[Version: 27. Januar 2004]

(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0453 A vom 27.01.04

15. Wahlperiode

Der Nachhaltigkeitsfaktor und andere Formelmodifikationen zur langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes zur GRV

Axel Börsch-Supan*#, Anette Reil-Held* und Christina Benita Wilke*

*Mannheim Institute for the Economics of Aging (MEA), Universität Mannheim *National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, Mass., USA

ZUSAMMENFASSUNG

Zwei Jahre nach der "Riester-Reform" befindet sich die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland wieder in Reformnöten. Die der Riester-Reform zugrunde liegenden Annahmen über Demographie und Arbeitsmarktentwicklung erwiesen sich als unrealistisch. Ein wichtiger Ansatzpunkt für Reformüberlegungen ist die Rentenanpassungsformel, da Modifikationen dieser Formel langfristig relativ große entlastende Wirkungen auf die Rentenfinanzen bewirken können. Dies liegt daran, dass die Rentenanpassungsformel nicht nur die Rentenzugänge, sondern auch den Rentenbestand betrifft. In diesem Papier werden mögliche Alternativen zur aktuellen Rentenanpassungsformel vorgestellt und ihre unterschiedlichen Wirkungen aufgezeigt. Wir untersuchen insbesondere die selbst-stabilisierende Wirkung des so genannten "Nachhaltigkeitsfaktors", der die Anzahl der Leistungsempfänger und die Anzahl der Beitragszahler systemgerecht als Regulierungsgröße in die Rentenanpassungsformel einführt.

Adresse:

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D., Dr. Anette Reil-Held, Dipl. Kff. Christina B. Wilke Mannheim Institute for the Economics of Aging (MEA) Universität Mannheim D-68131 Mannheim

Email: axel@boersch-supan.de

Danksagungen: Wir danken Barbara Berkel und Joachim Winter für ihre Kommentare. Wir danken Prof. Dr. h.c. Bert Rürup für seine immer hilfreichen Diskussionen und widmen Bert Rürup diesen Beitrag zu seinem 60. Geburtstag. Unser Dank gilt auch der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), dem Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und dem U.S. National Institute on Aging (NIA) für deren finanzielle Unterstützung.

Der Nachhaltigkeitsfaktor und andere Formelmodifikationen zur langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes zur GRV

von Axel Börsch-Supan, Anette Reil-Held und Christina Benita Wilke

1. Einleitung

Zwei Jahre nach der "Riester-Reform" befindet sich die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland wieder in Reformnöten. Die der Riester-Reform zugrunde liegenden Annahmen über Demographie und Arbeitsmarktentwicklung erwiesen sich nach einer Überprüfung durch die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, die im November 2002 vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziales einberufen wurde (im folgenden kurz Rürup-Kommission genannt), als unrealistisch. Neuberechnungen auf der Grundlage der revidierten, auf einem breiten Konsens von Wissenschaftlern und Praktikern basierenden Annahmen prognostizieren einen Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung, der im Jahr 2020 21 Prozent übersteigen und im Jahr 2030 sogar deutlich mehr als 24 Prozent betragen wird. Ebenso kann das Sicherungsziel eines Nettorentenniveaus von 67 Prozent nicht eingehalten werden. Laut Gesetz muss die Bundesregierung daher Reformmaßnahmen ergreifen.

Nach mehrheitlicher Auffassung der Kommission sollen die mit der Riester-Reform im Gesetz festgelegten Beitragssatzziele von maximal 20 Prozent bis 2020 und 22 Prozent ab 2030 unter Wachstumsgesichtspunkten eingehalten werden. Zusammen mit der Beibehaltung des heutigen Gesamtversorgungsniveaus – d.h. der gesetzlichen Rentenversicherung plus der privaten Altersvorsorge – sind diese beiden Ziele der Ausgangspunkt für die Reformüberlegungen der Rürup-Kommission.

Ein wichtiger Ansatzpunkt für diese Reformüberlegungen ist die Rentenanpassungsformel, die von Jahr zu Jahr die durchschnittliche Rentenhöhe bestimmt, denn bereits eine geringe Modifikation dieser Formel entfalten langfristig relativ große entlastende Wirkungen auf die Rentenfinanzen, weil sie nicht nur die Rentenzugänge – wie beispielsweise die Anhebung der

Altersgrenzen¹ - sondern auch den Rentenbestand betreffen. Hinzu kommt, dass auf lange Übergangsregelungen verzichtet werden kann. In diesem Papier werden daher Alternativen zur gegenwärtigen Rentenanpassungsformel vorgestellt und ihre unterschiedlichen Wirkungen aufgezeigt.

Vorangestellt sei die Bemerkung, daß der fundamentale Zusammenhang zwischen Beitragssatz und Rentenniveau dem Grunde nach unabhängig von der jeweils gewählten Rentenanpassungsformel ist. Bei einem vorgegebenen Beitragssatz bestimmt die Budgetbeschränkung der gesetzlichen Rentenversicherung das zur Verfügung stehende Ausgabenvolumen und damit implizit das Rentenniveau. Umgekehrt erfordert ein sozialpolitisch erwünschtes Rentenniveau ein diesem Rentenniveau entsprechendes Ausgabenvolumen, wodurch wiederum implizit ein bestimmter Beitragssatz definiert wird. Keine neue Rentenformel kann diesem fundamentalen Zusammenhang zwischen Einnahmen und Ausgaben einer umlagefinanzierten Rentenversicherung entkommen (vgl. Rürup 2002).

Die hier vorgestellten Rentenanpassungsformeln sind daher als alternative Möglichkeiten zu verstehen, eine aus sozial- und wirtschaftspolitischen Motiven zu wählende Kombination aus Beitragssatz- und Rentenniveauänderungen plausibel zu machen und sie dem Zeitverlauf in vernünftiger Form anzupassen. Ein sozial- und wirtschaftspolitisches Ziel kann hierbei z.B. sein, den prognostizierten Anstieg des Rentenversicherungsbeitragssatzes auf über 24 Prozent in 2030 zu vermeiden und die in der Rentenreform 2001 erklärten Beitragssatzziele einzuhalten. Ein anderes Ziel wäre es, ein Nettorentenniveau von 67 Prozent zu garantieren. Wie durch die Neuberechnungen der demographischen Belastung durch die Rürup-Kommission dokumentiert wurde, aber schon seit längerem bekannt war, stehen Beitragssatz- und Leistungssicherungsziel angesichts der demographischen und Arbeitsmarktentwicklung in Konflikt zueinander.²

Eine besondere Stellung unter den möglichen Alternativen zur gegenwärtigen Rentenanpassungsformel kommt dem von der Kommission vorgeschlagenen Nachhaltigkeitsfaktor zu, da dieser zwischen beiden Zielen vermittelt, dabei vor allem aber selbstkorrigierend sowohl auf den zukünftigen demographischen Wandel als auch auf die zukünftigen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt reagieren kann, während die gegenwärtige Rentenanpassungsformel

_

¹ Vgl. Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (2003) sowie Berkel und Börsch-Supan (2003).

starr auf die Gültigkeit der damals vorgegebenen demographischen und Erwerbsprognose angewiesen ist.

Im nächsten Abschnitt werden zunächst die den Berechnungen zugrunde liegenden Annahmen zum demographischen Wandel und zur Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt vorgestellt. In Abschnitt 3 werden dann mögliche Varianten der Rentenanpassungsformel konzeptionell diskutiert und deren Auswirkungen auf die Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung und das Bruttorentenniveau dargestellt. Abschnitt 4 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Auswirkungen der vorgestellten Reformoptionen. Abschnitt 5 untersucht die selbststabilisierende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors, der die Anzahl der Leistungsempfänger und die Anzahl der Beitragszahler systemgerecht als Regulierungsgröße in die Rentenanpassungsformel einführt. Abschnitt 6 zieht schließlich ein Fazit und schließt die private Vorsorge in die Betrachtung ein, um das Gesamtversorgungsniveau der künftigen Rentner darzustellen.

2. Annahmen über Demographie und Arbeitsmarkt

Unsere Berechnungen basieren auf den Annahmen zur Entwicklung von Demographie und Beschäftigung, welche die Rürup-Kommission nach einer umfassenden Prüfung der der Riester-Reform zugrunde liegenden Annahmen erstellt hat. Im folgenden werden die wesentlichen Annahmen für den Prognosezeitraum von 2003 bis 2040 kurz vorgestellt.³

2.1. Demographische Grundannahmen

Die demographische Entwicklung wird von drei Grundannahmen bestimmt:

(1) Fertilität

Pro Frau werden weiterhin durchschnittlich 1,39 Kinder geboren. Die zur Zeit niedrigere Geburtenziffer in den neuen Bundesländern gleicht sich bis zum Jahr 2010 an die westdeutsche Geburtenziffer an.

(2) Mortalität

Die Lebenserwartung ist für die Rentenfinanzen bis 2040 die bedeutendste Größe, da Änderungen der Geburtenziffer erst nach 2040 rentenwirksam werden und Änderungen der

² Siehe zum Beispiel Bonin (2002), Börsch-Supan (2001, 2002) und Schnabel (2001), die angesichts der Annahmen darauf hinwiesen, dass die Riester-Reform nicht weitreichend genug ist.

³ Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (2003b).

Migration, die in historischem Rahmen bleiben, im Effekt nicht das Gewicht von Mortalitätsänderungen haben. Während der Riester-Reform noch eine Lebenserwartung zugrunde lag, die bereits bei Verabschiedung der Reform unter der tatsächlichen lag, wird nun bis 2040 von einem Anstieg der Restlebenserwartung 65jähriger für Männer um etwa drei Jahre und für Frauen um etwa dreieinhalb Jahre ausgegangen.⁴

Tabelle 1: Restlebenserwartung 65-Jähriger

Restlebenserwartung 65-Jähriger					
	2000	2010	2020	2030	2040
Männer	15,8	17,1	17,8	18,4	19,0
Frauen	19,5	20,8	21,9	22,6	23,2

Quelle: Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (2003).

(3) Wanderungen

Wanderungen haben in der Vergangenheit sehr stark geschwankt und sind zumindest für einen kurzfristigen Zeitraum sehr schwer vorherzusagen. Allerdings kehrten in der Geschichte der Bundesrepublik starke Ausschläge im Wanderungssaldo relativ schnell zum langfristigen Mittel zurück. Bis 2040 wird daher ein konstanter Wanderungssaldo von 200.000 Personen unterstellt (400.000 Zuzügen stehen 200.000 Fortzügen gegenüber), was etwa dem langfristigen Durchschnitt in der Vergangenheit entspricht.

Aus diesen drei Annahmen ergeben sich die in Tabelle 2 dargestellten Bevölkerungszahlen:

Tabelle 2: Demographische Eckdaten, jeweils zum 1. Januar (in Mio.)

	2001	2010	2030	2040
Bevölkerung	82,3	82,7	81,1	78,3
15-64jährige	55,8	54,6	49,1	45,3
Über 65jährige	13,7	16,9	22,0	23,9
Über 80jährige	3,1	4,1	6,2	7,6
Altersquotient (%)	24,5	30,9	44,8	52,6

Quelle: Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (2003). **Anmerkung**: Der Altersquotient ist die Anzahl der über 65jährigen geteilt durch die Anzahl der 15-64jährigen.

⁴ Der angenommene Anstieg der Lebenserwartung liegt im Mittelfeld der Prognosen und entspricht ungefähr den Annahmen in Birg und Börsch-Supan (1999). Es gibt es noch weit optimistischere (d.h. von einer noch höheren Lebenserwartung ausgehende) Prognosen, z.B. Oeppen und Vaupel (2002), während die Prognosen des Statistischen Bundesamtes traditionell eine sehr niedrige (retrospektiv zu niedrige) Lebenserwartung zugrunde legen.

2.2. Annahmen über die künftige Erwerbstätigkeit

Die bei der Riester-Reform unterstellte Arbeitsmarktentwicklung erwies sich als viel zu optimistisch. Die Berechnungen der Rürup-Kommission gehen davon aus, dass die Beschäftigung der Arbeitsnachfrage folgt.⁵ Ausgehend von einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in Höhe von 1,8 Prozent pro Jahr, einer langfristig konstanten nominalen Lohnsteigerung von 3,0 Prozent pro Jahr und einem Produktivitätswachstum von 1,8 Prozent pro Jahr ergeben sich die in Tabelle 3 gezeigten Erwerbstätigenzahlen.

Tabelle 3: Erwerbstätigenprognose entsprechend den Kommissionsannahmen

in Millionen	2001	2010	2030	2040	
Erwerbspersonenpotential	43,1	44,0	40,0	37,7	
Erwerbstätige	38,9	39,7	37,8	36,0	
Beitragszahler	32,5	33,3	31,8	n.v.	
Arbeitslose	3,9	3,6	1,7	1,4	

Quelle: Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (2003).

Aufschlussreich ist ein Vergleich zwischen den Erwerbstätigenzahlen und der Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Während in Tabelle 2 ein Rückgang der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 von 2001 bis 2040 um 10,5 Millionen ausgewiesen wird, sinkt die Anzahl der Erwerbstätigen im gleichen Zeitraum um nur 2,9 Millionen. Die Differenz lässt sich zum einen durch den Abbau der Arbeitslosigkeit um 2,5 Millionen erklären. Dies entspricht einem Rückgang der Arbeitslosigkeit bis 2030 auf etwa ein Drittel des derzeitigen Umfangs. Zum anderen impliziert die starke Arbeitsnachfrage im Modell der Rürup-Kommission eine deutliche Ausweitung des Arbeitsangebots, insbesondere eine erhebliche Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitnehmern.

Ob langfristig das Arbeitsangebot der Arbeitsnachfrage folgt oder umgekehrt, ist unklar. Eine angebotsorientierte Berechnung der Erwerbstätigenzahlen des MEA zeigt, dass die in Tabelle 3 aufgeführten Zahlen äquivalent sind zu einer Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit bis 2040 um die Hälfte der heutigen Differenz zu den Männern plus einer Verschiebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters bis 2040 um etwa 3 Jahre.

Diese Annahmen mag man als optimistisch einschätzen. Die von der Rürup-Kommission

_

⁵ Vgl. Prognos (2002).

prognostizierte Beschäftigungssituation im Jahr 2030 entspricht etwa der heutigen Situation in Dänemark. Sie fällt also keineswegs aus dem Rahmen der realistischen Möglichkeiten, setzt aber ähnlich dramatische Arbeitsmarktreformen wie in Dänemark voraus.

3. Alternative Rentenanpassungsformeln

Mit Hilfe der Rentenanpassungsformel wird bislang jeweils zum 1. Juli eines Jahres der aktuelle Rentenwert neu ermittelt. Dadurch werden die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung an die Lohnentwicklung angepasst. Mit dem aktuellen Rentenwert werden die von den Versicherten erworbenen Rentenanwartschaften, die in Entgeltpunkten ausgedrückt werden, jedes Jahr neu in Geldbeträge umgerechnet. In der zweiten Jahreshälfte 2002 betrug der aktuelle Rentenwert in den alten Bundesländern 25,86 Euro. Da die Höhe der individuellen Renten unmittelbar die Höhe der Rentenausgaben bestimmt, ist die Rentenanpassungsformel eine entscheidende Determinante für das Ausgabenvolumen der Rentenversicherung.

