge bei vorzeitigem Bezug auf die Schwerbehindertenrente auszuweichen.<sup>43</sup> Da die Abschläge bei dieser Rentenart auf das 63. und nicht wie bei den anderen Altersrenten auf das 65. Lebensjahr bezogen berechnet werden, fallen die Abschläge bei gleichem Renteneintrittsalter um 7,2 Prozentpunkte niedriger aus. Durch die von der Kommission vorgeschlagene parallele Anhebung aller Altersgrenzen bleibt es bei diesem Effekt.

Die Schwerbehinderung geht nicht notwendigerweise mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit einher. Problematisch ist bei

<sup>42</sup> Der Gesetzgeber hat mit einer befristeten Übergangsvorschrift einen besonderen Vertrauenstatbestand geschaffen, der ohnehin nur unter sehr engen Voraussetzungen – schwere Nachteile für wichtige Gemeinschaftsgüter – entfallen könnte; BVerfGE 102, 68, 97 ff.

<sup>43</sup> Der Anteil der Rentenzugänge mit der Altersrente für schwerbehinderte Menschen ist von 4,5% im Jahr 1997 auf 7,3% im Jahr 2002 angestiegen. Vgl. VDR, Statistik Rentenzugang, verschiedene Jahrgänge.

dieser Rente des Weiteren, dass das Tatbestandsmerkmal der Schwerbehinderung nicht von den Rentenversicherungsträgern, sondern von den Versorgungsämtern geprüft wird. Die Träger sind dann an diese Entscheidung gebunden. Somit erweist sich die Altersrente für schwerbehinderte Menschen letztlich als systemfremde Leistung. Die Kommission hält es deshalb für grundsätzlich gerechtfertigt, die Altersrente für schwerbehinderte Menschen langfristig entfallen zu lassen, zumal bei Erwerbsminderung die Erwerbsminderungsrente in Anspruch genommen werden kann.

### 3.3.1.3 ERWERBSMINDERUNGSRENTEN

Erwerbsminderungsrenten decken das biometrische Risiko der Erwerbsminderung (Invaliditätsrisiko) ab und sind daher ein wichtiger Bestandteil der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass die Erwerbsminderungsrenten in ihrer gegenwärtigen Ausprägung aufgrund der vom Bundessozialgericht entwickelten und in das

SGB VI übernommenen „konkreten Betrachtungsweise“ nicht nur das Invaliditätsrisiko, sondern auch das Arbeitsmarktrisiko älterer Arbeitnehmer abdecken. Aufgrund dieser nicht sachgerechten Risikozuweisung erscheint eine Abschaffung der so genannten Arbeitsmarkrenten geboten.

Die Kommission hat zudem den Bereich der Erwerbsminderungsrenten unter zwei Gesichtspunkten untersucht: Zum einen sollte sichergestellt werden, dass aufgrund der Altersgrenzanhebung kein zusätzliches Ausweichverhalten in diese Rentenart entsteht. Dabei soll gewährleistet werden, dass es zu keiner Rückführung des relativen Leistungsniveaus der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit kommt. Zum anderen wurde geprüft, ob das derzeitige Recht der Erwerbsminderungsrenten eine ausreichende Absicherung von Arbeitnehmern gewährleistet, die aufgrund langjähriger schwerer Arbeit einem außergewöhnlichen körperlichen Verschleiß unterliegen.

#### KASTEN 3-7: RENTEN WEGEN VERMINDERTER ERWERBSFÄHIGKEIT

In der Gesetzlichen Rentenversicherung, die als Invaliditätsversicherung gegründet wurde, stellen Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit nach den Renten wegen Alters und den Renten wegen Todes im Hinblick auf das Ausgabenvolumen den drittgrößten Leistungsposten dar. Zum 01.01.2001 ist das frühere System aus Erwerbsunfähigkeits- und Berufsunfähigkeitsrente durch eine einheitliche, aber abgestufte Erwerbsminderungsrente ersetzt worden.

Anspruch auf eine Rente wegen voller Erwerbsminderung besteht – bei Erfüllung der Wartezeit und besonderer versicherungsrechtlicher Voraussetzungen – für Versicherte, die wegen Krankheit oder Behinderung auf nicht absehbare Zeit außerstande sind, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Die Rente wird, wie eine Altersrente, als Vollrente gezahlt. Für Versicherte, deren Restleistungsvermögen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf drei bis unter sechs Stunden täglich gesunken ist, besteht Anspruch auf eine Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung. Diese Rente wird in Höhe einer halben Vollrente geleistet. Bei einem Restleistungsvermögen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt von sechs Stunden täglich und mehr wird keine Erwerbsminderungsrente gezahlt.

Maßstab für die Feststellung des Leistungsvermögens ist die Erwerbsfähigkeit des Versicherten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unter den üblichen Bedingungen. Allein die körperliche und geistige Leistungsfähigkeit des Versicherten sowie eventuelle zusätzliche Einschränkungen, die sich aus der ärztlichen Begutachtung ergeben können, sind zu berücksichtigen. Auf die subjektive Zumutbarkeit einer Tätigkeit unter dem Gesichtspunkt der Ausbildung und des Status der bisherigen beruflichen Tätigkeit kommt es nicht an.

Infolge der höchstrichterlichen Rechtsprechung kommt es aber nicht allein auf die medizinische Beurteilung (abstrakte Betrachtungsweise) an. Bei Zugrundelegung der von der Rechtsprechung begründeten konkreten Betrachtungsweise erhalten Versicherte bei einem festgestellten täglichen Leistungsvermögen von drei bis unter sechs Stunden täglich eine volle – arbeitsmarktbedingte – Erwerbsminderungsrente („Arbeitsmarkrente“), wenn sie keinen entsprechenden Teilzeitarbeitsplatz finden, obwohl sie medizinisch betrachtet nur teilweise erwerbsgemindert sind.

### PROBLEM DER KONKRETEN BETRACHTUNGSWEISE BEI DEN ERWERBSMINDERUNGSRENTEN

Mit den Arbeitsmarktrenten sichert die Gesetzliche Rentenversicherung in erheblichem Umfang das Arbeitsmarktrisiko älterer Arbeitnehmer ab. Sie erbringt damit eine Leistung außerhalb ihres originären Risikobereichs. Die Aufwendungen hierfür werden von der Bundesanstalt für Arbeit nur in unzureichendem Umfang erstattet.<sup>44</sup> Grundsätzlich befürwortet es die Kommission deshalb, bei der Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit eines Versicherten eine abstrakte Betrachtungsweise zugrunde zu legen, die allein auf medizinische Aspekte abstellt.

Angesichts der aktuellen Arbeitsmarktsituation ist es jedoch unter sozialpolitischen Aspekten kaum vertretbar, kurzfristig auf die Gewährung von Arbeitsmarktrenten zu verzichten. Bei einer verbesserten Lage auf dem Arbeitsmarkt wird dies aber erneut zu prüfen sein. Bei dieser Prüfung ist zu berücksichtigen, inwieweit auch für ältere Versicherte mit einem Leistungsvermögen von weniger als sechs Stunden Möglichkeiten bestehen, bis zum Erreichen der dann angehobenen Altersgrenzen einer Teilzeittätigkeit nachzugehen. Wenn diese Möglichkeiten nicht in ausreichendem Umfang gegeben sind, muss eine weitere – eventuell auf ältere Arbeitnehmer beschränkte – Anwendung der konkreten Betrachtungsweise in Erwägung gezogen werden. Die Kommission hält es allerdings für sachgerechter und ordnungspolitisch korrekt, derartige Fälle in der Arbeitslosenversicherung aufzufangen.

### ABSICHERUNG KÖRPERLICH STARK BELASTETER VERSICHERTER DURCH DIE ERWERBSMINDERUNGSRENTEN

Das geltende Recht der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit sichert auch körper-

lich stark belastete Versicherte in ausreichendem Umfang ab: Wer lange Zeit körperlich schwer gearbeitet hat und diese Arbeit nicht mehr leisten kann, wird nach dem geltenden Recht regelmäßig als mindestens teilweise erwerbsgemindert eingestuft. Ohne Arbeitsplatz kann eine (arbeitsmarktbedingte) Rente wegen voller Erwerbsminderung bezogen werden. Eine „Gerechtigkeitslücke“ ist nicht erkennbar. Sonderregelungen im Bereich der Erwerbsminderungsrenten zu Gunsten von Versicherten, die körperlich schwer gearbeitet haben, sind daher nicht notwendig.

Im Übrigen würden derartige Sonderregelungen sich angesichts der bekannten Ausweichenden, die sich bereits im Hinblick auf die konkrete Betrachtungsweise als Problem darstellen, nicht in zufrieden stellender Weise konzipieren lassen. Praktikable Ansätze für eine gerechte und gleichzeitig missbrauchssichere Abgrenzung bestimmter Personengruppen sind nicht ersichtlich. Eine Regelung, die allein auf die Versicherungsdauer abstellt, ist bei den Erwerbsminderungsrenten nicht zu rechtfertigen. Es lässt sich nicht begründen, dass ein nicht erwerbsgeminderter Versicherter allein aufgrund der Dauer seiner Versicherung eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit erhält.

### ANPASSUNG DER ABSCHLAGSREGELUNG BEI DEN ERWERBSMINDERUNGSRENTEN

Bei den Erwerbsminderungsrenten wurden im Rahmen der Rentenreform 2001 Abschläge eingeführt, die sich auf bis zu 10,8 % belaufen können und somit den – langfristig – bei den Altersrenten maximal möglichen Abschlägen entsprechen. Auf diese Weise sollte Ausweichenden von den Altersrenten zu den Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit entgegengewirkt werden. Damit diese Funktion auch künftig erhalten bleibt, muss das Bezugsalter für die Bemessung der Abschläge ab Jahr-

<sup>44</sup> Der Ausgleichsbetrag der Bundesanstalt für Arbeit bemisst sich pauschal nach der Hälfte der Aufwendungen für die Renten wegen voller Erwerbsminderung (einschließlich der darauf entfallenden Beteiligung der Rentenversicherung an den Beiträgen zur Pflege- und Krankenversicherung) und der durchschnittlichen Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, der anstelle der Erwerbsminderungsrente bestanden hätte.

gang 1946 stufenweise von 63 auf 65 Jahre angehoben werden. Der höchstmögliche Abschlag sollte auch künftig auf 10,8% begrenzt werden.

Für Versicherte, die vor Vollendung des 60. Lebensjahres erwerbsgemindert werden, bedeutet dies gegenüber dem geltenden Recht keine Änderung. Der Abschlag beträgt nach wie vor 10,8% und wird insbesondere für jüngere Versicherte durch die mit dem Rentenreformgesetz 2001 vorgenommene Ausweitung der Zurechnungszeit weiterhin zu einem großen Teil kompensiert. Für Versicherte, die genau mit 60 Jahren erwerbsgemindert sind, ändert sich ebenfalls nichts: voller Abschlag, aber keine Kompensation durch die bis zum 60. Lebensjahr reichende Zurechnungszeit.

Für Versicherte, die zwischen 60 und 65 Jahren in Erwerbsminderungsrente gehen, steigen die Abschläge nach folgendem – stark vereinfachten – Schema (siehe Tabelle 3-3):

Für Versicherte, die nach Vollendung des 65. Lebensjahres erwerbsgemindert werden, sind keine Abschläge vorgesehen.

Insgesamt erhöhen sich durch die Anpassung der Abschlagsregelung die Abschläge für Versicherte, deren Erwerbsminderungsrente zwischen 60 und 65 beginnt. Gleichwohl fallen die Abschläge grundsätzlich geringer aus als bei Inanspruchnahme einer Rente wegen Alters. Die maximale Abschlagshöhe beträgt wie bisher 10,8%; es kommt also nicht zu einer Rückführung des relativen Leistungsniveaus.

### 3.3.1.4 FLANKIERENDE MASSNAHMEN FÜR BESONDERS LANGJÄHRIG VERSICHERTE

Unabhängig von einer Anhebung der Altersgrenzen in der Gesetzlichen Rentenversicherung wurde sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Kommission diskutiert, ob es für bestimmte Versicherte eine privilegierte Behandlung im Hinblick auf die Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn geben sollte. Im Gespräch waren insbesondere Sonderregelungen für besonders langjährig Versicherte z. B. mit 45 Beitragsjahren oder für Versicherte, die lange Jahre Tätigkeiten ausgeübt haben, in denen sie regelmäßig einer überdurchschnittlichen körperlichen Belastung ausgesetzt waren.

Die Kommission ist der Auffassung, dass Arbeitnehmer, die aufgrund schwerer körperlicher Arbeit einem außergewöhnlichen Verschleiß unterliegen, in der Tat eine besondere Unterstützung der Gesellschaft verdienen. Auch für diese Fälle wurde das Instrument der Erwerbsminderungsrente geschaffen. Von daher sind Vorschläge, diese lang andauernde Belastung dadurch zu berücksichtigen, dass Versicherte nach einer bestimmten Anzahl von Versicherungsjahren (z. B. 45) vorzeitig in eine abschlagsfreie Rente gehen können, abzulehnen. Ein derartiger Ansatz ist mit dem Versicherungsprinzip und dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz nicht zu vereinbaren.

Es zeigt sich, dass das geltende Recht Personen, die – unter anderem wegen körperlich anstrengender Arbeit – gesundheitlich beeinträchtigt sind, bereits umfassend absichert. Soweit Versi-

TABELLE 3-3: ABSCHLÄGE BEI ERWERBSMINDERUNGSRENTEN

Alter	Abschlag		
	Bisher	Künftig	Differenz
61	7,2 %	10,8 %	3,6 %
62	3,6 %	10,8 %	7,2 %
63	0,0 %	7,2 %	7,2 %
64	0,0 %	3,6 %	3,6 %
65	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Anm.: Diese Tabelle gilt nur für Versicherte, die 1969 und später geboren sind; für die Übrigen ab Jahrgang 1946 fallen die Abschläge – je nach Anhebungsstufe – geringer aus.

cherten künftig im Einzelfall kein bündiger Übergang vom Erwerbsleben oder aus Lohnersatzleistungen heraus in die Rente möglich ist, weil sie weder das maßgebliche Rentenalter erreicht haben noch ihr Leistungsvermögen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt weniger als sechs Stunden beträgt, hat sich kein Lebensrisiko verwirklicht, das von der Gesetzlichen Rentenversicherung abzusichern wäre. Lösungsansätze für diesen Personenkreis müssten außerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung gesucht werden, wenn die Rentenversicherung nicht erneut mit versicherungsfremden Leistungen belastet werden soll.

Will man gleichwohl weitere Rentenzugangsmöglichkeiten für bestimmte Personen eröffnen, könnte ein geeigneter Ansatzpunkt die Versicherungsdauer sein, da die bisher diskutierten „Härtefallregelungen“ ausnahmslos an

dieses Tatbestandsmerkmal anknüpfen und dessen Vorliegen auch ohne größeren Verwaltungsaufwand geprüft werden kann. Angesichts der aufgezeigten Probleme, eine Sonderregelung im Rahmen der Erwerbsminderungsrenten zu schaffen, spricht sich die Kommission für einen Lösungsansatz bei den Renten wegen Alters aus.

Die Kommission schlägt vor – als Unterfall der bereits bestehenden Altersrente für langjährig Versicherte –, eine „Altersrente für besonders langjährig Versicherte“ zu schaffen. Die Altersgrenze müsste, wie bei der Altersrente für langjährig Versicherte, nach Abschluss der Altersgrenzenanhebung bei 67 Jahren liegen. Eine vorzeitige Inanspruchnahme könnte ab Vollendung des 62. Lebensjahres ermöglicht werden. Die Abschläge sollten – wie im geltenden Recht – 0,3 % für jeden Monat des vorzeitigen Bezugs betragen.

TABELLE 3-4: ALTERSRENTE FÜR BESONDERS LANGJÄHRIG VERSICHERTE

Geburtsjahrgang	Regelaltersrente		Altersrente für langjährig Versicherte			Altersrente für besonders langjährig Versicherte			Altersrente wg. Alo/nach ATZ Altersrente für Frauen		
	Altersgrenze		Vorz. Bezug ab			Vorz. Bezug ab			Vorz. Bezug ab		
	Alter		Alter	Abschlag		Alter	Abschlag		Alter	Abschlag	
	J	M	J	M	%	J	M	%	J	M	%
1945	65	0	63	0	7,2	-	-	-	60	0	18,0
1946	65	1	63	0	7,5	62	0	11,1	60	1	18,0
1947	65	2	63	0	7,8	62	0	11,4	60	2	18,0
1948	65	3	63	0	8,1	62	0	11,7	60	3	18,0
1949	65	4	63	0	8,4	62	0	12,0	60	4	18,0
1950	65	5	63	0	8,7	62	0	12,3	60	5	18,0
1951	65	6	63	0	9,0	62	0	12,6	60	6	18,0
1952	65	7	63	0	9,3	62	0	12,9	-	-	-
1953	65	8	63	0	9,6	62	0	13,2	-	-	-
1954	65	9	63	0	9,9	62	0	13,5	-	-	-
1955	65	10	63	0	10,2	62	0	13,8	-	-	-
1956	65	11	63	0	10,5	62	0	14,1	-	-	-
1957	66	0	63	0	10,8	62	0	14,4	-	-	-
1958	66	1	63	1	10,8	62	0	14,7	-	-	-
1959	66	2	63	2	10,8	62	0	15,0	-	-	-
1960	66	3	63	3	10,8	62	0	15,3	-	-	-
1961	66	4	63	4	10,8	62	0	15,6	-	-	-
1962	66	5	63	5	10,8	62	0	15,9	-	-	-
1963	66	6	63	6	10,8	62	0	16,2	-	-	-
1964	66	7	63	7	10,8	62	0	16,5	-	-	-
1965	66	8	63	8	10,8	62	0	16,8	-	-	-
1966	66	9	63	9	10,8	62	0	17,1	-	-	-
1967	66	10	63	10	10,8	62	0	17,4	-	-	-
1968	66	11	63	11	10,8	62	0	17,7	-	-	-
1969	67	0	64	0	10,8	62	0	18,0	-	-	-
1970	67	0	64	0	10,8	62	0	18,0	-	-	-

1) wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit

Voraussetzung für den Rentenbezug sollten 45 Jahre mit Pflichtbeiträgen für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit sowie mit Zeiten der Kindererziehung oder Berücksichtigungszeiten für die Erziehung eines Kindes oder die nicht erwerbsmäßige Pflege eines Pflegebedürftigen<sup>45</sup> sein.

Im Gegensatz zu den von der Kommission abgelehnten Vorschlägen, die eine abschlagsfreie Rente nach einer bestimmten Anzahl von Versicherungsjahren vorsehen, widerspricht der hier vorgestellte Lösungsansatz nicht dem Äquivalenzprinzip und ist aufgrund der Abschläge – abgesehen von Vorfinanzierungseffekten – kostenneutral. Eine langjährige Beitragszahlung wird mit dem Privileg belohnt, frühzeitig Altersrente beziehen zu können. Dies Privileg kann allerdings nicht so weit gehen, dass es von der Solidargemeinschaft der Versicherten finanziert wird.

Ein möglicher Einwand könnte lauten, dass mit der Ausweitung der Möglichkeit des vorzeitigen Bezugs von Renten das Ziel der Verlängerung der Lebensarbeitszeit in Frage gestellt würde. Gerade auch aus Sicht der Arbeitgeber und deren „Investitionsbereitschaft“ in ihre älteren Beschäftigten kommt es nämlich entscheidend darauf an, dass das Zeitfenster, in dem die Inanspruchnahme einer vorzeitigen Altersrente möglich ist, nicht zu tief angesetzt wird. Selbst wenn man die Rente für besonders langjährig Versicherte auf Versicherte begrenzt, die mindestens 45 Jahre Beitragszeiten oder Berücksichtigungszeiten für Kindererziehung oder Pflege nachweisen können, würden gegenwärtig 47 % der Männer und 7,5 % der Frauen diese Zeiten nachweisen (siehe Tabelle 3-5).<sup>46</sup> Dies zeigt, dass diese Regelung in erster Linie Männern zugute kommen würde.

Tabelle 3-5 zeigt, dass fast die Hälfte der Männer in den 50er Jahren spätestens im Alter von 17 Jahren ihre erste sozialversicherungspflichtige Tätigkeit aufgenommen hat. Schon die Verlängerung der Schulpflicht auf neun

bzw. zehn Schuljahre und der stark gestiegene Anteil von Abiturienten werden allerdings dazu führen, dass der Anteil der Anspruchsberechtigten für diese Rentenart deutlich zurückgehen wird.

Darüber hinaus würde die Rente für besonders langjährig Versicherte tatsächlich erst ab Mitte des nächsten Jahrzehnts wirklich relevant, da dann der vorzeitige Renteneintritt z. B. wegen Arbeitslosigkeit nicht mehr möglich sein wird. Aus diesen Gründen wird auch der Vorfinanzierungseffekt für die Rentenversicherung voraussichtlich kein gravierendes Ausmaß annehmen.

Wer letztlich zu den besonders langjährig Versicherten gehören soll, kann erst nach einer genauen Analyse der Rentenbestandsdaten entschieden werden. Die oben beispielhaft genannte Tatbestandsvoraussetzung von 45 Jahren mit Pflichtbeiträgen oder mit Berücksichtigungszeiten ist jedenfalls in verschiedener Hinsicht variabel: Die Dauer und Art der geforderten Beitragszeiten können verändert werden oder es können zusätzliche persönliche oder versicherungsrechtliche Voraussetzungen aufgenommen werden.

### 3.3.2 ERGÄNZUNG DER RENTENANPASSUNGSFORMEL

Parallel zur Anhebung der rentenrechtlichen Altersgrenzen schlägt die Kommission eine Ergänzung der Renten Anpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor vor. Dieser Nachhaltigkeitsfaktor soll neben der steigenden Lebenserwartung vor allem auch die rückläufige Entwicklung der Geburten und die Zuwanderung sowie die Veränderungen im Erwerbsverhalten berücksichtigen. Sollten sich diese Größen so verändern, dass die Finanzierungsgrundlage der Rentenversicherung geschwächt wird, so sollten hieran auch die Rentnerinnen und Rentner durch gedämpfte jährliche Rentenerhöhungen beteiligt werden. Im umgekehrten Fall einer steigenden Erwerbsbeteiligung sollten die Renten entsprechend stärker angehoben werden. Ein wichtiges Ziel

<sup>45</sup> Pflegeberücksichtigungszeiten können nur in der Zeit vom 01.01.1992 bis 31.03.1995 vorliegen.

<sup>46</sup> In den Prozentangaben der Tabelle 3-5 zum Rentenzugang 2002 sind auch Personen enthalten, die mit 60 bzw. 61 Jahren in Rente gegangen sind. Unterstellt man, dass alle Personen, die vor dem Alter 62 in Rente gegangen sind, bis 62 weiter gearbeitet hätten, würde sich der Kreis der Anspruchsberechtigten bei Männern sogar auf 51,5 % und bei Frauen auf 20,5 % erhöhen.



dieses Vorschlags ist es, die Beschäftigungschancen der Menschen im erwerbsfähigen Alter zu verbessern. Eine Begrenzung der Lohnzusatzkosten ist Voraussetzung dafür, dass die Beschäftigung zunehmen und damit die Finanzierungsgrundlage der sozialen Sicherung insgesamt auf eine solidere Grundlage gestellt werden kann.

### 3.3.2.1 GELTENDES RECHT – KONFLIKT ZWISCHEN BEITRAGSSATZZIEL UND NIVEAUSICHERUNGSKLAUSEL

Die seit der Rentenreform 2001 geltende Rentenanpassungsformel<sup>47</sup> hat die vorherige Nettolohnanpassungsformel ersetzt. Die jährlichen Rentenanpassungen orientieren sich

TABELLE 3-5: VERTEILUNG DER RENTENZUGÄNGE DES JAHRES 2002 IN DEUTSCHLAND<sup>1)</sup>

Beitragszeiten + Berücksichtigungszeiten	insgesamt <sup>2)</sup>	Regelaltersrenten	Altersrenten			
			für langjährig Versicherte	für schwerbehinderte Menschen	wegen Arbeitslosigkeit/nach Altersteilzeitarbeit	für Frauen
Männer						
Anteile in %						
unter 40	29,7	77,9	13,5	17,7	14,7	
40 u. mehr	70,3	22,1	86,5	82,3	85,3	
<b>45 u. mehr</b>	<b>47,1</b>	<b>13,5</b>	<b>71,7</b>	<b>39,9</b>	<b>56,8</b>	
46 u. mehr	32,5	11,7	62,7	17,3	35,2	
47 u. mehr	19,5	9,7	51,5	6,5	14,6	
Fallzahl gesamt	303.995	71.128	59.404	43.521	129.700	
Frauen						
Anteile in %						
unter 40	68,7	97,6	78,5	47,0	67,7	43,0
40 u. mehr	31,3	2,4	21,5	53,0	32,3	57,0
<b>45 u. mehr</b>	<b>7,5</b>	<b>1,1</b>	<b>7,6</b>	<b>8,0</b>	<b>12,6</b>	<b>13,4</b>
46 u. mehr	2,6	0,8	5,4	1,4	3,4	4,2
47 u. mehr	0,8	0,6	3,1	0,2	0,7	0,9
Fallzahl gesamt	356.874	158.942	8.972	18.603	3.635	166.722
insgesamt						
Anteile in %						
unter 40	50,7	91,5	22,0	26,5	16,1	43,0
40 u. mehr	49,3	8,5	78,0	73,5	83,9	57,0
<b>45 u. mehr</b>	<b>25,7</b>	<b>4,9</b>	<b>63,3</b>	<b>30,4</b>	<b>55,6</b>	<b>13,4</b>
46 u. mehr	16,3	4,2	55,2	12,5	34,4	4,2
47 u. mehr	9,4	3,4	45,2	4,6	14,3	0,9
Fallzahl gesamt	660.869	230.070	68.376	62.124	133.335	166.722
Rentenzahlbetrag (€)						
unter 40	416	280	688	777	835	549
40 u. mehr	1.030	1.114	1.218	1.089	1.140	751
<b>45 u. mehr</b>	<b>1.166</b>	<b>1.202</b>	<b>1.270</b>	<b>1.188</b>	<b>1.199</b>	<b>818</b>
46 u. mehr	1.222	1.222	1.279	1.229	1.229	864
47 u. mehr	1.270	1.247	1.290	1.264	1.276	919
insgesamt	719	351	1.101	1.006	1.091	664

Quelle: Sonderauswertung des VDR-Statistik Rentenzugang 2002

Hinweis: Statistisch nicht auswertbare Fälle wurden nicht in die Auswertung einbezogen.

1) Vollwertige und beitragsgeminderte Zeiten sowie Berücksichtigungszeiten, nur Nichtvertragsrenten

2) inklusive Altersrenten für langjährig unter Tage Beschäftigte

<sup>47</sup> Vgl. Ruland, Franz [2000], Neugestaltung der Rentenformel?, DAngVers, 2000, S. 169 ff., Michaelis, Klaus [2000], Anpassung der Renten – unverzichtbarer Bestandteil der sozialen Ordnung, DRV, 2000, S. 414 ff., Rürup, Bert [1999], Der „Demografische Faktor“ – Begründung und Notwendigkeit, DRV, 1999, S. 455 ff.

nach wie vor grundsätzlich an der Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitsentgelte. Allerdings wird seit der Reform die Veränderung der Bruttoentgelte als die entscheidende Determinante für die Rentenanpassung herangezogen. Die Rentenanpassung wurde dadurch unabhängig von Änderungen im Einkommensteuerrecht, so dass weder Steuersenkungen rentensteigernd noch Steuererhöhungen (z. B. aufgrund der „kalten Progression“) rentensenkend wirken.

Die seit 2001 für die Rentenanpassung herangezogene Veränderung der durchschnittlichen Bruttolöhne wird jedoch um die Veränderung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung und den so genannten Altersvorsorgeanteil modifiziert. Dadurch wird gewährleistet, dass Rentnerinnen und Rentner an der steigenden Belastung der Erwerbstätigen für die Altersvorsorge durch gedämpfte Rentenanpassungen beteiligt werden. Zu diesen Belastungen werden auch die Beiträge zur staatlich geförderten privaten oder betrieblichen Altersvorsorge gezählt, die als Ausgleich für das zukünftig sinkende Niveau der gesetzlichen Renten aufgebaut werden soll. Der Altersvorsorgeanteil steigt von 0,5 % im Jahr 2002 auf 4,0 % des Arbeitsentgelts im Jahr 2009 und führt im Ergebnis dazu, dass die Rentenanpassung in den Jahren 2003 bis 2010 jeweils um etwa 0,6 Prozentpunkte geringer ausfällt.

Rentanpassungsformel bis 2010:

$$aRW_t = aRW_{t-1} * \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \frac{100 - AVA_{t-1} - BS_{t-1}}{100 - AVA_{t-2} - BS_{t-2}}$$

- aRW = aktueller Rentenwert
- BE = Bruttoarbeitsentgelt  
je abhängig Beschäftigten
- AVA = Altersvorsorgeanteil
- BS = Beitragssatz in der  
Gesetzlichen Rentenversicherung

Ab dem Jahr 2011 verliert der Altersvorsorgeanteil seine Wirkung, weil er nicht weiter ange-

hoben wird. Durch die Berücksichtigung von nur noch 90 % des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts wird sich der Abzug eines steigenden Rentenbeitrags künftig aber stärker rentenanpassungsdämpfend auswirken.

Rentanpassungsformel ab 2011:

$$aRW_t = aRW_{t-1} * \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \frac{90 - AVA_{t-1} - BS_{t-1}}{90 - AVA_{t-2} - BS_{t-2}}$$

Diese Maßnahme der Rentenreform 2001 führt zu einer beachtlichen Verlangsamung des Rentenanstiegs im Vergleich zur Lohnentwicklung. Auf der Grundlage der Annahmen zur Demografie und Beschäftigungsentwicklung der Kommission<sup>48</sup> sinkt das Bruttorentenniveau allein dadurch von derzeit 48 % auf etwa 42 % bis zum Jahr 2030. Der Beitragssatzanstieg kann damit zwar deutlich begrenzt werden. Dennoch werden die gesetzlich verankerten Beitragssatzziele von maximal 20 % bis zum Jahr 2020 und maximal 22 % bis zum Jahr 2030 verfehlt (siehe Abbildung 3-1). Nach diesen Berechnungen wird die 20 %-Grenze für den Beitragssatz bereits im Jahr 2014 und die 22 %-Grenze im Jahr 2023 erreicht. Ebenfalls wird die Niveausicherungsklausel verletzt. Im Jahr 2030 ist mit einem Beitragssatz von 24 % und gleichzeitig einem Brutto-Standardrentenniveau von 42 % zu rechnen.<sup>49</sup>

Zwischen 2002 und 2010 sinkt das Bruttorentenniveau um fast drei Prozentpunkte als Folge der Berücksichtigung des Altersvorsorgeanteils in der Rentenanpassungsformel. Gleichzeitig wird der Beitragssatz bis zum Jahr 2011 auf dem derzeitigen Niveau stabilisiert. Auf den ersten Blick scheint damit eine einseitige Belastung der heutigen Rentnergeneration verbunden zu sein. Dabei wird jedoch nicht berücksichtigt, dass sich bis dahin auch die Aufwendungen für die Altersvorsorge der Erwerbstätigen erhöhen, nämlich um vier Prozentpunkte für die Riester-Rente. Nur durch eine zusätzliche private oder betriebliche

48 Siehe zu diesen Annahmen im Detail Kapitel 2. Darüber hinaus wird für die nachfolgend ausgewiesenen Berechnungen unterstellt, dass der Beitragssatz zur Krankenversicherung der Rentner langfristig bei 14,3 % konstant bleibt, der Beitragssatz zur Pflegeversicherung dagegen bis zum Jahr 2030 auf 2,7 % ansteigt (siehe hierzu Kapitel 5.1).

49 Die Berechnung eines allgemeinen Netto-Standardrentenniveaus ist aufgrund der erwarteten Neuregelung der Rentenbesteuerung nicht mehr möglich (siehe Kasten 3-8). Ohne Berücksichtigung dieser Neuregelung würde das Nettorentenniveau auf 64,8 % im Jahr 2030 sinken.

## KASTEN 3-8: NETTORENTENNIVEAU

Das sozialpolitische Ziel, langjährig Versicherten ein verlässliches Einkommen im Alter zu sichern, das einen ausreichenden Abstand zur Sozialhilfe garantiert, wurde im Zuge der Rentenreform 2001 durch die Einführung der Niveausicherungsklausel in § 154 Abs. 3 SGB VI gesetzlich verankert. Als Maßzahl hierfür dient das Nettorentenniveau, welches als Verhältniswert zwischen Netto-Standardrente und dem durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt abzüglich der Altersvorsorgeaufwendungen definiert ist.

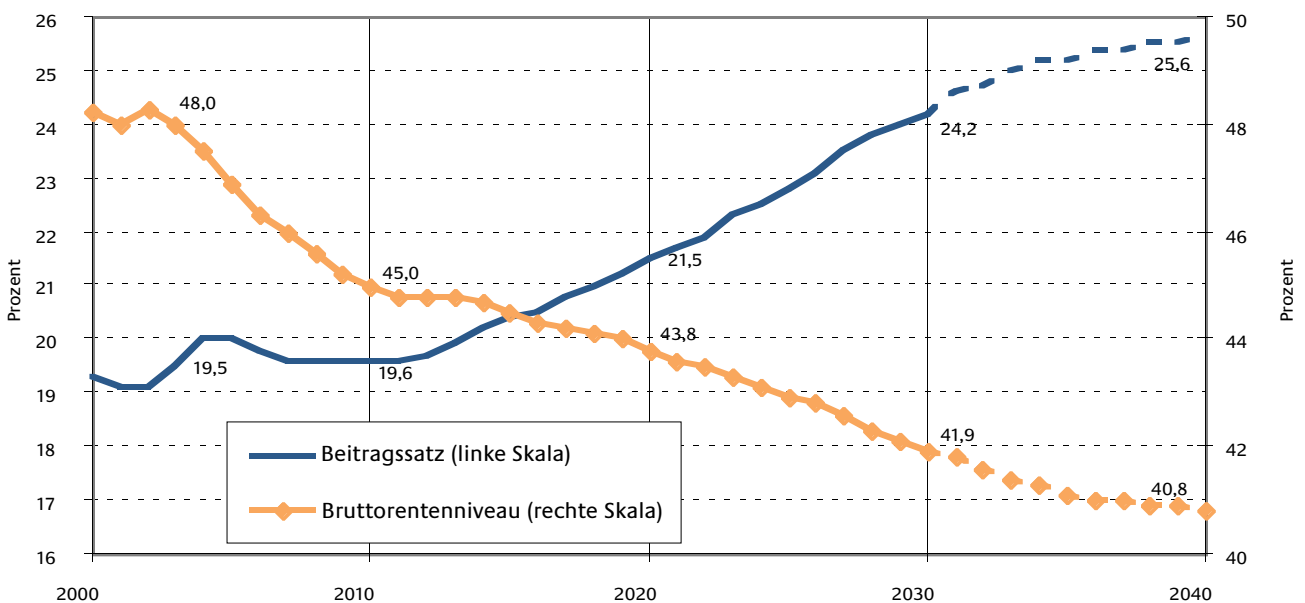
Mit der Neuregelung der steuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften (nachgelagerte Besteuerung) verliert die Maßzahl „Nettorentenniveau“ an Aussagekraft und kann darüber hinaus nicht mehr in die Zukunft fortgeschrieben werden.

Die schrittweise Steuerfreistellung der Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung führt zu einer Steigerung der Nettolöhne. Daraus resultiert rein rechnerisch ein Absinken des Nettorentenniveaus, ohne dass sich bei den Nettorenten etwas ändert.

- In der längeren Frist wird die Standardrente für die Rentenzugänge schrittweise in die Besteuerung hineinwachsen, da die in die Besteuerung einbezogenen Rentenanteile Jahr für Jahr angehoben werden sollen. Die Nettostandardrente, und damit auch das Nettorentenniveau, wird allein deshalb sinken, allerdings jeweils nur für die Rentenzugänge. Für Bestandsrentner wird der zu versteuernde Rentenanteil nicht verändert. Die Höhe der Nettorente wird damit vom Rentenzugangsjahr abhängen. Entsprechend wird es zukünftig nicht mehr möglich sein, ein einheitliches Nettorentenniveau für den gesamten Rentenbestand auszuweisen.
- Die derzeitige rechtliche Regelung fordert vom Gesetzgeber Maßnahmen, sofern das Nettorentenniveau in der 15-jährigen Vorausschau die 67 %-Marke unterschreitet. Um die Effekte der nachgelagerten Besteuerung zu berücksichtigen, müsste die zukünftige Besteuerung einer Standardrente berechnet werden. Dafür müsste das Steuerrecht in die Zukunft detailliert fortgeschrieben werden, was nur durch willkürliche Annahmen möglich wäre. Bisher reichte eine Fortschreibung der durchschnittlichen Lohnsteuerquote der Arbeitnehmer aus. Eine fundierte Vorausberechnung des Nettorentenniveaus ist deshalb unmöglich.

Als aussagekräftige Maßzahl für das Rentenniveau kommt aus den skizzierten Gründen eine Nettobetrachtung nicht mehr in Frage. Vielmehr sollte zukünftig auf das Bruttorentenniveau abgestellt werden, welches die Bruttostandardrente und das durchschnittliche Bruttoentgelt ins Verhältnis setzt.

ABBILDUNG 3-1: BEITRAGSSATZ UND BRUTTORENTENNIVEAU NACH GELTENDEM RECHT



Quelle: Eigene Berechnungen

Rente kann die zukünftige Niveauabsenkung in der Gesetzlichen Rentenversicherung kompensiert werden. Daher ist es im Prinzip irrelevant, ob die Beschäftigten tatsächlich die Möglichkeiten der privaten oder betrieblichen Altersvorsorge nutzen oder nicht. Tun sie dies nicht, tritt die Belastung nicht sofort in Form der zusätzlichen Beiträge, sondern erst im Rentenalter auf, da dann das niedrigere Rentenniveau nicht kompensiert werden kann.

Auch nach 2010 sinkt das Bruttorentenniveau aufgrund des steigenden Beitragssatzes weiter ab. Zu beachten ist aber, dass unter den Annahmen der Kommission die Renten nicht gekürzt werden, sondern lediglich langsamer als die Löhne wachsen. So steigt die um die Preissteigerung bereinigte Standardrente bei einer unterstellten Reallohnsteigerung von 1,5% von heute rund 1.170 €/Monat bis zum Jahr 2030 auf 1.500 €/Monat an. Trotz dieser Maßnahmen würde bei geltendem Recht nach den Berechnungen der Kommission der Beitragssatz auf 24,2% im Jahr 2030 ansteigen.

Ausgangspunkt der Überlegungen der Kommission ist, dass die nachhaltige Beitragsfinanzierung der Renten nur bei einer günstigen Beschäftigungsperspektive für die Erwerbstätigen gesichert werden kann. Dies setzt die Vermeidung einer übermäßigen Beitragsbelastung voraus, was im Übrigen auch zu einer gleichmäßigeren Belastungsverteilung über die Generationen hinweg beitragen kann. Aus

diesen Gründen soll das Ziel eines Beitragssatzes, der bis zum Jahr 2030 die Grenze von 22% nicht überschreitet, angestrebt werden.

Die Kommission geht davon aus, dass der Gesetzgeber bereits kurzfristig Maßnahmen ergreifen wird, um den Beitragssatz im kommenden Jahr zu stabilisieren. Da diesbezüglich noch keine Festlegungen getroffen wurden, wird in den folgenden Berechnungen unterstellt, dass die Rentenanpassung ab 2004 von der Jahresmitte auf den Jahreswechsel verschoben wird. Damit könnte der Beitragssatz dauerhaft um 0,1 bis 0,2 Prozentpunkte gesenkt werden. Die empfohlene gleitende Anhebung der Altersgrenzen wird den Anstieg des Beitragssatzes bis 2030 um weitere 0,6 Prozentpunkte dämpfen (siehe Tabelle 3-7).

Zusammen genommen reichen diese beiden Maßnahmen jedoch nicht aus, um ein Beitragssatzziel von 22% im Jahr 2030 zu erreichen; denn der Beitragssatz würde auch dann im Jahr 2030 noch 23,1% betragen. Vor diesem Hintergrund hält es die Kommission für geboten, weitere Möglichkeiten zur Begrenzung des Beitragssatzanstiegs vorzuschlagen.

### 3.3.2.2 VERÄNDERUNG DER RENTENANPASSUNGSFORMEL

Als Ansatzpunkt für Maßnahmen zur Dämpfung des Beitragssatzanstiegs bietet sich zusätzlich zu einer Anhebung der Altersgrenzen in der Gesetzlichen Rentenversicherung vor

TABELLE 3-6: ENTWICKLUNG DER LÖHNE UND RENTEN NACH GELTENDEM RECHT

	Durchschnittsentgelt in € / Monat		Brutto-Standardrente in € / Monat		Bruttorentenniveau in %
	nominal	preisbereinigt <sup>1)</sup>	nominal	preisbereinigt <sup>1)</sup>	
2003	2.435	2.435	1.170	1.170	48,0
2005	2.544	2.486	1.192	1.165	46,9
2010	2.920	2.660	1.313	1.196	45,0
2015	3.385	2.862	1.507	1.274	44,5
2020	3.925	3.080	1.720	1.350	43,8
2025	4.550	3.315	1.954	1.423	42,9
2030	5.275	3.567	2.212	1.496	41,9
2040	7.088	4.131	2.895	1.687	40,8

1) in Preisen von 2003, Inflationsrate 1,5% p. a., Standardrente Alte Bundesländer  
Quelle: Eigene Berechnungen

# 3 REFORMVORSCHLÄGE ZUR GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

allein das Verfahren zur Anpassung der Renten an. Eine derartige Maßnahme bewirkt zum einen eine schnelle finanzielle Entlastung der Rentenversicherung, da sie ohne Übergangsregelung umsetzbar ist. Zum anderen sind die davon ausgehenden Entlastungswirkungen nachhaltig, da sie das Ausgabenvolumen dauerhaft dämpfen. Der Vorschlag der Kommission umfasst zwei Elemente. Zum einen sollte – aus eher technischen Gründen – sich die Rentenanpassung künftig an der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte statt der Bruttolöhne und -gehälter aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) orientieren. Zum anderen – und dies ist von weit größerer Bedeutung – schlägt die Kommission eine Ergänzung der Anpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor vor, durch den die Veränderung der demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung Berücksichtigung finden sollen.

Die Kommission verkennt die Problematik einer erneuten Veränderung der Anpassungsformel nicht. Die zahlreichen Neuregelungen der letzten Jahre – Einführung, Aussetzung und Abschaffung des demografischen Faktors, einmalige Inflationsanpassung sowie Wechsel von der Nettoanpassung zu einer modifizier-

ten Bruttoanpassung – haben dazu beigetragen, das Vertrauen der Versicherten und Rentner in die Gesetzliche Rentenversicherung zu schwächen. Zudem ist sich die Kommission im Klaren, dass einer weiteren Absenkung des Rentenniveaus Grenzen im Hinblick auf die Vermeidung von Altersarmut sowie das Abstandsgebot zur Sozialhilfe bzw. zur Grundversicherung gesetzt sind. Gleichwohl sieht die Kommission angesichts des Ziels einer nachhaltigen Begrenzung des Anstiegs der Lohnnebenkosten keine Alternative zu einer Modifikation der heutigen Anpassungsformel.

## BERÜCKSICHTIGUNG DER VERSICHERUNGSPFLICHTIGEN ENTGELTE DER BEITRAGSZÄHLERINNEN UND BEITRAGSZÄHLER

Die Kommission spricht sich dafür aus, dass sich die Rentenanpassung künftig nicht mehr nach der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten richtet, sondern nach der Veränderung der versicherungspflichtigen Entgelte je Beitragszahler, also der dem Rentensystem adäquaten Bemessungsgrundlage. Die Bruttoentgelte der Arbeitnehmer werden nach geltendem Recht aus den VGR entnommen. Sie umfassen nicht nur die Entgelte der Rentenversicherten, sondern auch die Entgelte nicht versicherungspflichti-

TABELLE 3-7: AUSWIRKUNG DER ANHEBUNG DER ALTERSGRENZE

	Beitragssatz in %			Bruttorentenniveau in %		
	Geltendes Recht	Verschiebung der Anpassung auf 1.1	Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre	Geltendes Recht	Verschiebung der Anpassung auf 1.1	Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre
2003	19,5	19,5	19,5	48,0	48,0	48,0
2005	20,0	19,9	19,9	46,9	46,7	46,7
2010	19,6	19,4	19,3	45,0	44,6	44,6
2015	20,4	20,1	20,0	44,5	44,1	44,3
2020	21,5	21,2	20,8	43,8	43,4	43,6
2025	22,8	22,6	22,0	42,9	42,6	42,8
2030	24,2	23,9	23,3	41,9	41,6	42,0
2040	25,6	25,1	24,6	40,8	40,5	40,9

Quelle: Eigene Berechnungen

ger abhängig Beschäftigter, insbesondere der Beamten. Alle Entgelte fließen in voller Höhe, d.h. ohne Kappung durch eine Beitragsbemessungsgrenze, in die Durchschnittskalkulation ein. Die durchschnittlichen Bruttoentgelte unterliegen damit einer ganzen Reihe von Einflüssen, die eine abweichende Entwicklung von der eigentlichen Beitragsbemessungsgrundlage in der Gesetzlichen Rentenversicherung ermöglichen.

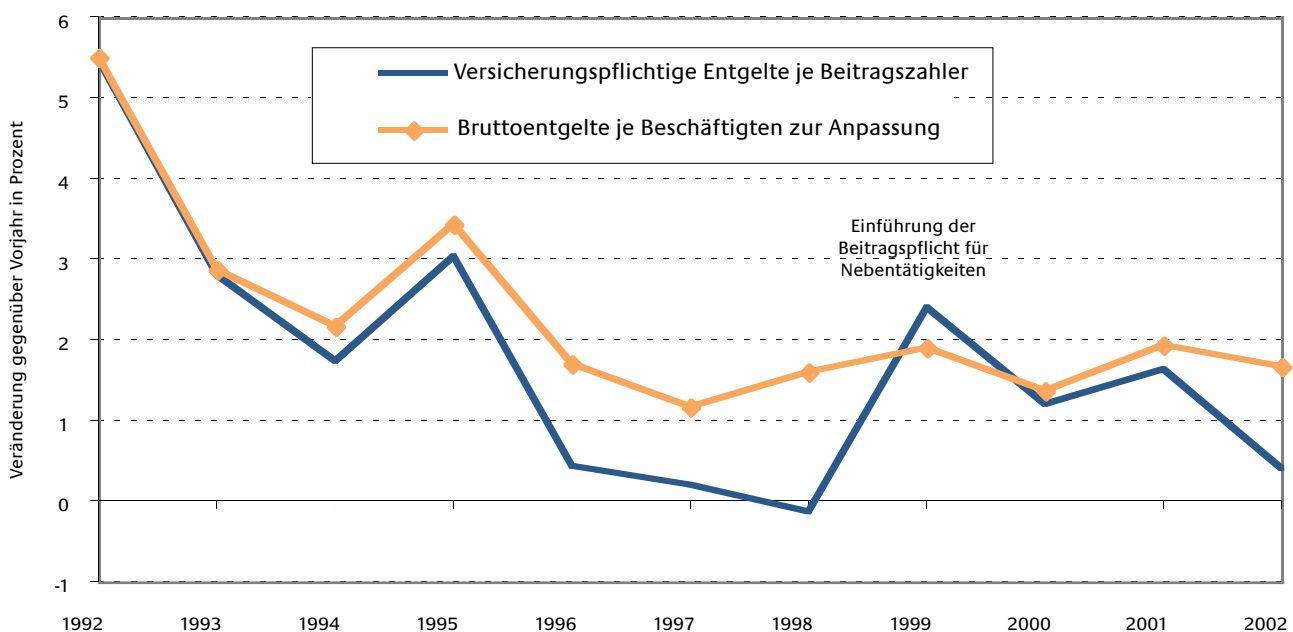
Steigen die durchschnittlichen „VGR-Entgelte“ stärker als die versicherungspflichtigen Entgelte je Beitragszahler, fallen die Rentenanpassungen höher aus, als dies sachgerecht wäre, da sich diese an der tatsächlichen Veränderung der Einkommenssituation der Versicherungspflichtigen orientieren sollten.<sup>50</sup> Insbesondere seit Mitte der neunziger Jahre zeigen sich erhebliche Abweichungen zwischen den „VGR-Entgelten“ und den versicherungspflichtigen Entgelten je Beitragszahler.

Bis dato ist nicht gänzlich geklärt, welches die genauen Gründe für das Auseinanderlaufen

von „VGR-Entgelten“ und versicherungspflichtigen Bruttolöhnen je Beitragszahler sind. Einige Aspekte können jedoch als gesichert gelten:

- In konjunkturellen Abschwungphasen sind insbesondere Arbeitnehmer der unteren Einkommensgruppen von steigender Arbeitslosigkeit betroffen. Dies schlägt sich bei den versicherungspflichtigen Bruttolöhnen je Beitragszahler stärker nieder als bei den „VGR-Entgelten“, weil darin auch Einkommen jenseits der Beitragsbemessungsgrenze enthalten sind.
- Bei zunehmender Lohnspreizung, die auch in Deutschland seit 1995 zu beobachten ist, steigen die Löhne über der Beitragsbemessungsgrenze stärker als die Löhne unterhalb. Dies führt zu einem überproportionalen Anstieg der „VGR-Entgelte“.
- Die Möglichkeit der Entgeltumwandlung zur Altersvorsorge dürfte sich wesentlich stärker bei den versicherungspflichtigen Bruttolöhnen je Beitragszahler auswirken als bei den „VGR-Entgelten“, da für die umgewandelten Gehaltsbestandteile keine

**ABBILDUNG 3-2: VERÄNDERUNG DER BRUTTOENTGELTE JE BESCHÄFTIGTEN UND DER VERSICHERUNGSPFLICHTIGEN ENTGELTE JE BEITRAGSZÄHLER<sup>51</sup>**



Quelle: Statistisches Bundesamt, VDR-Statistiken, eigene Berechnungen

<sup>50</sup> Die Kommission empfiehlt, die versicherungspflichtigen Entgelte je Beitragszahler so zu definieren, dass darin die verbeitragten Löhne von abhängig Beschäftigten sowie die beitragspflichtigen Lohnersatzleistungen von Arbeitslosen berücksichtigt werden. Die genaue Ausgestaltung kann jedoch erst erfolgen, wenn die Reformen zum Leistungsrecht für Arbeitslose, insbesondere für Bezieher von Arbeitslosengeld II, abgeschlossen sind.

<sup>51</sup> Veränderung des Bruttoentgelts je Beschäftigten gemäß Anpassungsverordnungen; Versicherungspflichtige Entgelte je Beitragszahler = Veränderung der beitragsatzbereinigten Sollbeiträge (Pflichtbeiträge und Beiträge geringfügig Beschäftigter) je abhängig Beschäftigtem ohne Beamte.

Sozialbeiträge abgeführt werden müssen. Die Differenz im Jahr 2002 dürfte unter anderem damit zusammenhängen.

Aktuell kommt zu den schwachen Beitragseinnahmen angesichts der konjunkturell angespannten Lage noch erschwerend hinzu, dass die Rentenanpassung zur Mitte dieses Jahres kräftiger ausgefallen ist, als es von der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte her gerechtfertigt war. Die Konsequenz ist ein zusätzlicher Druck zur Anhebung des Beitragssatzes. Um derartige Probleme in Zukunft auszuschließen, sollten die versicherungspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Beitragszahler der Rentenanpassung zu Grunde gelegt werden.

#### NACHHALTIGKEITSFAKTOR

Neu in die Formel aufgenommen werden sollen Elemente, die Veränderungen in der Relation von Beitragszahlerinnen und -zahlern zu Leistungsempfängerinnen und -empfängern widerspiegeln. Dadurch werden die ökonomischen Veränderungen, die für die finanzielle Situation der Rentenversicherung von Bedeutung sind, bei der Bestimmung der Anpassungssätze berücksichtigt.

Orientiert man sich im Interesse einer nachhaltigen Belastungsbegrenzung der Beitragszahlerinnen und -zahler an der Konzeption einer einnahmenorientierten Ausgabenpolitik, so folgt daraus, dass die Rentenanpassungsformel um einen Faktor ergänzt werden muss, der bei Zunahme der Beitragszahler zu höheren und bei Zunahme der Rentner zu geringeren Rentenanpassungen führt. Die

Bezeichnung Nachhaltigkeitsfaktor resultiert daraus, dass dieser Faktor durch die Einbeziehung der Anzahl der Rentnerinnen und Rentner und der Beitragszahlerinnen und -zahler als „regelgebundener Stabilisator“ auf die Finanzen der Gesetzlichen Rentenversicherung wirkt. Ein solcher Nachhaltigkeitsfaktor unterscheidet sich deutlich von dem mit der Rentenreform 1999 eingeführten, jedoch nicht in Kraft getretenen demografischen Faktor, durch den die Rentenanpassung verringert werden sollte, wenn sich die fernere Lebenserwartung erhöht. Der für die Rentenfinanzen nachteilige Effekt der steigenden Lebenserwartung wird bereits durch die Anhebung der Altersgrenzen berücksichtigt. Ein Nachhaltigkeitsfaktor stellt dagegen auf die Relation von Beitragszahlerinnen und -zahlern und Leistungsempfängerinnen und -empfängern ab und berücksichtigt somit neben der Lebenserwartung vor allem auch die Entwicklung der Geburten und der Wanderungsbewegungen sowie der Erwerbstätigkeit.

Der Nachhaltigkeitsfaktor ist im Übrigen so zu spezifizieren, dass er flexibel genug ist, auch dann noch die Beitragssatzziele erreichen zu können, wenn der Altersvorsorgeanteil in der derzeit gültigen Rentenanpassungsformel auf rechtliche Bedenken stoßen sollte. Daher muss eine präzise Definition der Modifikation der Rentenanpassungsformel noch erfolgen. Wenn der Altersvorsorgeanteil („Riester-Treppe“) in der Anpassungsformel verbleibt, ließe sich die neue Rentenanpassungsformel wie folgt ausgestalten: (siehe Formel unten)

Der Rentnerquotient entspricht dem Verhältnis von Rentenempfängerinnen und -empfan-

$$aRW_t = aRW_{t-1} * \frac{VE_{t-2}}{VE_{t-3}} * \frac{100 - AVA_{t-2} - BS_{t-2}}{100 - AVA_{t-3} - BS_{t-3}} * \left[ \left( 1 - \frac{RQ_{t-2}}{RQ_{t-3}} \right) * \frac{1}{4} + 1 \right]$$

VE = Versicherungspflichtiges Einkommen je Beitragszahler  
AVA = Altersvorsorgeanteil

BS = Beitragssatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung  
RQ = Rentnerquotient = Äquivalenzrentner / Äquivalenz-Beitragszahler

gern zu Beitragszahlerinnen und -zahlern. Für die Finanzentwicklung der Rentenversicherung sind aber nicht nur die bloße Anzahl der Rentnerinnen und Rentner bzw. Beitragszahlerinnen und -zahler relevant, sondern auch die durchschnittliche Höhe der Renten bzw. der Löhne. Entsprechend wird die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner durch eine Normierung auf Standardrenten in „Äquivalenzrentner“ umgerechnet. Auf Seiten der Beitragszahlerinnen und -zahler werden in analoger Weise die Anzahl der „Äquivalenzbeitragszahler“ durch eine Normierung auf den Durchschnittsverdiener errechnet. Der zusätzliche Faktor 1/4 wird benötigt, um eine möglichst gleichmäßige intergenerative Lastverteilung zu erreichen (vgl. auch Kasten 3-9).<sup>52</sup>

Die erheblichen Finanzprobleme der Gesetzlichen Rentenversicherung in der jüngeren Vergangenheit spiegeln sich nicht zuletzt in dem starken Anstieg des Rentnerquotienten seit Beginn der 90er Jahre wider (siehe Abbildung 3-3). In den nächsten zehn Jahren wird der Rentnerquotient aber nur noch geringfügig ansteigen, da auf der einen Seite die Zunahme der Äquivalenzrentner demografisch bedingt etwas abflacht und auf der anderen Seite mit einer leichten Zunahme der Beschäftigung gerechnet wird. Danach – bis etwa zum Jahr 2040 – wird jedoch im Zuge der Alterung der Gesellschaft der Rentnerquotient stark ansteigen. Nach 2010 wird die Rentenanpas-

sung daher im Sinne der Beitragssatzstabilität zunehmend gebremst.

Der Nachhaltigkeitsfaktor entwickelt aber auch kurzfristig eine stabilisierende Wirkung: Nimmt die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler konjunkturell bedingt ab, wie dies derzeit der Fall ist, wird die nächste Rentenanpassung weiter gedämpft, so dass Beitragssatzanhebungen u.U. vermieden werden können. Steigt andererseits die Anzahl der Beitragszahler konjunkturell bedingt wieder an, fällt auch die Rentenanpassung entsprechend höher aus. Die Rentnerinnen und Rentner werden damit zwar an den konjunkturellen Schwankungen beteiligt, tragen aber auch zur Stabilisierung ihrer eigenen Finanzierungsbasis bei. Über den gesamten Konjunkturzyklus betrachtet werden sie nicht benachteiligt.

#### SELBSTSTABILISIERENDE EIGENSCHAFT DES NACHHALTIGKEITSFAKTORS

Die zahlreichen diskretionären Eingriffe in das Rentenrecht haben zu einem Vertrauensverlust der Gesetzlichen Rentenversicherung beigetragen. erinnert sei nur an die mit der Rentenreform 1999 beschlossene Einführung des demografischen Faktors, der, bevor er in Kraft treten konnte, zunächst ausgesetzt und später endgültig aus dem Gesetz gestrichen worden ist. Es folgte im Jahr 2000 eine Inflationsanpassung, und für das Jahr 2001 galt bereits die

#### KASTEN 3-9: FUNKTIONSWEISE DES NACHHALTIGKEITSFAKTORS

Der Nachhaltigkeitsfaktor bewirkt, dass die jährliche Rentenanpassung modifiziert wird, wenn sich künftig das Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlerinnen und -zahlern verändert. Das Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlerinnen und -zahlern wird zu diesem Zweck aus „standardisierten“ Werten ermittelt. Die standardisierte Anzahl der Rentnerinnen und Rentner umfasst die rechnerische Anzahl der „Eckrentner“ im jeweiligen Rentenbestand. Damit soll verhindert werden, dass z.B. durch eine Zunahme von geringen Renten, die auf relativ kurzen oder Teilzeit-Erwerbsbiografien beruhen, die Rentnerzahl künstlich aufgebläht würde. Gleichzeitig wird die standardisierte Anzahl der Beitragszahler als rechnerische Anzahl der versicherungspflichtigen Durchschnittsverdiener ermittelt. Sollte sich z.B. der Umfang der Teilzeitarbeit erhöhen, so wird dies nicht zu einer entsprechenden Erhöhung der Anzahl der Beitragszahlerinnen und -zahler und somit zu einer Verringerung des hier zu verwendenden Rentnerquotienten beitragen. Durch die Standardisierung wird die Rentenanpassungsformel gewissermaßen gegen Strukturveränderungen unter den Rentnerinnen und Rentnern wie unter den Beitragszahlerinnen und -zahlern immunisiert.