In diesem Abschnitt stellen wir Konzepte möglicher Varianten einer neuen Rentenanpassungsformel vor, darunter insbesondere den Nachhaltigkeitsfaktor, sowie deren Auswirkungen auf den Beitragssatz und das Rentenniveau. Wir beschränken uns dabei auf Varianten, die an den Bestimmungsgrößen der Rentenfinanzen, d.h. der Demographie und/oder der Erwerbstätigkeit anknüpfen. Auf die Berechnung rein diskretionärer Varianten, wie z.B. die Reduzierung des in der aktuellen Rentenanpassungsformel beinhalteten Bruttoanpassungsfaktors, wird verzichtet. Wir betrachten folgende fünf Rentenanpassungsformeln⁷:

- die gegenwärtig gültige so genannte "modifizierte Bruttoanpassungsformel", die durch die Rentenreform 2001 unter dem damaligen Bundesarbeitsminister Riester eingeführt wurde,
- den Rentenlaufzeitfaktor, der im Effekt dem demographischen Faktor der größtenteils zurückgenommenen Rentenreform 1999 entspricht,
- den Altersquotientenfaktor,
- den Lohnsummenfaktor, und
- den Nachhaltigkeitsfaktor, den die Rürup-Kommission als Teil der Agenda 2010 für eine

⁶ Ruland (2000) verdeutlicht den Zusammenhang von Entgeltpunkten und aktuellem Rentenwert, indem er die Entgeltpunkte als "Anteile" am Finanzvolumen der Rentenversicherung betrachtet. Der aktuelle Rentenwert sei ihr "Kurswert" und Aufgabe der Anpassungsformel ist seine Bestimmung.

⁷ Siehe Breyer und Kifmann (2003) für alternative Reformvorschläge, die jedoch nicht durch die hier genannten Beitragssatzziele motiviert sind. Es handelt sich um die Berücksichtigung von gruppenspezifischen Lebenserwartungen in der Rentenformel.

Nachjustierung der Riester-Reform vorgeschlagen hat.

Alle vier im folgenden betrachteten Modifikationen der seit der Riester-Reform 2001 gültigen Rentenanpassungsformel haben die gleiche Struktur:

- die jetzige so genannte "Riester-Treppe", d.h. die Einbeziehung des Altersvorsorgeanteils von bis zu 4 Prozent in die Berechnung des modifizierten Bruttoeinkommens, wird beibehalten,
- der Bruttoanpassungsfaktor wird auf 1 belassen (und nicht auf 0,9 in 2011 herabgesetzt),
- die Anpassung der Renten wird entsprechend der Entwicklung der versicherungspflichtigen Einkommen vorgenommen⁸, und
- ein zusätzlicher rentenniveausenkender Faktor wird multiplikativ ergänzt.

Ausgangsbasis für die folgenden Berechnungen über die Auswirkungen der verschiedenen Rentenanpassungsformeln sind die in Abschnitt 2 beschriebenen Projektionen der Demographie und der Erwerbstätigkeit. Der Anstieg der Krankenversicherungsbeitragssätze wird dabei gemäß Variante B der Kommission angenommen (14,3 Prozent des Bruttoentgelts im Jahr 2030, danach konstant). Dies ist eine optimistische Annahme, die eine einschneidende Reform des Gesundheitswesen impliziert. Sollte es statt dessen zu einer weiteren Steigerung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Krankenversicherung kommen, müssen die Beitragssätze nach oben und die Rentenniveaus nach unten korrigiert werden, da steigende Beitragssätze zur GKV wegen des "Quasi-Arbeitgeberbeitrages" der GRV zur Krankenversicherung der Rentner auch steigende Beitragssätze zur GRV nach sich ziehen, die wiederum aufgrund der modifizierten Bruttoanpassung eine Senkung des Rentenniveaus zur Folge haben.

Die Einführung des jeweils neu in die Anpassungsformel eingefügten Faktors findet in unseren Berechnungen im Jahr 2004 statt. Das Bruttorentenniveau wird ausgewiesen für einen Arbeitnehmer, der das Erwerbsleben mit 20 Jahren beginnt, mit 65 Jahren beendet und dabei jeweils das Durchschnittseinkommen verdient ("Eckrentner"). Auf die Darstellung der Effekte einer Verschiebung der Altersgrenzen auf 67 Jahre, wie sie von der Kommission vorgeschlagen wird, wie auch einer unterstellten Verschiebung der Rentenanpassung auf den

pflichtig abhängigen Beschäftigten, vor allem der Beamten.

_

⁸ Diese Änderung wurde auch von der Rürup-Kommission vorgeschlagen. Bisher bezog sich die Rentenanpassung nicht auf die Entwicklung der versicherungspflichtigen Einkommen, sondern auf die Bruttoentgelte der Arbeitnehmer aus der VGR. Letztere umfassen nicht nur die versicherungspflichtigen Einkommen der Rentenversicherten, sondern auch die Entgelte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze sowie die der nicht versicherungs-

Jahresbeginn, die derzeit im Gespräch steht, werden wir hier bewusst verzichten. Ziel dieses Papiers ist es, allein die unterschiedlichen Wirkungen verschiedener Faktoren in der Rentenanpassungsformel aufzuzeigen.

3.0. Die Riester-Formel

Als Referenz, mit der wir die vorgeschlagenen Formelmodifikationen vergleichen, beginnen wir mit der in Folge der Riester-Reform im Jahr 2001 eingeführten derzeit geltenden Rentenanpassungsformel:

(3.0)
$$AR_{t} = AR_{t-1} * \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \frac{BAF_{t} - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{BAF_{t} - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}$$

mit

ARt: Aktueller Rentenwert im Jahr t

BE: Durchschnittlicher Bruttolohn aller versicherungspflichtig Beschäftigten

BAF: Bruttoanpassungsfaktor

AVA: Altersvorsorgeanteil

RVB: Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten

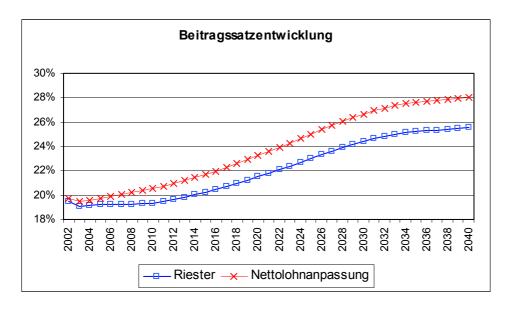
Im Gegensatz zur Nettolohnanpassung vor der Riester-Reform handelt es sich bei der Riester-Formel um eine modifizierte Bruttolohnanpassung. Die Renten werden jährlich weiterhin an die Lohnentwicklung gekoppelt, richten sich jedoch nach den Bruttolöhnen abzüglich des Beitragssatzes zur Rentenversicherung. Ein Anstieg der Beitragssätze schwächt die Rentenanpassung somit ab. Zusätzlich ergeben sich über den Bruttoanpassungsfaktor BAF (der in 2011 einmalig von 1 auf 0,9 abgesenkt werden sollte) und über die sogenannte "Riester-Treppe" (d.h. der stufenweise steigende Altersvorsorgeanteil AVA) weitere rentenmindernde Effekte.⁹ Die in den folgenden Unterabschnitten vorgestellten Reformoptionen werden, wie bereits erläutert, multiplikativ an diese Formel angehängt.

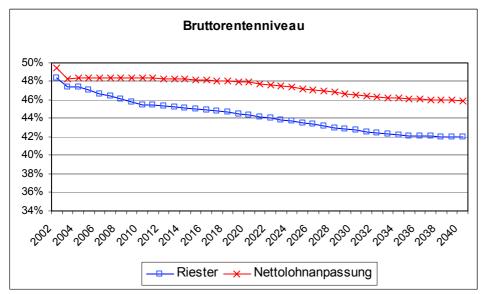
Zunächst wird als Basisszenario in Abbildung 3.0 die Entwicklung von Beitragssätzen und Bruttorentenniveau entsprechend der Riester-Formel, d.h. ohne die Realisierung weiterer Reformschritte vorgestellt. Ergänzend wird der Verlauf von Beitragssatz und Rentenniveau ohne die Einführung der Riester-Reform, d.h. mit der vorherigen auf der Nettolohnanpassung basierenden Rentenanpassung gezeigt.

-

⁹ Der private Altersvorsorgeanteil steigt hier in halben Prozentschritten von 0,5 Prozent in 2002 auf 4 Prozent in 2009. Die Riester-Treppe verläuft hier also etwas flacher als bei der staatlichen Förderung.

Abbildung 3.0: Riester-Reform





Es zeigt sich, dass bei den von der Rürup-Kommission zugrunde gelegten Annahmen über Demographie und Erwerbstätigkeit die Riester-Reform zwar den Beitragssatz gegenüber der im Jahre 1992 eingeführten Nettoanpassungsformel deutlich senkt, die mit der Riester-Reform festgelegten Beitragssatzziele von 20 bzw. 22 Prozent jedoch nicht erreicht werden können. Weiterhin wird deutlich, dass durch die Einführung der Riester-Formel ("modifizierte Bruttolohnanpassung") das Bruttorentenniveau bis 2030 bereits erheblich abgesenkt wird, auf etwa 42 Prozent. Zur Kompensation des niedrigeren Rentenniveaus wurden deshalb gemeinsam mit der Riester-Formel deutliche Anreize für eine zusätzliche Altersvorsorge

eingeführt.

3.1. Der Rentenlaufzeitfaktor

Die erste Reformvariante setzt an einer demographischen Komponente, der Lebenserwartung, an. Dem aus dem erheblichen Anstieg der Lebenserwartung entstehendem Druck auf die Rentenversicherungsbeiträge könnte man begegnen, indem die Rentenlaufzeit, d.h. die fernere Lebenserwartung der 65-Jährigen in die Rentenanpassungsformel Eingang findet.¹⁰ Dies wird durch den folgenden Korrekturfaktor abgebildet:

(3.1) "Riester-Formel" *
$$\frac{LE_{t-2}}{LE_{t-1}}$$

mit LE_t: fernere Lebenserwartung im Alter 65 im Jahr t

Dieser Korrekturfaktor entspricht im Prinzip dem von der CDU-Regierung im Jahr 1998 verabschiedeten so genannten "demographischen Faktor", der nach dem Regierungswechsel von der SPD wieder außer Kraft gesetzt wurde. Er berücksichtigt den Anstieg der Lebenserwartung nicht nur für den Rentenzugang (wie es bspw. bei der anvisierten Heraufsetzung der Regelaltersgrenze der Fall ist¹¹), sondern trifft auch den Rentenbestand, der ebenfalls von der längeren Rentenlaufzeit profitiert. Allerdings würde wegen der anvisierten Heraufsetzung der Regelaltersgrenzen die Rentenzugänge quasi doppelt für die längere Lebenserwartung zur Rechenschaft gezogen werden.

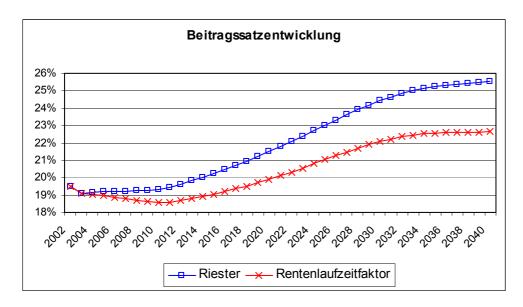
Abbildung 3.1 zeigt die Entwicklung von Beitragssatz und Bruttorentenniveau bei Einführung des Rentenlaufzeitfaktors im Vergleich zur Riester-Formel als Referenzszenario:

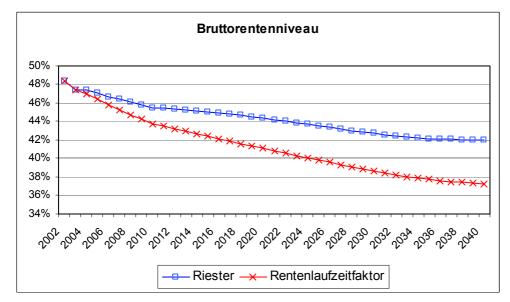
_

¹⁰ Die zeitnahe Berücksichtigung der veränderten Lebenserwartung (in den vergangenen beiden Perioden) ist am überzeugendsten, aber nicht zwingend. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit ist gegebenenfalls auf weiter zurückliegende Perioden zurückzugreifen.

¹¹ Die Kommission schlägt vor, die Regelaltersgrenze ab 2011 stufenweise bis 2035 von 65 auf 67 Jahren heraufzusetzen (Anstieg jeweils um einen Monat pro Jahr).

Abbildung 3.1: Rentenlaufzeitfaktor





Die Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung über den Rentenlaufzeitfaktor dämpft die jährliche Rentenanpassung deutlich und führt mit einem Beitragssatz von unter 20 Prozent in 2020 und gerade 22 Prozent in 2030 zur Erreichung der Beitragssatzziele. Aufgrund der Budgetbeschränkung des Umlageverfahrens ist das Bruttorentenniveau mit etwa 41 Prozent in 2020 bzw. 38,5 Prozent in 2030 entsprechend niedriger.

3.2. Der Altersquotientenfaktor

Neben der Doppelbelastung der Rentenzugänge hat der Rentenlaufzeitfaktor den Nachteil,

dass der demographische Wandel neben der gestiegenen Lebenserwartung auch durch die übrigen beiden demographischen Kräfte, also durch den Geburtenrückgang und die Migration beeinflusst wird, diese im Rentenlaufzeitfaktor und dem ehemaligen demographischen Faktor nicht berücksichtigt werden.

Konsequenter ist es daher, alle auf die Altersstruktur der Bevölkerung wirkenden Kräfte in einen Korrekturfaktor zu integrieren. Dies lässt sich bei der Rentenanpassung über die Entwicklung des Altersquotienten berücksichtigen, der das zahlenmäßige Verhältnis zwischen der älteren und der jüngeren Bevölkerung angibt. Um die aus der demographischen Entwicklung resultierende Belastung der Rentenfinanzen über die Rentenanpassung nicht nur den Rentnern aufzubürden, kann zusätzlich ein Parameter α als Gewicht in die Rentenformel eingeführt werden. Über dieses Gewicht lässt sich die Belastung auf Beitragszahler und Rentner verteilen.

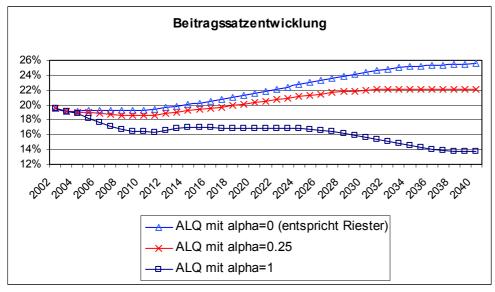
(3.2. "Riester-Formel" *
$$\left[\left(1-\frac{AQ_{t-1}}{AQ_{t-2}}\right)*\alpha+1\right)\right]$$

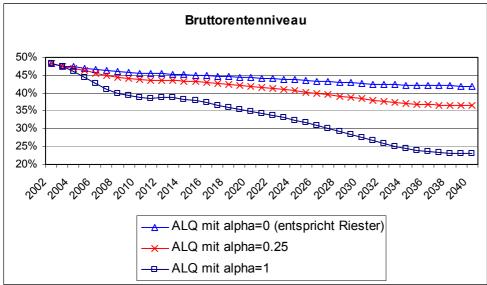
 $mit AQ_t = (Anzahl der Bevölkerung im Alter 65 + /Anzahl der Bevölkerung im Alter 15-64) im Jahr t$

Im Extremfall von α gleich 1, entfaltet der Altersquotientenfaktor seine volle Wirkung und reduziert das Rentenniveau dementsprechend; falls α auf Null gesetzt wird, gilt die bisherige "Riester-Formel". Ein α in Höhe von 0,5 würde die neue Belastung etwa gleichmäßig auf Beitragszahler und Rentner verteilen.

Abbildung 4.2 zeigt die Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau bei drei verschiedenen Werten des Gewichtes α , d.h. unterschiedlicher Verteilung der Lasten auf Beitragszahler und Rentner:

Abbildung 3.2.: Altersquotientenfaktor





Die Berücksichtigung des Altersquotienten bei der Rentenanpassung entfaltet eine ausgesprochen starke Wirkung auf Beitragssätze und Rentenniveau. Die ungebremste Einbeziehung in die Rentenanpassung (α =1) würde zu einem sehr niedrigen Rentenniveau führen. Ein α in Höhe von 0,25 erfüllt hingegen langfristig das angestrebte Beitragssatzziel in 2030, verfehlt aber leicht das Beitragssatzziel von 20 Prozent in 2020. Dementsprechend liegt das Rentenniveau in 2020 mit 42 Prozent etwas höher als beim Rentenlaufzeitfaktor, im Jahr 2030 wird jedoch ebenfalls ein Rentenniveau von etwa 38 Prozent erreicht.