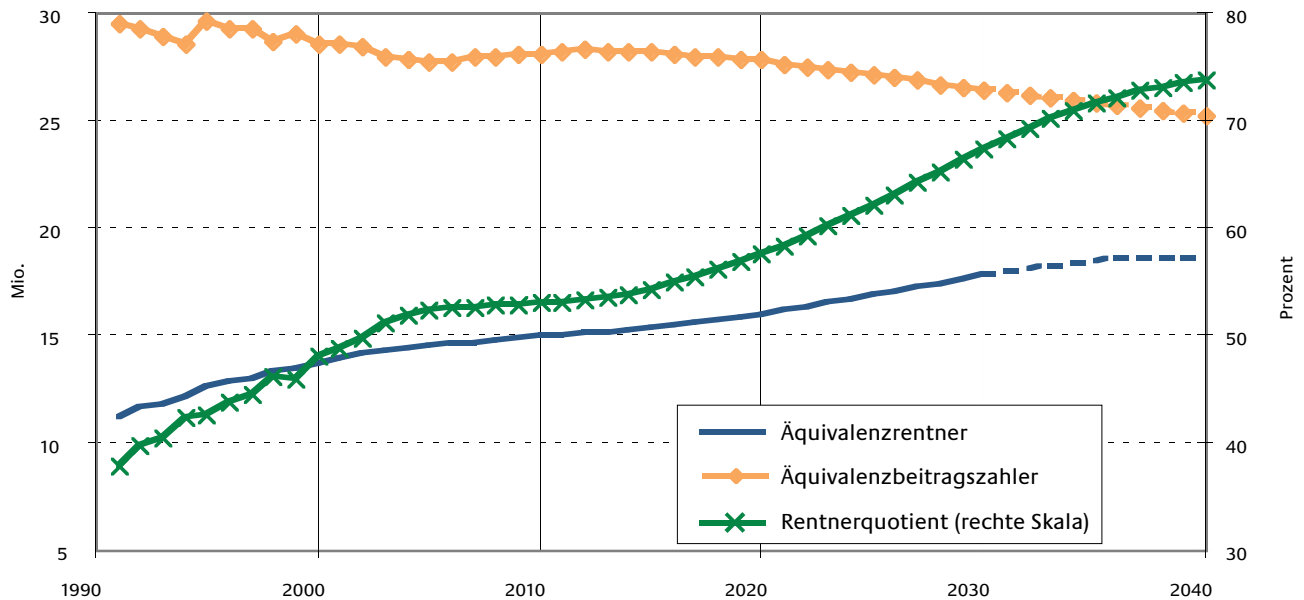
Um den Anstieg der Lohnzusatzkosten zu begrenzen und damit die - für die Rentenfinanzen entscheidenden - Beschäftigungschancen der Arbeitnehmer nicht zu verschlechtern, wird der Rentnerquotient schließlich noch mit dem Faktor 1/4 gewichtet. Damit soll garantiert werden, dass der Beitragssatz zur Rentenversicherung bis zum Jahr 2020 nicht über 20% und bis zum Jahr 2030 nicht über 22% steigt. Gleichzeitig soll aber auch verhindert werden, dass das Rentenniveau zu stark fällt.

<sup>52</sup> Für den Fall, dass der Altersvorsorgeanteil in den kommenden Jahren nicht zur Anwendung kommen sollte, müsste dieser Faktor nicht 1/4, sondern 1/3 betragen.



# 3 REFORMVORSCHLÄGE ZUR GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

ABBILDUNG 3-3: ENTWICKLUNG DES RENTNERQUOTIENTEN BIS ZUM JAHR 2040



Quelle: Eigene Berechnungen

neue Anpassungsformel, die nicht mehr von der Nettolohnentwicklung, sondern von den modifizierten Bruttoarbeitsentgelten ausgeht.

Es zeigt sich, dass das Rentensystem und das vorgegebene Beitragssatzziel mit dem vorgeschlagenen Nachhaltigkeitsfaktor besser vor tatsächlichen Abweichungen von den Annahmen zur Demografie und insbesondere zur Entwicklung des Arbeitsmarktes geschützt wären als beispielsweise mit dem demografischen Faktor der Rentenreform 1999.<sup>53</sup> Dies ist unmittelbar einleuchtend, da der Demografiefaktor lediglich die Einflussgröße Lebenserwartung berücksichtigte, während der Nachhaltigkeitsfaktor darüber hinaus neben der Entwicklung der Geburten und der Zuwanderung vor allem auch Veränderungen im Erwerbsverhalten berücksichtigt.

### 3.3.3 WIRKUNGSANALYSE

Im Folgenden werden die Wirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf den Beitragssatz und das Rentenniveau dargestellt. Außer-

dem wird anhand von Renditeberechnungen versucht, die intergenerativen Verteilungswirkungen abzuschätzen.

#### 3.3.3.1 BEITRAGSSATZ UND RENTENNIVEAU

Durch die vorgeschlagenen Maßnahmen ergibt sich im Jahr 2030 eine Beitragssatzersparnis von 2,2 Prozentpunkten. Davon entfallen auf die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors 1,4 Prozentpunkte und auf die Heraufsetzung der Regelaltersgrenze 0,6 Prozentpunkte. Darüber hinaus resultiert aus einer Verschiebung der Rentenanpassung vom 1.7. des Jahres auf den 1.1. des Folgejahres eine Beitragssatzersparnis von 0,2 Prozentpunkten.

Damit geht eine Reduktion des Bruttorentenniveaus um 1,8 Prozentpunkte einher. Die preisbereinigte monatliche Bruttostandardrente würde damit bis 2030 um etwa 70 € weniger steigen als nach der Referenzentwicklung auf Grundlage des geltenden Rechts. Gleichwohl findet aber noch immer eine Zunahme des preisbereinigten Zahlbetrags und damit der Kaufkraft der Rente statt.

<sup>53</sup> Vgl. Börsch-Supan, Axel und Anette Reil-Held, Christina Benita Wilke [2003], Der Nachhaltigkeitsfaktor und andere Formelmodifikationen zur langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes zur GRV, MEA-Diskussionspapier Nr. 30-2003, S. 22 ff. Im Vergleichsszenario wurde unterstellt, dass das durchschnittliche Renteneintrittsalter bei 59,5 Jahren und die Frauen-Erwerbsquote unverändert bleiben und die Arbeitslosenquote langfristig bei 8 % verharrt.

Durch die bereits im Altersvermögensergänzungsgesetz 2001 beschlossenen Maßnahmen geht das Bruttorentenniveau von derzeit 48 % auf etwa 42 % im Jahr 2030 zurück. Mit den von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen kommt es zu einer weiteren Senkung dieses Rentenniveaus um etwa 2 Prozentpunkte auf rund 40 %. Der größte Teil des gesamten Rückgangs bis 2030 resultiert somit aus bereits geltendem Recht.

Die Vorschläge der Kommission müssen zudem im Gesamtzusammenhang gesehen werden. So wird die Anhebung der Altersgrenzen das durchschnittliche Renteneintrittsalter erhöhen. Damit wird die durchschnittliche Beschäftigungsdauer tendenziell zunehmen und damit auch die Anzahl der durchschnittlich erworbenen Entgeltpunkte. Das Bruttorentenniveau des so angepassten Standardrentners fällt gegenüber dem 45-Entgeltpunkte-Standardrentner im Jahr 2030 um 1,5 Prozentpunkte höher aus und liegt damit nur noch um 0,5 Prozentpunkte unterhalb der Referenzentwicklung.

Des Weiteren ist der wesentliche Bestandteil der Rentenreform 2001, nämlich der Ausbau der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge, in den oben dargestellten Ergebnissen noch zu berücksichtigen. Der heute aktiven Generation wurde mit dieser Reform die Möglichkeit eröffnet, eine staatlich geförderte zusätzliche Altersversorgung aufzubauen. Unter Berücksichtigung der Riester-Renten kann das Brutto-Gesamtversorgungsniveau (GRV-Rente

zzgl. Riester-Rente) langfristig im Wesentlichen auf dem Stand des heutigen Brutto-Rentenniveaus gehalten werden – allerdings mit einem deutlich höheren Gesamtbeitragssatz. Damit erfüllt der Kommissionsvorschlag das vorgegebene Ziel, durch ein geeignetes rentenpolitisches Maßnahmenbündel das Gesamtversorgungsniveau nachhaltig zu sichern.

#### KONKRETE BERECHNUNGEN FÜR DEN STANDARDRENTNER

Bei den nachfolgenden Berechnungen wird der Nachhaltigkeitsfaktor an die bestehende Rentenanpassungsformel angefügt, die außerdem schon um die Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte modifiziert worden ist. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass der Altersvorsorgeanteil in der Anpassungsformel verbleibt. Die folgenden Tabellen zeigen den Effekt des Nachhaltigkeitsfaktors auf das Sicherungsniveau und weisen als zentrale Größe das Bruttorentenniveau aus.

Die Berechnungen (Tabelle 3-8) zeigen, dass mit der Begrenzung des Beitragssatzanstiegs auf 22 % bis zum Jahr 2030 eine Reduktion des Bruttorentenniveaus gegenüber der Referenz um 1,8 Prozentpunkte verbunden ist.

Die Tabelle 3-9 zeigt, dass die Nominalrente bei geltendem Recht bis zum Jahr 2030 auf über 2.200 € steigt. Gemessen in heutigen Preisen fällt der Anstieg allerdings schwächer aus. Die preisbereinigte monatliche Brutto-

**TABELLE 3-8: AUSWIRKUNGEN DER REFORMMASSNAHMEN AUF BEITRAGSSATZ UND RENTENNIVEAU**

	Beitragssatz in %		Standardrente preisbereinigt <sup>1)</sup> in € / Monat		Bruttorentenniveau in %	
	Geltendes Recht	Reformszenario	Geltendes Recht	Reformszenario	Geltendes Recht	Reformszenario
2003	19,5	19,5	1.170	1.170	48,0	48,0
2005	20,0	19,9	1.165	1.152	46,9	46,4
2010	19,6	19,0	1.196	1.171	45,0	44,0
2015	20,4	19,6	1.274	1.251	44,5	43,7
2020	21,5	20,2	1.350	1.313	43,8	42,6
2025	22,8	21,2	1.423	1.376	42,9	41,5
2030	24,2	22,0	1.496	1.429	41,9	40,1
2040	25,6	22,9	1.687	1.584	40,8	38,4

1) in Preisen von 2003, unterstellte Inflationsrate 1,5 % p. a., Standardrente Alte Bundesländer.

Quelle: Eigene Berechnungen

**TABELLE 3-9: BRUTTOLÖHNE UND BRUTTORENTEN – REFORMSZENARIO GEGENÜBER GELTENDEM RECHT**

	Bruttorente nominal in € / Monat		Bruttorente preisbereinigt <sup>1)2)</sup> in € / Monat		Ø-Bruttolohn preisbereinigt <sup>1)</sup> in € / Monat
	Geltendes Recht	Reformszenario	Geltendes Recht	Reformszenario	
2003	1.170	1.170	1.170	1.170	2.435
2005	1.192	1.179	1.165	1.152	2.486
2010	1.313	1.286	1.196	1.171	2.660
2015	1.507	1.480	1.274	1.251	2.862
2020	1.720	1.673	1.350	1.313	3.080
2025	1.954	1.889	1.423	1.376	3.315
2030	2.212	2.114	1.496	1.429	3.567
2040	2.895	2.719	1.687	1.584	4.131

1) In Preisen von 2003, unterstellte Inflationsrate 1,5 % p.a., Standardrente Alte Bundesländer

2) Die Verschiebung der Rentenanpassung und der fiskalische Effekt der Anhebung der Altersgrenzen sind ebenfalls berücksichtigt.

Quelle: Eigene Berechnungen

standardrente würde damit bis 2030 lediglich auf etwa 1.500 € steigen. Im Reformszenario fällt die preisbereinigte Standardrente 2030 dagegen um etwa 70 € niedriger aus als im Referenzszenario bei Fortschreibung des geltenden Rechts. Gleichwohl steigt die Standardrente im Zeitablauf an und liegt preisbereinigt im Jahr 2030 um 260 € höher als im Jahr 2003. Die Rente der zukünftigen Generationen wird also auch unter Berücksichtigung der hier vorgeschlagenen Maßnahmen eine im Vergleich zur heutigen Situation höhere Kaufkraft aufweisen.

Zu den Steigerungen in Tabelle 3-9 kommen die rentenerhöhenden Effekte einer Verlänge-

rung der Lebensarbeitszeit. Um diesen Effekt auf den Standardrentner zu übertragen, wird in der Beispielrechnung die Anzahl der Entgeltpunkte des Standardrentners ab 2011 jährlich um 1/12 erhöht. Im Jahr 2030 hätte der Standardrentner dann 46,7 Entgeltpunkte. Das Bruttorentenniveau des so angepassten Standardrentners fällt gegenüber dem 45-Entgeltpunkte-Standardrentner um 1,5 Prozentpunkte höher aus und liegt damit um einen halben Prozentpunkt unterhalb der Referenzentwicklung (siehe Tabelle 3-10), d.h. durch eine entsprechende Verlängerung der Lebensarbeitszeit können bei voller Weiterarbeit die Renteneinbußen aus der modifizierten Anpassung zu rund 75 % kompensiert werden.

**TABELLE 3-10: BERÜCKSICHTIGUNG DER ANHEBUNG DER ALTERSGRENZE BEI DER STANDARDRENTE IM REFORMSZENARIO**

	Entgeltpunkte		Bruttorente preisbereinigt <sup>1)</sup> in € / Monat		Bruttorentenniveau in %	
	Standardrente	Standardrente angepasst <sup>2)</sup>	Standardrente	Standardrente angepasst <sup>2)</sup>	Standardrente	Standardrente angepasst <sup>2)</sup>
2003	45,0	45,0	1.170	1.170	48,0	48,0
2005	45,0	45,0	1.152	1.152	46,4	46,4
2010	45,0	45,0	1.171	1.171	44,0	44,0
2015	45,0	45,4	1.251	1.263	43,7	44,1
2020	45,0	45,8	1.313	1.337	42,6	43,4
2025	45,0	46,3	1.376	1.414	41,5	42,7
2030	45,0	46,7	1.429	1.482	40,1	41,6
2040	45,0	47,0	1.584	1.655	38,4	40,1

1) In Preisen von 2003, unterstellte Inflationsrate 1,5 % p.a., Standardrente Alte Bundesländer

2) Die Anzahl der Entgeltpunkte steigt parallel zur Anhebung der Altersgrenze

Quelle: Eigene Berechnungen

Schließlich zeigt Tabelle 3-11 im Rahmen einer Beispielrechnung die Entwicklung des Gesamtversorgungsniveaus unter Berücksichtigung der Riester-Rente. Das Brutto-Gesamtversorgungsniveau (GRV-Rente zzgl. Riester-Rente) sinkt bis 2030 kurzfristig für Zugangsentner im Jahr 2010 auf 44,3 %, steigt dann aber für darauf folgende Zugangsentner wieder stetig an und erreicht im Jahr 2030 etwa 48,1 %. Damit wird das derzeitige Bruttorentenniveau wieder erreicht.<sup>54</sup> Diesen Berechnungen liegt die Annahme zu Grunde, dass – nicht zuletzt aufgrund der voraussichtlichen Entwicklung des Rentenniveaus – tatsächlich 4 % des jährlichen Einkommens für die Zusatzvorsorge aufgewendet wird. Die Gesamtbelastung für die Altersvorsorge liegt also inklusive Riester-Rente im Jahr 2030 bei 26 %. Dabei ist allerdings die steuerliche Förderung die Beiträge zur Riester-Rente nicht berücksichtigt, die die Gesamtbelastung bei einem Grenzsteuersatz von beispielsweise 30 % um 1,2 Prozentpunkte auf 24,8 % senkt.

### 3.3.3.2 INTERGENERATIVE VERTEILUNGSWIRKUNGEN

Intergenerative Verteilungswirkungen der Anhebung der Altersgrenzen sowie der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors können mit Hilfe des Konzepts der „impliziten Renditen“ abgeschätzt werden.<sup>55</sup> Dazu wird für einen Standardversicherten dessen Rendite in der

gesetzlichen Rentenversicherung zuzüglich der Riester-Rente bei Fortschreibung des rechtlichen Status quo mit der Gesamtrendite verglichen, die sich mit den Kommissionsvorschlägen ergibt. Dabei wird unterstellt, dass der zusätzliche Spielraum aufgrund der langsamer ansteigenden Beitragssätze im Reformszenario genutzt wird, um ergänzend privat für das Alter vorzusorgen. Damit wird die Gesamtbeitragslast in beiden Szenarien in Übereinstimmung gebracht, Unterschiede ergeben sich hinsichtlich der Leistungen (vgl. Kasten 3-10).

Unter Berücksichtigung der Reformvorschläge wird sich das Alterseinkommen künftig zu einem kleinerem Anteil aus der gesetzlichen Rente und zu einem größeren Anteil aus privaten Vorsorgeformen zusammensetzen. Bei der unterstellten höheren Rendite bei Kapitaldeckung ergibt sich somit eine insgesamt höhere Rendite aus beiden Altersvorsorgeformen zusammengenommen. Diese wird aber erst allmählich zur Geltung kommen, weil in einer Übergangsphase noch relativ hohe Beitragssätze für die bestehenden und eigentumsrechtlich geschützten Rentenansprüche gezahlt werden müssen. Daher wird während einer Übergangsphase ein Rückgang der Gesamtrendite hinzunehmen sein. Langfristig kommt es aber zu Renditezuwächsen von etwa 15 Basispunkten bzw. 0,15 Prozentpunkten.<sup>56</sup>

TABELLE 3-11: GESAMTVERSORGUNGSNIVEAU IM REFORMSZENARIO

Jahr des Rentenzugangs	Bruttorenten preisbereinigt <sup>1)</sup> in Preisen von 2003 in € / Monat		Bruttorentenniveau in %		
	GRV-Rente angepasst <sup>2)</sup>	Riester-Rente	Bruttorentenniveau GRV	Bruttorentenniveau Riester	Gesamtversorgungsniveau
2003	1.170	0	48,0	0,0	48,0
2005	1.152	0	46,4	0,0	46,4
2010	1.171	0	44,0	0,0	44,0
2015	1.263	70	44,1	2,4	46,6
2020	1.337	115	43,4	3,7	47,2
2025	1.414	169	42,7	5,1	47,8
2030	1.482	233	41,6	6,5	48,1
2040	1.655	377	40,1	9,1	49,2

1) In Preisen von 2003, Inflationsrate 1,5 % p. a., Standardrente Alte Bundesländer

2) Die Anzahl der Entgeltpunkte der Standardrente steigt parallel zur Anhebung der Altersgrenze

Quelle: Eigene Berechnungen

<sup>54</sup> Zur Berechnung der Riester-Rente: Vom Durchschnittslohn werden jährlich 4 % angespart (mit Berücksichtigung der sog. Riester-Treppe). Die minimale Einzahlungsdauer beträgt 12 Jahre, d. h. erste Riester-Renten werden ab 2015 ausgezahlt. Es werden eine Verzinsung von 4 % nominal und Verwaltungskosten in Höhe von 10 % der jährlichen Spareinlage angenommen. In der Auszahlungsphase (18 Jahre, keine Hinterbliebenenabsicherung) wird die Riester-Rente parallel zur GRV-Rente dynamisiert.

<sup>55</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank [2000], Monatsbericht November 2000, S. 61.

**KASTEN 3-10: ZUR BERECHNUNG „IMPLIZITER RENDITEN“**

Die Berechnungen der „impliziten Renditen“ beziehen sich auf den speziellen Fall eines Durchschnittsverdieners, der ab dem Alter von 20 Jahren Beiträge zahlt, nach Vollendung des 65. Lebensjahrs in Rente geht und nach Maßgabe der steigenden Lebenserwartung eine Rente bezieht. Dabei steigt die Rentenbezugsdauer mit der kohortenspezifischen Lebenserwartung. Die unterstellte Lebenserwartung entspricht dem Durchschnittswert für Männer und Frauen. Bis zum Jahr 2010 geht der Modellrentner mit 65 Jahren in Rente, danach verzögert sich der Renteneintritt entsprechend der Anhebung der Altersgrenzen.

Den Berechnungen wurden die Beitragssätze und Bruttorentenniveaus bei Fortschreibung des Status quo zum einen und bei Umsetzung der Kommissionsvorschläge zum anderen zu Grunde gelegt. In beiden Szenarien wurde angenommen, dass 4 % des Durchschnittseinkommens in einen Riester-Vertrag eingezahlt wird. Im Reformszenario wird darüber hinaus der sich durch den niedrigeren Beitragssatz ergebende finanzielle Spielraum zu einer weiteren privaten Vorsorge genutzt. Die nominale Rendite der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge wurde mit 4 %, die nominale Lohnwachstumsrate mit 3 % angenommen. Bei einer angenommenen Inflationsrate von 1,5 % ergibt sich ein Realzins von 2,5 % und ein Anstieg der durchschnittlichen Reallöhne um 1,5 %. Außerdem wurden im kapitalgedeckten System Verwaltungskosten in Höhe von 10 % der jährlichen Spareinlagen unterstellt.

Das sinkende Bruttorentenniveau und der steigende Beitragssatz haben zur Folge, dass die Rendite des umlagefinanzierten Rentensystems im Zeitablauf sinkt. Mit den von der Kommission vorgeschlagenen Reformmaßnahmen sinkt die Rendite des Umlagesystems allerdings schneller. Heutige Beitragszahler erleiden eine Renditeeinbuße, weil sie künftig aufgrund des Nachhaltigkeitsfaktors eine weniger stark gestiegene Rente erhalten werden. Von der Senkung des Beitragssatzes haben sie aber noch einen relativ geringen Vorteil, weil er nur für einen relativ kurzen Zeitraum ihrer Erwerbsphase gilt.

Zieht man die Riester-Rente in die Betrachtung mit ein, die annahmegemäß sowohl mit als auch ohne Reform im gleichen Umfang betrieben wird, so zeigt sich eine deutliche Verbesserung der Gesamtrendite der Gesetzlichen und der Riester-Rente in beiden Szenarien. Wird auch der zusätzlich gewonnene Spielraum in Form des c.p. niedrigeren Beitragssatzes in die Betrachtung einbezogen und unterstellt, dass dieser ebenfalls zu den gleichen Konditionen wie die Riester-Rente für die private Altersvorsorge verwendet wird, so ergibt sich langfristig ein Vorteil des neuen Mehssäulen-Rentensystems, in dem die Kapitaldeckung ein wesentlich größeres Gewicht haben wird.

Die Niveaus der impliziten Renditen variieren stark mit dem zu Grunde gelegten Modellrentner. Je länger die Rentenzahlzeit, umso günstiger die Rendite. Die Renditedifferenzen sind dagegen wesentlich robuster. Aus diesem Grund sind hier nur die Differenzen zwischen den Renditen ohne und mit Umsetzung der Reformvorschläge dargestellt. Danach dürfte der kritische Geburtsjahrgang, bei dem die Reform erstmals zu einer Renditeverbesserung führt, etwa Mitte der 90-er Jahre liegen. Langfristig ergeben sich Renditeverbesserungen um etwa 0,15 Prozentpunkte. Dem stehen allerdings gravierende Renditeverschlechterungen für die älteren Jahrgänge gegenüber. Am stärksten betroffen dürften die zwischen 1960 und 1970 Geborenen sein.

Bei der Interpretation dieser Beispielrechnungen ist zu berücksichtigen, dass steuerliche Aspekte ebenso wenig einbezogen wurden wie der Einfluss der staatlichen Förderung im Rahmen der Riester-Rente oder der betrieblichen Altersvorsorge. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass auch die Kosten dieser Förderung von den heutigen oder künftigen Steuerzahlern aufzubringen sind.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Verbesserung der Gesamtrendite durch die Gewichtsverlagerung vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren entscheidend von der unterstellten Verzinsung des Kapitals in der privaten Zusatzvorsorge abhängt. Der hier mit 2,5 % angenommene Realzins ist im langfristigen ex-post-Vergleich relativ niedrig. Die demografischen Veränderungen werden allerdings auch die in vergleichbaren kapitalgedeckten Rentensystemen erzielbare Rendite negativ beeinflussen.

Hinsichtlich der deutlichen Mehrbelastung der insbesondere zwischen 1960 und 1970 Geborenen ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Gesamtrendite dieser Gruppe ohne Reform deutlich höher liegt als die der später Geborenen. Mit den Reformvorschlägen kommt es zu einer Drehung der Renditekurven. Aus dem relativ steil fallenden Verlauf wird die Kurve nahezu in die Waagerechte gedreht. Damit ist im

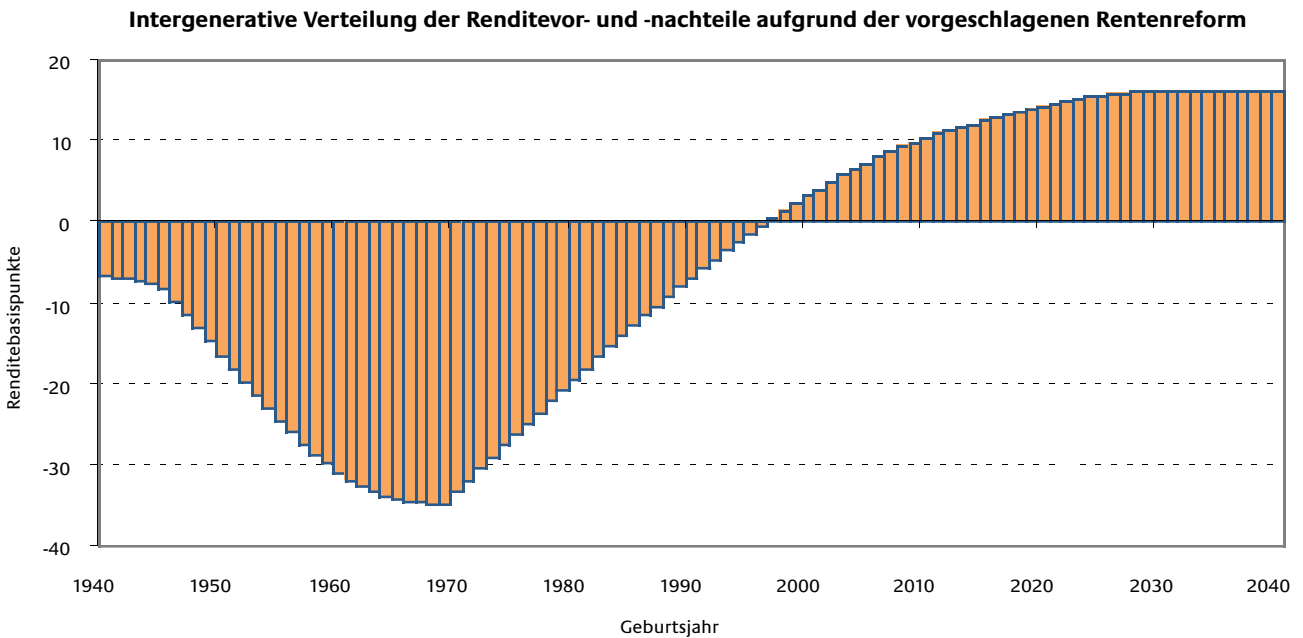
Ergebnis eine gleichmäßigere intergenerative Verteilung verbunden (vgl. Abbildung 3-4).

**3.4 ABGELEHNTRE REFORMVORSCHLÄGE**

**Die Kommission hat sich ausführlich mit Reformvorschlägen befasst, die in der rentenpolitischen Diskussion eine bedeutende Rolle**

56 Bei einer monatlichen Sparrate von 100 € über 45 Jahre und einer anschließenden Rentenbezugsdauer von 20 Jahren würde die monatliche Rente um etwa 50 € höher ausfallen, wenn die Rendite nicht 4 %, sondern 4,15 % beträgt.

## ABBILDUNG 3-4: INTERGENERATIVER RENDITEVERGLEICH



spielen, jedoch in klarem Widerspruch zu den Grundprinzipien der Alterssicherung in Deutschland stehen. Sie sind daher vor allem unter Anreiz- und damit Beschäftigungsaspekten abzulehnen. Insgesamt spricht sich die Kommission dafür aus, das Äquivalenzprinzip in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken und Schritte zu unterlassen, die mit einer Ausweitung des Umlageverfahrens verbunden wären. Hier werden allzu oft Scheinlösungen mit tatsächlichen Lösungsansätzen verwechselt. Letztlich gibt es keinen Weg, die Folgen des demografischen Wandels wegzudefinieren. Die Bemühungen sind deshalb darauf zu konzentrieren, die Zukunft unter den gegebenen Umständen möglichst beschäftigungsfreundlich zu gestalten und dabei die Lasten, die zukünftigen Generationen aufgebürdet werden, weitestgehend zu begrenzen.

Zu den Vorschlägen, die in der rentenpolitischen Diskussion immer wieder genannt werden und mit denen sich die Kommission ausführlich befasst hat, zählen:

- der grundsätzliche Systemwechsel in Richtung eines Grund- oder Sockelrentensystems,
- die Staffelung der Beiträge oder der Renten nach der Kinderzahl,
- die Differenzierung der Rentenanpassungen

nach der Rentenhöhe,

- die Differenzierung der Rentenabschläge nach der Anzahl der Beitragsjahre,
- die Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage um weitere Einkommen sowie
- die Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises insbesondere um Beamte und Selbständige.

Diese Vorschläge sind zum Teil nicht mit den Grundprinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung vereinbar und mit erheblichen negativen Anreizeffekten verbunden. Sie sind daher nicht geeignet, die Beschäftigung und damit die Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung zu fördern. Die Vorschläge tragen nicht zur Verbesserung der finanziellen Nachhaltigkeit der Alterssicherung bei und werden deshalb von der Kommission abgelehnt.

### 3.4.1 SYSTEMWECHSEL ZU EINEM STEUERFINANZIERTEN GRUNDRENTENSYSTEM

Zu den wohl populärsten Vorschlägen, die umlagefinanzierte Rentenversicherung auf ein grundlegend anderes System umzustellen, zählt das Grundrentenmodell.<sup>57</sup> Es sieht einen von der individuellen Bedürftigkeit unabhängigen Anspruch auf eine einheitliche Grundrente im Alter

<sup>57</sup> Vgl. Miegel, Meinhard und Stefanie Wahl [1999], *Solidarische Grundsicherung – Private Vorsorge: der Weg aus der Rentenkrise*, München.

vor, die durch entsprechende Erhöhungen der Einkommen- und Umsatzsteuer finanziert werden soll. Als erster Schritt in Richtung einer Grundrente kann die so genannte Sockelrente verstanden werden, bei der die Grundrente mit einer einkommensproportionalen Rentenversicherung kombiniert werden soll.<sup>58</sup> Die Grundrentenmodelle sind nicht zu verwechseln mit der bedarfsorientierten Grundsicherung, die zum 01.01.2003 in Kraft getreten ist und lediglich eine zusätzliche Absicherungsfunktion zur Vermeidung von Altersarmut erfüllen soll.

Grundrentenmodelle konzentrieren die Aufgabe der staatlichen Alterssicherung auf die Vermeidung von Altersarmut. Spezifische Beiträge werden nicht erhoben. Die Finanzierung erfolgt vielmehr aus allgemeinen Steuermitteln oder speziellen Sondersteuern. Eine Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen besteht nicht. Von der bedarfsorientierten Grundsicherung unterscheidet sich die Grundrente durch die fehlende Bedürftigkeitsprüfung.

Der Vorschlag, das beitragsfinanzierte Rentensystem auf eine steuerfinanzierte Grundrente umzustellen, kann als ein Spezialfall von zahlreichen Modellen betrachtet werden, in denen es um einen teilweisen Übergang vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren mittels deutlicher Leistungsreduktion im Umlagesystem geht. Leitmotiv dieser Modelle ist die höhere erwartete Rendite bei Kapitaldeckung und die darauf zurückzuführende vermeintliche Ineffizienz des Umlageverfahrens. Grundsätzlich ist es jedoch nicht möglich, allein durch einen Wechsel der Finanzierungsmethode niemanden schlechter und mindestens einige besser zu stellen.<sup>59</sup> Hauptgrund hierfür sind die eigentumsrechtlich geschützten bestehenden Rentenanwartschaften. Weil sie zu beach-

ten sind, müssen während einer Übergangsphase die Beitragszahler immer eine Zusatzlast tragen. Zum einen müssen sie die Altansprüche finanzieren und zum anderen die eigene private Altersvorsorge betreiben (siehe Kasten 3-11, nächste Seite).

Auch Grundrentenmodelle können diese zentralen Zusammenhänge nicht verleugnen. Daher sehen sie stets eine Umverteilung vor, die zu meist zu Lasten der Altansprüche geht, indem die im beitragsfinanzierten Rentensystem erworbenen Rentenansprüche reduziert werden. Konkret geschieht dies z.B. in der Weise, dass die Indexierung der bestehenden Ansprüche verändert wird; sie wachsen künftig langsamer als nach Fortbestehen des geltenden Rechts. Insofern ähneln diese Übergangsmodelle dem Kommissionsvorschlag zur Ergänzung der Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor. Tatsächlich wird damit auch eine gewisse Gewichtsverlagerung zur individuellen oder betrieblichen Altersvorsorge beabsichtigt. Der entscheidende Unterschied zu den Grundrentenmodellen besteht allerdings in der Aufrechterhaltung der Teilhabeäquivalenz bei Fortführung des beitragsfinanzierten Rentensystems (vgl. auch Kasten 3-12, nächste Seite).

Mit dem Vorschlag einer steuerfinanzierten Grundrente ist nicht nur eine mit Übergangskosten verbundene Reduzierung der durchschnittlichen Alterssicherungsleistungen verbunden, sondern vor allem auch die völlige Abkehr vom Prinzip der Beitragsäquivalenz. Tatsächlich soll die Grundrente vollständig aus Steuermitteln finanziert werden. Damit geht aber der große Vorteil verloren, dass der Beitrag zur Rentenversicherung nur in relativ geringem Maße als verzerrende Steuer empfunden wird.<sup>60</sup> Zwar enthält der Leistungskata-

58 Vgl. Familienbund der Katholiken [2003], Vorschlag für ein familiengerechtes und solidarisches System der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, Februar 2003.

59 Vgl. z.B. Fenge, Robert [1997], Effizienz der Alterssicherung, Heidelberg, Sinn, Hans-Werner [2000], Why a Funded Pension System is Useful and Why it is not Useful, *International Tax and Public Finance* 7, S. 389-410, Breyer, Friedrich [2001], Why Funding is not a Solution to the „Social Security Crisis“, *DIW Discussion Paper No. 254*, Berlin oder auch Börsch-Supan, Axel [2000], Was lehrt uns die Empirie in Sachen Rentenreform?, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 1, Heft 4 (Okt./Dez.), S. 431-451. Effizienzgewinne sind lediglich über Sekundäreffekte wie z.B. durch die Verringerung von Verzerrungen oder die Vergrößerung von Diversifikationsvorteilen möglich.

60 Der Beitrag zur Rentenversicherung wird grundsätzlich dann als Steuer empfunden, wenn aus den Beiträgen Umverteilungsaufgaben finanziert werden und somit vom Prinzip der Beitragsäquivalenz abgewichen wird, oder wenn die erwartete Rendite der Rentenversicherung aus der Sicht des Einzelnen niedriger ist als die erwartete Rendite in der privaten Altersvorsorge.

### KASTEN 3-11: GRUNDPROBLEM DES ÜBERGANGS VOM UMLAGE- ZUM KAPITALDECKUNGSVERFAHREN

In einem umlagefinanzierten Rentensystem mit Lohnanpassung kommt es in jedem Jahr zu einer impliziten Besteuerung (IB) in Höhe der Renditedifferenz zwischen Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren, multipliziert mit der impliziten Verschuldung des Rentensystems (IV). Die implizite Verschuldung ergibt sich aus den bereits erworbenen Rentenansprüchen der Rentner und Beitragszahler – ihrem „Sozialversicherungsvermögen“. Diese Ansprüche wachsen – unter der Annahme konstanter Beitragssätze – jährlich mit der Lohnsummenwachstumsrate  $g$ . Wäre das Vermögen dagegen am Kapitalmarkt investiert worden, könnte mit einer Rendite in Höhe von  $r$  gerechnet werden. In jedem Jahr stellt sich für die Versicherten ein Verlust in Höhe der impliziten Steuer ein:

$$IS = (r-g)IV$$

Im Falle der Umstellung auf Kapitaldeckung entfielen für neu erworbene Rentenansprüche die implizite Besteuerung. Allerdings wären die Altansprüche weiter zu befriedigen, entweder über Kreditaufnahme zum – hier stark vereinfachend mit der Kapitalmarktrendite gleichgesetzten – Zinssatz  $r$  oder durch zusätzliche Steuereinnahmen zum Opportunitätskostensatz von ebenfalls  $r$ . Eine intergenerativ gleichmäßige Verteilung der Finanzierungslast für die Altansprüche ist im langfristigen Gleichgewicht und bei unveränderter Altersstruktur möglich, wenn die implizite Schuld durch Kreditaufnahme zunächst in eine offene Staatsschuld umgewandelt und die Schuldenquote (zusätzliche Staatsschuld in Relation zur Lohnsumme der Versicherten) fortan konstant gehalten wird. Die absolute Schuld muss dann in jedem Jahr mit der Rate  $g$  wachsen. Ein Teil der jährlich fälligen Zinszahlungen zum Zinssatz  $r$  muss also durch zusätzliche Kreditaufnahme vorgewälzt werden, der restliche Anteil  $(r-g)$  ist dagegen in jedem Jahr über Steuern aufzubringen. Damit ergibt sich aber eine notwendige Steuer zur Finanzierung der Zinsen (ZS), die genau der impliziten Steuer entspricht:

$$ZS = (r-g)IV$$

Bei einer im Zeitablauf sinkenden Schuldenquote darf die offen gelegte Staatsschuld nur mit einer Rate wachsen, die kleiner als  $g$  ist. Ein größerer Teil muss dann durch Besteuerung aufgebracht werden. Damit wäre eine im Vergleich zur Fortführung des Umlageverfahrens zusätzliche Belastung heutiger zu Gunsten künftiger Generationen verbunden. Umgekehrtes gilt für den Fall einer steigenden Schuldenquote. Letztlich ist jede beliebige Verteilung unter den Generationen modellierbar.

### KASTEN 3-12: EIN GRUNDRENTENMODELL

Der Grundrentenanspruch setzt in einem Modell von Miegel/Wahl lediglich eine 25-jährige Steuerpflichtigkeit in Deutschland voraus. Sonderregelungen gelten für Erwerbsunfähige und Waisen. Die Grundrente ersetzt alle bisherigen staatlichen Alterssicherungssysteme, d. h. insbesondere auch die Beamtenversorgung. Die Höhe der Grundrente soll sich – auf das Jahr 2000 bezogen – auf 818 € pro Monat belaufen. Davon sollen 153 € als Krankenversicherungsbeitrag abgeführt werden.

Die Finanzierung der Grundrente soll aus allgemeinen Steuermitteln erfolgen (60 % indirekte, 40 % direkte Steuern). Dies würde eine Erhöhung des durchschnittlichen Lohnsteuersatzes von 19 % auf 24 % und eine Anhebung der Mehrwertsteuersätze von 7 % bzw. 16 % auf 10,5 % bzw. 24 % erforderlich machen. Die bisherigen Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung entfallen.

Der Übergang zum Grundrentensystem wird recht komplex gestaltet. Grundsätzlich sollen die Altansprüche erhalten bleiben. Allerdings werden sie nur noch mit der Wachstumsrate des Pro-Kopf-Volkseinkommens, das gerade aufgrund der demografischen Veränderungen künftig deutlich langsamer wachsen wird als die Bruttoentgelte je Arbeitnehmer, angepasst.

Nach den Angaben der Vertreter des Grundrentenmodells ist nicht nur im Endstadium, sondern auch bereits im Übergang zum Grundrentenmodell stets mit geringeren finanziellen Belastungen für den Staat zu rechnen als bei Fortführung der bestehenden Systeme. Die Erklärung hierfür erschließt sich aus den vorgenannten Anpassungsregeln. Im Ergebnis bedeutet dies, dass vor allem Rentner und rentennahe Jahrgänge durch einen Übergang zum Grundrentensystem besonders belastet würden.

log der Gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland zahlreiche versicherungsfremde Leistungen, deren typisches Merkmal darin besteht, dass sie gerade nicht auf Beiträgen beruhen. Doch nach den letzten Aufstockungen der Bundeszuschüsse an die Rentenversicherungsträger dürften die versicherungs-

fremden Leistungen im Wesentlichen durch steuerfinanzierte Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt abgedeckt sein.<sup>61</sup> Dabei ist allerdings zu beachten, dass es keine allgemeingültige Definition der versicherungsfremden Leistung gibt und somit auch keinen eindeutigen Leistungskatalog.<sup>62</sup>

61 Vgl. Rombach, Wolfgang [2003], Bundesbeteiligungen und Verfahren der Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung nach den Reformen, NZS 2003, S. 79.

62 Vgl. Börsch-Supan, Axel und Anette Reil-Held, How much is Transfer and how much Insurance in a Pay-As-You-Go-System? The German Case, Scandinavian Journal of Economics, 103, S. 505-524.



Ein entscheidender Vorteil eines im Wesentlichen beitragsfinanzierten Systems ist im Übrigen der verfassungsrechtliche Eigentumschutz, den Rentenanwartschaften und -ansprüche genießen. Eingriffe des Gesetzgebers in diese Rechtspositionen sind nur unter engen Voraussetzungen möglich. Das Bundesverfassungsgericht stellt bei der Begründung des Eigentumsschutzes entscheidend darauf ab, in welchem Maß Rentenansprüche oder -anwartschaften durch den personalen Bezug des Anteils eigener Leistungen des Versicherten geprägt sind. Einer steuerfinanzierten Grundrente fehlt daher ein verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz mit der Folge, dass sie stets unter Finanzierungsvorbehalt stünde („Rente nach Kassenlage“).

Die Voraussetzung einer unbeschränkten Steuerpflicht von mindestens 25 Jahren in Deutschland sagt im Übrigen noch nichts darüber aus, wie stark sich der Einzelne tatsächlich an der Finanzierung des Staates beteiligt. Ein „Trittbrettfahrerverhalten“, das mit der Verknüpfung von Beitragszahlung und Rentenhöhe gerade eingedämmt werden soll, wäre in diesem steuerfinanzierten Grundrentenmodell sehr einfach möglich.

Als Grund für den angestrebten Systemwechsel werden auch die demografisch bedingten Probleme der Gesetzlichen Rentenversicherung genannt. Die demografischen Entwicklungen (steigende durchschnittliche Lebenserwartung, nicht bestanderhaltende Geburtenrate) treffen jedoch auch die Grundrentenmodelle: Das Verhältnis von Steuerzahlern zu Grundrentenempfängern verschlechtert sich und die Grundrentenbezugsdauer steigt.

#### ZUM VORSCHLAG EINER „SOCKELRENTE“

Der gegenwärtig diskutierte Vorschlag zur Einführung einer „Sockelrente“<sup>63</sup> ist als erster Schritt in Richtung auf ein steuerfinanziertes Grundrentensystem anzusehen. Dieses Kon-

zept sieht vor, dass alle Steuerpflichtigen nach Vollendung ihres 65. Lebensjahres eine einheitliche Mindestrente von 410 € pro Monat erhalten, die auf die gesetzliche Rente und die Beamtenversorgung angerechnet werden soll. Die Finanzierung der „Sockelrente“ soll über eine gesonderte einkommensproportionale Abgabe von 4 bis 5 % auf das gesamte steuerpflichtige Einkommen erfolgen. Gleichzeitig könne der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung um rund 8 Prozentpunkte gesenkt werden.

Mit diesem Vorschlag würde das Leistungs-niveau der auf dem Prinzip der Beitragsäquivalenz beruhenden Gesetzlichen Rentenversicherung deutlich reduziert und teilweise durch ein steuerfinanziertes Teilrentensystem ersetzt. Die negativen Anreizeffekte nähmen deutlich zu. Sollte es – wie im Vorschlag zur „Sockelrente“ – bei einer Beitragsbemessungsgrenze bleiben, so würden insbesondere Bezieher mittlerer Einkommen durch die Beiträge auf ihre Zins- und Mieteinkünfte belastet. Bezieher höherer Einkommen blieben dagegen verschont. Zudem stellt die „Sockelrente“ weder ein Konzept zur Lösung der aktuellen Beschäftigungsprobleme dar, noch bietet sie eine adäquate Antwort auf die demografisch bedingten Herausforderungen. Im Gegenteil würden die in der Zukunft zu tragenden Finanzierungslasten noch vergrößert, wenn zusätzliche Personenkreise in die „Sockelrente“ einbezogen werden. Dies gilt auch für den Fall, dass solche Personen künftig eine – nicht bedürftigkeitsgeprüfte – „Sockelrente“ erhalten, die in der Gesetzlichen Rentenversicherung nur einen geringeren Anspruch erworben haben. Immerhin sind zurzeit gut 16 Beitragsjahre als Durchschnittsverdiener erforderlich, um eine Rente in Höhe von etwa 410 € pro Monat zu erhalten. Dies entspräche einer Teilzeitbeschäftigung zum halben Durchschnittsentgelt über einen Zeitraum von mindestens 32 Jahren. Würde die Rentenversicherung auf eine „Arbeitnehmerpflichtversicherung“ mit

63 Vgl. Familienbund der Katholiken [2003], Vorschlag für ein familiengerechtes und solidarisches System der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, Februar 2003.

deutlich niedrigerem Leistungsniveau reduziert, ergäben sich noch wesentlich längere Versicherungslaufzeiten, um den „Sockelrenten“-Anspruch zu erreichen. Mit einer „Sockelrente“ wären also gravierende negative Leistungsanreize verbunden.

Der scheinbar relativ großen Entlastung der Arbeitseinkommen steht eine auf den ersten Blick nur relativ geringe zusätzliche Abgabenglast zur Finanzierung der „Sockelrente“ gegenüber. Dahinter verbirgt sich aber, dass die Bemessungsgrundlage in Form des steuerpflichtigen Einkommens insbesondere aufgrund der zusätzlich einbezogenen Einkunftsarten, zwischen denen kein Verlustausgleich zugelassen werden soll, wesentlich größer ist als die Beitragsbemessungsgrundlage der Rentenversicherung. An einer Beitragsbemessungsgrenze, die nur wenig höher als die aktuelle in der Gesetzlichen Rentenversicherung sein soll, wird dagegen festgehalten. Der größere Umfang des einbezogenen Personenkreises würde vermutlich nur deshalb einen günstigen Finanzierungseffekt im „Sockelrenten“-System mit sich bringen, weil die zusätzlichen Abgabepflichtigen überdurchschnittliche Einkommen erzielen.

### 3.4.2 STAFFELUNG DER BEITRÄGE ODER DER RENTEN NACH DER ANZAHL DER KINDER

Die Kommission sieht in der besonderen Unterstützung von Familien mit Kindern im Rahmen des Familienlastenausgleichs eine staatliche Maßnahme, mit der nicht nur die Kosten, die Familien durch die Kinderziehung entstehen, zum Teil ausgeglichen werden, sondern auch eine berechtigte Gegenleistung für den Nutzen erbracht wird, den eine nachwachsende Generation für alle Mitglieder einer Gesellschaft mit sich bringt. Die Kommission spricht sich aber dagegen aus, den Familienlastenausgleich über Beiträge zu finanzieren. Dies widerspricht den Grundprinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung und würde die Zukunftsfähigkeit und Akzeptanz des beitragsfinanzierten Rentensystems aufgrund der

starken negativen Anreize für Kinderlose und Kinderarme generell in Frage stellen. Die gleichen Argumente sprechen auch gegen eine beitragsfinanzierte Differenzierung auf der Ausgabenseite, wie sie z.B. in Form der so genannten Elternrente propagiert wird.

Die keineswegs neue Diskussion um eine explizite Berücksichtigung der Kindererziehung bei der Beitrags- oder bei der Leistungsbemessung in der Rentenversicherung wurde wieder angefacht durch die so genannten Pflegeversicherungsurteile des Bundesverfassungsgerichts vom 03.04.2001.<sup>64</sup> Das Gericht hatte es u.a. für verfassungswidrig gehalten, dass Mitglieder der Sozialen Pflegeversicherung, die Kinder betreuen und erziehen und damit – so das Gericht – neben dem Geldbeitrag einen „generativen Beitrag“ zur Funktionsfähigkeit des umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems leisten, mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag wie Mitglieder ohne Kinder belastet werden. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, bis zum 31.12.2004 eine Neuregelung zu schaffen. Bei der Bemessung dieser Frist hat das Gericht nach eigener Aussage „berücksichtigt, dass die Bedeutung des vorliegenden Urteils auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen sein wird“.<sup>65</sup>

#### 3.4.2.1 BEITRAGSSTAFFELUNG NACH DER KINDERZAHL

Die Diskussion über die Einführung von kinderzahlabhängigen Beiträgen in der Gesetzlichen Rentenversicherung hat ihren Ursprung in der These, dass jede Generation und jeder einzelne Versicherte zwei Leistungsteile erbringen muss: einen monetären Beitrag für die alte Generation und einen Realbeitrag in Form der Kindererziehung. Daraus wird geschlussfolgert, dass bei Personen, die keine Kinder aufziehen, die Symmetrie des zweimaligen Gebens und Nehmens gestört ist. Die Betroffenen erhalten zwar zweimal Leistungen – in der Jugend und im Alter – leisten aber nur einmal.<sup>66</sup>

64 BVerfGE 103, 197; E 103, 225; E 103, 242; E 103, 271.

65 BVerfGE 103, 243, 270.

66 Vgl. Ruland, Franz [2001], Das BVerfG und der Familienlastenausgleich in der Pflegeversicherung, NJW 2001, 1673, 1674.

Angesichts der Tatsache, dass Kindererziehende durchschnittlich niedrigere Haushaltseinkommen als Kinderlose haben und vor dem Hintergrund der anhaltend niedrigen Geburtenquote in Deutschland wird die o.g. These teilweise als Rechtfertigung für die Einführung kinderzahlabhängiger Rentenbeiträge oder kinderzahlabhängiger Freibeträge herangezogen. Kinder Erziehende sollen bereits während der Erziehungs- bzw. Erwerbsphase gegenüber Kinderlosen finanziell entlastet werden.

Derartige familienpolitische Forderungen sind in den vergangenen beiden Jahrzehnten immer wieder intensiv diskutiert worden. Durchgesetzt haben sie sich allerdings nicht. Ihr sind insbesondere folgende Argumente entgegengehalten worden, die nach wie vor Gültigkeit haben:

- Nicht allein die Rentenversicherung ist auf eine auch in Zukunft nicht abreißende Generationsabfolge angewiesen. Dies gilt gleichermaßen für nahezu alle staatlichen und gesellschaftlichen Bereiche. Der Ausgleich erziehungsbedingter Lasten ist daher nicht allein Aufgabe der Solidargemeinschaft der Rentenversicherten, sondern eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft. Diese Aufgabe ist deshalb nicht aus Beitragsmitteln, sondern aus Steuern zu finanzieren; ansonsten würden die nicht (mehr) Kinder erziehenden Beitragszahlerinnen und -zahler gegenüber Kinderlosen, die der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht angehören, in gleichheitswidriger Weise benachteiligt.
- Umgekehrt kommen kinderzahlabhängige Beitragssätze nur beitragszahlenden Kinder Erziehenden zugute. Nicht rentenversicherte Eltern – hierzu gehören neben Selbständigen, Beamten oder Hausfrauen auch Alleinerziehende, Rentnerinnen und Rentner und Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger – würden nicht entlastet. Bei Hausfrauen könnte überdies der Effekt eintreten, dass sie bei Wiedereintritt in das Erwerbsleben nach Abschluss der Kindererziehung die höheren Beiträge (je nach Ausgestaltung stiege der Beitragssatz für nicht Erziehende um bis zu 6 Beitragssatzpunkte<sup>67</sup>) für nicht Kinder Erziehende zahlen müssten.
- Kinderspezifische Rentenversicherungsbeiträge widersprechen der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten und sind mit dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz nicht vereinbar. Für gleich hohe Einkommen würden unterschiedlich hohe Beiträge erhoben bzw. für gleich hohe Beiträge unterschiedliche Rentenanwartschaften erworben.
- Aufgrund der verminderten Beitrags-/Leistungsäquivalenz könnte sich der Eigentumsschutz, den Rentenanwartschaften und -ansprüche nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genießen, bei Kinder erziehenden Versicherten, die unter Äquivalenzgesichtspunkten einen zu niedrigen Beitrag zahlen, verringern: Das Verfassungsgericht stellt bei der Begründung des Eigentumsschutzes nämlich entscheidend darauf ab, in welchem Maß Rentenansprüche oder -anwartschaften durch „den personalen Bezug des Anteils eigener Leistungen des Versicherten geprägt sind.“<sup>68</sup>
- Eine Beitragstaffelung nach der Kinderzahl wäre mit einer Umverteilung von niedrigen zu höheren Einkommen verbunden: Zum einen würden besser verdienende Kinder Erziehende durch eine Beitragsentlastung stärker begünstigt als Kinder Erziehende mit geringerem Einkommen. Das Kind eines Durchschnittsverdiener-Haushalts erbrächte nur etwa die Hälfte der Beitragsentlastung im Vergleich zu einem Haushalt mit einem Einkommen an der Beitragsbemessungsgrenze. Sinnvoller erscheint daher eine absolute Beitragsgutschrift pro Kind. Dies wäre im Ergebnis aber nichts anderes als ein besonderes Kindergeld. Zum anderen käme es bei Kinderlosen zu einer Privilegierung von gut verdienenden

67 Ruland, Franz [2001a], Familie und Rentenversicherung, Mitteilungen der LVA Oberfranken und Mittelfranken, 2001, 699, 705.

68 BVerfGE 53, 257, 293.

gegenüber weniger gut verdienenden Versicherten. Dies beruht auf dem Umstand, dass das beitragspflichtige Einkommen in der Gesetzlichen Rentenversicherung durch die Beitragsbemessungsgrenze begrenzt ist. Versicherte mit einem Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze würden also – relativ – geringer von der Anhebung der Beitragssätze für Kinderlose betroffen, die mit einer Absenkung des Beitragssatzes für Kinder Erziehende einhergehen würde. Bei einer Steuerfinanzierung des Familienlastenausgleichs käme es hingegen zu einer gleichmäßiger verteilten Belastung: Der Besteuerung unterliegende Einkünfte sind nicht nach oben begrenzt und werden zudem mit einem progressiv ansteigenden Prozentsatz erfasst.

Daneben gibt es eine Reihe weiterer grundsätzlicher oder technischer Probleme, wie z. B. die Fragen der Übertragbarkeit auf die Beamtenversorgung, der Behandlung des Arbeitgeberanteils an den Beiträgen oder der begrifflichen Eingrenzung von „Erziehung“ oder „Erziehender“.

Die Relevanz des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom April 2001 zur Beitragsgestaltung in der Pflegeversicherung ist in ganz unterschiedlicher Weise eingeschätzt worden. Während zum Teil Reformen in der Rentenversicherung für unausweichlich gehalten wurden,<sup>69</sup> hat die wohl überwiegende Meinung keine zwingende Notwendigkeit gesehen, bestehende oder geplante Regelungen der Gesetzlichen Rentenversicherung zu ändern.<sup>70</sup> Selbst diejenigen, die einen Handlungsbedarf im Bereich der Rentenversicherung bejahen, wollen den Schwerpunkt einer eventuellen Neuregelung weniger auf der Beitragsseite als eher auf der Leistungsseite suchen<sup>71</sup> oder zumindest Lösungen den Vorzug geben, die mit den bestehenden Prinzipien der Rentenversicherung kompatibel sind.<sup>72</sup>

Eine Einführung gestaffelter Beitragssätze oder Kinderfreibeträge in der Gesetzlichen Rentenversicherung als zwingende Folge der Pflegeurteile des Verfassungsgerichts wird von der Kommission im Wesentlichen aus folgenden Gründen verneint:

- Zwischen der Sozialen Pflegeversicherung und der Gesetzlichen Rentenversicherung bestehen deutliche Strukturunterschiede. Dies betrifft insbesondere die Verknüpfung von Beitrags- und Leistungsseite. In der Pflegeversicherung erhalten Versicherte Sach- und Geldleistungen entsprechend dem Grad ihrer Pflegebedürftigkeit - unabhängig von der Höhe der zuvor gezahlten Beiträge. In der Rentenversicherung hingegen gilt vom Grundsatz her das Prinzip der Vorleistungsabhängigkeit der Rentenansprüche.
- In der Rentenversicherung ist der Gesetzgeber dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts zum Ausbau Familien fördernder Leistungen bereits in großem Umfang nachgekommen. Dadurch ergibt sich eine zumindest indirekte Entlastung Kinder Erziehender auf der Beitragsseite. So können für die Erziehung des ersten Kindes bis zu sieben Entgeltpunkte gutgeschrieben werden.<sup>73</sup> Aus der Sicht des Jahres 2003 entspricht dies einer Beitragsleistung von etwa 40.000 €. Die Finanzierung der Kindererziehungszeiten erfolgt mittlerweile sachgerecht aus Steuermitteln (siehe Kasten 3-13).

#### 3.4.2.2 RENTENSTAFFELUNG NACH DER KINDERZAHL

Die Kommission spricht sich gegen eine Rentenstaffelung nach der Kinderzahl aus. Nach Auffassung der Befürworter einer Elternrente geht von der Gesetzlichen Rentenversicherung ein Anreiz aus, auf die Kindererziehung zu verzichten, weil die eigene Altersvorsorge nicht mehr von den eigenen Kindern abhängig ist. Basis dieser Überlegungen ist die Vorstellung vom „Drei-Generationen-Vertrag“. Danach verbleibt die Generation der Erwerbstätigen einen

69 Borchert, Jürgen [2001], Nach dem Pflegeurteil: Familienpolitische Strukturreform auch bei der Rentenversicherung unausweichlich, Wirtschaftsdienst 2001, 255.