-

¹² Siehe Tabelle 2 für die Werte des Altersquotienten.

3.3. Der Erwerbstätigenfaktor/ Lohnsummenfaktor

Die zukünftige Entwicklung der Rentenfinanzen hängt nicht nur von der Demographie, sondern auch von der zukünftigen Erwerbstätigkeit ab. Sowohl der Rentenlaufzeitfaktor als auch der Altersquotientenfaktor haben daher den Nachteil, dass Veränderungen in der Erwerbsbeteiligung, die die Auswirkungen des demographischen Wandels zumindest teilweise kompensieren können, nicht berücksichtigt werden. In den nachfolgenden zwei Faktoren finden solche Veränderungen hingegen Eingang.

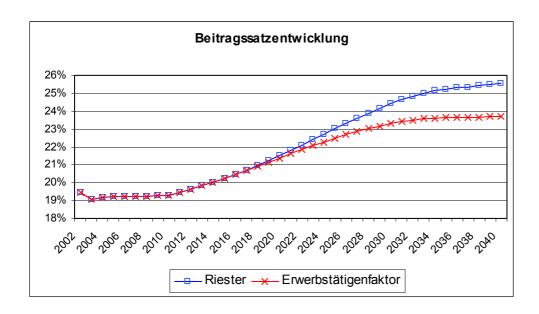
Ein erster Ansatz, die im demographischen Wandel erodierende Beitragsbasis zu erfassen, besteht in der Einbeziehung der Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen:

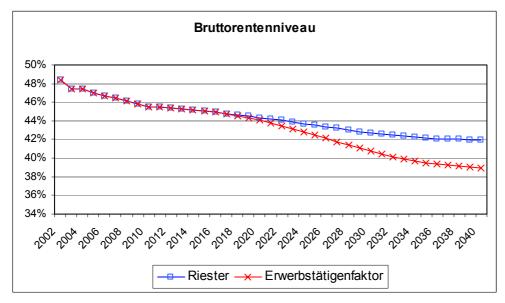
(3.3) "Riester-Formel" * max(
$$\frac{EWT_{t-1}}{EWT_{t-2}}$$
 , 1) mit $EWT_t = Anzahl der Erwerbstätigen im Jahr t$

In Verbindung mit der in der "Riester-Formel" bereits eingebundenen Veränderung der versicherungspflichtigen Einkommen, bedeutet dieser Erwerbstätigenfaktor de facto eine Einbeziehung der Lohnsumme in die Anpassung der Renten. Damit würden die Renten entsprechend der Rendite des Umlageverfahrens dynamisiert.

Ein Nachteil dieser Variante ist jedoch, dass die Lohnsumme in den nächsten Jahren aufgrund des "demographischen Rückenwindes" und bei einer konjunkturellen Belebung deutlich ansteigen kann, was zu einer höheren als der beabsichtigten Rentenanpassung führen würde. Daher wird der Faktor auf ein Maximum von 1 begrenzt. Dies würde während eines "demographischen Rückenwindes" den Beitragssatz stabil halten und zu einer erhöhten Schwankungsreserve führen. Erst wenn die demographische Entwicklung in den Jahren nach 2015 weiter fortgeschritten ist, führt diese Rentenanpassung zu einer Abminderung des Rentenniveaus und damit des Beitragssatzanstiegs, siehe Abbildung 3.3.

Abbildung 3.3: Erwerbstätigenfaktor





Die Abbildungen machen deutlich, dass sich mit dieser Variante die Beitragssatzziele nicht erreichen lassen. Da die Erwerbstätigenzahlen unter den vorliegenden Annahmen erst ab 2015 rückläufig sind, setzt die dämpfende Wirkung auf die Rentenanpassung zu spät ein.

3.4. Der Nachhaltigkeitsfaktor

Ein Grund für die zu schwache Wirkung des Lohnsummenfaktors ist, dass dieser nur die Beitragsseite der Rentenversicherung berücksichtigt. Der Nachhaltigkeitsfaktor bezieht daher ebenfalls sowohl die Demographie als auch die Erwerbstätigkeit ein, berücksichtigt aber sowohl die Entwicklung der Beitragszahler als auch die der Leistungsempfänger. Deren zahlenmäßiges Verhältnis wird durch den Rentnerquotienten gemessen. Er ist die wichtigste langfristige Determinante der Rentenfinanzierung und wird im Englischen daher auch als "system dependency ratio" bezeichnet.¹³

Die Einbeziehung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel ermöglicht es daher, die jährliche Erhöhung der Renten in Relation zu den beiden wichtigsten Determinanten der Rentenfinanzen (Anzahl der Beitragszahler und Anzahl der Leistungsempfänger) zu halten. Dadurch entfaltet der Nachhaltigkeitsfaktor eine systemstabilisierende Wirkung, auf die in Abschnitt 5 ausführlich eingegangen wird. Auch hier bietet es sich an, wie beim Altersquotienten bereits beschrieben, ein Gewicht α zur Verteilung der Lasten auf Beitragszahler und Rentner einzuführen:

(3.4) "Riester-Formel" *
$$\left[\left(1-\frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right)*\alpha+1\right]$$

mit RQ = [Rentner / (Beitragszahler + Arbeitslose)]

bzw. Anzahl Äquivalenzrentner/ Anzahl Äquivalenzbeitragszahler

Ein α in Höhe von Null würde die derzeitige Rentenanpassungsformel nicht verändern und die aus dem höheren Rentneranteil resultierende Finanzierungslast ganz den Erwerbstätigen aufbürden. Ein α in Höhe von Eins würde hingegen eine rein einnahmenorientierte Rentenausgabenpolitik bedeuten.

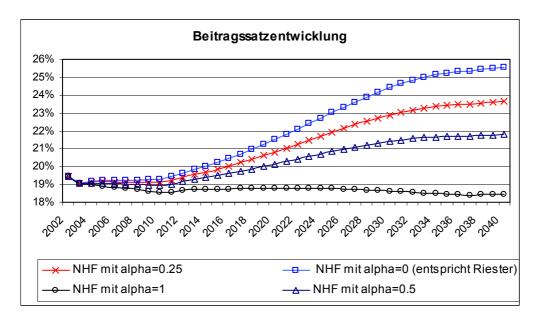
Das Gewicht α beinhaltet die Gefahr einer diskretionären Steuerung der Rentenhöhe. Dies hätte fatale Folgen für das ohnehin angeschlagene Vertrauen in die langfristige Stabilität der Rentenversicherung. Statt dessen dient es zwei Zwecken: Zum einen dient es dazu, anfänglich einmal festgesetzt und dann konstant gehalten, ein gewünschtes Beitragsziel zu erreichen (z.B. die mit der Riester-Reform im Gesetz festgelegten Beitragssatzziele von maximal 20 Prozent bis 2020 und 22 Prozent ab 2030).

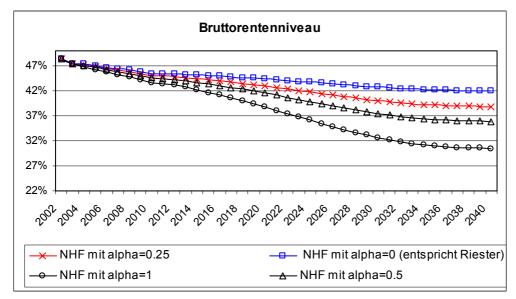
Zum zweiten kann das Gewicht α Änderungen der zugrunde liegenden Riester-Formel ausgleichen, zum Beispiel, wenn die Einbindung des Altersvorsorgeanteils AVA in die zugrunde liegende Riester-Formel (vgl. Gleichung 3.0) verfassungsrechtlichen Bedenken nicht stand-

¹³ Um Verzerrungen aufgrund geringfügiger Beitragszahlungen bzw. Rentenleistungen zu vermeiden, wurde das Konzept des Äquivalenz-Rentnerquotienten gewählt. Dabei wird die Anzahl der Rentner normiert, indem von

hält. Abbildung 3.4 zeigt die Ergebnisse dieser Reformoption, wobei der Gewichtungsfaktor α wiederum variiert wird.¹⁴

Abbildung 3.4: Nachhaltigkeitsfaktor





Quelle: Eigene Berechnungen mit dem MEA-Mehrsäulenmodell.

Mit einem α von eins bedeutet der Nachhaltigkeitsfaktor für die Rentenanpassung eine rein

Standardrenten auf "Äquivalenzrentner" umgerechnet wird. Auf Seiten der Beitragszahler wird in analoger Weise die Anzahl der "Äquivalenzbeitragszahler" durch eine Normierung auf den Durchschnittsverdiener errechnet.

¹⁴ Der Nachhaltigkeitsfaktor errechnet sich hier aus der Veränderung der beiden Vorperioden (t-1, t-2). Eine Sensitivitätsanalyse zeigte, dass die Ergebnisse nur um etwa 0,2 Prozentpunkte niedriger liegen, wenn statt dessen

einnahmenorientierte Ausgabenpolitik. Der Beitragssatz bliebe stabil, während das Bruttorentenniveau bis auf 30 Prozent absinken würde. Insgesamt wirkt der Nachhaltigkeitsfaktor jedoch gemäßigter als der Altersquotientenfaktor, da der Nachhaltigkeitsfaktor neben der demographischen Entwicklung auch die teilweise kompensierende Veränderung in der Erwerbstätigkeit berücksichtigt. Der Rückgang der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter wird durch die angenommene höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen und der Älteren, die die Zahl der Beitragszahler erhöht, zumindest teilweise ausgeglichen.

Ein Gewichtungsfaktor α in Höhe von 0,5, der die zusätzliche Belastung durch den neuen Faktor gleichmäßig auf Beitragszahler und Rentner verteilen würde, führt dagegen zu einem Beitragssatz von 20,1 Prozent in 2020 und 21,4 Prozent in 2030. Das Bruttorentenniveau, liegt in diesem Fall in 2030 bei etwa 37 Prozent liegt.

Ein höheres Rentenniveau ist mit einem niedrigeren α zu erzielen. Bei einem α von 0,25 beispielsweise hebt ein Beitragssatz von etwas weniger als 23 Prozent in 2030 das Bruttorentenniveau auf 40 Prozent. Berücksichtigt man bei der Berechnung darüber hinaus die beabsichtigte Verschiebung der Rentenanpassung auf Januar sowie die von der Kommission vorgeschlagene Heraufsetzung der Altersgrenze auf 67 Jahre, werden die Beitragssatzziele bei einem α von 0,25 gemäß Berechnungen der Kommission – d.h. die bei der Riester-Reform im Gesetz festgelegten Beitragssatzziele von maximal 20 Prozent bis 2020 und 22 Prozent ab 2030 – gerade erreicht. ¹⁵

4. Die Reformoptionen im Überblick

Um die vier vorgestellten Formelmodifikationen einschätzen zu können, ist es hilfreich, sich die drei Prinzipien ins Gedächtnis zurückzurufen, nach denen ein Rentensystem gesteuert werden kann:

- (1) Man hält den Beitragssatz konstant, d.h. die demographische Belastung wird allein von der älteren (Rentner-)Generation getragen;
- (2) Man hält das Rentenniveau konstant, d.h. die demographische Belastung wird allein von der jüngeren (Erwerbstätigen-)Generation getragen;

18

⁽z.B. aus Datenerfordernissen) eine zeitliche Verzögerung von (t-3, t-4) einheitlich für alle Komponenten der Anpassungsformel gewählt wird. Ab dem Jahr 2032 erhöht sich diese Differenz auf 0,3 Prozentpunkte.

¹⁵ Vgl. die Projektionen der Kommission (2003).

(3) Kompromisse zwischen beiden letztgenannten Möglichkeiten.

Ein wenig Algebra zeigt, dass eine Anpassung, die proportional zur Veränderung des Rentnerquotienten ist, dem Prinzip (1) entspricht. Dies ist der Nachhaltigkeitsfaktor mit einem Gewicht von α =1.

Prinzip (2) wurde in der Vergangenheit realisiert: Man passte den Beitragssatz so an, dass ein politisch vorgegebenes Rentenniveau (seit den 70er Jahren etwa 70% des Nettoentgelts der abhängig beschäftigten Erwerbstätigen) finanziert werden konnte.

Sämtliche in diesem Papier vorgestellten Anpassungsformeln kann man als ein gewogenes Mittel zwischen den Prinzipien (1) und (2) interpretieren, wobei sich über die Zeit ändert, wieviel der demographischen Belastung den beiden Generationen aufgebürdet wird. Je nach Anpassungsformel werden die "Generationengewichte" an die steuerliche, demographische und/oder Erwerbsentwicklung angepasst. Die ursprüngliche Riester-Formel (3.0) enthält den Bruttoanpassungsfaktor BAF, die Riester-Treppe AVA, und den Beitragssatz RVB selbst als Elemente dieses Generationengewichts. Die Demographie und Erwerbstätigkeit geht daher nur indirekt in die Anpassungsformel der Riester-Reform ein.

Die in diesem Papier diskutierten Formelmodifikationen verstärken das Gewicht der Demographie und der Erwerbstätigkeit in der Rentenanpassungsformel. Dies gilt insbesondere für den Nachhaltigkeitsfaktor mit einem Gewicht α , das kleiner ist als 1.

Einen "natürliches" Gewicht, d.h. ein natürlicher Kompromiss zwischen den Generationen gibt es nicht, es sei denn, man macht in einem intertemporalen Modell sich überlappender Generationen starke Annahmen darüber, wie jede Generation Konsum und Freizeit bewertet, und wie die Rückkopplungen und Anreizeffekte der Sozialversicherung auf das Produktionsniveau wirken.¹⁶

Ausgangspunkt der Reformüberlegungen war, ein gegebenes Beitragsziel zu erreichen. Aus den vorangegangenen Überlegungen wird klar, dass mit dem Nachhaltigkeitsfaktor wie auch den anderen vorgestellten Faktoren die Beitragssatzziele von 20 Prozent im Jahr 2020 bzw. 22 Prozent im Jahr 2030 nur approximativ erreicht werden können. Ein Faktor, der ein bestimmtes exogen gewähltes Beitragssatzziel erreichen möchte, müsste dieses Ziel auch in diesem Faktor enthalten. Dies würde die derzeitige Rentenanpassungformel de facto von der Bruttolohn-, aber auch der demographischen Entwicklung abkoppeln, was politisch nicht

erwünscht ist.

Abbildungen 4 fasst die aus den verschiedenen Rentenanpassungsformeln resultierenden Beitragssätze und Rentenniveaus zusammen. Durch die erwartete Einführung der nachgelagerten Besteuerung für die Renten ist es problematisch, das Nettorentenniveau im Zeitverlauf darzustellen, da sich stufenweise zunächst die Entlastung der Erwerbstätigen und später die Belastung derjenigen Rentner einstellt, die als Erwerbstätige entlastet wurden. Für einen sinnvollen intertemporalen Vergleich eignet sich das Nettorentenniveau daher während der langen Übergangszeit von der vor- zur nachgelagerten Besteuerung nicht. Da das Nettorentenniveau bisher jedoch als übliche Referenz galt, weisen wir es nachfolgend ergänzend gemäß der neuen Definition der Riester-Reform aus (d.h., der Nenner ist das um den Altersvorsorgeanteil modifizierte Nettoeinkommen). In der Abbildung 6 wird daher vom zunehmenden Einfluss der nachgelagerten Besteuerung abstrahiert, so dass der Einfluss der Faktoren intertemporal korrekt verglichen werden kann.