70 Stellungnahme des Sozialbeirats zu Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 3. April 2001 hinsichtlich ihrer Bedeutung für die gesetzliche Rentenversicherung; BT-Drucks. 14/6099, S. 8 (Textziffer 40).

71 Borchert [2001] a. a. O., S. 258.

72 Ott, Notburga [2001], Der Konstruktionsfehler im Sozialversicherungssystem bedarf einer Korrektur, Wirtschaftsdienst 2001, 263, 265.

73 Ruland, [2001a], a. a. O., 699, 705.

**KASTEN 3-13: BERÜCKSICHTIGUNG DER KINDERERZIEHUNG IM RENTENRECHT**

In der Gesetzlichen Rentenversicherung ist die Berücksichtigung von Kindererziehung auf der Leistungsseite seit Mitte der 1980er Jahre beständig ausgebaut worden. Während sich der Gesetzgeber – mehrfach – gegen eine Berücksichtigung der Kindererziehung auf der Beitragsseite entschieden hat, erfolgte aber ein konsequenter Ausbau kindbezogener Elemente im Leistungsrecht der Gesetzlichen Rentenversicherung:

- 1986:            Erstmalige Einführung von Kindererziehungszeiten (ein Jahr pro Kind).
- 1992:            Ausweitung der Kindererziehungszeit auf die ersten drei Lebensjahre des Kindes (nur für Geburten nach 1991); die Maßnahme wurde bereits 1989 beschlossen.
- 1998:            Additive Anrechnung von Kindererziehungszeiten und Beitragszahlungen (bis zur Beitragsbemessungsgrenze).
- 1998–2000:    Stufenweise Anhebung der Bewertung der Kindererziehungszeiten von 75 % auf 100 % des Durchschnittsverdiensts.
- 1999:            Zahlung von Beiträgen für Kindererziehungszeiten durch den Bund (z.B. für das Jahr 2003: rund 12 Mrd. €) bei gleichzeitiger Minderung des Bundeszuschusses um die darin enthaltene pauschale Kompensation der Aufwendungen für Kindererziehung (1998: 7,2 Mrd. DM).
- 2002:            Bis zu 50 %ige Höherbewertung von Beitragszeiten während der Kindererziehung bis zur Vollendung des 10. Lebensjahrs eines Kindes (bei Pflegebedürftigkeit bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs) für Zeiten nach 1991.
- 2002:            Gutschrift von Entgeltpunkten (bis zu 1/3 Entgeltpunkt pro Jahr) bei Erziehung bzw. Pflege mehrerer Kinder in den vorgenannten Zeiträumen.
- 2002:            Einführung einer Kinderkomponente bei Hinterbliebenenrenten (dynamischer Entgeltpunktzuschlag für Kindererziehung).

Zudem 2002: Kinderspezifische staatliche Förderung beim Aufbau ergänzender Altersvorsorge (Riester-Rente).

Kredit an ihre Kinder in Form der Erziehungsleistung und den damit verbundenen Kosten, die insbesondere im Verzicht auf eigene Einkommenserzielung bestehen („Opportunitätskosten“). Gleichzeitig zahlen die Erwerbstätigen an die Eltern ihren in der Kindheit erhaltenen Kredit in Form von Rentenbeiträgen zurück. Kinderlose haben in diesem Rentenmodell grundsätzlich zwar eine Finanzierungspflicht, aber keinen Leistungsanspruch. Da allerdings auch die Kostenbeteiligung der Kinderlosen im Rahmen des allgemeinen Familienlastenausgleichs zu berücksichtigen ist, könnten sie dennoch eine geringe Rente beanspruchen.

Die Diskussion um die tieferen Ursachen der demografischen Entwicklung ist vielschichtig und kann hier nicht abschließend behandelt werden. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass vor allem das Argument des „externen Effekts“ wohl weitgehend unstrittig ist. Danach gehen

von der Kindererziehung positive Wirkungen aus, die nicht allein den Eltern zugute kommen, sondern auch anderen Gesellschaftsmitgliedern. Aus diesem Grunde kann von der Gesellschaft verlangt werden, sich an den Kosten der Kindererziehung in gewisser Weise zu beteiligen. Damit ist letztlich die ökonomische Begründung für den Familienlastenausgleich gegeben. Diese positiven externen Effekte treten aber nicht nur in der Gesetzlichen Rentenversicherung, sondern in vielen Bereichen auf. Aus der Sicht des Staats tragen Kinder in der Zukunft nicht nur zum Beitragsaufkommen in der Rentenversicherung bei, sondern ganz generell zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben. Daraus lässt sich ableiten, dass die Beteiligung des Staats an den Kosten der Kindererziehung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und von daher sachgerecht im Rahmen des allgemeinen Steuer- und Transfersystems anzusiedeln ist.

Dies bedeutet nicht, dass nicht auch in der Rentenversicherung Teile des Familienlastenausgleichs angesiedelt werden sollten. Schließlich tragen Kinder in der Tat – unabhängig vom „Investitionskalkül“ der Eltern – zum Fortbestehen des Generationenvertrags bei. Insbesondere in Form der Anrechnung von Kindererziehungszeiten findet eine solche Berücksichtigung aber bereits statt. Die Finanzierung dieser versicherungsfremden Leistung sollte aber aus Steuermitteln erfolgen, wie dies derzeit der Fall ist.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass auch in einem rein kapitalgedeckten Rentensystem ein Anreiz besteht, auf die Erziehung eigener Kinder zu verzichten. In diesem Fall hätten sich die potenziellen Eltern nämlich zu entscheiden, entweder in das Humankapital eigener Kinder oder in Sachkapital zu investieren. Der Renditevergleich dürfte im Zweifel auch hier zu Gunsten der Sachkapitaldeckung ausfallen. Im Übrigen wären die Eltern mit dem Risiko konfrontiert, dass ihre Kinder sich als „schlechte Anlage“ herausstellen, sei es aus „Undankbarkeit“ oder aus „Unfähigkeit“. Genau hiergegen bietet die umlagefinanzierte Rente eine Versicherung.

Insgesamt ist ein vollständiger oder weitgehender Systemwechsel zur Elternrente daher abzulehnen. Grundsätzlich erscheinen steuerfinanzierte Transfers im Rahmen des Familienlastenausgleichs die geeignetste Form zur Begleichung der für die Gesamtgesellschaft erbrachten Leistungen der Eltern durch die Kindererziehung. Im Kapitel 3.2.2 wird auf die Rolle des Familienlastenausgleichs in der gesetzlichen Rentenversicherung eingegangen.

### 3.4.3 DIFFERENZIERUNG DER RENTENANPASSUNG NACH DER RENTENHÖHE

Die Kommission spricht sich gegen eine Differenzierung der jährlichen Rentenanpassung nach der jeweiligen Rentenhöhe aus. Damit würde die gesetzliche Rentenversicherung mit offenen Umverteilungsaufgaben befrachtet, was mit ihren Grundprinzipien nicht vereinbar ist.

Durch selektive verminderte Rentenanpassungen für Bezieher höherer Renten könnte zwar das Ausgabenvolumen und somit auch der Beitragssatz gesenkt werden. Doch wären damit erhebliche negative Anreizeffekte verbunden, die diesen Vorschlag im Vergleich zu einer generell verlangsamten Rentenanpassung für alle Rentenbezieher über einen Nachhaltigkeitsfaktor diskreditieren. Bezieher höherer Einkommen würden benachteiligt mit der Folge, dass deren Beitragssatz sich zunehmend zu einer verzerrenden Steuer verändern würde. Bezieher niedriger Einkommen erhielten dagegen eine unveränderte Leistung zu niedrigeren Beiträgen. Hier fände also eine Subventionierung statt. Beides ist unter Anreizgesichtspunkten abzulehnen, weil damit falsche Verhaltenssignale gesetzt würden. Auch würde dieser Vorschlag nicht dazu beitragen, die Rentenversicherung auf eine nachhaltigere Grundlage zu stellen.

Zweifelhaft ist aber auch, ob eine gewünschte Einkommensumverteilung „von oben nach unten“ mit einer nach der Rentenhöhe gestaffelten Anpassung überhaupt zielgerecht erreicht werden kann. So ist es nicht möglich, ohne weiteres zwischen Kleinrenten aufgrund niedriger Einkommen und Kleinrenten aufgrund nur vorübergehender Versicherungspflicht (z. B. Beamte und Selbständige) zu unterscheiden. Eine bestimmte Rentenhöhe lässt somit keinen Schluss auf die umfassende Einkommenssituation einer Person oder eines Haushalts zu. Gerade Beamte oder Selbständige verfügen aufgrund ihrer relativ kurzen Versicherungsdauer oftmals über einen Anspruch auf eine vergleichsweise niedrige Rente, beziehen letztlich aber überdurchschnittliche Alterseinkommen. Hinter „Kleinrenten“ können sich also durchaus „Großverdiener“ verbergen.

Die Beitragsfinanzierung eignet sich grundsätzlich nicht zu personellen Umverteilungszwecken, weil zum einen nur ein Teil der Bevölkerung erfasst ist, die in den Umverteilungsprozess einbezogenen Einkommen durch die Beitragsbemessungsgrenze gedeckelt sind

und der Tarif bis zu dieser Grenze einkommensproportional ausgestaltet ist. Zu bevorzugen ist hier eine sachgerechte Einkommensbesteuerung der Renten. Über den progressiven Einkommensteuertarif kann eine den jeweils herrschenden Vorstellungen zur Ausgestaltung des Leistungsfähigkeitsprinzips entsprechende Lastenverteilung unmittelbarer sichergestellt werden.

#### 3.4.4 DIFFERENZIERUNG DES ABSCHLAGSFREIEN RENTENZUGANGS NACH DER ANZAHL DER BEITRAGSJAHRE

Die Kommission lehnt Vorschläge ab, die Höhe der Abschläge bei Renteneintritt von der vorherigen Versicherungsdauer abhängig zu machen. Die Begründung, dass eine längere Versicherungsdauer Rückschlüsse auf eine geringere verbleibende Lebenserwartung habe und deshalb geringere Abschläge rechtfertige, hat weder eine empirische Grundlage noch kann sie aus systematischen Gründen akzeptiert werden, weil sie mit dem Versicherungsprinzip nicht vereinbar ist.

Das bestehende Rentenrecht enthält bereits Elemente, die langjährig Versicherten den Rentenzugang erleichtern. So besteht die Möglichkeit, nach 35 Versicherungsjahren bereits mit 63 Jahren und nicht erst mit 65 Jahren in Rente gehen zu können. Dabei sind allerdings Abschläge für die zwei vorgezogenen Jahre in Höhe von 7,2 % in Kauf zu nehmen. Diese mit der Rentenreform von 1972 eingeführte Regelung (damals noch ohne Abschläge) war und ist vor allem sozialpolitisch motiviert, da sie in erster Linie Arbeiter und Angestellte betrifft, die in relativ jungen Jahren ihre versicherungspflichtige Tätigkeit aufgenommen haben und eine weitgehend geschlossene Erwerbsbiografie verzeichnen können.<sup>74</sup>

Diese Vorschläge wollen jedoch langjährig Versicherte von der vorgeschlagenen Erhöhung

des gesetzlichen Renteneintrittsalters (zumindest teilweise) ausnehmen. Diese Personengruppe könnte dann früher als andere ohne Abschläge in Rente gehen. Bei identischer Summe der Entgeltpunkte zum Zeitpunkt des jeweiligen Renteneintritts könnte also ein langjährig Versicherter mit unterdurchschnittlichem Verdienst grundsätzlich über einen längeren Zeitraum eine Rente ohne Abschläge beziehen als z. B. überdurchschnittlich verdienende Versicherte mit nur relativ wenigen Versicherungsjahren. Anders formuliert: Bei gleichem Renteneintrittsalter und wiederum identischer Summe der Entgeltpunkte erhielten überdurchschnittlich verdienende Versicherte mit wenigen Beitragsjahren nach Abschlägen eine niedrigere Rente als langjährig Versicherte. Das Äquivalenzprinzip in der Gesetzlichen Rentenversicherung würde damit durchbrochen. Danach wäre nämlich der Rentenanspruch nach den geleisteten Beiträgen (genauer: nach den in den jeweiligen Beitragsjahren vorzuweisenden versicherungspflichtigen Entgelten) zu bemessen. Dabei spielt es gerade keine Rolle, wie diese Beiträge bzw. Einkünfte über das erwerbsfähige Alter des Versicherten verteilt worden sind.

Bei im Zeitablauf tendenziell steigenden Beitragssätzen sind die langjährig Versicherten bereits dadurch begünstigt, dass sie in der länger zurückliegenden Vergangenheit mit nur relativ niedrigen Beitragssätzen belastet waren. Ihre Rendite fällt also ohnehin schon höher aus als bei denjenigen, deren Beitragszeit später beginnt und stärker komprimiert ist. Könnten die langjährig Versicherten zusätzlich auch noch ohne Abschläge in Rente gehen, käme es zu einer Vorteilsakkumulation.

Letztlich würde mit einer solchen Regelung die Gesetzliche Rentenversicherung für Versicherte mit wenigen Beitragsjahren, aber hohen Beitragszahlungen pro Jahr unattraktiv, da er die Ausnahmeregelung für die lang-

<sup>74</sup> Eine ähnliche, allerdings befristete Regelung für die vor 1942 Geborenen wurde mit der Rentenreform 1999 eingeführt. Danach können Versicherte mit 45 „echten“ Pflichtbeitragsjahren (also ohne Anrechnungszeiten und Zeiten der Arbeitslosigkeit) noch mit 63 Jahren ohne Abschläge in Rente gehen.

jährig Versicherten zu finanzieren hätte. Die Konsequenz wäre ein höherer Beitragssatz, den zwar alle Versicherten zu zahlen hätten, doch bekämen nur die „Langjährigen“ hierfür eine Gegenleistung.

Zudem ist dieser Vorschlag auch in Hinblick auf zunehmend unstete Erwerbsverläufe kritisch zu beurteilen. Sollte sich der Trend zur Abkehr von den klassischen Vollzeit- und Dauerarbeitsverhältnissen fortsetzen, so würden diejenigen, die unter dieser Unstetigkeit zu leiden haben, durch die Rentenversicherung bestraft. Zu dieser Gruppe zählen bereits heute vor allem Frauen. Hier wird deutlich, dass es bei dieser Diskussion nicht nur um den Vergleich des körperlich schwer arbeitenden und unterdurchschnittlich verdienenden Arbeitnehmers mit dem höherqualifizierten und entsprechend besser verdienenden Arbeitnehmer geht. Gerade Frauen wären von einer Differenzierung der Renten nach der Anzahl der Beitragsjahre betroffen, nicht nur wegen ihrer typischerweise lückenhafteren Erwerbsbiografien, sondern auch aufgrund ihrer immer noch unterdurchschnittlichen Einkommen und Rentenansprüche.

Mit einer Differenzierung des abschlagsfreien Rentenzugangs nach der Anzahl der Beitragsjahre würde letztlich der Versicherungscharakter ausgehöhlt. Allerdings stellt sich dann die Frage, wieso nur nach den Beitragsjahren differenziert werden sollte. Die konsequente Weiterentwicklung dieser Ausdifferenzierung nach Geschlecht, Bildung u.s.w. liefe letztlich auf eine vollständige Individualisierung des Langlebighkeitsrisikos hinaus. Die Rentenversicherung verlöre mehr und mehr ihren Versicherungscharakter und damit ihre Existenzberechtigung (siehe Kasten 3-14).

### 3.4.5 AUSWEITUNG DER BEITRAGSBEMESSUNGSGRUNDLAGE

Eine Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage der Gesetzlichen Rentenversicherung um

weitere Einkommensarten wird von der Kommission unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Nachhaltigkeit ebenso abgelehnt wie eine diskretionäre Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze. Derartige Maßnahmen erzielen nur vorübergehend eine dämpfende Wirkung auf die Beitragssatzentwicklung. Langfristig können sie sogar zu höheren Beitragssätzen führen. Auf jeden Fall wird die von künftigen Generationen zu tragende Beitragslast erhöht. Dies erscheint angesichts der absehbaren demografischen Veränderungen im Interesse einer Stärkung der Nachhaltigkeit nicht angezeigt.

Die Beitragsbemessungsgrundlage in der Gesetzlichen Rentenversicherung ist durch die Beitragsbemessungsgrenze von derzeit 5.100 € pro Monat in den alten und 4.250 € pro Monat in den neuen Bundesländern begrenzt. Einkünfte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze unterliegen einerseits nicht der Beitragspflicht, begründen andererseits aber auch keine Rentenansprüche. Der Hauptgrund für die Existenz der Beitragsbemessungsgrenze besteht in einer Begrenzung des staatlichen Eingriffs in die Einkommensverwendung der Individuen. Auf Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze werden keine Beiträge mehr erhoben, gleichzeitig aber auch keine Rentenansprüche erworben.

Zum 01.01.2003 wurde die Beitragsbemessungsgrenze deutlich auf 5.100 € bzw. 4.250 € angehoben (im Jahr 2002 lag sie noch bei 4.500 € in den alten und 3.750 € in den neuen Bundesländern), um eine Anhebung des Beitragssatzes über 19,5 % hinaus zu vermeiden. Für die betroffenen Versicherten ist damit eine zusätzliche Beitragslast allein in der Rentenversicherung von bis zu knapp 100 € pro Monat verbunden.<sup>75</sup> In der Zukunft werden diese zusätzlichen Beitragszahlungen der Höherverdienenden – unverändertes Rentenrecht unterstellt – allerdings auch höhere Rentenansprüche begründen. Das Umlagesystem ist im Ergebnis ausgeweitet worden. Diese Aus-

<sup>75</sup> Ohne die außergewöhnliche Anpassung wäre die westdeutsche Beitragsbemessungsgrenze auf 4.600 € pro Monat angehoben worden. Die Differenz zu 5.100 €, multipliziert mit dem Beitragssatz von 19,5 %, ergibt eine zusätzliche Abgabenlast bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von 5.100 € oder mehr von 97,50 €. Geht man davon aus, dass die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze Mehreinnahmen von rund 1 Mrd € erbringt, so kann der Beitragssatz um etwa 0,1 Prozentpunkte niedriger angesetzt werden. Ohne diese Maßnahme hätte der Beitragssatz, isoliert betrachtet, also 19,6 % betragen müssen. Berücksichtigt man dies ebenfalls, ergibt sich eine Beitragsmehrbelastung von maximal 92,90 € im Monat.



### KASTEN 3-14: ZUR DISKUSSION UM EINE BERÜCKSICHTIGUNG GRUPPENSPEZIFISCHER LEBENSERWARTUNGEN IN DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass zwischen der Mortalität und der Morbidität auf der einen Seite und der Einkommenshöhe auf der anderen Seite eine grundsätzlich negative Korrelation besteht. Weniger eindeutig ist dagegen die Frage nach den dahinter stehenden Wirkungszusammenhängen. So wird häufig das vom Bildungsstand abhängige Wissen über die gesundheitlichen Folgen bestimmten menschlichen Handelns als Begründung für die Einkommensabhängigkeit des Sterbe- oder Invaliditätsrisikos angeführt. Hintergrund ist hier die enge Korrelation von Einkommenshöhe und Bildungsniveau. Daneben wird beispielsweise auf das schichtspezifische Vorhandensein einer privaten Zusatzkrankenversicherung, die unterschiedliche Ausstattung mit Gebrauchsgütern (sichere oder unsichere Pkw), die speziellen physischen und psychischen Arbeitsbelastungen, typische Verhaltensweisen (Sport, Weiterbildung) abgestellt. Umgekehrt wird aber auch angeführt, dass gesundheitliche Beeinträchtigungen erst die Bildungs- und damit die Einkommenschancen verschlechtern. Insgesamt kommt die wissenschaftliche Literatur zu dem Schluss, dass eine höhere Mortalität vor allem auf Einkommensarmut und einen ungesunden Lebenswandel zurückzuführen ist und weniger auf belastende Arbeitsbedingungen. Es existiert jedoch kein statistisch gesicherter Nachweis, dass eine längere Erwerbstätigkeit mit einer kürzeren Lebenserwartung verbunden ist.

Die Gesetzliche Rentenversicherung differenziert nicht nach individuellen oder gruppenspezifischen Lebenserwartungen. Somit findet eine versicherungsimmanente Subventionierung von Personen mit überdurchschnittlicher Lebenserwartung durch Personen mit unterdurchschnittlicher Lebenserwartung statt. Dies ist nichts Ungewöhnliches, sondern vielmehr typisch für eine Versicherung, die vor einem „Schleier des Unwissens“ agieren muss. Problematisch wird es aber dann, wenn Informationen über die Lebenserwartung schon ex ante bekannt sind und sich nicht erst ex post manifestieren – insbesondere im Fall von Männern und Frauen. In diesem Fall würde eine private Rentenversicherung eine Einteilung in verschiedene Risikoklassen vornehmen. Aus diesem Grunde finden sich in der privaten Versicherungswirtschaft auch keine „Uni-Sex-Tarife“.

Neben dem Aspekt der Mortalität ist schließlich auch die Morbidität in die Betrachtung einzubeziehen. Es ist also zwischen dem Langlebigkeits- und dem Invaliditätsrisiko zu unterscheiden. Gedanklich kann auch die Gesetzliche Rentenversicherung in diese zwei Versicherungen aufgespalten werden. Wenn im voraus bekannt ist, dass in bestimmten Branchen aufgrund der dort üblichen Tätigkeiten das Risiko der Invalidität besonders groß ist, müssten die dort Beschäftigten konsequenterweise auch deutlich höhere Beiträge für die Invalidenrente entrichten. Auch dies wäre mit den Prinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht vereinbar. Wenn darüber hinaus die Hinterbliebenenrenten in die Betrachtung einbezogen werden, relativiert sich der finanzielle Nachteil des kurzlebigen, langjährig versicherten Geringsverdieners noch weiter.

Die Sozialversicherung unterscheidet sich von einer privaten Versicherung gerade dadurch, dass hier keine Risikoselektion vorgenommen wird. Diesen Mechanismus hier einzuführen, dürfte letztlich die Existenzberechtigung einer staatlichen Gesetzlichen Rentenversicherung in Frage stellen.

weitung tragen sowohl heute als auch künftig die Bezieher hoher Einkommen, die von dieser Maßnahme betroffen sind. Die übrigen Versicherten werden davon zunächst unberührt bleiben. Sie werden lediglich vorübergehend durch einen etwas niedrigeren Beitragssatz begünstigt. Geht man weiterhin davon aus, dass die Lebenserwartung positiv mit dem Einkommen korreliert ist, so werden die besonders hohen Renten auch besonders lange bezogen werden. Aus diesem Grunde dürfte langfristig der Beitragssatz sogar höher ausfallen als ohne diese Maßnahme.

Vorschläge zur Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage reichen von einer weite-

ren Verschiebung bzw. völligen Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze bis zur Unterwerfung anderer Einkunftsarten unter die Beitragspflicht. Hierzu ist anzumerken, dass jede Ausweitung nur vorübergehend einen beitragsatzsenkenden Effekt haben kann. Langfristig besteht aus den oben angeführten Zusammenhängen eher die Gefahr eines höheren Beitragssatzes.

In jedem Fall wird der umlagefinanzierte Teil der Alterssicherung ausgeweitet. Dies wäre nur dann nicht der Fall, wenn den zusätzlichen Beitragszahlungen keine entsprechenden Rentenanwartschaften gegenüberstünden. In diesem Fall würde aber die Beitragsäquivalenz für

den betroffenen Personenkreis eingeschränkt mit entsprechenden negativen Arbeitsanreizen. Dem Rentensystem würden zusätzliche Umverteilungsaufgaben aufgebürdet.

Durch eine weitere Ausweitung oder gar Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze ergäben sich unerwünschte Verteilungswirkungen für den Fall der Unterwerfung weiterer Einkommensarten wie Zinsen und Mieten unter die Beitragspflicht. Bezieher von unteren und mittleren Löhnen und Gehältern würden mit zusätzlichen Beiträgen insbesondere auf ihre Miet- und Zinseinkünfte belastet. Bezieher höherer Einkommen aus abhängiger Beschäftigung, die typischerweise auch höhere Vermögenseinkommen aufweisen, blieben dagegen von einer zusätzlichen Beitragslast ausgenommen.

#### 3.4.6 AUSWEITUNG DES VERSICHERUNGSPFLICHTIGEN PERSONENKREISES

Die Kommission spricht sich gegen eine Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises um Beamte und Selbständige aus. Mit einer solchen Maßnahme könnte bestenfalls vorübergehend der Beitragssatz gesenkt werden. Auf Dauer droht sogar ein höherer Beitragssatz. In jedem Fall würde die im Umlageverfahren begründete implizite Staatschuld ausgeweitet, wenn Personen in die Versicherungspflicht gezwungen würden, die ihre Altersvorsorge bislang auf kapitalgedeckter Basis organisieren, wie dies für einen guten Teil der Selbständigen gilt. Dies wäre kein Beitrag zur Steigerung der finanziellen Nachhaltigkeit in der Rentenversicherung.

Diese Argumente wiegen nach Auffassung der Kommission schwerer als die Forderung nach einer Gleichbehandlung aller Personenkreise. Diese Gleichbehandlung könnte mit zwei Argumenten eingefordert werden. Zum einen geht es darum, die bislang nicht Rentenversicherten am beitragsfinanzierten sozialen Aus-

gleich innerhalb dieses Systems zu beteiligen. Dagegen spricht jedoch, dass es im Sinne des Prinzips der Teilhabeäquivalenz eine beitragsfinanzierte Einkommensumverteilung in der Rentenversicherung nicht geben sollte und nach herrschender Auffassung auch nicht mehr gibt, weil mittlerweile die so genannten versicherungsfremden Leistungen steuerfinanziert werden. Der die Gesetzliche Rentenversicherung als Sozialversicherung konstituierende Kernbereich des sozialen Ausgleichs, der in der Wegtypisierung individueller Risiken besteht, bleibt davon jedoch unberührt und wird auch nicht durch Steuermittel ausgeglichen.

Zum anderen ist mit der umlagefinanzierten Rentenversicherung aber in dem Maße eine implizite Besteuerung verbunden, wie die von ihr gebotene Rendite geringer ist als die in einem vergleichbaren kapitalgedeckten System erzielbare.<sup>76</sup> Denn dann könnten die Versicherten bei individueller Vorsorge einen identischen Rentenanspruch mit niedrigeren Beiträgen oder bei gleichen Beiträgen eine höhere Rente erzielen. Im Sinne einer horizontalen Gerechtigkeit mag es insofern angebracht erscheinen, alle Steuerpflichtigen in gleicher Weise dieser impliziten Steuer zu unterwerfen.

Diesem Argument wird von der Kommission in Abwägung der Wirkungen auf die finanzielle Nachhaltigkeit aber ein geringeres Gewicht beigemessen, auch weil der Renditevergleich zwischen Gesetzlicher und privater Rentenversicherung nicht unproblematisch ist. Bei einem Vergleich der Renditen in zwei so unterschiedlichen Systemen müssten auch die unterschiedlichen Risiken in die Beurteilung einfließen. Des Weiteren wäre der Leistungskatalog der verschiedenen Versicherungen zu vergleichen. So umfasst die Gesetzliche Rentenversicherung neben der reinen Altersrente auch die Erwerbsminderungs- sowie die Hinterbliebenenrenten. Schließlich ergeben sich je nach individuellem Invaliditäts- oder

<sup>76</sup> Vgl. hierzu das Modell von Kifmann, Matthias [2001], Langfristige Folgen einer Einbeziehung der Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung, DIW Diskussionspapiere, Berlin, April 2001. Der implizite Steuersatz wird bei Kifmann wie folgt definiert:

$$\text{implizierter Steuersatz} = \frac{\text{Barwert der Beitragszahlungen} - \text{Barwert der Rentenzahlungen}}{\text{Barwert des beitragspflichtigen Einkommens}}$$

Langlebigkeitsrisiko Unterschiede zwischen einer privaten Rentenversicherung, die im Wettbewerb nach Risikoklassen differenzierte Angebote machen muss, und der Gesetzlichen Rentenversicherung, die sich als Sozialversicherung gerade durch den Verzicht auf jede Risikoselektion definiert.

### 3.4.6.1 BEAMTE

Die Beamtenversorgung umfasst im Unterschied zur Rentenversicherung nicht nur die erste Säule der Alterssicherung, sondern auch die zweite Säule, die in der Privatwirtschaft als betriebliche Altersvorsorge organisiert ist. Diese Bifunktionalität der Beamtenversorgung muss bei einem Vergleich mit den Leistungen der Rentenversicherung stets beachtet werden. Im Grunde kann die Beamtenpension sinnvoll nur mit der Rente zzgl. Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst bzw. zzgl. Betriebsrente in der Privatwirtschaft verglichen werden. Aus der Sicht der Gebietskörperschaften wären also nicht nur die neuen Rentenversicherungsbeiträge und die wegfallenden Pensionen ins Kalkül zu ziehen, sondern auch die Aufwendungen für die Zusatzversorgung.

Bei jeder Reform des Beamtenrechts ist die Verankerung des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG zu beachten. Nach herrschender Auffassung ist bei der gegebenen Verfassungslage eine Überleitung der Beamtenversorgung in das allgemeine Sozialversicherungssystem unzulässig. Die Rentenversicherungspflicht der Beamten setzt also eine Grundgesetzänderung voraus.

Auch wenn es dem Gerechtigkeitsempfinden entsprechen würde, auch Beamte in die Gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, wäre dies auf lange Sicht mit großer

Wahrscheinlichkeit ein Verlustgeschäft für die Rentenversicherung, weil Beamte im Durchschnitt eine um 2,3 Jahre längere Lebenserwartung aufweisen als die Gesamtbevölkerung.<sup>77</sup> Ob dies durch eine niedrigere Erwerbsminderungsrate der Beamten kompensiert werden könnte, erscheint angesichts der weit verbreiteten Dienstunfähigkeit im öffentlichen Dienst eher unwahrscheinlich. Das Durchschnittsalter bei Ruhestandseintritt der Beamten (Bund: 59,7, Länder: 59,1 und Gemeinden: 58,2 Jahre)<sup>78</sup> lag 1999 sogar unter dem der Rentenversicherten (Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten, Versichertenrenten: 60,1 Jahre).<sup>79</sup> Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Voraussetzungen für die Dienstunfähigkeit von Beamten eher erfüllt sind als die für die Erlangung einer Erwerbsminderungsrente. Mit einer Einbeziehung der Beamten in das Rentenrecht dürften hier Verhaltensänderungen zu erwarten sein, die einen Anstieg des durchschnittlichen Ruhestandsalters zur Folge haben.

Wenn die Beamten dennoch in die Gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden sollen, ist zunächst zu klären, wie der Übergang im Einzelnen gestaltet werden soll. So könnten zu einem bestimmten Stichtag sowohl die aktiven Beamten als auch die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger überführt werden (Variante 1). Eine andere Möglichkeit bestünde darin, nur zukünftige Beamte in die Rentenversicherung einzugliedern (Variante 2). Zahlreiche Zwischenlösungen sind ebenso denkbar. So könnten auch alle Bestands-Pensionäre unbehelligt bleiben, während alle Aktiven rentenversichert werden (Variante 3). Grundsätzlich ergeben sich je nach Übergangsszenario ganz unterschiedliche Belastungsverteilungen zwischen den Haushalten der Rentenversicherungsträger auf der einen

77 Für den zweiten Versorgungsbericht der Bundesregierung wurde eine spezielle Sterbetafel für Beamte in Westdeutschland errechnet. Daraus ergibt sich im Vergleich zur gesamten Wohnbevölkerung im früheren Bundesgebiet eine höhere Lebenserwartung für Beamte. „Diese lag z. B. für einen 60-jährigen Beamten 2,2 Jahre und für eine 60-jährige Beamtin 2,4 Jahre höher als bei gleichaltrigen Männern und Frauen der Bevölkerung im früheren Bundesgebiet.“ (Zweiter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 14/7220, 19.10.2001, S. 28).

78 Vgl. Zweiter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 14/7220, 19.10.2001, S. 23.

79 Vgl. VDR [2002], Rentenversicherung in Zeitreihen.

und denen der Gebietskörperschaften auf der anderen Seite.

1. In der ersten Variante hätte die Rentenversicherung unmittelbar die – um den Anteil der „betrieblichen Altersversorgung“ gekürzten – Pensionsansprüche der bisherigen Versorgungsempfängerinnen und -empfänger zu befriedigen, würde andererseits aber die Beiträge der aktiven Beamten erhalten. Der Beitragssatz dürfte aufgrund der höheren Lebenserwartung unmittelbar steigen. Die Gebietskörperschaften würden durch geringere Pensionszahlungen sofort entlastet. Sie hätten nur noch den über den nun von der Rentenversicherung übernommenen Pensionsanteil hinausgehenden Betrag zu zahlen. Allerdings wären nun Rentenversicherungsbeiträge auf ein zuvor auf das vergleichbare Angestellten-Niveau angehobene Bruttoentgelt der Beamten zu entrichten. Per Saldo würde sich aber auf jeden Fall eine Entlastung der Gebietskörperschaften ergeben, weil der Beitragssatz zur Rentenversicherung auf der Basis der durchschnittlichen Lebenserwartung aller Versicherten kalkuliert werden muss und deshalb geringer ausfällt als für die Untergruppe der Beamten allein.
2. Wenn nur die neuen Beamten rentenversicherungspflichtig werden, während sich für den Beamtenbestand nichts ändert, ergibt sich ein wesentlich „sanfterer Übergang“ (Variante 2). Die Rentenkassen haben nur ganz allmählich von den zusätzlichen Beitragszahlerinnen und -zahlern einen finanziellen Vorteil und noch später fallen die darauf beruhenden Rentenzahlungen an. Der Beitragssatz wird im ersten Moment zwar nur wenig, im Zeitablauf aber immer stärker gedämpft. Der maximale Beitragssatzsenkende Effekt stünde an, wenn alle Beamten rentenversichert, aber noch nicht

in Pension gegangen sein werden. Anschließend steigt der Beitragssatz wieder an und erreicht sein ursprünglich anvisiertes Niveau, wenn alle Pensionäre eine gesetzliche Rente erhalten. Bei einer längeren Lebenserwartung der Beamten wird der Beitragssatz sogar höher ausfallen. Dieser Anpassungsprozess dürfte etwa 65 Jahre in Anspruch nehmen. Auf der anderen Seite steigen die Kosten der Gebietskörperschaften in Form von Beiträgen und höheren Bruttoentgelten ebenfalls nur langsam an. Erst sehr viel später werden Bund, Länder und Gemeinden durch die entfallenden Pensionen entlastet.

3. In der Variante 3 würden die Gebietskörperschaften auf den Ansprüchen der zum Umstellungsstichtag vorhandenen Pensionäre „sitzen bleiben“. Alle aktiven Beamten würden aber unmittelbar beitragspflichtig und würden schon ab dem folgenden Jahr, Monat oder Tag ihre bisher erworbenen Ansprüche (ggf. gekürzt um den Anteil, der auf die „betriebliche Altersversorgung“ entfällt) aus der Rentenkasse ausgezahlt bekommen. Die Rentenversicherung hätte sofort einen finanziellen Vorteil aufgrund der Beiträge, wodurch der Beitragssatz deutlich gesenkt werden könnte. Schneller als in Variante 2 würden aber die Auszahlungen an die nunmehr rentenversicherten Beamten beginnen. Der Beitragssatz würde also relativ rasch wieder steigen und sein altes bzw. ein höheres Niveau erreichen, sobald alle versorgungsberechtigten Beamten ausschließlich aus der Rentenversicherung bedient werden, also nach etwa 20-25 Jahren. Die Gebietskörperschaften würden ebenfalls schneller als in Variante 2 von den Pensions-„Altlasten“ befreit, hätten ansonsten aber wieder die Beiträge zu entrichten und höhere Bruttoentgelte zu zahlen.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> In einer Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung kommt Eitenmüller zu dem Ergebnis, dass eine Einbeziehung von Beamten und Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung keinen nachhaltig positiven Effekt auf den Beitragssatz hätte. Nach einer Generation, d.h. etwa um das Jahr 2045, wäre mit einem höheren Beitragssatz zu rechnen. Hinsichtlich der Beamten wird dort unterstellt, dass ab einem Umstellungszeitpunkt für die Beamten Beiträge zu entrichten sind. Eine vorherige Aufstockung der Beamtenbezüge ist nicht vorgesehen; die Beamten erleiden also einen erheblichen Nettoeinkommensverlust. Die „Bestands-Beamten“ erhalten aus Vertrauensschutzgründen eine Gesamtversorgungs zugesage, womit eine Aufstockung ihrer künftigen Rentenansprüche auf das Pensionsniveau nach geltendem Recht verbunden ist. Die Ergebnisse sind vorhersehbar. Die Rentenversicherung kommt vorübergehend, d.h. bis etwa zum Jahr 2045, mit einem niedrigeren Beitragssatz aus. Danach steigt er allerdings über das Niveau ohne Ausweitung des Versicherungskreises hinaus. Die Gebietskörperschaften stellen sich zunächst schlechter, weil dem für sie neuen Arbeitgeberanteil zum Rentenversicherungsbeitrag nur sehr zögerlich Einsparungen bei den Pensionszahlungen gegenüber treten. Langfristig kommt es in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden aber zu Einsparungen. Entscheidend hierfür ist, dass die Gebietskörperschaften nur den halben Beitrag zahlen und eine vorherige Aufstockung der Beamtenbezüge

Insgesamt bleibt festzuhalten: Selbst eine vorübergehende Entlastung der Rentenversicherung ist bei Einbeziehung der Beamten nur dann möglich, wenn dies auf Kosten der Gebietskörperschaften oder der Beamten selbst geschieht. Angesichts der ungünstigen Finanzlage in den öffentlichen Haushalten ist wohl kaum mit einem Entgegenkommen von Bund, Ländern oder Gemeinden zu rechnen. Im Übrigen wird die Anzahl der Beamten in Zukunft deutlich zurückgehen. Das Beitragsatzsenkungspotenzial wird dadurch insgesamt verringert.

Sollten die Bezüge der Beamten generell als unangemessen hoch angesehen werden, so könnte eine Korrektur auch ohne die Rentenversicherungspflicht unmittelbar im Entgeltsystem der Beamten erfolgen. Überzeugender erscheinen in diesem Zusammenhang umfassende Vorschläge für eine grundsätzliche Reform des öffentlichen Dienstrechts, wie sie von der nordrhein-westfälischen Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“ gemacht werden.<sup>81</sup>

Die Kommission hält es aus Gründen der Gerechtigkeit und der politischen Akzeptanz für dringend notwendig, dass alle Leistungsrücknahmen im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung übertragen werden.

### 3.4.6.2 SELBSTÄNDIGE

Die Frage, ob Selbständige umfassend in die Rentenversicherungspflicht einbezogen werden sollten, kann unter verschiedenen Blick-

winkeln diskutiert werden. In der öffentlichen Diskussion steht zumeist der Gerechtigkeitsaspekt im Vordergrund. Danach sollten auch die Selbständigen ihren Finanzierungsbeitrag für die Alterssicherung leisten. Dabei ist jedoch zu beachten, dass in einem beitragsäquivalenten Rentensystem die Aufnahme neuer Versicherter immer nur vorübergehend mit einer finanziellen Entlastung verbunden sein kann. Auf Dauer stehen den zusätzlichen Beiträgen auch zusätzliche Leistungsausgaben gegenüber. Ein weiteres Argument für die Einbeziehung von Selbständigen in die Versicherungspflicht könnte sein, dass nicht rentenversicherungspflichtige Personen nur unzureichend für ihr Alter vorsorgen und deshalb Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen werden.<sup>82</sup> Selbst wenn man die Richtigkeit dieser Annahme unterstellt, wäre noch keineswegs entschieden, dass eine verpflichtende Absicherung innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen muss. Da hier keine Übergangskosten für einen wie auch immer gearteten Systemwechsel anfallen, bietet sich eher ein Obligatorium auf kapitalgedeckter Basis an.

Das Beitragsatzsenkungspotenzial einer Ausweitung der Rentenversicherungspflicht auf alle Selbständigen sollte nicht überschätzt werden. Als potenzielle Rentenversicherungspflichtige kommen nur solche Selbständigen in Betracht, die noch nicht über ein anderes obligatorisches System für ihr Alter abgesichert sind. Von den insgesamt gut 4 Mio. Selbständigen blieben danach noch etwa 1,9 Mio. als potenzielles Klientel für die Gesetzliche Rentenversicherung.<sup>83</sup> Würde man sie ab 2004

unterbleibt. Eindeutiger Verlierer in dieser Simulationsrechnung sind somit die Beamten. Vgl. Eitenmüller, Stefan [2001], Reformoptionen für die gesetzliche Rentenversicherung, Auswirkungen der Rentenreform 2001 und die Verteilung der Umstiegskosten, Studie der Prognos AG für die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, S. 90 ff.

81 Zielrichtung dieses Gutachtens ist gerade nicht, der Rentenversicherung zusätzliche Beitragseinnahmen zu verschaffen, sondern eine an den Aufgaben des Staats orientierte Optimierung der Leistungserstellung im öffentlichen Dienst. In dem Bericht dieser Regierungskommission wird allerdings auch auf die rechtlichen Gegebenheiten hingewiesen, die eine Überführung von bestehenden Beamtenverhältnissen in neue arbeitsrechtliche Formen ausschließen. Vgl. Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“, Düsseldorf, im Januar 2003, S. 160 f.

82 In einer umfassenden Studie kommen Fachinger/Oelschläger/Schmähl zwar zu dem Ergebnis, dass einzelne Selbständige ein leicht überdurchschnittliches Altersarmutrisiko aufweisen. Bei der Einkommensanalyse bleibt aber der einkommensgleiche Mietwert des selbstgenutzten Wohneigentums außer Betracht. Berücksichtigt man ferner, dass die Eigenheimquote der Selbständigen deutlich über dem Durchschnitt liegt, so relativieren sich die Ergebnisse des Vergleichs der Einkommensverteilung erheblich. Vgl. Fachinger, Uwe, Angelika Oelschläger und Winfried Schmähl [2003], Alterssicherung von Selbständigen: Ausdehnung und Veränderung der Versicherungspflicht?, Projektbericht im Auftrag der Hans Böckler-Stiftung, S. 244 f und 257.

83 Vgl. Fachinger, Uwe, Angelika Oelschläger und Winfried Schmähl [2003], Alterssicherung von Selbständigen: Ausdehnung und Veränderung der Versicherungspflicht?, Projektbericht im Auftrag der Hans Böckler-Stiftung, S. 201.

zur Beitragszahlung verpflichten und unterstellt man einen Regelbeitrag von 460 € pro Monat, so könnte der Beitragssatz unmittelbar um etwa einen Prozentpunkt gesenkt werden. Nach der daraufhin im Folgejahr stärkeren Rentenanpassung und dem deshalb wieder etwas höheren Beitragssatz erfolgt allerdings ein allmählicher Wiederanstieg des Beitragssatzes, der durch die allmählich auszahlungsreife werdenden Rentenansprüche der Selbständigen verursacht wird. Künftige Generationen haben aber auf jeden Fall eine insgesamt höhere Abgabenlast zu schultern, die implizite Verschuldung des Rentensystems würde ausgeweitet. Dies ist mit einer Verbesserung der finanziellen Nachhaltigkeit nicht vereinbar.

Ein Gerechtigkeitsargument für die Einbeziehung der Selbständigen ist die implizite Besteuerung in der Gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der vermuteten geringeren Rendite im Vergleich zu privaten kapitalgedeckten Rentenversicherungen. Die Gültigkeit dieses Arguments wurde bereits im Falle der Beamten kritisch beurteilt.

Insgesamt trägt eine Ausweitung des Versicherungskreises auf Beamte und Selbständige nicht zur Lösung des Finanzierungsproblems der Gesetzlichen Rentenversicherung bei. Ganz im Gegenteil dürfte sich der Problemdruck nicht nur aufgrund der durchschnittlich höheren Lebenserwartung der Beamten, sondern auch durch die Ausweitung der impliziten Schuldenlast noch vergrößern. Hinsichtlich der Beamten hält die Kommission es für eher angebracht, weitere Reformen in der Rentenversicherung wirkungsgleich auf die Beamten zu übertragen. Für die Einbeziehung der Selbständigen in die Rentenversicherungspflicht spricht – im Lichte der interpersonellen Verteilungsgerechtigkeit – die auf eine Renditedifferenz zur privaten Altersvorsorge zurückzuführende implizite Steuer. In Abwägung dieser Argumente hat sich die Kommission aber zu Gunsten der finanziellen Nachhaltigkeit gegen die Rentenversicherungspflicht ausgesprochen. Selbst wenn ein dringendes soziales

Schutzbedürfnis für diesen Personenkreis ausgemacht werden sollte, könnte dies auch auf anderem Wege, etwa mit der Verpflichtung zur privaten Altersvorsorge, erreicht werden.

### 3.5 WEITERER HANDLUNGSBEDARF ZUR FÖRDERUNG DER NACHHALTIGKEIT IN DER ALTERSSICHERUNG

Die Kommission sieht weiteren Handlungsbedarf insbesondere bei der in der jüngsten Vergangenheit zur kurzfristigen Beitragssatzstabilisierung deutlich reduzierten Schwankungsreserve sowie bei den Rahmenbedingungen der betrieblichen und privaten Zusatzversorgung.

Die Schwankungsreserve sollte auf jeden Fall ihre bisherige Funktion der Liquiditätssicherung erfüllen können. Darüber hinaus kann eine ausreichend bemessene Rücklage zur Stabilisierung des Beitragssatzes im Konjunkturverlauf beitragen. Aus diesem Grund sollte das Schwankungsreservesoll um eine zusätzliche Bandbreite nach oben erweitert werden, sobald dies ohne Beitragssatzerhöhungen möglich ist.

Die Ausweitung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge ist dringend geboten und wird bereits in erheblichem Umfang gefördert. Gleichwohl sieht die Kommission hier noch Verbesserungsmöglichkeiten, die insbesondere Vereinfachungen im Verwaltungsbereich und eine höhere Transparenz für die Verbraucher umfassen. Die Kommission hält es für vordringlich, dass die Versicherten umfassend und nachvollziehbar über ihre voraussichtlichen Alterseinkünfte aus den verschiedenen Alterssicherungssystemen insgesamt informiert werden.

#### 3.5.1 AUFSTOCKUNG DER SCHWANKUNGSRESERVE

Die Kommission spricht sich dafür aus, die Schwankungsreserve der Gesetzlichen Rentenversicherung wieder anzuheben, sofern dies bei einer Belebung der konjunkturellen Entwicklung ohne Beitragssatzerhöhung möglich

ist. Bei dem derzeitigen abgesenkten Zielwert der Schwankungsreserve (0,5-0,7 Monatsausgaben) ist die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung noch gesichert; die finanziellen Risiken der Gesetzlichen Rentenversicherung sind aber deutlich gestiegen. Eine kurzfristige Erhöhung dieses Zielwerts würde eine Anhebung des Beitragssatzes nach sich ziehen; dies ist in der aktuellen konjunkturellen Situation nicht ratsam. Sinnvoll wäre allerdings, bei einer konjunkturellen Belebung den Zielwert der Schwankungsreserve – ohne Anhebung des Beitragssatzes – wieder in einen höheren, nachhaltig ausreichenden Korridor anzuheben.

Die Schwankungsreserve dient heute in erster Linie dazu, unterjährige Liquiditätsschwankungen auszugleichen, die ihre Ursache darin haben, dass relativ stabilen monatlichen Ausgaben unstete Beitragseinnahmen gegenüberstehen. Insbesondere zum Jahresende kommt es zu deutlichen Mehreinnahmen aufgrund von saisonüblichen Sonderzahlungen an die Arbeitnehmer. Typischerweise ergeben sich in den Finanzen der Rentenversicherung daher im Jahresverlauf zunächst Unterdeckungen, die durch die Liquiditätsreserve aufgefangen werden, und zum Jahresende deutliche Überschüsse, mit denen die Rücklagen wieder aufgefüllt werden.

Darüber hinaus sollte die Schwankungsreserve aber auch zur Stabilisierung des Beitragssatzes im Konjunkturverlauf beitragen. Hierzu muss oberhalb des für den Liquiditätsausgleich notwendigen Teils eine zusätzliche Bandbreite für das Rücklagensoll vorgegeben werden. Beitragsausfälle im Abschwung sollten durch ein Abschmelzen der Finanzreserven ausgeglichen werden können. Der Beitragssatz müsste dann nicht aus konjunkturellen Gründen angehoben werden und damit auch keine destabilisierende Wirkung entfalten.

Ebenso sollte es zulässig sein, im Aufschwung Rücklagen aufzubauen, wozu ein Verzicht auf eine ansonsten mögliche Beitragssatzsenkung erforderlich ist.

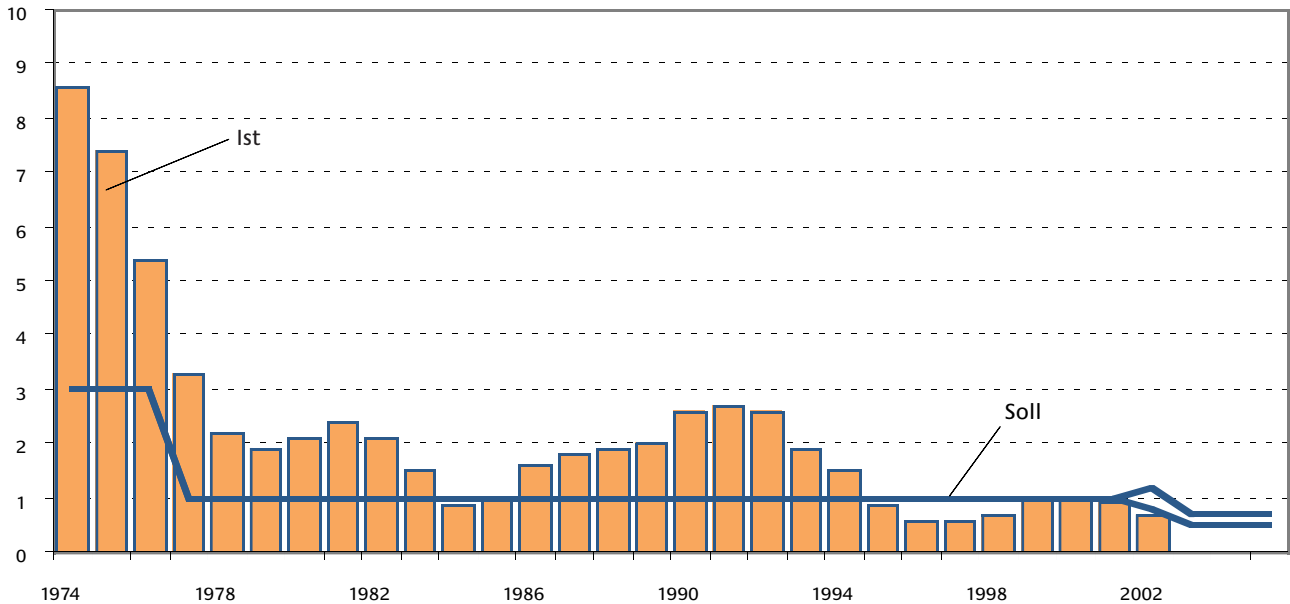
Die Entwicklung der Schwankungsreserve ist gekennzeichnet durch einen deutlichen Rückgang während der 70er Jahre, die mit der Reduzierung des Rücklagensolls von drei auf eine Monatsausgabe zu eigenen Lasten einherging. Seit 1995 wurde das Soll von einer Monatsausgabe zumeist unterschritten. Lediglich in den Jahren 1999 und 2000 wurde das Ziel punktgenau erreicht. Für das Jahr 2002 wurde der Zielwert der Schwankungsreserve von einer Monatsausgabe auf einen Korridor von 0,8-1,2 Monatsausgaben verändert. Dieser Korridor wurde für das Jahr 2003 nach unten verschoben auf nunmehr 0,5-0,7 Monatsausgaben (siehe Abbildung 3-5, Seite 128).<sup>84</sup>

Betrachtet man die Finanzierungssalden der Gesetzlichen Rentenversicherung im Zeitablauf, ebenfalls in Monatsausgaben zu eigenen Lasten ausgedrückt, so zeigt sich, dass in den Defizitperioden Anfang der 80er und Anfang der 90er Jahre eine zusätzliche Schwankungsreserve von zwei Monatsausgaben erforderlich gewesen wäre, um die kumulierten Defizite der Gesetzlichen Rentenversicherung aufzufangen (Abbildung 3-6).

Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Defizite und Überschüsse vor allem zwei Ursachen haben. Zum einen beruhen sie auf unerwarteten Entwicklungen, die bei der jährlichen Festlegung des Beitragssatzes nicht berücksichtigt werden, z.B. einer gegenüber den Erwartungen ungünstigeren Arbeitsmarktentwicklung. Zum anderen sind Defizite und Überschüsse Ausfluss einer bewussten Zielsetzung. Wurde in der Vergangenheit eine Schwankungsreserve in Höhe von exakt einer Monatsausgabe angestrebt und wurde im jeweiligen Vorjahr

<sup>84</sup> Vgl. Sozialbeirat [2002], Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2002, Bundestags-Drucksache 15/110, S. 132 f.

ABBILDUNG 3-5: ENTWICKLUNG DER SCHWANKUNGSRESERVE (IN MONATSAUSGABEN ZU EIGENEN LASTEN)



Quelle: VDR

dieses Ziel genau erreicht, so musste bei steigenden Rentenausgaben dennoch ein Überschuss erzielt werden. Wurde im Vorjahr das Ziel unter- bzw. überschritten, war im laufenden Jahr ein höherer bzw. kleinerer Überschuss anzustreben, gegebenenfalls auch ein Defizit.

In der Abbildung 3-6 wurde deshalb zusätzlich ein beitragsatzbereinigter Finanzierungssaldo dargestellt. Dieser wurde so berechnet, dass die Beitragseinnahmen nicht auf der Basis der tatsächlich festgesetzten Beitragssätze berechnet wurden, sondern unter Zugrundelegung eines Trend-Beitragssatzes, der von 18,1% im Jahr 1980 auf 19,5% im Jahr 2002 linear ansteigt. Damit lässt sich abschätzen, welche zusätzliche Schwankungsreserve notwendig gewesen wäre, um die kumulierten Defizite aufzufangen, die sich bei einem linearen Beitragssatzanstieg zwischen 1980 und 2002 ergeben hätten. Es zeigt sich, dass auch in diesem Fall eine zusätzliche Rücklage von zwei Monatsausgaben ausreichend gewesen wäre.

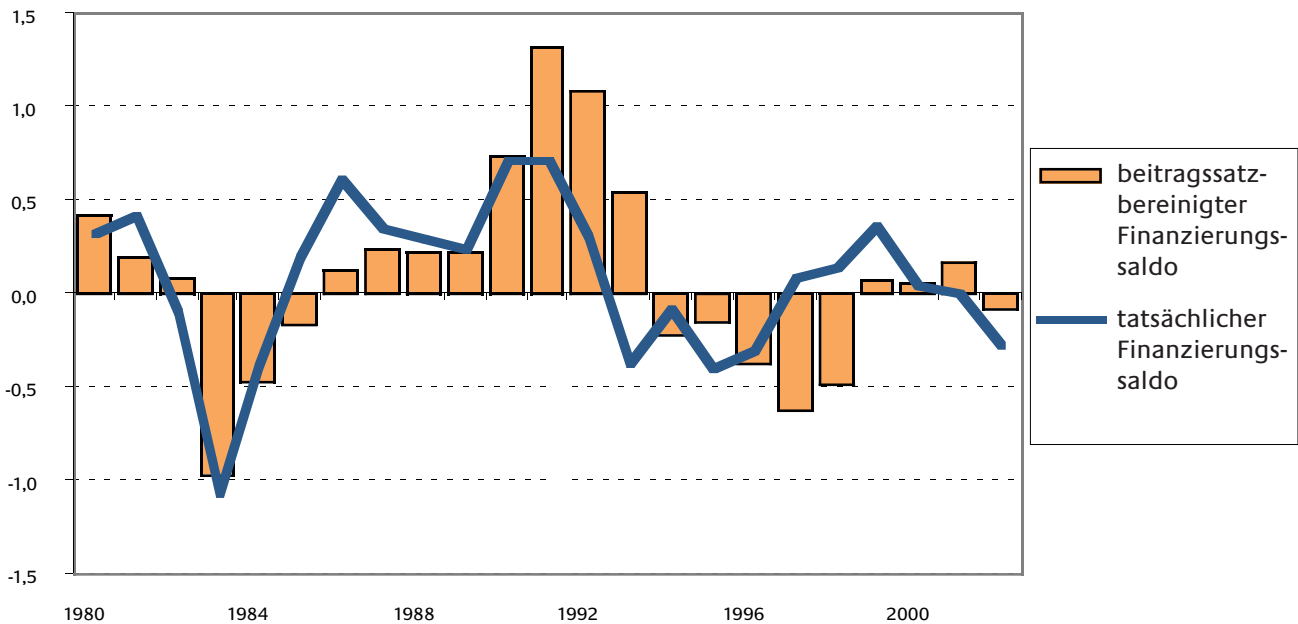
### 3.5.2 ERGÄNZENDE CAPITALGEDECKTE ALTERSVORSORGE

Mit der Rentenreform 2001 wurde ein Paradigmenwechsel hin zum Mehrsäulensystem in der Alterssicherung vollzogen. Die zweite und dritte Säule in Form der betrieblichen und privaten Altersvorsorge haben damit größere Bedeutung als gleichermaßen ersetzende wie ergänzende Elemente der Alterssicherung erlangt. Von daher ist der Verbreitungsgrad der zusätzlichen Altersvorsorge derzeit nicht ausreichend. In Anbetracht der absehbaren demografischen Veränderungen wird die private Altersvorsorge weiter an Bedeutung gewinnen. Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission die folgenden Maßnahmen im Zusammenhang mit der Förderung der privaten Altersvorsorge vor:

- Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises auf alle Steuerpflichtigen.
- Dynamisierung der förderfähigen Höchstbeiträge zur Riester-Rente.
- Erhöhung der Transparenz der privaten Altersvorsorge.
- Vereinfachung des Zulagenverfahrens.
- Abschaffung der Pauschalbesteuerung nach § 40b EStG mit kompensierenden Maßnahmen.
- Verbesserung der statistischen Informatio-



ABBILDUNG 3-6: FINANZIERUNGSSALDEN DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG  
(IN MONATSAUSGABEN ZU EIGENEN LASTEN)



Quelle: VDR und eigene Berechnungen.

nen zur privaten und betrieblichen Altersvorsorge in Deutschland.