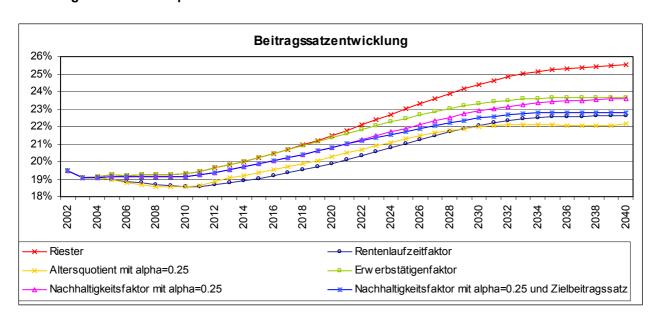
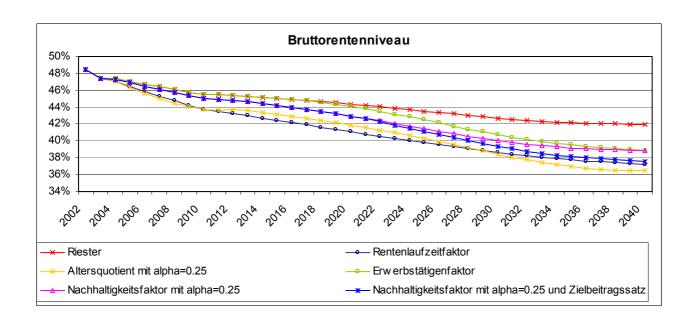
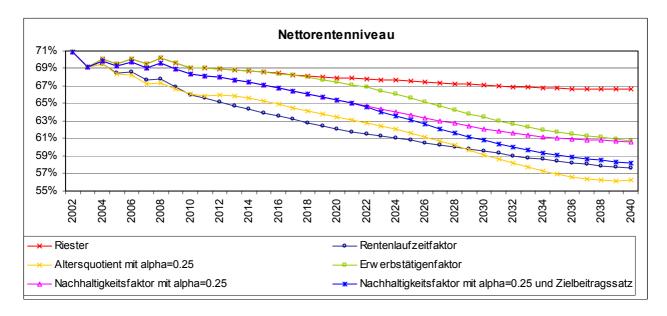


Abbildung 4: Die Reformoptionen im Überblick

¹⁶ Vgl. Börsch-Supan (2003).





Die einzelnen Varianten unterscheiden sich hinsichtlich des Niveaus und der Steilheit des Verlaufs von Beitragssätzen und Rentenniveau. Der Erwerbstätigenfaktor führt zu den höchsten Beitragssätzen, da die rentendämpfende Wirkung mit dem Rückgang der Erwerbstätigenzahlen erst ab 2015 einsetzt.

Der Nachhaltigkeitsfaktor mit einem Gewicht α von 0,25 entspricht am ehesten dem angestrebten Beitragssatzverlauf.¹⁷ Zusammen mit der fiskalischen Entlastung durch die Anhe-

¹⁷ Der Äquivalenzrentnerquotient entwickelt sich nach Berechnungen des MEA wie folgt:

Dei riquivalenzi entiner quotient entwickert sien nach Bereemfangen des 1412/1 wie 1615t.				
2002	2010	2020	3030	2040

bung der Altersgrenzen sowie einer Verschiebung der Rentenanpassung um 6 Monate, werden die Beitragsziele von 20 bzw. 22 Prozent genau erreicht. Der Altersquotient muss aufgrund seines numerischen Verlaufs ebenfalls mit einem α von 0,25 gewogen werden, um zu Beitragssätzen bzw. Rentenniveaus im realistischen Bereich zu führen. Der Rentenlaufzeitfaktor führt zu ähnlichen Ergebnissen.

Insgesamt bestätigt sich, dass der fundamentale Zusammenhang zwischen Beitragssatz und Rentenniveau dem Grunde nach unabhängig von der jeweils gewählten Rentenanpassungsformel ist. Sollen die angestrebten Beitragssatzziele von maximal 20 Prozent bis 2020 und 22 Prozent danach erreicht werden, muss bei den zugrundeliegenden Annahmen die jährliche Rentenanpassung gedämpft und hierdurch ein niedrigeres Bruttorentenniveau realisiert werden. Die gesetzlichen Renten werden künftig schwächer als die Löhne wachsen. Soll die relative Versorgungslage der Rentnergeneration aufrecht erhalten werden, muss die durch die Riester-Reform forcierte zusätzliche Altersvorsorge ernst genommen werden. Der Entschluss der Rürup-Kommission, den Nachhaltigkeitsfaktor zur Modifikation der Rentenanpassungsformel vorzuschlagen, ist vor allem durch dessen systemstabilisierende Eigenschaft begründet, die im folgenden Abschnitt ausführlicher dargestellt wird.

5. Selbst-stabilisierende Eigenschaften der Anpassungsfaktoren

Eines der Hauptprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung ist der Vertrauensverlust, der sich aufgrund der häufigen diskretionären Anpassungen in der letzten Zeit eingestellt hat. Nach der Reform 1992 folgten häufige Änderungen der rentenrechtlichen Regelungen, die in der im wesentlichen gescheiterten Reform 1999 kulminierten. Auch die Rentenanpassungsformel wurde zum politischen Spielball. Zwischen der in 1992 eingeführten Nettolohnanpassung und dem Wechsel zur (modifizierten) Bruttolohnanpassung mit der Riester-Reform wurde die Rentenanpassungsformel im Jahr 2000 ausgesetzt und statt dessen nur eine Inflationsanpassung der Renten durchgeführt, um einen Beitragssatzanstieg zu verhindern.

Mit der Riester-Reform erfolgte dann im Jahr 2001 ein Systemwechsel zu einem Mehrsäulenmodell. Auch danach glaubten nur wenige in der Bevölkerung, dass mit dieser Reform eine langfristige Sanierung der Rentenfinanzen erreicht werden kann (vgl. Boeri, Börsch-

•				
45,2	47,7	54,0	63.9	68,3

Siehe Tabellen 1 bis 3 für die Werte der anderen in den Rentenformeln zugrunde gelegten Faktoren.

Supan und Tabellini, 2003). Eine wichtige Aufgabe einer neuerlichen Reform ist es daher, eine Formel zu finden, die ohne diskretionäre Eingriffe auf die immer zu erwartenden unvorhergesehenen Änderungen der Erwerbslage (evtl., allerdings weniger wahrscheinlich auch der Demographie) reagieren kann.

Im folgenden wird untersucht, wie Abweichungen von den zugrunde gelegten Arbeitsmarktprognosen unter den verschiedenen Faktoren auf das Rentensystem wirken. Hierzu wird die
Entwicklung der Beitragssätze und des Rentenniveaus unter der Annahme dargestellt, dass die
relativ optimistischen Erwerbsprognosen nicht realisiert werden, sondern statt dessen keine
Änderungen am Arbeitsmarkt im Vergleich zur heutigen Situation stattfinden.¹⁸ Dies ist als
kontrafaktisches Szenario zu werten, nicht als realistische Prognose; die Annahme dient
ausschließlich der Darstellung der Stabilisierungswirkung im Falle eines "worst case".

Zunächst wird am Beispiel des Rentenlaufzeitfaktors betrachtet, wie sich Abweichungen von den Arbeitsmarktannahmen auswirken, wenn sie – wie in den beiden demographischen Faktoren - nicht explizit in der Rentenanpassungsformel berücksichtigt werden, siehe Abbildung 5.1.

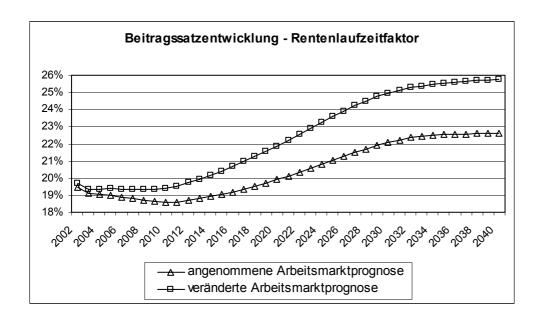
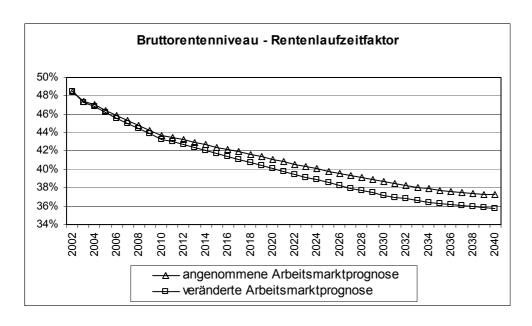


Abbildung 5.1: Rentenlaufzeitfaktor bei verändertem Arbeitsmarktszenario

_

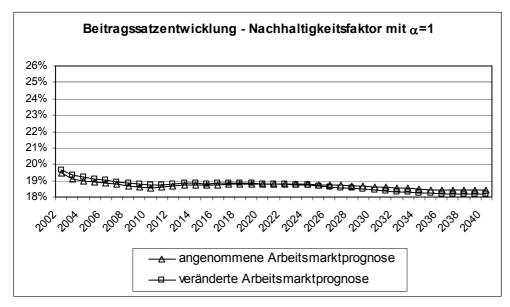
¹⁸ Das heißt, das durchschnittliche Renteneintrittsalter bleibt bei 59,5 Jahren, die Frauen-Erwerbsquote bleibt unverändert und die Arbeitslosenquote wird mit 8 Prozent angenommen.

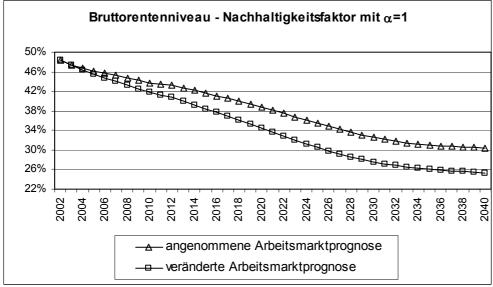


Die pessimistischen Annahmen der Beibehaltung des derzeitigen Status-quo auf dem Arbeitsmarkt führen zu einem deutlich höheren Beitragssatzanstieg auf 25 Prozent in 2030. Bei der Rentenanpassung wird diese Entwicklung nur insofern berücksichtigt, als der höhere Anstieg der Beitragssätze im "Riester-Teil" der Anpassungsformel rentenniveaumindernd wirkt. Das Rentenniveau sinkt um etwa 1,5 Prozentpunkte, so dass die Hauptlast der Anpassung auf die Beitragszahler entfällt.

In Abbildung 5.2 ist die Reaktion von Beitragssatz und Rentenniveau auf die Abweichungen bei der Erwerbstätigkeit dargestellt, wenn der Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenanpassungsformel implementiert wird. Wir beginnen mit dem Extremfall, dass der Nachhaltigkeitsfaktor voll bei der Rentenanpassung berücksichtigt wird (α =1). Hier wird besonders deutlich, wie die Kopplung an die Arbeitsmarktmarktentwicklung über den Nachhaltigkeitsfaktor eine stabilisierende Wirkung auf die Beitragssätze ausübt, wie am Anfang des vorangegangen Abschnitts aufgeführt wurde: Unvorhergesehene Änderungen auf dem Arbeitsmarkt haben in diesem Fall praktisch überhaupt keinen Einfluss auf die tenversicherungsbeiträge und wirken allein auf das Rentenniveau. Im vorliegenden Fall liegt dieses um mehr als vier Prozentpunkte unter dem Referenzszenario. Der Nachhaltigkeitsfaktor mit einem α in Höhe von 1 bedeutet ein rein einnahmenorientiertes Ausgabensystem, das selbststabilisierend auf die Beitragshöhe wirkt.

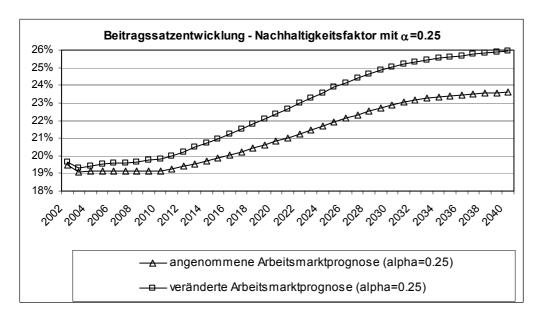
Abbildung 5.2: Nachhaltigkeitsfaktor im pessimistischen Arbeitsmarktszenario (α =1)

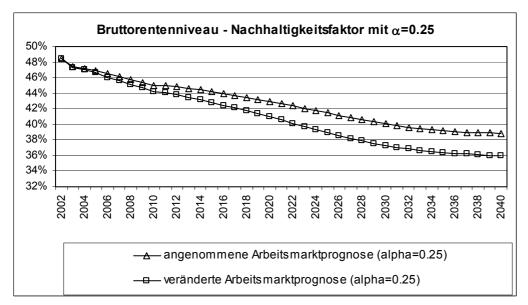




Die reine Einnahmenorientierung lässt sich durch die Wahl anderer Werte für das Gewicht α abschwächen. Der Vorschlag der Kommission bezieht sich auf eine Gewichtung mit α =0,25. Auch dann entfaltet der Nachhaltigkeitsfaktor eine stabilisierende Wirkung, siehe Abbildung 5.3.

Abbildung 5.3: Nachhaltigkeitsfaktor im pessimistisches Arbeitsmarktszenario (α =0.25)





Ein Vergleich mit Abbildung 5.2 zeigt, dass sich Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt auf die Beitragssatzentwicklung geringer auswirken als im Beispiel des Rentenlaufzeitfaktors (bzw. des dem im Effekt gleichen ehemaligen demographischen Faktors). Der Rentenlaufzeitfaktor führt zum Beispiel zu einem in 2030 um 3 Prozentpunkte höheren Beitragssatz, während der Nachhaltigkeitsfaktor in 2030 den Beitragssatzanstieg auf 2 Prozentpunkte begrenzt. Entsprechend höher fällt die Absenkung des Bruttorentenniveaus aus. Der aus der schlechteren Arbeitsmarktentwicklung resultierende Finanzdruck wird somit nicht nur auf die Beitragszahler abgewälzt, sondern auf Beitragszahler und Rentner verteilt.

6. Fazit

Ohne weitere Reformen führt der demographische Wandel zu einem deutlichen Anstieg des Rentenversicherungsbeitrags. Da dies unter Wachstumsgesichtspunkten zu vermeiden ist, wurden in diesem Papier Reformoptionen für die Rentenanpassungsformel vorgestellt, um die mit der Riester-Reform formulierten Beitragsziele zu erreichen. Dies kann grundsätzlich mit allen hier vorgestellten Faktoren gelingen. Der *Rentenlaufzeitfaktor* birgt im Zusammenhang mit der Heraufsetzung der Altersgrenzen in der Rentenversicherung jedoch die politische Gefahr, als "Doppelstrafe" aufgefasst zu werden. Der *Altersquotientenfaktor* wirkt ausgesprochen stark auf Rentenniveau und Beitragssätze, kann aber über einen Gewichtungsfaktor sehr flexibel kalibriert werden. Nachteilig ist bei beiden Faktoren, dass eine rein demographische Anpassung nicht sachgerecht ist, da Veränderungen in der Erwerbstätigkeit vernachlässigt werden. Der *Erwerbstätigenfaktor* ist aufgrund des späten Einsetzens seiner Wirkung am ungeeignetsten. Wesentlich eleganter und systemgerechter wirkt der *Nachhaltigkeitsfaktor*, der über die Entwicklung der Relation von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern neben der Demographie auch eine veränderte Erwerbslage berücksichtigt. Somit bietet dieser eine logische, da systemkonforme und systemstabilisierende Lösung.

Der Natur des Umlageverfahrens gemäß geht die Stabilisierung der Beiträge mit einer deutlichen Reduzierung des Brutto-Rentenniveaus einher. Die Versorgungslage der künftigen Rentnergenerationen wird durch das hier vorgestellte Standard-Bruttorentenniveau allein allerdings nicht umfassend abgebildet.¹⁹ Sofern der Vorschlag der Kommission zur Heraufsetzung der Altersgrenzen umgesetzt wird, führt die längere Lebensarbeitszeit auch zu mehr Entgeltpunkten und somit einer höheren Rente. Berechnungen der Rürup-Kommission zeigen, dass dieser Effekt das Bruttorentenniveau um etwa 1,5 Prozentpunkte anhebt.²⁰

Da auch danach die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung auf einem niedrigeren Niveau liegen werden, ist darüber hinaus die konsequente Durchführung einer zusätzlichen Altersvorsorge unabdingbar. Um diese als wichtigen Baustein der Alterssicherung zu installieren, wurden mit der Riester-Reform massive finanzielle Anreize gesetzt, deren deutliche Vereinfachung die Rürup-Kommission vorschlägt. Abbildung 5.1 macht deutlich, dass die konsequente zusätzliche Altersvorsorge die Senkung des Rentenniveaus langfristig

¹⁹ Siehe Thiede (1998) für eine Diskussion über den Zusammenhang zwischen der Senkung des Rentenniveaus und dem Sicherungsziel der Rentenversicherung.