Die Verbreitung der mit der Rentenreform 2001 neu geschaffenen Möglichkeiten zur privaten Riester-Rente oder zum Anspruch auf Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge ist bislang hinter den recht hoch gesteckten Erwartungen zurückgeblieben. Nach den aktuell zugänglichen Informationen waren bis zum Ende des Jahres 2002 rund 3 1/2 Millionen Riester-Verträge abgeschlossen worden. Ein deutlicherer Erfolg deutet sich dagegen im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge an. Nach ersten Ergebnissen einer Umfrage im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung hat sich der Anteil der Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft mit einer betrieblichen Altersvorsorge von 35 % am 31.12.2001 über 40 % am 31.12.2002 auf 42 % am 31.03.2003 erhöht. Dies deutet auf einen beschleunigten Anstieg in der jüngsten Vergangenheit hin (siehe Tabelle 3-12).

Während nur jeder vierte Betrieb mit weniger als fünf Beschäftigten eine betriebliche Altersvorsorge anbot, stieg der Anteil bei Betrieben mit 20-50 Beschäftigten bis zum März 2003 auf 73 % und erreichte bei Betrieben mit 200-500 Beschäftigten 91 %. In Betrieben mit über 1.000 Beschäftigten lag die Verbreitung bei nahezu 100 %. Die Steigerungsraten zeigen, dass es in den Betriebsgrößenklassen mit 20-50 und 200-500 Mitarbeitern den größten Anstieg gegeben hat, während er bei den Kleinstbetrieben unterproportional verlaufen ist.

Am dynamischsten verlief die Entwicklung in Wirtschaftsbranchen, in denen aus Sicht der Arbeitnehmer sehr günstige tarifvertragliche Vereinbarungen getroffen wurden. So ist im Gastgewerbe eine Steigerung von 13 % auf 22 % festzustellen, im Bereich der Produktionsgüterindustrie von 39 % auf 54 % und in der Nahrungs- und Genussmittelbranche von 28 % auf 46 %.

Hinsichtlich der Finanzierungsform besteht eine Tendenz weg von der ausschließlich ar-

**TABELLE 3-12: SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIGE ARBEITNEHMER IN DER PRIVATWIRTSCHAFT MIT BETRIEBLICHER ALTERSVERSORGUNG**

	insgesamt		Männer		Frauen	
	31.12.2001	31.03.2003	31.12.2001	31.03.2003	31.12.2001	31.03.2003
Deutschland	35 %	42 %	37 %	43 %	29 %	36 %
Alte Bundesländer	39 %	45 %	42 %	48 %	32 %	38 %
Neue Bundesländer	18 %	25 %	17 %	24 %	20 %	28 %

Quelle: Infratest Sozialforschung, Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft – Zwischenbericht, München, Juni 2003, S. 9 ff.

beitgeberfinanzierten (von 54 % auf 48 %) hin zu gemischtfinanzierten Durchführungsformen (von 27 % auf 36 %). Im März 2003 haben etwa 700.000 Arbeitnehmer Beiträge an Pensionskassen im Wege der Entgeltumwandlung erbracht. Die weitaus meisten nehmen hierbei die steuerliche Förderung nach § 3 Nr. 63 EStG in Anspruch. Nur rund 3 % der über Pensionskassen Abgesicherten haben die Riester-Förderung (Zulagen und Sonderausgabenabzug) genutzt. Der durchschnittliche Umbetrag beträgt hierbei etwa 700 € pro Jahr.<sup>85</sup>

Bei der Beurteilung der bisherigen Verbreitung der neu geschaffenen Möglichkeiten zur privaten Altersvorsorge ist im Übrigen zu bedenken, dass die Ausbreitung der vermögenswirksamen Leistungen in Deutschland oder die der privaten Altersvorsorge z.B. in den Vereinigten Staaten in Form von IRA- oder 401k-Plänen etliche Jahre in Anspruch genommen hat. Insofern erscheint es angebracht, die Entwicklung abzuwarten, bevor Neuregelungen erdacht werden, die über die im Folgenden darzustellende Umgestaltung des Regulierungsrahmens für die Riester-Rente nach § 10a EStG hinausgehen.<sup>86</sup>

#### AUSWEITUNG DES FÖRDERBERECHTIGTEN PERSONENKREISES

Die Berechtigung zur Förderung der Riester-Rente sollte über den bisherigen Berechtigtenkreis<sup>87</sup> hinaus auf alle Steuerpflichtigen ausge-

weitert werden. Für geringverdienende Selbstständige und geringfügig Beschäftigte besteht die Gefahr, aufgrund einer unzureichenden eigenen Altersvorsorge die Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen zu müssen. Im Übrigen stellt sich im Fall einer alle Steuerpflichtigen einbeziehenden Regelung nicht mehr die Frage, ob man selbst förderberechtigt ist. Ein Irrtum zum eigenen Nachteil ist dann nicht mehr möglich. Um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und dennoch das Ziel der Ausweitung der privaten Altersvorsorge weiterzuerfolgen, sollte der Mindesteigenbeitrag pauschalisiert werden. Damit wäre auch eine Lösung für die Personen gefunden, die kein sozialversicherungspflichtiges Einkommen beziehen.

#### DYNAMISIERUNG DER FÖRDERFÄHIGEN HÖCHSTBEITRÄGE

Eine Dynamisierung der Höchstbeiträge in Form einer Ankoppelung an die Beitragsbemessungsgrenze ist erforderlich, um das Förderungsniveau der Riester-Rente auch langfristig aufrechterhalten zu können. Die Kommission spricht sich für eine sofortige Anhebung der förderfähigen Höchstbeiträge nach § 10a EStG auf 4 % der Beitragsbemessungsgrenze aus. Damit würde den Betroffenen die Dringlichkeit vor Augen geführt, so bald wie möglich mit der eigenen Zusatzvorsorge zu beginnen. Außerdem würden damit die Förderungsgrenzen der Riester-Rente und die in der betrieblichen Altersvorsorge nach § 3 Nr.

<sup>85</sup> Vgl. Infratest Sozialforschung, Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft – Zwischenbericht, München, Juni 2003.

<sup>86</sup> Dies gilt auch für die Einführung eines Obligatoriums.

<sup>87</sup> Nach bisherigem Recht (§ 10a EStG) sind im Wesentlichen Pflichtversicherte in der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie Beamte, Richter und Berufssoldaten förderberechtigt.

63 EstG aneinander angeglichen. Dies ist unter dem Aspekt der Wettbewerbsgleichheit der Durchführungswege zu begrüßen. Schon seit 2002 können bis zu 4 % der Beitragsbemessungsgrenze und somit etwa 8 % des Durchschnittsentgelts steuer- und sozialabgabenfrei im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge verwendet werden.<sup>88</sup> Dagegen wachsen die Höchstbeiträge zur Riester-Rente von lediglich 525 € im Jahr 2002 alle zwei Jahre in vier Schritten lediglich bis auf 2.100 € ab dem Jahr 2008. Im Jahr 2008 wird dies (bei einer unterstellten durchschnittlichen Anpassung der Beitragsbemessungsgrenze um 2,5 % pro Jahr) nur noch 3 % der Beitragsbemessungsgrenze entsprechen.

#### TRANSPARENZ DER PRIVATEN ALTERSVORSORGE ERHÖHEN

Es erscheint zweifelhaft, ob die bestehenden Informationspflichten der Anbieter von Riester-Renten ausreichen, um dem Einzelnen die für seine Entscheidung erforderliche Klarheit über die Kosten und Leistungen des jeweiligen Vertrages zu liefern. Die Kommission schlägt daher vor, die anzugebenden Informationen (Bezugsgröße und Anpassung der Leistungen, Renditeerwartungen für die Zukunft und Renditeschwankungen in der Vergangenheit, Wechselkosten, Kosten der Anpassung von Beiträgen) zu standardisieren, um die Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Angeboten zu erhöhen. Darüber hinaus sollten Angaben zur Nettorendite nach Kosten, zur Höhe des Kapitalstocks und der daraus resultierenden Rente unter verschiedenen vorzugebenden Annahmen insbesondere zur Renditeentwicklung in regelmäßigen Renteninformationen zu finden sein. Im Übrigen sollten diese Renteninformationen mit denen der Gesetzlichen Rentenversicherung so abgestimmt werden, dass der bzw. die Einzelne eine möglichst klare Vorstellung von seiner bzw. ihrer Gesamtversorgung im Alter erhält.

Problematisch an den geltenden Regelungen des AltZertG erscheint insbesondere, dass<sup>89</sup>

- die vorvertraglichen Informationspflichten nach § 7 AltZertG (zum Inhalt § 7 AltZertG siehe Kasten 3-15) nicht alle für eine fundierte Produktauswahl erforderlichen Informationen enthalten;
- die Vielfalt der verwendeten Kostenarten und -bezugsgrößen keine Kostentransparenz zulässt;
- durch mangelnde Kostentransparenz in Verbindung mit Bonusregelungen auch bei Riester-Produkten unerwartet und prohibitiv hohe Wechselkosten entstehen können;
- die Verletzung der Informationspflichten unzureichend sanktioniert wird (laut § 13 AltZertG derzeit 2.500 € für die Nichtbeachtung der jährlichen Informationspflichten) und
- der Anleger keine übersichtlichen Informationen über die zu erwartende Gesamrendite und das Risiko der Anlageform erhält.

Um die aufgeführten Probleme zu reduzieren, bietet sich zunächst an, die Informationspflichten zu präzisieren:

- Zur Erstinformation vor Vertragsabschluss sollten übersichtliche und standardisierte Informationen über die Eigenschaften der Produkttypen Banksparplan, Fondssparplan oder Rentenversicherung im Allgemeinen und des jeweiligen Produkts im Besonderen vorgelegt werden (Bezugsgröße und Anpassung der Leistungen, Renditeerwartungen und deren Grundlage, Renditeschwankungen der vergangenen Jahre, Absicherung gegen Renditeschwankungen und Anbieterinsolvenz, Kostenstruktur, Wechselkosten, Möglichkeit und Kosten der Anpassung von Beiträgen).
- Zur detaillierten jährlichen Information sollten Angaben zur Rendite nach Abzug der Kosten (analog zur Angabe eines Effektivzins bei Krediten) und des daraus resultie-

<sup>88</sup> Die Sozialabgabenfreiheit endet im Jahr 2008.

<sup>89</sup> Die Kritikpunkte und Vorschläge lehnen sich teilweise an die Ausführungen der Vorsorgestudie der Bertelsmann-Stiftung „Maßnahmenpaket Altersvorsorge – Reformkonzept der Bertelsmann-Stiftung zur Förderung von privater und betrieblicher Altersvorsorge“, Gütersloh, Mai 2003, S. 18 f., an.

### KASTEN 3-15: § 7 ALTZERTG: INFORMATIONSPFLICHT DES ANBIETERS

(1) Der Anbieter informiert den Vertragspartner schriftlich vor Vertragsabschluss, im Falle eines Versicherungsvertrages vor Antragstellung, über

1. die Höhe und zeitliche Verteilung der vom Vertragspartner zu tragenden Abschluss- und Vertriebskosten,
2. die Kosten für die Verwaltung des gebildeten Kapitals und
3. die Kosten, die dem Vertragspartner im Falle eines Wechsels in ein anderes begünstigtes Anlageprodukt oder zu einem anderen Anbieter unter Mitnahme des gebildeten Kapitals entstehen.

Sofern zwischen Anbieter und Vertragspartner bereits ein Vertragsverhältnis besteht, hat der Anbieter über die Möglichkeit einer Umstellung aufzuklären. Wird ein beim Anbieter bestehender Vertrag auf einen Altersvorsorgevertrag im Sinne dieses Gesetzes umgestellt, so treten an die Stelle der Abschluss- und Vertriebskosten die aus Anlass der Vertragsumstellung entstehenden Kosten.

(2) In der Information nach Absatz 1 hat der Anbieter die Zertifizierungsstelle mit ihrer Postanschrift, die Zertifizierungsnummer, das Datum, zu dem die Zertifizierung wirksam geworden ist, und einen deutlich hervorgehobenen Hinweis folgenden Wortlauts aufzunehmen:

„Der Altersvorsorgevertrag ist zertifiziert worden und damit im Rahmen des § 10a des Einkommensteuergesetzes steuerlich förderungsfähig. Bei der Zertifizierung ist nicht geprüft worden, ob der Altersvorsorgevertrag wirtschaftlich tragfähig, die Zusage des Anbieters erfüllbar ist und die Vertragsbedingungen zivilrechtlich wirksam sind.“

(3) Erfüllt der Anbieter die ihm gemäß den Absätzen 1 und 2 obliegenden Verpflichtungen nicht, kann der Vertragspartner binnen eines Monats nach Zahlung des ersten Beitrages vom Vertrag zurücktreten.

renden Kapitalstocks sowie der daraus resultierenden Rente auf der Basis einer bei Vertragsabschluss realistischen Kapitalmarkrendite und personalisierter Beispielrechnungen mit standardisierten Renditen gemacht werden. Dabei sollte auch darauf hingewiesen werden müssen, dass es sich um Angaben vor Steuern handelt. Ebenso wie das Bruttorentenniveau der Gesetzlichen Rentenversicherung ist die Höhe der Privatrente nur ein unzureichender Indikator für das im Alter für Konsumzwecke zur Verfügung stehende Einkommen.

Die Kommission schlägt daher vor, für die Anbieter Transparenzvorschriften zu entwickeln, die durch standardisierte Informationen (Garantieleistungen und Renditeerwartungen unter Berücksichtigung der Abschluss-, Vertriebs- und Verwaltungskosten, Rückkaufwerte bei Kündigung) mehr Kosten- und Leistungstransparenz zu ermöglichen. Um die Einhaltung dieser Informationspflichten und eine einheitliche Berechnung sicherzustellen, sollte die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) eingeschaltet werden.

Zur Durchsetzung der erweiterten Informationspflichten sollte das Bußgeld auf eine ökonomisch relevante Höhe angehoben werden. Darüber hinaus sollte das Widerrufsrecht bei Nichtbeachtung der Informationspflichten verlängert werden. Kosten, die nicht explizit aufgeführt werden, sollten nicht erhoben werden dürfen.

Schließlich ist auch zu beachten, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht kostenlos sind. Sie erhöhen sowohl beim Produkthanbieter als auch bei der für die Regulierung zuständigen Stelle den bürokratischen Aufwand und können letztlich auch die Produktvielfalt und damit den Wettbewerb einschränken. Hier ist eine Abwägung zu Gunsten der erweiterten Informationspflichten zu treffen, denn das Hauptziel einer Veränderung der Regulierung der privaten Zusatzvorsorge muss in der Ausweitung des erfassten Personenkreises liegen. Hierzu dürfte eine gewisse Standardisierung einen wirksamen Beitrag leisten.

Staatlicherseits ein anbieterübergreifendes risikoarmes „Standardprodukt“ einzuführen, scheidet zur Zeit an der Regulierung des Finanzplatzes Deutschland, die es beispielsweise einer Fondsgesellschaft nicht erlaubt,

auch eine Versicherung anzubieten. Ebenso wenig können Versicherer Banksparpläne verkaufen. Eine Änderung dieses Regulierungsrahmens erscheint grundsätzlich zwar sinnvoll; entsprechende Vorschläge würden aber über den Auftrag der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme hinausgehen.

#### VEREINFACHUNG DES ZULAGENVERFAHRENS

Die Regulierung der Riester-Rente hat sich insbesondere hinsichtlich der Regelungen zum Zulagenverfahren und zur nachträglichen Günstigerprüfung (Zulage vs. Sonderausgabenabzug) als äußerst aufwendig und intransparent erwiesen (siehe Abbildung 3-7, nächste Seite). Die Kommission schlägt daher vor, die Zulage künftig erst nachträglich durch das Finanzamt erstatten zu lassen. Im Rahmen der Einkommensteuererklärung kann dabei gleichzeitig die Günstigerprüfung vorgenommen werden. Eine solche nachträgliche Bezuschussung ist auch sozialpolitisch vertretbar, denn nur einmal zu Vertragsbeginn findet eine Vorfinanzierung der Zulage statt. Darüber hinaus sollten Grund- und Kinderzulagen unter Wegfall der besonderen Zulage für Ehepartner vereinheitlicht werden. Der Sockelbetrag würde mit einer Pauschalierung des Mindesteigenbeitrags hinfällig.

Gleichfalls sollte die Anrechnung der Zulagen auf den Mindesteigenbeitrag entfallen. Das bisherige Verfahren, die Zulage auf den Altersvorsorgevertrag zu überweisen, ist zu kompliziert. Bisher müssen der Kunde oder der Anbieter eine Subtraktionsrechnung vornehmen (maximal möglicher bzw. erforderlicher Betrag abzüglich zeitlich gestaffelter und nach Familienstand sowie Kinderzahl differenzierter Zulagen), um den erforderlichen Eigenbeitrag zu ermitteln. Eine deutliche Vereinfachung und mehr Transparenz für die Kunden sowie eine Entlastung für die Anbieter und die Zulagenverwaltung könnte erreicht werden,

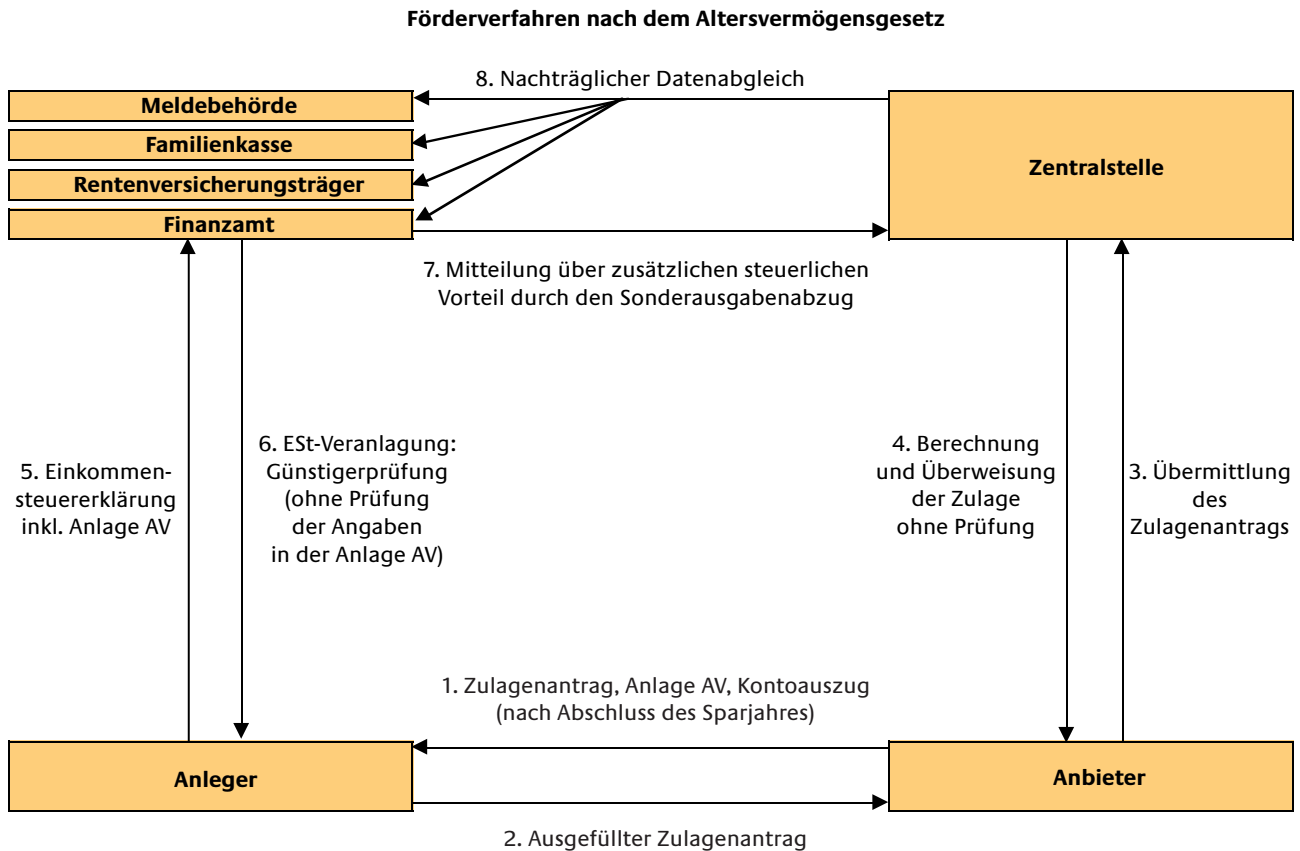
wenn der Kunde den vollen Beitrag auf seinen Altersvorsorgevertrag einzahlen könnte und der Fiskus die Zulagen direkt auf das Privatkonto des Kunden gutschreiben würde. Der zu zahlende Beitrag wäre für den Kunden einfacher zu berechnen. Ein Geschäftsprozess zwischen Zulagenstelle und Anbieter würde vermieden und die erforderliche organisatorische Umstellung dürfte sich für alle Beteiligten rasch amortisieren.

Zudem hätte die einfache Vorfinanzierung durch den Kunden den Vorteil, dass dieser nicht wie bisher zwingend einen Zulagenantrag über den Anbieter stellen müsste. Die Berücksichtigung der geleisteten Beiträge als Sonderausgaben im Rahmen der Veranlagung zur Einkommensteuer würden sich zunächst unmittelbar steuermindernd auswirken. Sollte die Günstigerprüfung ergeben, dass die Zulage gegenüber der Steuerfreistellung der Beiträge vorteilhafter gewesen wäre, könnte die sich ergebende Differenz vom Finanzamt im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung erstattet werden.

Das reine Zulagenverfahren, das infolge der Vorfinanzierung unmittelbar zwischen dem Kunden und der Zulagenstelle abgewickelt werden könnte, wäre mithin nur für solche Personengruppen erforderlich, die keine Einkommensteuererklärung abgeben. Die zentrale Stelle würde somit von der weit überwiegenden Anzahl der Antragsfälle entlastet werden, während sich für die Finanzämter wegen der ohnehin bereits nach geltendem Recht durchzuführenden Günstigerprüfung keine nennenswerte Mehrbelastung ergäbe.<sup>90</sup> Zu prüfen ist, ob die einmalige Vorfinanzierung der Zulage und die Änderung des Zulagenverfahrens die Akzeptanz der Riester-Rente insbesondere bei Geringverdienern beeinträchtigen.

<sup>90</sup> Eine Durchführung durch die Finanzämter war im Gesetzgebungsverfahren nicht durchsetzbar. Die Länder haben im Vermittlungsausschuss nur zugestimmt, nachdem eine zentrale Stelle für die Abwicklung vorgesehen wurde.

ABBILDUNG 3-7: FÖRDERVERFAHREN NACH DEM ALTERSVERMÖGENSGESETZ



Quelle: Gröbner, Gerhard [2001], Zusätzlich privat vorsorgen, in: Bundesarbeitsblatt 6-7/2001, S. 13.

### ZU § 40B EStG UND KOMPENSIERENDEN MASSNAHMEN

Die Kommission spricht sich dafür aus, die verschiedenen Durchführungswege im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge steuerlich gleich zu behandeln. Aus diesem Grund ist zu prüfen, ob die für Pensionskassen und Direktversicherungen in § 40b EStG vorgesehene Möglichkeit der vorgelagerten Besteuerung von Beiträgen bis zu 1.752 € pro Jahr zu einem pauschalen Steuersatz von 20 % noch gerechtfertigt ist.<sup>91</sup>

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Förderung nach § 40b EStG gegenwärtig zusätzlich zur Förderung nach § 3 Nr. 63 EStG in Anspruch genommen werden kann. Eine ersatzlose Abschaffung des § 40b EStG würde somit den gesamten Förderrahmen der betrieblichen Altersvorsorge für Neuverträge beschneiden. Eine derartige Verschlechterung der Rahmen-

bedingungen für die betriebliche Altersvorsorge aus rein steuersystematischen Gründen läuft den Bestrebungen zuwider, die Bürger zu mehr zusätzlicher Altersvorsorge zu bewegen. Um dies zu vermeiden, kommt zur Kompensation eine Aufstockung des Höchstbetrages in § 3 Nr. 63 EStG in Frage. Dies wäre allerdings mit Steuerausfällen verbunden, die in Relation zu den Mehreinnahmen aufgrund der Abschaffung des § 40b EStG zu setzen wären. Außerdem wären damit Beitragsmindereinnahmen der Sozialversicherungen verbunden.

Darüber hinaus sollte auch die Direktversicherung in die Steuerfreiheit nach § 3 Nr. 63 EStG einbezogen werden (allerdings ohne volles Kapitalwahlrecht zu Beginn der Auszahlungsphase). Dies bedeutet, dass Beiträge des Arbeitgebers an eine Pensionskasse, einen Pensionsfonds oder eine Direktversicherung – ohne kompensatorische Maßnahmen – einheitlich bis zur Höhe von 4 % der Beitragsbemes-

<sup>91</sup> Eine Ausnahme soll lediglich für umlagefinanzierte Versorgungssysteme der betrieblichen Altersvorsorge gelten, da die Förderung nach § 3 Nr. 63 bzw. § 10a EStG nur für kapitalgedeckte Systeme in Frage kommt. Im Blickpunkt stand hier die zusätzliche Altersvorsorge im öffentlichen Dienst. Außerdem sollen Altverträge auch weiterhin nach dem bisherigen § 40b EStG besteuert werden können.

sungsgrenze in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten (z.Zt. 2.448 € p.a.) in der Ansparphase steuerfrei gestellt werden. Die Versorgungsleistungen wären dann in der Auszahlungsphase in vollem Umfang (nachgelagert) zu versteuern.

#### VERBESSERUNG DER STATISTISCHEN INFORMATIONEN

Grundsätzlich erscheinen die verfügbaren statistischen Informationen zur Inanspruchnahme der neuen Möglichkeiten zur geförderten zusätzlichen Altersvorsorge verbesserungsbedürftig, wenngleich der Alterssicherungsbericht 2005 auch Informationen zur Verbreitung der betrieblichen und privaten Vorsorge bieten wird. Dabei geht es in erster Linie um Erkenntnisse hinsichtlich des Umfangs und der sozialen Schichtung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge. Ganz generell sollte der Staat seinen Steuerzahlern und -zahlerinnen gegenüber verpflichtet sein, Rechenschaft über die Wirksamkeit von Subventionen und Transfers abzugeben. Hierzu sollten die derzeit unzureichenden statistischen Informationen über die zweite und dritte Säule in der Alterssicherung in Anlehnung an die Statistiken zur Gesetzlichen Rentenversicherung verbessert werden. Die Kommission schlägt daher vor, Befragungen zur Altersversorgung in Deutschland in regelmäßigen Abständen vorzunehmen. Diese Daten, die nicht nur personen-, sondern auch unternehmensbezogene Informationen umfassen sollten, sind nach Auffassung der Kommission der interessierten Öffentlichkeit und der Wissenschaft zur Verfügung zu stellen.

### 3.6 MINDERHEITENVOTEN

#### MINDERHEITENVOTUM ZUR ANHEBUNG DER REGELALTERSGRENZE (KAP. 3.3.1)

Die Kommissionsmitglieder Ursula Engelen-Kefer, Nadine Schley, Barbara Stolterfoht, Man-

fred Schoch und Klaus WieseHügel lehnen die vorgeschlagene Anhebung des Rentenalters von 65 auf 67 Jahren ab, und zwar aus folgenden Gründen:

Zurzeit erreichen die wenigsten ArbeitnehmerInnen das gesetzliche Renteneintrittsalter von 65. Das reale und gesetzliche Renteneintrittsalter klaffen erheblich auseinander. Die Arbeitsmarktlage verhindert nicht nur aktuell eine hohe Erwerbsbeteiligung. Auch die Prognosen, wie sie Grundlage für die Arbeit der Kommission waren, sagen für die Zeit ab 2010 nur langsam abnehmende Arbeitslosenzahlen voraus. Damit wird sich der Arbeitsmarkt insbesondere für ältere ArbeitnehmerInnen zu dem Zeitpunkt, zu dem die Anhebung beginnen soll, noch sehr schwierig darstellen. Ohne gravierende beschäftigungspolitische Verbesserungen verschärft sich zudem durch die längere Lebensarbeitszeit die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt – z.B. zu Lasten von Berufs(wieder)einsteigerInnen oder von Menschen mit Handicaps.

Die formale Verlängerung der Erwerbsphase über ein höheres gesetzliches Rentenalter ohne reales Erwerbsangebot und Einzahlungsmöglichkeiten in die Rentenversicherung droht eine steigende Zahl älterer Menschen in die Armut zu drängen. Die Erwerbsbiografien könnten zum Ende hin „ausfransen“: Dem Ausscheiden aus dem Betrieb, z. B. mit Anfang 60, kann so eine quälende Lebensphase folgen, in der Arbeitslosengeld, das neue Arbeitslosengeld II oder auch Krankengeld bezogen werden müssen, weil die Verrentung in weite Ferne gerückt ist. Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit bedeutet deshalb für viele Menschen eine Einschränkung der Lebensqualität im Alter.