²⁰ Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (2003).

ausgleichen kann, dass das Gesamtversorgungsniveau also auf dem heutigen Niveau gehalten werden kann, was neben einer Begrenzung des Beitragssatzanstiegs das zweite wichtige Ziel der Rürup-Kommission war.

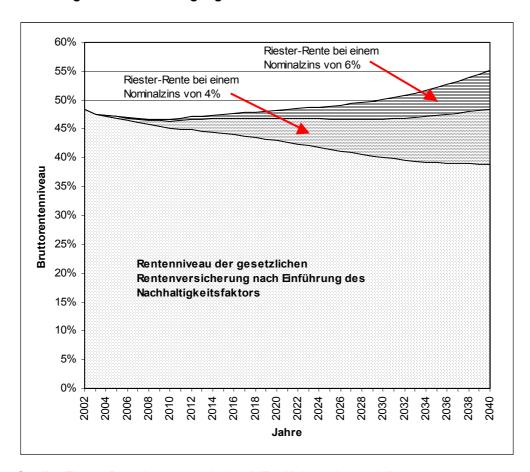


Abbildung 6: Gesamtversorgungsniveau

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem MEA-Mehrsäulenmodell.

Bemerkungen: Die Riester-Rente wird für den Eckrentner berechnet. Es wird davon ausgegangen, dass dieser bis 2008 gemäß der Riester-Treppe, ab 2009 jährlich 4 Prozent vom Bruttolohn spart. In der Ansparphase beträgt die nominale Verzinsung 4 bzw. 6 Prozent. In der Auszahlungsphase wird eine Dynamisierung der Renten gemäß der Inflationsrate von 1,2 Prozent angenommen. Die Dauer der Auszahlungsphase ist an die Entwicklung der Lebenserwartung gekoppelt.

Allerdings gilt dies erst für den Zeitpunkt, in dem die so genannte Riester-Rente voll angewandt wird. Die lange Übergangszeit bis zur vollen Einführung der Riester-Rente durch die so genannte "Riester-Treppe" bewirkt allerdings ein "Zwischentief" der Gesamtversorgung, das nur durch eine erhöhte Ersparnisbildung der Babyboom-Generation gefüllt werden kann.²¹ Hier rächt sich die späte Einführung eines Mehrsäulensystems, das z.B. in den Niederlanden und der Schweiz bereits Mitte der achtziger Jahre Gesetz wurde.

Der Zeitraum des "Zwischentiefs" hängt von der Kapitalrendite ab, siehe Abbildung 6. Bei einer Nominalverzinsung der Beiträge von 6 Prozent anstatt der angenommen 4 Prozent übersteigt die Gesamtversorgung bereits wesentlich früher das heutige Niveau der gesetzlichen Rente. Die tatsächliche Verzinsung des Produktivkapitals, abzüglich eines Kostenanteils von 2 Prozent für Verwaltung und Annuitisierung der Leibrente, lag im Mittel der Jahre 1970 bis 1995 bei etwa 4,8 Prozent, also fast genau in der Mitte zwischen den beiden in Abbildung 6 dargestellten Renditeszenarien.

Die aus dem demographischen Wandel resultierende Last für die umlagefinanzierte Rentenversicherung kann durch Reformen nicht beseitigt werden. Sie kann aber ökonomisch sinnvoll und gerechter auf die Generationen verteilt werden. Die hier vorgestellten Modifikationen der Rentenanpassungsformel, insbesondere der Nachhaltigkeitsfaktor, sowie die ergänzende private Altersvorsorge können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

_

²¹ Vgl. Birg und Börsch-Supan (1999)

Literatur

- Berkel, B., und A. Börsch-Supan (2003): Renteneintrittsentscheidungen in Deutschland: Langfristige Auswirkungen verschiedener Reformoptionen, MEA-Diskussionspapier 31-2003, Universität Mannheim.
- Birg, H., und A. Börsch-Supan (1999): Für eine neue Aufgabenteilung zwischen gesetzlicher und privater Altersversorgung, GDV: Berlin.
- Boeri, T., A. Börsch-Supan, and G. Tabellini (2002): Would you Like to Reform the Pension System? The Opinions of European Citizens. *American Economic Review*, *92*(2), 396-401.
- Börsch-Supan, A. (2000): A Model under Siege: A Case Study of the Germany Retirement Insurance System, *The Economic Journal*, 110 (46), 24-45.
- Börsch-Supan, A. (2001): Nach der Reform ist vor der Reform: Weitere Schritte für eine nachhaltige Reform der Altersvorsorge in Deutschland, In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Nr. 2, S. 159-168.
- Börsch-Supan, A. (2002): Eine Blaupause für eine nachhaltige Rentenreform in Deutschland, MEA Discussion Paper 01-02, Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographicher Wandel, Universität Mannheim.
- Börsch-Supan, A. (2003): Zum Konzept der Generationengerechtigkeit, In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 52, 221-226.
- Börsch-Supan, A., und R. Schnabel (1998): Social Security and Declining Labor Force Participation in Germany, *American Economic Review 88.2*, 173-178.
- Bonin, H. (2001): Will it last? An Assessment of the 2001 German Pension Reform, IZA Discussion Paper, (343), Bonn.
- Breyer, F. und M. Kifmann (2003): The German Retirement Benefit Formula: Drawbacks and Alternatives. DIW Discussion Paper 326, DIW Berlin.
- Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (2003): Abschlussbericht. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin.
- Oeppen, J., und J. Vaupel (2002): Enhanced: Broken Limits to Life Expectancy, *Science* 296 (5570), 1029–1031.
- Prognos (2002): Deutschland Report 2002-2020, Basel.
- Ruland, F. (2000): Neugestaltung der Rentenformel im bestehenden Umlageverfahren. Vortrag bei Speyerer Sozialrechtsgesprächen, www.vdr.de.
- Rürup, B. (2002): Schritte in die richtige Richtung Die Rentenpolitik der rot-grünen Regierung 1998-2002. Sozialer Fortschritt, Heft 11, 281-284.
- Schnabel (2001): Die Rentenreform 2001: Gutachten zur Rentabilität, Generationengerechtigkeit und den wirtschaftlichen Annahmen der Regierung. Deutsches Institut für Altersvorsorge (DIA), Köln.
- Thiede, R. (1998): Das Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung Bedeutung, Entwicklung und Missverständnisse, *Die Angestelltenversicherung* Jahrgang 45.



(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0459 vom 02.02.04

15. Wahlperiode

für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages am 11. Februar 2004 in Berlin

Berlin, 30. Januar 2004

A

Grundsätzliches / Handlungsbedarf

Der Gesetzentwurf eines "RV-Nachhaltigkeitsgesetzes" wird seinem Namen nicht gerecht.

Das vorgesehene Beitragssatzziel von 22 Prozent in 2030 bedeutet gegenüber dem laufenden Jahr eine weitere Erhöhung des Beitragssatzes um 2,5 Prozentpunkte. Damit nehmen die Zwangsabgaben für die Arbeitnehmer sowie die gesetzlichen Personalzusatzkosten für die Betriebe auf Jahresbasis und in heutigem Geldwert um zusammen rund 22 Mrd. € zu. Hinzu kommen Zusatzbelastungen für die Steuerzahler durch die Kopplung des "Allgemeinen Bundeszuschusses" an den – steigenden – Beitragssatz in Höhe von deutlich über 4 Mrd. €. Beides ist wachstums- und beschäftigungsfeindlich und gefährdet demzufolge im Widerspruch zum selbst gesetzten Anspruch die Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung.

Ziel einer <u>nachhaltigen Rentenreform</u> muss sein, den Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten zum einen baldmöglichst wieder auf deutlich <u>unter 19 Prozent</u> zu senken, und zum anderen langfristig auf <u>unter 20 Prozent</u> zu begrenzen, um noch höhere Beitragsbelastungen für Arbeitnehmer und Betriebe und damit negative Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung zu vermeiden.

Wesentliche Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen, fehlen im Gesetzentwurf. So sind zum Beispiel erneut keinerlei <u>Reformen der Hinterbliebenenversorgung</u> vorgesehen, obwohl auf diesen Bereich rund ein Fünftel aller Rentenausgaben entfallen, und obwohl hier durch sachgerechte strukturelle Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen und Anrechnungsmodalitäten der notwendige Beitragssatz langfristig um bis zu 2,0 Prozentpunkte gesenkt werden kann.

Auch wird auf eine weitere schrittweise <u>Heraufsetzung der abschlagsfreien Regelaltersgrenze</u> auf das 67.Lebensjahr verzichtet, obwohl sich dadurch der notwendige Beitragssatz langfristig deutlich verringern lässt. Dabei ist eine frühzeitige gesetzliche Festlegung auf eine solche Erhöhung der abschlagsfreien Regelaltersgrenze dringend erforderlich, damit die notwendigen <u>Verhaltensänderungen</u> in Richtung auf eine entsprechende Verlängerung der Lebensarbeitszeit bzw. Erwerbsbiografien baldmöglichst einsetzen. Außerdem darf nicht übersehen werden, dass eine Anhebung der abschlagsfreien Regelaltersgrenze ab 2011 – wie von der "Rürup-Kommission" vorgeschlagen – aufgrund der damit verbundenen höheren <u>Abschläge</u> bei vorzeitigem Renteneintritt schon ab 2006 entlastende Wirkungen für die gesetzliche Rentenversicherung hätte.

Das zeigt, dass mit dem vorgesehen Aufschub der Entscheidung über eine Heraufsetzung der abschlagsfreien Regelaltersgrenze auf das Jahr 2008, in dem die Bundesregierung einen "Bericht über die Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regelaltersgrenze" vorlegen soll, auch kurzfristig bzw. bereits im übernächsten Jahr Entlastungspotenziale für die gesetzliche Rentenversicherung verloren gehen.

Dennoch: Auch wenn das im Gesetzentwurf vorgesehene Maßnahmepaket nicht ausreicht, um die genannten bzw. unverzichtbaren Beitragssatzziele zu erreichen, sind die vorgesehenen Regelungen richtige und notwendige Maßnahmen zur Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung.

Dies gilt insbesondere für die vorgesehene Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel, obwohl die volle Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors leider durch parallele Änderungen der Rentenanpassungsformel und die Setzung zusätzlicher Randbedingungen gedämpft wird. Zu begrüßen ist vor allem auch die Streichung weiterer versicherungsfremder Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung durch den vorgesehenen Wegfall der Bewertung von Zeitung schulischer Ausbildung und der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten.

В

Einzelmaßnahmen

1. Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel

Der zusätzliche Einbau des – von der "Rürup-Kommission" und der "Herzog-Kommission" vorgeschlagenen – Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel ab 2005 zur Berücksichtigung des zunehmenden Rentner-Beitragszahler-Quotienten ist sachgerecht und unverzichtbar. Die BDA fordert schon seit vielen Jahren eine entsprechende Korrektur der Rentenanpassungsformel.

Der "Steuerungsparameter" α ist mit 0,25 allerdings <u>zu niedrig</u> angesetzt, wenn auf weitere Ausgaben senkende Strukturreformen, die über den Gesetzentwurf hinaus gehen, verzichtet wird. In diesem Fall droht ein Beitragssatzanstieg auf 22 Prozent in 2030. Allein durch eine sachgerechte <u>Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung</u> kann der notwendige Beitragssatz bis dahin um bis zu 2,0 Prozentpunkte verringert werden. Die BDA hat hierzu konkrete Vorschläge vorgelegt. Die weitere schrittweise <u>Anhebung der abschlagsfreien Regelaltersgrenze</u> ab 2011 vom 65. auf das 67. Lebensjahr bringt nach der Konzeption der "Rürup-Kommision" eine Entlastung von rund 0,6 Beitragsatzpunkten im Zieljahr 2030.

Hinzu kommt, dass die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors durch Niveausicherungsklauseln gedämpft werden soll. So ist zum einen vorgesehen, dass der aktuelle Rentenwert bei positiver Bruttolohn- und gehaltsentwicklung durch die kumulative Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors und der anderen in der Rentenanpassungsformel enthaltenen Faktoren nicht unter den jeweiligen Vorjahreswert sinken darf. Zum anderen sollen die Rentenanpassungssätze in den neuen Bundesländern nicht unter den Rentenanpassungssätzen in den alten Bundesländern liegen dürfen. Wenn diese Niveausicherungsklauseln greifen, wirkt dies sowohl kurz- als auch langfristig Beitragssatz steigernd. Damit wird das ohnehin zu hohe Beitragssatzlimit von 22 Prozent in 2030 zusätzlich in Frage gestellt.

In diesem Zusammenhang ist auch zu sehen, dass der bisher – nach Auslaufen des "Altersvorsorgefaktors" in 2010 – als "Dämpfungsfaktor" in der Rentenanpassungsformel vorgesehene Wert von 90, von dem jeweils der durchschnittliche Beitragssatz und der Altersvorsorgeteil im Zähler und Nenner subtrahiert werden, durch den Wert 100 ersetzt werden soll. Damit wird die anpassungsdämpfende Wirkung des niedrigeren Wertes bzw. "Korrekturfaktors 90" aufgehoben. Im Ergebnis bedeutet das eine weitere Beschneidung der Wirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors.

2. Orientierung der Rentenanpassungsformel an der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme

Die ab 2005 vorgesehene Ausrichtung der Rentenanpassung an der Entwicklung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und - gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer ist sachgerecht und sinnvoll.

Bei der bisherigen Orientierung an der Veränderung der "Bruttolohnund -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer" gehen auch beitragsfreie Entgelte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze, beitragsfreie Entgeltumwandlungen und Entgelte für versicherungsfreie Beamte mit in die Berechnungsgrundlage ein. Das ist <u>unlogisch</u> und systemwidrig.

Je nach der konkreten künftigen Entwicklung der beitragspflichtigen bzw. der gesamten Bruttolohn- und -gehaltssumme fallen die <u>Rentenanpassungen</u> damit – im Vergleich zum geltenden Recht – leicht geringer oder höher aus, wobei mit Blick auf die bisherigen Entwicklungen eher mit einer <u>dämpfenden Wirkung</u> zu rechnen ist. Mit dem Wegfall der beitragsfreien Entgeltumwandlung nach 2008 ist allerdings – einmalig – mit einer genau entgegen gesetzten Entwicklung zu rechnen. Hierdurch wird die Rentenanpassung in 2009 entsprechend höher ausfallen und damit den Beitragssatz nach oben treiben. Das ist neben dem unverzichtbaren Ziel, günstige Rahmenbedingungen für den Auf- und Ausbau der Kapital gedeckten Altersvorsorge zu schaffen bzw. zu erhalten ein weiterer Grund für die <u>Beibehaltung der beitragsfreien Entgeltumwandlung</u> auch über das Jahr 2008 hinaus.

3. Anhebung des Mindestalters für den Bezug einer Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit

Im Gesetzentwurf fehlt ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Anhebung aller abschlagsfreien Altersgrenzen parallel zur weiteren Entwicklung der ferneren Lebenserwartung. Die geplante isolierte Heraufsetzung des Mindestalters für den Bezug einer Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit ist hierzu keine Alternative.

Eine Heraufsetzung des <u>faktischen Renteneintrittsalters</u> bzw. der tatsächlichen Altersgrenzen findet als Maßnahme zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit bzw. zur Vermeidung falscher Frühverrentungsanreize grundsätzliche Unterstützung. Ein solcher <u>Paradigmenwechsel</u> ist vor allem mit Blick auf die demografische Entwicklung, das sich verringernde Erwerbspersonenpotenzial und die sich abzeichnenden Finanzprobleme in der gesetzlichen Rentenversicherung <u>unverzichtbar</u>.

Das geplante <u>isolierte Anheben</u> allein der Altersgrenzen für Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit kann schon deshalb zu keiner spürbaren Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters führen, weil diese Rentenarten zuletzt nur 15,5 Prozent aller Rentenzugänge ausmachten. Zudem würde sie auch lediglich für drei Jahrgänge in vollem Umfang gelten bzw. Wirkung haben. Die zwischen Anfang 2006 und Ende 2008 vorgesehene schrittweise Mindestaltersgrenzenanhebung vom 60. auf das 63. Lebensjahr passt darüber hinaus nicht zu den anderen Altersgrenzenregelungen im SGB VI (Fortgeltung des Mindestalters 60 Jahre für Frauen bis 2011 bzw. des Mindestalters 62 Jahre für langjährig Versicherte ab 2011).

Daneben ist zu beachten, dass die gesetzliche Rentenversicherung durch Maßnahmen, die allein auf einen Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters zielen, finanziell nicht entlastet werden kann, denn wegen der geltenden versicherungsmathematischen Abschläge ist der vorzeitige Rentenbezug – über die gesamte Rentenbezugszeit gesehen – kostenneutral.

Besser wäre deshalb, – entsprechend den auch von der BDA geteilten Vorschlägen der "Rürup-Kommission" – die <u>abschlagsfreie Altersgrenze</u> für alle Versichertengruppen ab 2011 schrittweise vom 65. auf das 67 Lebensjahr anzuheben und die Mindestaltersgrenzen für den vorzeitigen Rentenbezug damit mit Wirkung ab 2006 heraufzusetzen. Das vermeidet Ungleichbehandlungen, entlastet die gesetzliche Rentenversicherung bzw. Beitragszahler und gibt den betroffenen Arbeitnehmern und Betrieben – wenn hierüber frühzeitig entschieden wird – genügend Zeitvorlauf zur Anpassung der Lebens- bzw. Personalplanung.

Um den vorzeitigen Rentenbezug wirksam zu beschränken, ist außerdem eine Anhebung der Abschläge von derzeit 0,3 Prozent auf 0,5 Prozent je Monat vorgezogener Rente erforderlich. Damit werden zum einen Vorfinanzierungskosten bei den Rentenversicherungsträgern vermieden und zum anderen eindeutige Signale und Anreize für Arbeitnehmer und Betriebe zur notwendigen Verlängerung der Lebensarbeitszeit gesetzt.

4. Wegfall der Bewertung von Zeiten schulischer Ausbildung

Mit der schrittweisen Streichung der Renten erhöhenden beitragsfreien Bewertung von – derzeit – 3 Jahren schulischer Ausbildung von Anfang 2005 bis Ende 2008 wird in der gesetzlichen Rentenversicherung das fundamentale Äquivalenzprinzip von Leistung und Gegenleistung gestärkt.

Das geltende Recht stellt für die gesetzliche Rentenversicherung eine <u>versicherungsfremde Leistung</u> dar und steht im Widerspruch zum Grundprinzip der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente. Es hat zudem ein nicht vertretbares Privileg für Höherqualifizierte zur Folge.

Eine ersatzlose Streichung ist zur <u>Entlastung der Beitragszahler</u> und – vor allem auch vor dem Hintergrund der mit der demografischen Entwicklung verbundenen Belastungen – zur Begrenzung des Beitragssatzes unverzichtbar.

Die vorgesehenen <u>Ausnahmeregelungen</u> für die schulische Ausbildung an Fachhochschulen und die Teilnahme an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen stellen aber weiterhin <u>Fremdkörper</u> dar. Auch für diese Zeiten und Fälle sollte auf eine beitragsfreie Bewertung bzw. Anrechnung ganz verzichtet bzw. – ggf. mit längeren Übergangsfristen – die weitere Anwendung des geltenden Rechts zeitlich begrenzt werden.

5. Wegfall der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten

Die von Anfang 2005 bis Ende 2008 geplante schrittweise Abschaffung der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten stärkt das fundamentale Äquivalenzprinzip von Leistung und Gegenleistung in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Auch hier stellt das geltende Recht eine <u>versicherungsfremde Leistung</u> der gesetzlichen Rentenversicherung dar, die dem Grundprinzip der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente widerspricht. Der Wegfall dieser Leistung ist mit Blick auf die hohe <u>Belastung der Beitragszahler</u> mit Zwangsabgaben und notwendige Begrenzung des Beitragssatzes ohne Alternative. Folgerichtig wäre allerdings gewesen, ebenso bei den <u>beruflichen Ausbildungszeiten</u> auf eine pauschale Höherbewertung der ersten 36 Monate mit Pflichtbeitragszeiten zu verzichten bzw. – ggf. mit längeren Übergangsfristen – auch hier das Äquivalenzprinzip voll zur Geltung kommen zu lassen.

<u>Inkonsequent</u> ist zudem, die pauschale Höherbewertung bei <u>sozialen Härtefällen</u>, wie beispielsweise Frühinvalidität oder frühem Tod, beizubehalten. Zumindest sollte auch hier eine Übergangsregelung getroffen werden, welche die weitere Anwendung das geltenden Rechts zeitlich begrenzt.

6. Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage

Der geplanten Anhebung des oberen Zielwertes der Schwankungsreserve, deren unterer Zielwert durch das "Zweite SGB VI-Änderungsgesetz" auf 0,2 Monatsausgaben ab 2004 gesenkt worden ist, von 0,7 auf 1,5 Monatsausgaben kann grundsätzlich zugestimmt werden.

Auf diese Weise wird es möglich, <u>konjunkturellen Schwankungen</u> bzw. hierdurch bedingten Schwankungen bei den Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung <u>beitragssatzneutral</u> entgegenzuwirken.

Das Auffüllen der tatsächlichen Schwankungsreserve auf den – höheren – oberen Zielwert darf allerdings zum einen nicht durch <u>Beitragssatzerhöhungen</u> erfolgen. Das wäre wachstums- sowie beschäftigungsfeindlich und würde die <u>Finanzierungsgrundlage</u> der gesetzlichen Rentenversicherung – entgegen der mit dieser Maßnahme verfolgten Intention – nachhaltig schmälern.

Zum anderen macht eine solche Maßnahme – Aufstockung der Schwankungsreserve bzw. Schaffung einer Nachhaltigkeitsrücklage – nur dann Sinn, wenn die Ausgaben und Beitragssatz dämpfende Wirkung des neu in die Rentenanpassungsformel aufgenommenen Nachhaltigkeitsfaktors nicht durch "Rentenniveausicherungsklauseln" von vornherein beschnitten wird. Nach dem jetzigen Gesetzentwurf würde die Nachhaltigkeitsrücklage aber gerade dann benötigt, wenn der Nachhaltigkeitsfaktor aufgrund der vorgesehenen Ausnahmeregelungen durch die "Rentenniveausicherungsklauseln" nicht greift. Mit anderen Worten: Die Nachhaltigkeitsrücklage würde gerade für den Fall aufgebaut, dass der Nachhaltigkeitsfaktor nicht greifen soll. Mit den "Rentenniveausicherungsklauseln" wird demzufolge die übergeordnete Zielsetzung, durch eine Nachhaltigkeitsrücklage konjunkturell bedingten Mindereinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung beitragssatzneutral entgegenzuwirken wäre, ad absurdum geführt.

- - -

Prof. Dr. Winfried Schmähl Zentrum für Sozialpolitik Universität Bremen

(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0461 vom 04.02.04

15. Wahlperiode

Stellungnahme zum Entwurf eines "RV-Nachhaltigkeitsgesetzes" anlässlich der Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung am 11.2.2004

RENTENVERSICHERUNG KÜNFTIG OHNE SICHERUNGSZIEL UND BEGRENZUNG DES LEISTUNGSNIVEAUS NACH UNTEN?

- (1) Mit den Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfes wird die Strategie fortgeführt, die mit den Reformmaßnahmen des Jahres 2001 begonnen wurde: Eine weitere Reduzierung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Noch deutlicher als bisher wird, dass der Höhe des Beitragssatzes und der Einnahmeentwicklung alles untergeordnet wird, vor allem das Leistungsniveau der GRV.
- (2) Wurde anlässlich der Rentenreform des Jahres 2001 ein (Mindest-)Absicherungsniveau wenigstens noch erwähnt, so ist davon nun überhaupt keine Rede mehr. Mit einer formalen Begründung (siehe dazu Ziff. 6) ist vielmehr im Entwurf des Alterseinkünftegesetzes (Bundestags-Drucksache 15/2150) eine Neufassung des § 154 Abs. 3 SGB VI vorgesehen. Ersatzlos soll die bislang darin enthaltene Klausel gestrichen werden, nach der die Regierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen habe, wenn (in der mittleren Variante der 15-jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts) eine Eck- oder Standardrente (der 45 Entgeltpunkte zugrunde liegen) gemessen an einem durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt einen bestimmten Prozentsatz unterschreitet.
- (3) Unbeschadet der Frage, wie wirksam eine Niveausicherungsklausel faktisch ist, wird durch eine solche Regel aber doch deutlich, dass das Sicherungsniveau als relevant erachtet wird. Davon wird nun im Interesse der Fixierung auf ein "Beitragssatz-Ziel" Abschied genommen.

Auch wenn dieser Gesetzentwurf nicht Gegenstand der Anhörung am 11.2.ist, so stehen die dort vorgesehenen Regelungen in engem inhaltlichen Zusammenhang mit den Vorschlägen im Entwurf für das Nachhaltigkeitsgesetz.

Der Verzicht auf ein Leistungsziel hat u.a. zur Folge, dass die Versicherten keinen Anhaltspunkt haben für Entscheidungen über die aus ihrer Sicht für erforderlich gehaltenen Vorsorgemaßnahmen. Wie soll ein Rentenversicherter das Ausmaß der sich ergebenden "Versorgungslücke" erkennen, wenn er keine Anhaltspunkte mehr über das bekommt, was aus der GRV zu erwarten ist?

"Soziale Sicherheit" hängt nicht nur von der Höhe der Leistungen ab, sondern auch von deren Berechenbarkeit und Planbarkeit.

Hier liegt ein zentraler Unterschied zum "Rentenreformgesetz 1992" (das übrigens auch Leitschnur für die Umstellung des DDR-Rentenrechts im Zuge des Prozesses der Vereinigung war): Dort war klar geregelt, dass mit einer bestimmten Anzahl von Entgeltpunkten eine Rente zu erwarten war, die einem bestimmten Prozentsatz des jeweiligen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts entspricht.

- (4) Die primäre Aufgabe eines Alterssicherungssystems ist, dazu beizutragen, dass im Alter ein angemessenes Niveau der Einkommenssicherung erreichbar ist. Da die GRV bislang das quantitativ wichtigste Teilsystem der deutschen Alterssicherung für den weitaus größten Teil der Bevölkerung darstellt, auf dem weitere Elemente aufbauen, ist es unabdingbar, dass geklärt wird, welche Bedeutung die GRV in der Absicherung der Einkommenslage im Alter haben soll. Die Vorgabe eines Zielwertes für den Beitragssatz lässt die Frage nach dem erreichbaren Sicherungsniveau jedoch völlig offen.
- (5) Es entspricht allerdings einer gegenwärtig weit verbreiteten Tendenz, den Beitrag ins Zentrum zu rücken und das Leistungsniveau von der Einnahmesituation abhängig zu machen. Diese Entwicklung zeigt sich nicht nur in Deutschland, sondern z.B. auch auf der europäischen Ebene, wo nicht zuletzt aufgrund des Einflusses von Wirtschafts- und Finanzministern die Frage nach der "fiskalischen Nachhaltigkeit" u.a. bei der "offenen Methode der Koordinierung" im Vordergrund steht. Dieser Tendenz folgt auch die Bundesregierung mit ihrem "Nachhaltigkeitsgesetz", der Einführung eines zusätzlichen "Nachhaltigkeitsfaktors" sowie der Änderung der Fortschreibungsregel für das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt. Aber auch die Entwicklung im Bereich der mit Betrieben verbundenen Formen der Alterssicherung lässt die Beitragsorientierung in den Vordergrund treten, nicht zuletzt bei der Entgeltumwandlung.
- (6) Als Begründung für den Verzicht auf die Nennung eines Sicherungsniveaus in der GRV wird vorgetragen, dass infolge des stufenweisen Übergangs von der Ertragsanteilsbesteuerung von Renten auf die sogenannte "nachgelagerte" Besteuerung und man muss ergänzen: auch durch die stufenweise Erweiterung der Abzugsmöglichkeiten der Rentenversicherungsbeiträge im Rahmen der Einkommensbesteuerung "ein einheitliches vom Jahr des Rentenbeginns unabhängiges Nettorentenniveau nicht mehr dargestellt werden (kann)".³ Die stufenweise Einführung neuer Regelungen führt zweifellos dazu, dass ein für alle Rentenfälle (Zugänge und Bestand) einheitlicher Niveauwert unter Berücksichtigung aller Abgaben nicht vorliegt.

_

Diese wird zumeist gemessen an Beitragssätzen oder dem Anteil von (öffentlichen) Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt.

Begründung zu Art. 8 (§ 154 Abs. 3 SGB VI) des Entwurfs des Alterseinkünftegesetzes.

Doch auch bei der stufenweisen Einführung von Abschlägen von der vollen Rente, sofern die Rente vor einem jeweiligen Referenzalter (das schließlich 65 sein wird) in Anspruch genommen wird, konnte das Rentenniveau auch nur für das jeweilige – im Zeitablauf sich ändernde (!) – Referenzalter angegeben werden. Dieser Tatbestand wurde bislang allerdings nicht als hinderlich erachtet, um Aussagen über Rentenniveaus zu machen.

- (7) Es wird in der Diskussion nun immer wieder betont, allein ein "Bruttoniveau" (Bruttorente in Relation zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt) sei aussagekräftig. Doch ein Bruttoniveau mag für Finanzierungsüberlegungen aussagekräftig sein, nicht jedoch im Hinblick auf die sozialpolitisch zentrale Frage des Sicherungsniveaus im Alter. Hierfür sind vielmehr **Nettogrößen** unter Berücksichtigung aller Abgaben wichtig, da sie etwas darüber aussagen, welche Mittel für die Finanzierung der Lebenshaltung zur Verfügung stehen.
- (8) So wie z.B. bei Einführung von Abschlägen von der vollen Rente bei vorzeitiger Inanspruchnahme in das Gesetz Tabellen aufgenommen wurden, die die Höhe der Abschläge je nach Zeitpunkt des Rentenbeginns zeigten, so könnte man auch bei der stufenweisen Einführung der steuerlichen Regelungen Nettoniveaus für das jeweilige Zugangs(Kalender-)jahr ausweisen. In dieser Weise könnten auch Werte für ein nicht zu unterschreitendes Mindestniveau definiert werden oder für eine Klausel, bei deren Unterschreiten Vorschläge zu ihrer Einhaltung zu unterbreiten wären.⁴
- (9) Die Festlegung eines Sicherungsziels im Rentenreformgesetz 1992 legte es seinerzeit auch nahe, über die Rentenanpassung nicht mehr alljährlich durch ein Anpassungsgesetz zu entscheiden, sondern zur Anpassungsautomatik überzugehen, verbunden mit der Hoffnung, die GRV stärker aus der politischen Diskussion herauszuhalten. Sofern nun kein Leistungsniveau mehr explizit angegeben wäre, erscheint es ratsam, die jeweilige Anpassung nicht mehr automatisch auf dem Verordnungswege ohne Einschaltung des Parlaments durchzuführen, sondern die Konsequenzen der Entwicklung stets parlamentarisch zu diskutieren und zu entscheiden.

Wenn eine Regelbindung erfolgen soll, dann müssen auch die Ziele der Alterssicherungspolitik klar sein, deren Verwirklichung die Regel dienen soll. Und das können – wie bereits dargelegt – nicht allein Ziele sein, die sich auf die Höhe des Beitrags beziehen. Denn wenn es nur darum ginge, dann wäre **das** Alterssicherungssystem das "beste", das den niedrigsten Beitragssatz aufweist.