Ignoriert wurde in der Diskussion um eine Anhebung des Renteneintrittsalters, dass die Abschaffung der Altersrenten für Frauen und der Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit ab 2012 – wie sie bereits im

„Rentenreformgesetz 1992“ beschlossen wurden – bereits zu einer deutlichen Verschärfung der Rechtslage beiträgt. Die Abschlüsse, die nunmehr bei einem vorzeitigen Rentenzugang in Kauf genommen werden müssen, tragen bereits jetzt, nur zwei Jahre nach Inkrafttreten, zu einem steigenden tatsächlichen Rentenalter bei. Auch Schwerbehinderte und Erwerbsgeminderte sind von den Abschlüssen betroffen. Es macht Sinn, vor einer Anhebung des gesetzlichen Rentenalters die Wirkungen dieser Neuregelungen zu beobachten und zu gewichten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, ob sich die Arbeitsmarktlage von Älteren verbessert und welche soziale Folgen die bereits vollzogene Anhebung des Rentenalters für Schwerbehinderte und Erwerbsgeminderte erzeugt.

Außerdem wurde nach Auffassung der oben genannten Kommissionsmitglieder die Anhebung des Rentenalters nicht hinreichend sozial verträglich ausgestaltet: Es werden zwar Übergangsfristen vorgeschlagen, um den verfassungsmäßig gebotenen Vertrauensschutz zu gewähren. Davon abgesehen allerdings sind keine Sonderregelungen für erwerbsgeminderte, schwerbehinderte und langzeitarbeitslose Versicherte vorgesehen. Selbst langjährig Versicherte, die bereits in frühen Jahren in das Erwerbsleben traten und für die ein Rentenalter 67 bedeuten würde, bis zu 50 Berufsjahre hinter sich bringen zu müssen, sollen nach dem Willen der Kommissionsmehrheit keine sozial verträgliche Abfederung erhalten.

#### **MINDERHEITENVOTUM ZU DEN RENTEN WEGEN VERMINDERTER ERWERBSFÄHIGKEIT (KAP. 3.3.1)**

Die Kommissionsmitglieder Ursula Engelenkefer, Nadine Schley, Barbara Stolterfoht, Manfred Schoch und Klaus Wieseberg sprechen sich gegen den Beschluss der Kommissionsmehrheit aus, grundsätzlich die so genannte abstrakte Betrachtungsweise bei der Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit eines Versicherten zu Grunde zu legen.

Die genannten Kommissionsmitglieder vertreten die Auffassung, dass auf Dauer die konkre-

te Betrachtungsweise gewählt werden soll, bei der auch die tatsächlichen Chancen der Versicherten auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden. Es ist sozial nicht gerecht, bei der Prüfung der Erwerbsfähigkeit nur objektive medizinische Aspekte zu berücksichtigen und die Folgen der Erwerbsminderung für die Integrationschancen in den Arbeitsmarkt zu vernachlässigen. Deshalb muss die Offenheit des Arbeitsmarkts für Erwerbsgeminderte, die noch zwischen 3 und 6 Stunden pro Tag arbeiten können, bei der Gewährung von Erwerbsminderungsrenten berücksichtigt werden.

#### **MINDERHEITENVOTUM ZU DEN FLANKIERENDEN MASSNAHMEN IM RAHMEN DER ALTERSGRENZENANHEBUNG (KAP. 3.3.1)**

Die Kommissionsmitglieder Ursula Engelenkefer, Nadine Schley, Barbara Stolterfoht, Manfred Schoch und Klaus Wieseberg sprechen sich gegen den Vorschlag der Kommissionsmehrheit aus, besonders langjährig Versicherten den Rentenzugang ab 62 zu ermöglichen, wenn sie die entsprechenden Abschlüsse, bezogen auf das höhere gesetzliche Rentenzugangsalter, in Kauf nehmen. Dies wäre für die meisten ArbeitnehmerInnen eine nicht verkraftbare Kürzung der Renten; die Regelung käme nur für Personen mit sehr hohen Renten oder anderen ausreichenden Einkommen in Frage.

Die genannten Mitglieder der Kommission vertreten die Auffassung, dass langjährig Versicherten künftig nach spätestens 44 Jahren den Renteneintritt auch vor dem Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters ohne Abschlüsse ermöglicht werden sollte. Dementsprechende Initiativen wurden in der Kommission allerdings abgelehnt.

Grundsätzlich wirken sich lange Erwerbs- und Versicherungsbiografien in der jetzigen Rentensystematik positiv auf die Rentenhöhe aus. Faktisch sind aber Personen, deren Erwerbsbiografien durch den frühen Eintritt ins Erwerbsleben und einen langen Verbleib in Erwerbstätigkeit gekennzeichnet sind, häufig benachteiligt. Personen mit hohen körperli-



chen oder psychischen Belastungen bzw. mit ungesunden Arbeitsbedingungen – vor allem gewerbliche Arbeiter, aber auch im Angestelltenbereich – haben große Schwierigkeiten, nach einem frühen Eintritt bis zum Rentenalter durchzuarbeiten. Dies sollte künftig beim Renteneintritt berücksichtigt werden. Die Erwerbsminderungsrenten reichen dazu nicht aus, dafür sind deren Kriterien zu eng. Sie erfassen die psychischen und physischen Folgen jahrzehntelanger Berufstätigkeit sowie die Realitäten auf dem Arbeitsmarkt nur ungenügend. Dies wiegt umso schwerer, als es sich beim angesprochenen Personenkreis selten um Erwerbstätige in höheren Lohngruppen handelt, die problemlos eine umfassende private Eigenvorsorge für das Alter finanzieren können.

Die genannten Kommissionsmitglieder sind sich der Probleme bewusst, die mit der Berücksichtigung der skizzierten Folgen langjähriger Erwerbstätigkeit bei der Gewährung von Renten verbunden sind. Wegen der schwierigen Einzelfallbetrachtung plädieren sie deshalb für die aufgezeigte pauschale Lösung, langjährig Versicherten künftig nach spätestens 44 Jahren den Renteneintritt auch vor dem Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters ohne Abschläge zu ermöglichen.

In diesem Zusammenhang regen die genannten Kommissionsmitglieder an, Vorschläge wie das Modell der Flexiblen Anwartschaftszeiten eingehender zu prüfen (vgl. Langelüddecke/Rabe/Thiede: Flexible Anwartschaften und Anwartschaftszeiten, in: Die Angestelltenversicherung 1/1999). Nach diesem Modell, das vor wenigen Jahren von der BfA in die Debatte gebracht wurde, erwerben die Versicherten mit ihren Beiträgen nicht nur Rentenansprüche, sondern auch Anrechte, Übergänge oder „Auszeiten“ rentenrechtlich abzusichern. Das Modell erlaubt die Umverteilung von solchen ArbeitnehmerInnen, die solche Übergänge oder „Auszeiten“ nicht wahrnehmen (müssen), und solchen, die dies wollen oder müssen.

### MINDERHEITENVOTUM ZUR VERÄNDERUNG DER RENTENANPASSUNGSFORMEL (KAP. 3.3.2)

Die Kommissionsmitglieder Ursula Engelen-Kefer, Nadine Schley, Manfred Schoch, Barbara Stolterfoht und Klaus WieseHügel lehnen die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors ab. Der Faktor, wie von der Kommissionsmehrheit beschlossen, soll das Verhältnis von Versicherten zu RentnerInnen berücksichtigen und so gewichten, dass die politisch gesetzten Beitragsziele (20 % im Jahr 2020 und 22 % im Jahr 2030) eingehalten werden können. Er suggeriert mit der Berücksichtigung des Verhältnisses von Versicherten zu LeistungsempfängerInnen eine stichhaltige inhaltliche Begründung – erst durch die Gewichtung des Verhältnisses durch einen flexiblen Gewichtungsparemeter erhält der Faktor seine echte Funktion, das Rentenniveau auf das Ziel der Beitragssicherung hinzudefinieren.

Dadurch würde darauf verzichtet, eine sozialpolitisch definierte Zielgröße für das Sicherungsniveau festzulegen. Nach den Annahmen der Kommission würde der Nachhaltigkeitsfaktor zu einer Absenkung des Bruttorentenniveaus um ca. 2,2 Prozentpunkte führen. Dies entspricht einer Absenkung der Standardrente (preisbereinigt; Schätzung für 2030) von 1662 € auf 1576 €.

Bei Umsetzung dieses Vorschlags wären die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung für die Versicherten nicht mehr kalkulierbar. Das für die langfristige Vorsorgeplanung notwendige Vertrauen in die Umlagefinanzierung wird damit untergraben, die Vorsorgeplanung selbst erschwert. Schließlich verliert die „Sicherungslücke“ zwischen gesetzlicher Rente und dem individuell angestrebten Lebensstandard durch das volatile Sicherungsniveau an Planbarkeit. Gleichzeitig verliert die mit der Riester-Rente verknüpfte Behauptung, mit dem kapitalgedeckten ergänzenden Baustein könne langfristig das Brutto-Gesamtver-

sorgungsniveau im Wesentlichen gehalten werden, an Glaubwürdigkeit.

Die geplante Senkung des Rentenniveaus wird insbesondere diejenigen im unteren und mittleren Einkommensbereich treffen. Die Zahl der Renten auf oder unter Sozialhilfeniveau wird zunehmen. Die Grundsicherung kann dies nur begrenzt auffangen; wird sie noch häufiger zum Ausfallbürgen des Rentenversicherungssystems, leiden darunter insbesondere auch die Kommunen, da sie die Kosten der Grundsicherung tragen.

Bedenklich ist auch, dass Frauen zu den Verlierern dieser Empfehlungen gehören, da sie immer noch im Durchschnitt ein erheblich niedrigeres Lohnniveau als Männer und entsprechend niedrigere Renten haben.

Die gravierenden Auswirkungen des Kürzungsvorschlags werden nicht bei einzelnen Maßnahmen für sich betrachtet sichtbar, sondern erschließen sich erst bei einem Zusammenspiel aller Maßnahmen innerhalb und außerhalb des Rentenrechts.

Erstens wurden seit dem Rentenreformgesetz 1992 mehrere deutliche Einschnitte in den Leistungsumfang vorgenommen: unter anderem durch Verkürzung der Anrechnungszeiten für Ausbildung und die Anhebung der Altersgrenzen; durch die Senkung der Beiträge für Arbeitslosenhilfeempfänger und die Neuordnung der Erwerbsminderungsrenten; sowie durch die Absenkung der Hinterbliebenenrenten, die inflationsorientierte Rentenanpassung im Jahr 2000 und die Absenkung des Rentenniveaus durch die „Riester-Reform“. Dem stehen zwar auch rentensteigernde Maßnahmen gegenüber, insbesondere durch familienpolitisch orientierte Verbesserungen. Insgesamt aber wurden die Leistungen in einem Umfang gemindert, der im Jahr 2030 mindestens 10 Beitragspunkte ausmacht (d.h. ungefähr um ein Drittel).

Darüber hinaus wird, zweitens, der geplante Übergang zur nachgelagerten Besteuerung

von Beiträgen und Renten zu einer deutlichen Verschlechterung der Netto-Position von RentnerInnen und zu wesentlich höheren Rückflüssen von den RuheständlerInnen in die öffentlichen Kassen führen.

Drittens schlägt die Kommission in der gesetzlichen Pflegeversicherung einen „generativen Ausgleichsbeitrag“ vor, der nur von RentnerInnen zu zahlen wäre. Beträgt er, wie vorgeschlagen, zwei Prozent der versicherungspflichtigen Einkommen, würde dies die Nettorente des Standardrentners um weitere 20 € mindern.

Auch bei der gesetzlichen Krankenversicherung kommt es, viertens, zu nennenswerten Mehrbelastungen der älteren Generation: Auch RentnerInnen werden zukünftig 53 % des Gesamtkrankenversicherungsbeitrags zahlen, obwohl sie keine Krankengeldansprüche haben werden; die Erhöhung der Zuzahlungsbeiträge wird ebenfalls in besonderem Maße zu Lasten älterer Menschen gehen.

Die von der Mehrheit der Kommission vertretenen Leistungskürzungen wurden mit dem Hinweis auf Generationengerechtigkeit begründet. Dem ist nach Auffassung der genannten Kommissionsmitglieder entgegenzuhalten,

- dass der Versuch, gerechte Lösungen zwischen den Generationen anzustreben, nicht die intragenerative Gerechtigkeit verletzen darf; die dargestellten Belastungen werden aber vor allem die treffen, die überwiegend auf gesetzliche Renten angewiesen sind – also vornehmlich ehemals einkommensschwache ArbeitnehmerInnen;
- dass die Belastungen zum Teil erst langfristig ihre volle Wirkung entfalten und deshalb in besonderem Maße die RentnerInnen-Generation treffen werden, die vorher die geburtenstarken Jahrgänge in deren Ruhestandszeit finanziert hat; und
- dass Eingriffe in das Rentenniveau der aktuellen RentnerInnen-Generation immer auch Leistungskürzungen für künftige Generationen bewirken.

Diese Kritik am Gerechtigkeitsbegriff der Mehrheit der Kommission wiegt auch deshalb besonders schwer, weil andere gewichtige Herausforderungen – die Auswirkungen der Massenarbeitslosigkeit und die Fragen der Erwerbstätigenquote, der Innovationskraft der Wirtschaft und der Überfrachtung der Sozialen Sicherungssysteme mit Aufgaben, die im gesamtgesellschaftlichen Interesse sind, – durch die Reformansätze nicht angegangen werden. Vertrauen, das ein auf lange Zeit angelegtes System dringend benötigt, wird durch die in Aussicht gestellten niedrigeren Renten weiter zerstört. Dem Trend, Altersrisiken privat abzusichern und sich so vom Generationenvertrag zu lösen, wird dadurch Vorschub geleistet. Das Zusammenwirken der dargestellten Maßnahmen verschlechtert die finanzielle Situation der älteren Menschen erheblich. Sie erhöht die Wahrscheinlichkeit von Altersarmut. Damit gerät einer der wichtigsten sozialpolitischen Erfolge der letzten Jahrzehnte in Gefahr.

Aus diesen Gründen haben die genannten Mitglieder der Kommission den Nachhaltigkeitsfaktor abgelehnt.

#### **MINDERHEITENVOTUM ZUR AUSWEITUNG DER BEITRAGSBEMESSUNGSRUNDLAGE UND DES VERSICHERUNGSPFLICHTIGEN PERSONENKREISES (KAP. 3.4.6)**

Die Kommissionsmitglieder Ursula Engelen-Kefer, Nadine Schley, Barbara Stolterfoht, Frank Nullmeier, Manfred Schoch und Klaus WieseHügel sind davon überzeugt, dass die solidarischen Sozialversicherungssysteme nur dann eine Zukunft haben, wenn ihre solidarische Basis gestärkt wird. Die genannten Kommissionsmitglieder sprechen sich deshalb gegen das ablehnende Votum der Kommissionsmehrheit bezüglich der Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises aus.

In der Wissenschaft und in der Öffentlichkeit wird über das Modell der Erwerbstätigen- oder Bürgerversicherung als Weiterentwicklung der Sozialversicherungssysteme diskutiert. Die Ge-

werkschaften sind dabei, diese Debatte aufzugreifen und zu prüfen, ob die Bürgerversicherung eine sinnvolle Reformoption darstellen kann.

Die genannten Kommissionsmitglieder vertreten die Auffassung, dass die Mehrheit der Kommission nicht zu einer vertieften Diskussion der damit zusammenhängenden Fragen bereit war. Dies steht nach Auffassung der genannten Mitglieder im klaren Widerspruch zum Auftrag der Bundesregierung an die Kommission. Darin wurde der Kommission aufgegeben, die Absicherung der sich zunehmend pluralisierenden Erwerbsbiografien zu berücksichtigen. Die Fixierung der Kommission auf die politisch gesetzten Beitragsziele und die Entscheidung gegen die Bürgerversicherung im Bereich der Rentenversicherung verengten nach Auffassung der fünf oben genannten Mitglieder die Diskussion zu einem sehr frühen Zeitpunkt auf einige wenige Stellschrauben: die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters, die weitere Senkung des Rentenniveaus und die Erhöhung der Abschläge.

#### **ERGÄNZUNG VON KLAUS WIESEHÜGEL**

Das Kommissionsmitglied Klaus WieseHügel ist darüber hinaus der Ansicht, dass die von der Kommission empfohlenen Maßnahmen, namentlich der Nachhaltigkeitsfaktor und die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, ungeeignet sind, die Gesetzliche Rentenversicherung nachhaltig zu stabilisieren. Stattdessen ist dieses Kommissionsmitglied überzeugt, dass nur eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis zum einen durch eine Erweiterung des versicherten Personenkreises und zum anderen durch die Heranziehung anderer Einkunftsarten dieses System zukunftsfähig machen können.

Mit diesem Vorschlag verbinden sich die folgenden Ziele:

- die Befriedigung des elementaren Schutzbedürfnisses einer verlässlichen Altersver-

sorgung auch bei veränderten Erwerbsbiografien.

- Die Beitragssätze zumindest stabil zu halten, und dies trotz der prognostizierten demografischen Entwicklung.
- Die Legitimation der sozialen Sicherungssysteme durch eine solidarische Verteilung der Finanzierungslasten zu verbreitern und ihre ökonomische und finanzielle Basis nachhaltig zu stärken. Dazu wird eine stärkere Einbeziehung höherer Einkommen für unabdingbar gehalten.

Im ersten Schritt soll die Gruppe der Erwerbstätigen in die Rentenversicherung einbezogen werden, für die Selbständigkeit lediglich eine andere, z.T. auch nur vorübergehende Form prekärer Beschäftigung darstellt. Hier besteht ein erhebliches Schutzbedürfnis.

In weiteren Schritten sollen auch die anderen Gruppen von Selbständigen in die GRV einbezogen werden, dabei sind rechtliche Probleme insbesondere bei den berufsständischen Versorgungswerken absehbar. Diese Probleme bedürfen der Prüfung und erfordern gegebenenfalls Stichtagsregelungen und Übergangsfristen.

Die gesamte Gruppe der Beamten wird nicht kurzfristig in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen sein, weil dem die Rechtsansprüche der jetzigen Beamten und Pensionäre entgegenstehen. Neben verfassungsrechtlichen Fragen stellt sich hier auch immer die Frage von Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften sowie der politischen Auseinandersetzung über Lastenverteilungen. Ein erster, sofort umsetzbarer Schritt in diese Richtung ist der Einbezug aller neuen Beamten in die GRV. In den ersten Jahren, in denen noch keine Ansprüche aus diesen Einzahlungen entstehen, würde dies zu einer Entlastung der Rentenversicherung führen. Gerade in den nächsten Jahren, in denen die Arbeitsmarktsituation absehbar problematisch bleiben wird, wäre diese Entlastung wünschenswert.

Die Beitragsbemessungsgrenze soll entfallen. Bei der Aufhebung der Beitragsbemessungs-

grenze sollen aus den höheren Beiträgen keine streng einkommensproportionalen, sondern stark degressive Ansprüche erwachsen. Dass aus höheren Einzahlungen höhere Ansprüche folgen müssen, legt die herrschende verfassungsrechtliche Interpretation nahe, damit ist allerdings das Verhältnis von Einzahlung und Anspruch noch nicht festgelegt.

Die Geringfügigkeitsgrenze ist auf eine Bagatellgrenze abzusenken. Aus den Erfahrungen vor der Reform von 1999 begründet sich die Befürchtung, dass die aktuelle Eröffnung der Möglichkeit von Mini-Jobs bis zu einer Höhe von 400 € zur Zerlegung von regulär abgesicherten Beschäftigungsverhältnissen in Jobs unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze führt. Damit entgehen der Sozialversicherung Einnahmen. Eine erneute Erosion der Einnahmen, wie sie aufgrund der großen Verbreitung der geringfügigen Beschäftigungen in den Neunziger Jahren schon einmal auftrat, ist zu befürchten. Hinzu kommt, dass Frauen aus der für sie ungünstigen Lohnsteuerklasse V in die kurzfristig günstigeren Minijobs umsteigen. Damit wirkt hier eine weitere Erwerbsbremse für Frauen, die sie daran hindert, eine eigenständige Erwerbsbiografie und einen eigenständigen Zugang zu sozialer Absicherung aufzubauen.

Erträge aus Vermögen, Vermietung und Verpachtung sowie alle sonstigen zu versteuernden Einkommensarten sind zu Beiträgen für die gesetzliche Rentenversicherung heranzuziehen. Dabei ist die Verteilungswirkung im Hinblick auf evtl. erforderliche Freibeträge für geringere Einkommen hin zu prüfen. Gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, aber auch angesichts der demografischen Perspektiven zeigt sich, dass die Finanzierung der sozialen Sicherung allein über die Arbeitseinkommen nicht mehr zeitgemäß ist.

#### **MINDERHEITENVOTUM ZUR ERGÄNZENDEN KAPITALGEDECKTEN ALTERSVORSORGE (KAP. 3.5.2)**

Die Kommissionsmitglieder Ursula Engelen-Kefer, Nadine Schley, Barbara Stolterfoht, Man-

fred Schoch und Klaus WieseHügel vertreten die Auffassung, dass es bei der Weiterentwicklung der Riester-Rente nur darum gehen kann, die Verbreitung bei den versicherungspflichtigen Beschäftigten zu erhöhen. Eine Ausweitung der kapitalgedeckten Vorsorge in dem Sinne, dass die kapitalgedeckte Säule zu Lasten der gesetzlichen Rente weiter gestärkt wird, lehnen wir ab. Der Trend zur Privatisierung und damit der Ausstieg aus der paritätischen Finanzierung darf nicht weiter vorangetrieben werden. Die Nachteile der Kapitaldeckung – der fehlende soziale Ausgleich und die Risikoträchtigkeit des Kapitalmarkts – wiegen umso schwerer, desto bedeutender ihr Anteil in der Vorsorgeplanung der Menschen ist. Deshalb sprechen sich die genannten Kommissionsmitglieder gegen eine weitere Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung aus. Die Riester-Rente wurde eingerichtet, um die in der gesetzlichen Rentenversicherung vorhandene bzw. geschaffene Sicherungslücke auszugleichen. Weitere Lücken dürfen gar nicht erst aufgerissen werden.

Einer Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises, wie von der Kommission vorgeschlagen, über den Kreis der gesetzlich Rentenversicherten hinaus auf alle Steuerpflichtigen, stehen die genannten Kommissionsmitglieder kritisch gegenüber – zumindest, was die Zulagenförderung angeht. Dies würde dem gerade beschriebenen Zweck der Riester-Rente – die Füllung der Sicherungslücke, die durch die verschiedenen Rentenreformen gerissen wurde – widersprechen. Davon unberührt ist die Frage der steuerlichen Behandlung von Beiträgen und Rentenzahlungen im Bereich der kapitalgedeckten Vorsorge. Die Freistellung der Beiträge nach dem Prinzip der nachgelagerten Besteuerung führt zu einer gerechten Besteuerung nach Leistungsfähigkeit.

Ebenso kritisch bewerten die genannten Kommissionsmitglieder den Vorschlag, die Höhe

der förderfähigen Höchstbeiträge an die Beitragsbemessungsgrenze zu koppeln und damit jährlich zu dynamisieren. Grundsätzlich wäre dies zwar wünschenswert, führt aber finanziell zu nennenswerten Belastungen der öffentlichen Haushalte. Vorrang muss die regelmäßige Anpassung der Zulagen haben, weil diese den ArbeitnehmerInnen mit niedrigen Einkommen zugute kommen und für deren Sparfähigkeit hohe Bedeutung haben. Nur wenn weiterer finanzieller Spielraum vorhanden ist, können auch die steuerlich absetzbaren Höchstbeiträge dynamisiert werden.

Über die sinnvollen Vorschläge des Kommissionsberichts hinaus sind die unterzeichnenden Kommissionsmitglieder der Auffassung, dass eine Bewertung der Anlagen, die von einer unabhängigen Stelle durchgeführt wird und die nach einem vorher festgelegten Katalog Sicherheit und Rendite berücksichtigt, als Entscheidungsgrundlage sinnvoll wäre.

Die Rolle der kollektiven Formen der kapitalgedeckten Vorsorge – die betriebliche Vorsorge, möglichst tarifvertraglich gestaltet – sollte weiter gestärkt werden. Unter den Gesichtspunkten einer angemessenen Rendite, eines hohen Anlageschutzes und der Transparenz der Anlagen bietet sie eindeutige Vorteile. Zudem kann hier eher die Beteiligung der Arbeitgeber an den Aufwendungen erreicht werden. Neben der Vereinheitlichung der Förderbedingungen schlagen die genannten Kommissionsmitglieder weitere Veränderungen vor, um die betriebliche Altersvorsorge zu optimieren:

#### **a. Erhöhung der Flexibilität**

Die Vorschriften zur Übernahme und Abfindung von Anwartschaften auf betriebliche Altersversorgung sind unzureichend und müssen den veränderten Erwerbsbiografien angepasst werden. Der Tatsache, dass Arbeitgeberwechsel im Laufe eines Berufslebens inzwischen zur Regel werden, muss durch eine Ver-

besserung und vor allem einer Konkretisierung der gesetzlichen Vorschriften Rechnung getragen werden.

#### **b. Erhöhung der Wahlmöglichkeiten und obligatorische betriebliche Altersvorsorge**

Die Wahlmöglichkeiten der ArbeitnehmerInnen bei der Festlegung geeigneter Vorsorgeprodukte sollten gestärkt werden. Ein Weg dazu wäre, den ArbeitnehmerInnen das Recht einzuräumen, den ArbeitgeberInnen einen Durchführungsweg vorzuschlagen, den der Arbeitgeber grundsätzlich akzeptieren muss. Ein gesetzlich festgelegtes Initiativrecht des Betriebsrats und ein Mitbestimmungsrecht bei der Wahl des Produkts würden ebenfalls positive Wirkungen erzielen.

Die Erhöhung der Wahlfreiheit sollte verbunden werden mit der Einführung einer Verpflichtung des Arbeitgebers, von sich aus ein Angebot zum Aufbau einer betrieblichen Altersvorsorge zu machen – unabhängig von der Geltendmachung des Rechtsanspruchs auf Entgeltumwandlung durch die ArbeitnehmerInnen. Eine solche Verpflichtung des Arbeitgebers zum Angebot einer betrieblichen Altersvorsorge könnte dann zum Obligatorium (so dass alle ArbeitnehmerInnen in eine betriebliche Altersvorsorge eingebunden sein müssen) weiterentwickelt werden. Insgesamt sollten aber kollektive, kooperativ mit den Arbeitgebern entwickelte Lösungen im Mittelpunkt der Reform der kapitalgedeckten Vorsorge stehen. Durch einfache, durchschaubare gesetzliche Regeln können Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Anstrengungen der Sozialpartner unterstützen.

Die Kommissionsmitglieder Ursula Engelen-Kefer, Nadine Schley, Barbara Stolterfoht, Manfred Schoch, Frank Nullmeier und Klaus Wiese-  
hügel sind der Auffassung, dass mittelfristig die obligatorische betriebliche Altersvorsorge eine wünschenswerte Weiterentwicklung der kapitalgedeckten Altersvorsorge darstellt. Dabei sollte eine finanzielle Beteiligung des Arbeitgebers vorgesehen sein. Tarifvertragliche Regelungen können dabei eine große

Rolle spielen. Die Vorteile der kollektiven Formen der kapitalgedeckten Vorsorge wurden bereits dargestellt. Vor allem kann eine flächendeckende Ausbreitung betrieblicher Altersvorsorge ohne eine gesetzliche Verpflichtung des Arbeitgebers, diese einzurichten, nicht erreicht werden. Diese ist aber – insbesondere aufgrund der Sicherungslücke zwischen gesetzlicher Rente und einem Lebensstandard sichernden Alterseinkommen – sozialpolitisch notwendig. Eine obligatorische betriebliche Altersvorsorge findet allerdings nur dann die Zustimmung der genannten Kommissionsmitglieder, wenn sie mit einer finanziellen Beteiligung der Arbeitgeber an den Vorsorgeaufwendungen verbunden wird.

#### **c. Einzahlungs- und Auszahlungsgerechtigkeit schaffen**

Frauen und Männer haben bislang bei der privaten Altersvorsorge keine gleichen Bedingungen bei der Gestaltung der Verträge. Männer sind bevorzugt, da sie aufgrund ihrer geringeren statistischen Lebenserwartung geringere Beiträge für die gleiche monatliche Rente zahlen müssen als Frauen. Bislang ist es bei der privaten Vorsorge nicht gelungen, Angebote zu schaffen, die für Männer und Frauen gleiche Beträge bei Ein- und Auszahlung vorsehen. Nur bei kollektiven – betrieblichen oder tarifvertraglichen Vorsorgeformen – konnte Geschlechtergerechtigkeit verwirklicht werden. Auch dies spricht für die Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge – bis hin zum Obligatorium. Solange dieses aber nicht eingeführt worden ist, ist es im Hinblick auf Versorgungsgerechtigkeit notwendig, durch gesetzgeberische Maßnahmen die Anbieter von Altersvorsorgeprodukten zu diesen Angeboten zu verpflichten. Die Kommissionsmitglieder Ursula Engelen-Kefer, Nadine Schley, Barbara Stolterfoht, Frank Nullmeier, Manfred Schoch und Klaus Wiese-  
hügel unterstützen an diesem Punkt die Europäische Kommission, die diesbezügliche Aktivitäten entwickelt hat.