Die Überlegung, Niveauaussagen ohne Berücksichtigung der Wirkungen der Besteuerung (für Renten wie auch Arbeitsentgelte) zu definieren, erscheint mir als Indikator, der etwas über die Einkommenssituation auszusagen vermag, als nur sehr begrenzt geeignet angesichts der beträchtlichen Bedeutung (einkommen)steuerlicher Regelungen für das Niveau.

(10) Die verschiedentlich vorgeschlagene Beschränkung auf Bruttoniveaus verdeckt – wie erwähnt – die Einflüsse von Änderungen direkter Abgaben (Sozialbeiträge und Einkommensteuer) auf Renten bzw. Arbeitsentgelt. Jedoch sind dies nicht die einzigen für die Beurteilung der Niveaus wichtigen Einflüsse – selbst wenn man sich mit der Definition eines Eckrentenniveaus begnügt.⁵

Für die sozial- und verteilungspolitische Beurteilung von Maßnahmen in der GRV – wie allgemein in der Alterssicherung – kommt es allerdings **nicht allein auf die Wirkungen** von Maßnahmen an, die in **Alterssicherungssystemen** ergriffen werden, sondern es sind weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die unmittelbar mit Maßnahmen des Gesetzgebers zusammenhängen. Dazu gehören neben den steuerlichen Regelungen und den Sozialbeiträgen auch Bereiche außerhalb der GRV, wie z.B. Regelungen

- -**im AFG**: Welche Beiträge werden für Leistungsbezieher an die GRV abgeführt und führen dort zu Rentenansprüchen?
- im Sozialhilferecht: In welchem Umfang sind Alterssicherungsansprüche bei Sozialhilfebedürftigkeit vor Erreichen der Altersgrenze "einzusetzen"?
- in der Krankenversicherung: Definition des Leistungskatalogs, das Ausmaß von Zuzahlungen, die Höhe des Krankenversicherungsbeitrags auf Alterseinkünfte gesetzlicher, betrieblicher und privater Art.
- in der Pflegeversicherung: Leistungsumfang und Entwicklung, Höhe des Beitrags.
 Bislang fehlt es jedoch an einer Zusammenschau der Auswirkungen von Maßnahmen, die in verschiedenen Bereichen ergriffen wurden oder geplant sind im Hinblick auf die Einkommenslage im Alter. Stattdessen werden allenfalls bereichsspezifische Teilinformationen über Auswirkungen gegeben sofern überhaupt Wirkungen auf die Betroffenen dargelegt werden.
- (11) Erforderlich ist aus meiner Sicht eine **regelmäßige Verteilungsberichterstattung**, in der Auswirkungen dargestellt werden, die von bereits beschlossenen, aber vor allem auch von geplanten Maßnahmen für Personen/Haushalte/Familien ausgehen. Dabei wäre auch auf die zeitliche Entwicklung von sich kumulierenden Veränderungen einzugehen, um ggf. den Zeitpfad von Belastungen zu verändern. Diese Frage kann im Zusammenhang mit der beträchtlichen anfänglichen Anhebung des zu versteuernden Rentenanteils durch das Alterseinkünftegesetz je nach Struktur des Gesamteinkommens von Rentnern aktuell Bedeutung erlangen.⁶ Dies wäre eine wichtige Grundlage für eine sachgerechte Entscheidungsfindung, die sich nicht primär oder gar ausschließlich an den Auswirkungen für ein bestimmtes System, d.h. den Institutionen und deren Finanzlage orientiert. Diese Aufgabe sollte einem unabhängigen Sachverständigengremium übertragen werden.

Der vorgesehene Verzicht auf die Berücksichtigung schulischer Ausbildungszeiten ist ein Beispiel für eine Senkung des Leistungsniveaus der GRV, das sich nicht in der Höhe der Eckrente niederschlägt, da diese immer auf der Basis von 45 Entgeltpunkten berechnet wird. Durch den Verzicht auf die Anrechnung dieser Ausbildungszeiten tritt aber für die davon betroffenen Versicherten eine Reduzierung ihrer Rente um maximal 2,25 Entgeltpunkte ein. Für einen Rentner würde dann bei einem sonst erreichten Niveauwert von z.B. 60% dieser auf 57% sinken. Die Normierung mit 45 Entgeltpunkten verdeckt diesen Effekt.

Erwähnt sei in diesem Zusammenhang, dass aus meiner Sicht die (längerfristig angestrebte) Vollbesteuerung von Renten im Rahmen der "nachgelagerten Besteuerung" keinesfalls zwingend ist, vielmehr Differenzierungen zwischen verschiedenen Formen der Altersvorsorge konzeptionell begründbar sind. Vgl. dazu Winfried Schmähl, Steuerliche Behandlung von Altersvorsorge und Alterseinkünften, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg. (2003), S. 22-29. Verteilungspolitisch relevant ist auch, dass künftig an die Stelle eines relativen und damit dynamischen Freibetrags (wie ihn ein Ertragsanteil darstellt) ein in absoluter Höhe fixierter und damit statischer Freibetrag tritt.

- (12) Die Forderung, Sicherungsniveaus explizit als Ziel zu benennen, heißt nicht, die Finanzierung (oder auch das Verhältnis zwischen Finanzierungsbeitrag und Leistung) unberücksichtigt zu lassen. Allerdings ist die alleinige Fixierung auf ein Beitragsziel ökonomisch wie politisch als Grundlage für Entscheidungen über soziale Sicherung unangemessen. Die Akzeptanz von Abgaben hängt nicht zuletzt davon ab, welche Gegenleistung erwartet wird und wie "sicher" diese eingeschätzt werden. Die Entwicklung der letzten Jahre hat deutlich gemacht, dass diese Erwartungssicherheit von vielen Seiten gezielt untergraben wurde. Spiegelt sich das in Umfragen wider, so wird daraus dann die Notwendigkeit einer weiteren Strukturänderung in der Alterssicherung abgeleitet: Man müsse verstärkt von der Umlagefinanzierung zu über Kapitalmärkte abgewickelten Formen der sozialen Sicherung übergehen als ob dies a priori bereits mehr Sicherheit erwarten ließe. Dabei bleiben die Folgen für die Absicherung im Alter und die im Zweifel deutlich zunehmende Einkommensungleichheit in aller Regel ausgeblendet.
- (13) Alterssicherung wird in einer deutlich alternden Bevölkerung teurer, unabhängig von der Art des Finanzierungsverfahrens (Umlage- oder Kapitalfundierung). Die Tatsache, dass Alterssicherung teurer wird, dient aber vor allem als Begründung für die Forderung, die Beiträge in der GRV dürften ein bestimmtes Niveau nicht übersteigen. Da mit der "Deckelung" des Beitrags im umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherungssystem aber in einer alternden Bevölkerung eine Reduzierung des Absicherungsniveaus verbunden ist, folgt daraus, dass dann soll ein bestimmtes Sicherungsniveau im Alter realisiert werden –, höhere Abführungen für kapitalfundierte Formen erforderlich sind. D.h. also, dass die Versicherten nicht entlastet, sondern angesichts von Übergangskosten bei partiellem Wechsel des Finanzierungsverfahrens sogar über längere Zeit zusätzlich belastet werden.

Der entscheidende Aspekt, der hinter der Fokussierung auf das Beitragssatz-Ziel in der GRV steht, ist also **nicht** die Höhe der Vorsorgeaufwendungen **für die Versicherten, sondern** die Höhe der **Arbeitgeberbeiträge** als Teil der Lohn(neben)kosten. Wenn dies allerdings der zentrale Aspekt ist, dann ist darauf zu verweisen, dass seit langem die Möglichkeit besteht, eine **spürbare Senkung der Arbeitgeberzahlungen** dadurch zu erreichen, dass Ausgaben in der Sozialversicherung – auch in der Rentenversicherung – dem jeweiligen Aufgabenzweck adäquat finanziert werden. D.h. dass Maßnahmen der (interpersonellen) Umverteilung, die über die Sozialversicherung abgewickelt werden, in höherem Maße aus dem Steueraufkommen und nicht aus lohnbezogenen (lohnkostenerhöhenden) Beiträgen finanziert werden. Das Lohnkostenargument wird jedoch allein herangezogen, um Reduzierungen des Leistungsniveaus in der GRV zu fordern bzw. zu begründen – was dann wiederum zusätzliche kapitalfundierte Vorsorge zum Ersatz der reduzierten umlagefinanzierten Leistungen notwendig macht.

(14) In der Öffentlichkeit sind Überlegungen aus Regierungskreisen bekannt geworden, zusätzliche **Maßnahmen zugunsten Kindererziehender** durch eine Reduzierung von Leistungen für Hinterbliebene zu finanzieren. Leistungen zugunsten Kindererziehender werden allerdings unstrittig als familienpolitische Leistungen angesehen und sind aufgabenadäquat aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren (was bei den Kindererziehungszeiten auch erfolgt). Wenn nun Mittel der Hinterbliebenenversorgung für Leistungen an Kindererziehende eingesetzt werden sollen, so macht das deutlich, dass offenbar auch in Regierungskreisen die Hinterbliebenenrenten als Maßnahme der interpersonellen Umverteilung gesehen werden. Allerdings wäre dann hieraus die Folgerung zu ziehen, dass zumindest stufenweise Hinterbliebenenrenten aus allgemeinen Haushaltsmitteln und nicht – wie gegenwärtig – überwie-

gend aus lohnbezogenen Beiträgen zu finanzieren sind.⁷ Damit könnten auch die Lohnnebenkosten (über geringere Arbeitgeberbeiträge) spürbar gesenkt werden.

(15) Daraus folgt: Es wäre **ohne eine Erhöhung der Beitragssätze** – also auch der Arbeitgeberzahlungen – über das derzeit politisch postulierte Maß hinaus ein Sicherungsniveau in der GRV zu realisieren, das tatsächlich für langjährig Versicherte deutlich über dem Niveau der bedarfsorientierten Grundsicherung läge und **ein Aufrechterhalten des lohn- und beitragsbezogenen GRV-Systems erlaubte**.

Dies macht deutlich, dass es entgegen der dem Gesetzentwurf zugrundeliegenden Auffassung durchaus **Alternativen** zu der dort gewählten Strategie der weiteren tiefgreifenden Leistungsreduktion in der GRV gibt.

Änderungen der Rentenformel mit der Konsequenz weiterer Niveausenkungen

(16) Einfügung eines "Nachhaltigkeitsfaktors" in die Rentenformel (§ 68 Abs. 4). Dieser Faktor dient ausschließlich dazu, den Anstieg der individuellen Rentenzahlungen und der Rentenausgaben "nachhaltig" zu reduzieren. Für den Faktor wird zwar eine inhaltliche Begründung geliefert (er berücksichtige die Veränderung des Rentnerquotienten, für dessen Entwicklung viele Faktoren maßgebend sind). Betrachtet man jedoch die Formel, so zeigt sich, dass diese Begründung eher als ein "Verkaufsargument" anzusehen ist. Denn die Wirkung des Faktors wird maßgebend bestimmt durch einen Gewichtungsfaktor. Er wird im Gesetz mit 0,25 spezifiziert und dient allein dazu, den vorgegebenen Beitragssatz in der GRV (z.B): 22% im Jahre 2030) unter Berücksichtigung der sonstigen zugrunde gelegten Annahmen zu erreichen. Dieser Gewichtungsfaktor ist also eine reine Steuerungsgröße. Man hätte folglich auch mit nahezu beliebig anders definierten Faktoren das gleiche Ergebnis mit einem jeweils anderen Gewichtsfaktor erreichen können. (Nur um die Beliebigkeit zu illustrieren, so könnte die Einhaltung des Beitragsziels auch auf der Basis eines Faktors erfolgen, der auf der Zahl von Geburten oder von Störchen basiert.)

Der neue – von der Nachhaltigkeitskommission Nachhaltigkeitsfaktor getaufte – Faktor ist also gleichermaßen manipulationsanfällig wie der "Altersvorsorgeanteil", der 2001 in die Formel eingeführt wurde und dort erhalten bleibt. Er wird aber (entgegen früher erfolgten Beratervorschlägen) nicht über die 4 Prozent hinaus angehoben – wohl wegen des Auseinanderklaffens von "gewünschter" und bislang tatsächlich erfolgter privater Vorsorge.⁸

(17) Neue **Fortschreibungsformel für das Arbeitsentgelt** bei der Ermittlung des "aktuellen Rentenwerts" (§ 68, Abs. 2 und 7)

Es ist vorgesehen, die Lohnkomponente im Zusammenhang mit der Fortschreibung des "aktuellen Rentenwerts" (des dynamischen Faktors in der Rentenformel) nicht mehr auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes (Bruttolohn-

Dieser vom Verfasser seit langem vertretenen Auffassung folgte inzwischen auch ein Teil der vom Bundestag eingesetzten Enquête-Kommission "Demographischer Wandel" Schlussbericht der Enquête-Kommission "Demographischer Wandel", Bundestags-Drucksache 14/8800 vom 28.3.2002.

Darüber hinaus wird der Bruch in der Rentenformel, der 2001 in der Formel für die Zeit nach 2009 angelegt war (weil dann der Wert 100, von dem der Altersvorsorgeanteil und der jeweilige Beitragssatz zur GRV abgezogen wird, durch 90 ersetzt werden sollte) nun im Zuge der weiteren "Ergänzung" der Formel beseitigt. Auf Nachteile, die mit der 2001 gewählten Regelung verbunden waren, hatte ich in meiner Stellungnahme zur seinerzeitigen Anhörung deutlich hingewiesen. Eine Veröffentlichung der Stellungnahme erfolgte in Winfried Schmähl, Plädoyer für eine einheitliche und verständliche Rentenformel, in: Sozialer Fortschritt, 50. Jg., Heft 1, Januar 2001, S. 1-5.

und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigen Arbeitnehmer) zu ermitteln, sondern zusätzlich Daten der Versicherungsträger u.a. über das den Pflichtbeiträgen zugrundeliegende Bruttoentgelt heranzuziehen. Dieses Anliegen ist angesichts z.T. beträchtlicher Differenzen zwischen der Entwicklung der Gesamtrechnungsinformationen und den für die Einnahmeentwicklung maßgebenden Daten der versicherungspflichtigen Entgelte im Prinzip zu begrüßen. Auf die Diskrepanzen hatte ich bereits 1984 hingewiesen und vorgeschlagen, "die Fortschreibung des Durchschnittsentgelts ... auf statistische Informationen über die versicherten Arbeitnehmer zu stützen und von den bisher dazu (ersatzweise) verwendeten Durchschnittsangaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abzugehen."9

Allerdings wird bei der konkreten Umsetzung im Gesetzentwurf nicht unmittelbar auf Versicherungsdaten zurückgegriffen, sondern von den bisherigen Ausgangsdaten des Statistischen Bundesamtes in einem nicht ohne weiteres einsichtigen Rechenprozess ein Korrekturfaktor ermittelt. Außerdem werden unterschiedliche Datenquellen bei der Ermittlung der Arbeitsentgelte einerseits, der Zahl der Beitragspflichtigen andererseits (um die Durchschnittsentgelte zu errechnen) verwendet. Auch diese Wahl ist nicht unmittelbar verständlich.

Der Eindruck drängt sich auf, dass dieses komplizierte Verfahren gewählt wurde, um die Ausgangsformulierung "Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer" in § 68 formal nicht zu ändern, obgleich inhaltlich eine Änderung vorgenommen wird.

Im Unterschied zur Formel für den aktuellen Rentenwert (§ 68 Abs. 5), die explizit ins Gesetz aufgenommen wurde, fehlt eine solche unmittelbar nachvollziehbare Formel für die Entwicklung der Lohngröße (im Gesetz als BE bezeichnet).

(18) Durch die Neuformulierung des Fortschreibungsfaktors für die Lohnkomponente in der Rentenformel wirken sich nun auch Änderungen im Ausmaß der Entgeltumwandlung auf die Rentenanpassung aus. Eine (stärkere) Nutzung dieser Möglichkeit reduziert also nicht allein den individuellen, in der GRV erreichbaren Entgeltpunkt und die Beitragseinnahmen der GRV (wie auch anderer Sozialversicherungsträger), sondern senkt jetzt auch den aktuellen Rentenwert für alle derzeitigen und künftigen Rentner, also auch für solche Versicherte, die diese Möglichkeit der Entgeltumwandlung nie nutzen konnten.

Hier wird also das Niveau der GRV durch die Rentenformel zusätzlich reduziert – neben der Berücksichtigung des Altersvorsorgeanteils und des neuen Nachhaltigkeitsfaktors.

(19) Offen bleibt noch, ob diese Neudefinition der Lohnkomponente auch Konsequenzen für die Definition des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts bei der Berechnung der Entgeltpunkte haben soll.

(20) Zur Neuformulierung der Rücklagenvorschrift

Die inzwischen auf ein als unzureichend anzusehendes Minimum reduzierte Mindestrücklage in der GRV führt dazu, dass bereits leichte Abweichungen zwischen den vorausgeschätzten und der Festlegung des Beitragssatzes zugrunde gelegten ökonomischen Annahmen sowie den tatsächlich realisierten Werten immer wieder Diskussionen über die Finanzierbarkeit der GRV zur Folge haben. Die permanente Diskussion über die Finanzierung der GRV (und die "Sicherheit" der Renten) untergräbt immer weiter die Akzeptanz dieses Systems (was allerdings von manchen Akteuren aus verständlichem Interesse durchaus begrüßt wird).

Winfried Schmähl, Lohn- und beschäftigungsstatistische Grundlagen zur adäquaten Ermittlung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts in der Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 1984, S. 187-201, wiederabgedruckt in: W. Schmähl, Beiträge zur Reform der Rentenversicherung, Tübingen 1988, S. 126-143 (hier S. 143).

Trotz der Umbenennung der "Schwankungsreserve" in "Nachhaltigkeitsrücklage" bleibt es nach dem Entwurf der Regierung allerdings bei dem unzureichend niedrigen Wert der Mindestrücklage. Allein der obere Wert des Korridors, innerhalb dessen sich die Rücklage bewegen kann, soll auf 1,5 Monatsausgaben erhöht werden (bezeichnet wird dieser obere Wert nun – man beachte die Formulierung – als "Höchstnachhaltigkeitsrücklage", § 158). Mit diesem dadurch geschaffenen "nachhaltig (!) ausreichenden Korridor" – so die Gesetzesbegründung – seien die Voraussetzungen gegeben, dass die Rücklage ihre bisherige Funktion erfüllen könne. Um dies allerdings zu erreichen wäre **notwendig**, dass auch die **Mindestreserve spürbar angehoben** wird. Soll dies nicht durch Erhöhung des Beitragssatzes realisiert werden, wäre zumindest eine Regelung vorzusehen, dass bei sich verbessernder Finanzlage die Mindestreservenvorschrift allmählich erhöht wird (etwa auf 0,75 bis 1,0 Monatsausgaben). Eine ausreichend bemessene Rücklage und ein Korridor, innerhalb dessen die Rücklage schwanken kann, soll ja dazu dienen, eine Verstetigung in der Entwicklung des Beitragssatzes zu erreichen und der stets neu aufflammenden Diskussion über die "Tragfähigkeit" der GRV mit entgegen zu wirken.

GESAMTBEURTEILUNG

(21) Die jetzt vorgesehenen Maßnahmen verstärken "nachhaltig" die Tendenz zur Senkung des Sicherungsniveaus in der GRV. ¹⁰ Damit geht eine "nachhaltige" Auszehrung und Transformation der GRV einher, ohne dass diese Wirkung offen angesprochen wird. Denn die Folge der verschiedenen seit 2001 ergriffenen bzw. vorgesehenen Maßnahmen ist eine schleichende Aushöhlung des lohn- und beitragsbezogenen gesetzlichen Rentenversicherungssystems.

Folgt man den vom VDR vorgelegten Berechnungen, ¹¹ nach denen das Nettorentenniveau eines Eck- oder Standardrentners (45 Entgeltpunkte), dessen Rente 2030 beginnt, auf 52,2 Prozent sinken würde, dann wären rd. **35 Entgeltpunkte** erforderlich, um eine Rente in Höhe der bedarfsorientierten Grundsicherung zu erhalten (wenn diese auch künftig auf dem derzeitigen relativen Niveau bleibt). D.h. ein Durchschnittsverdiener benötigte nicht – wie heute – etwa 26, sondern 35 Versicherungsjahre, um eine Rente zu erhalten, die der Armutsvermeidung dient. Wer unterdurchschnittlich verdient, benötigte entsprechend mehr an Versicherungsjahren.

Es ist somit absehbar, dass angesichts der Leistungsreduktionen wie auch sich ändernder Erwerbsbiographien ein **großer Teil von Versicherten** selbst nach langjähriger Beitragszahlung aus der gesetzlichen Rentenversicherung nur noch eine **Rente** wird erwarten können, die sich **kaum von dem unterscheidet, was ohne Vorleistungen aus bedürftigkeitsgeprüften Systemen erreichbar** ist, die ihre Funktion zur Armutsvermeidung erfüllen sollen. Dann wäre aber eine GRV – mit enger Beziehung zwischen Vorleistung und späterer Gegenleistung und der Aufgabe, zu einer Einkommensverstetigung im Lebensablauf beizutragen – ökonomisch und politisch nicht mehr aufrechtzuerhalten. Sie würde dann wohl abgelöst durch eine primär Armutsvermeidung anstrebende und stark umverteilend wirkende Basisrente. Diese stand am Beginn der deutschen Sozialversicherung **Ende des 19. Jahrhunderts**. Der Schritt dahin zurück wäre eine bemerkenswerte "Modernisierung".

Diese Entwicklung wird zwar nicht durch eine Entscheidung für eine solche Systemtransformation eingeleitet – vielmehr wird dies gerade bestritten –, jedoch wird sie durch die Maßnahmen faktisch bewirkt.

Im Zusammenhang mit den Vorschlägen der "Nachhaltigkeitskommission" hatte ich darauf hingewiesen, dass die dort vorgesehenen Vorschläge unter Berücksichtigung der steuerlichen Regelungen der Altersvorsorge und der Alterseinkünfte wie auch einer höheren Belastung von Rentnern durch Maßnahmen im Gesundheitswesen zu einem Netto-Eckrentenniveau bis unter 50 Prozent im Jahr 2030 für einen Zugangsrentner führen könnte. Würden die vorgesehenen Regelungen bereits heute gelten, so würde z.B. statt einer Rente von 1200 Euro nur eine solche von etwa 800 Euro gezahlt.

¹¹ Stellungnahme zum Entwurf des Alterseinkünftegesetzes für die Anhörung am 28.1.2004.



Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

IAB Weddigenstraße, 90327 Nürnberg

Herrn Klaus Kirschner Deutscher Bundestag Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Platz der Republik

11011 Berlin

Ihr Zeichen: Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: WIL (Bei jeder Antwort bitte angeben)

Name: Nathalie Degenhardt Telefondurchwahl: 0911 179 3028 Telefax: 0911 179 3380

E-Mail: Nathalie.Degenhardt@iab.de

Datum: 04. Februar 2004

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung zum "Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)"
-BT-Drs.15/2149

(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0462 vom 04.02.04

15. Wahlperiode

Sehr geehrter Herr Kirschner,

herzlichen Dank für Ihre Einladung zur Teilnahme an der Anhörung zum Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz.

Das IAB hat seine Erkenntnisse sowohl hinsichtlich der demographischen Entwicklung als auch der langfristig erwartbaren quantitativen Arbeitsmarktentwicklung Anfang 2003 der "Rürup -Kommission" in einer schriftlichen Stellungnahme zur Verfügung gestellt. Diese Ergebnisse wurden auch im Rahmen des von der Rürup -Kommission veranstalteten Hearings zur Validierung der ökonomischen Grundannahmen in die Diskussion eingebracht. Zu Ihrer Information haben wir unsere Stellungnahme als Anlage beigefügt. Darüber hinausgehende Erkenntnisse liegen dem IAB zur Zeit nicht vor.

Da das IAB im Moment weder neue Langfristprojektionen vorlegen kann noch Finanzierungsfragen der Rentenversicherung zu seinen Forschungsthemen gehören, bittet es um Ihr Verständnis, dass es auf eine Teilnahme an der Anhörung verzichtet.

Mit freundlichen Grüßen

Mhril Walwer

IAB

Arbeitsbereich VI/1

(Johann Fuchs, Tel.: 5216; Peter Schnur, Tel.: 3071; Gerd Zika, Tel. 3072)

Eckdaten und Ergebnisse vorliegender Langfristprojektionen des IAB

(Ausarbeitung für die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme)

Vorbemerkung

Bei den längerfristigen Vorhersagen des IAB handelt es sich um bedingte Prognosen. Das IAB erwartet nur dann, dass die gemachten Vorhersagen eintreffen, wenn bestimmte, möglichst genau benannte Bedingungen gelten und über den Projektionszeitraum Bestand haben. Es handelt sich dabei also immer um "Wenn – Dann" – Aussagen.

Derartige Langfristprojektionen wollen und können nicht die Zukunft abbilden und eine wahrscheinliche, gleichsam unbeeinflussbare Entwicklung vorhersagen. Ihre Qualität kann daher auch nicht daran gemessen werden, ob sie sich in der zukünftigen Wirklichkeit erfüllen. Vielmehr liegt der Sinn von Projektionen gerade darin, dass sie bei politischen Entscheidungen einbezogen und dadurch unerwünschte Entwicklungen vermieden werden. Eine solche "Selbstzerstörung" kann also geradezu erwünscht sein. Bleiben diese Vorbehalte bewusst, so sind Projektionen sogar gerade dann nützlich und legitim, wenn ihre Vorhersagen die spätere Wirklichkeit verfehlen, weil z.B. die Politik auf die Vorhersage eines drohenden Arbeitsmarktungleichgewichts mit Gegenmaßnahmen reagiert hat.

Ein Ziel der IAB-Langfristprojektion ist die Bilanzierung des Arbeitsmarktgeschehens. Die langfristige Arbeitsmarktvorausschau im IAB besteht daher aus zwei Komponenten: Der Vorausschätzung des Arbeitskräfteangebots und des Arbeitskräftebedarfs. Bei der Projektion des Arbeitskräfteangebots stehen Analysen der demographischen Entwicklung, der Erwerbsbeteiligung und der Entwicklung des Wanderungssaldos im Vordergrund. Auf der Nachfrageseite sorgen insbesondere die Unsicherheiten bezüglich möglicher Auswirkungen der z.T. gravierenden Strukturveränderungen aufgrund des technischen Wandels und der Globalisierung (einschl. der Europäischen Integration) für Informationsbedarf.

Während die vorliegende IAB-Langfristprojektion des Arbeitskräftebedarfs die beiden letzten Revisionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes berücksichtigt,1 konnte bei der derzeit im IAB verfügbaren Vorausschätzung des Arbeitskräfteangebots diese Revisionen noch nicht mit einbezogen werden. Daher lässt sich das eigentliche Ziel der Langfristprojektion, die Bilanzierung des Arbeitsmarktgeschehens zum jetzigen Zeitpunkt nicht realisieren.

Auch liegen im IAB keine langfristigen Projektionen zur Entwicklung der Erwerbstätigen differenziert nach der Stellung im Beruf vor (Arbeiter, Angestellte, Beamte, Selbständige und Mithelfende Familienangehörige).

IAB-Projektion des Arbeitskräftebedarfs bis 2015

Die Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt ist mehr noch als in früheren Zeiten von einer Reihe nur schwer kalkulierbarer Entwicklungen geprägt. Folgende – exemplarisch herausgegriffene – Stichworte mögen dies verdeutlichen: Nahost-Konflikt, Terrorismus, internationale Finanzkrisen. Aber auch die weiter fortschreitende Globalisierung, neue technische Entwicklungslinien, grundlegende Veränderungen der Demographie und die noch nicht voll bewältigten Folgen der Vereinigung sind erhebliche Unwägbarkeiten, die die Abschätzung künftiger Entwicklungen über einen längeren Zeitraum erschweren. Daher hält das IAB auf der Arbeitskräftebedarfsseite einen Projektionshorizont, der über das Jahr 2015 hinausgeht, für nicht vertretbar.

Grundannahmen und gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Unverzichtbar für längerfristige Arbeitskräftebedarfsprojektionen ist eine solide Wirtschaftsprojektion, die so weit wie möglich den Strukturwandel nach Sektoren und die Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung berücksichtigt. Die hier vorgelegten Ergebnisse wurden mit Hilfe des IAB/INFORGE-Modells erarbeitet. Das IAB/INFORGE-Modell ist ein auf dem Gütermarkt nach Sektoren tief disaggregiertes Modell für Gesamtdeutschland, das zudem Teil des internationalen Modellverbundes GLODYM ist, wodurch die wirtschaftliche Verflechtung Deutschlands mit der übrigen Welt berücksichtigt wird.

¹ Das Statistische Bundesamt hat die Zahl der Erwerbstätigen in einem ersten Schritt im April 1999 und mit einer zweiten Korrektur im August 2000 z.B. für das Jahr 1998 um rd. 3,6 Mio. Personen nach oben korrigiert, um die sog. geringfügige Beschäftigung angemessen zu berücksichtigen.

Mittel- und längerfristig hängt das Wachstum der deutschen Wirtschaft vor allem davon ab, wie die Bundesrepublik mit den Herausforderungen fertig wird, die sich aus den weltwirtschaftlichen und europäischen Veränderungen sowie aus dem technologischen und demografischen Wandel ergeben.

Die vorliegende Projektion geht von folgenden Rahmenbedingungen bzw. Grundannahmen aus:

- Mit etwa 3% jährlichem Wachstum für die weltwirtschaftliche Entwicklung und 5% für den Welthandel werden die Perspektiven bis 2015 von dem internationalen Modellverbund GLODYM relativ günstig eingestuft, liegen aber etwas niedriger als in der Vergangenheit.
- Ähnliches gilt für die Veränderungen in Westeuropa, das auch künftig der weitaus wichtigste Handelspartner Deutschlands bleiben wird. Mit durchschnittlich etwa 2% wird dessen Wirtschaftswachstum etwas niedriger eingeschätzt als die Weltentwicklung. Überdurchschnittliche und im Verlauf der Projektionsperiode tendenziell steigende Zuwächse werden demgegenüber für die mittel- und osteuropäischen Reformländer angenommen. Dies dürfte für Deutschland Vorteile bringen, das mit seiner Industriestruktur stark auf Investitionsgüter ausgerichtet ist.
- Die Bevölkerungszahl wird sich im Projektionszeitraum bei einem positiven Wanderungssaldo von 100 Tsd. pro Jahr insgesamt um über 2,5 Mio. verringern. Für die Wachstumsaussichten problematischer dürfte jedoch der Alterungsprozess sein, der unter "Status-quo-Bedingungen" zu einem massiven Anstieg der Beitragssätze zur Sozialversicherung führen würde. In der Projektion wird jedoch von einer nur marginalen Erhöhung der Abgabensätze ausgegangen. Dies setzt u.a. Leistungsanpassungen sowie eine Stärkung der Selbstvorsorge durch Rückführung der Versicherungssysteme auf Kernrisiken voraus.
- Von Seiten der Tarifpolitik so die Annahme bleiben die Lohnsteigerungen insgesamt moderat und werden im Durchschnitt unter dem Anstieg der nominalen Arbeitsproduktivität liegen, so dass die realen Lohnstückkosten zurückgehen.
- Die durchschnittliche Arbeitszeit wird sich per Annahme bis 2010 j\u00e4hrlich um 0,5% verringern, wobei sich dieser R\u00fcckgang wahrscheinlich nicht aus allgemeinen Arbeitszeitverk\u00fcrzungen, sondern vornehmlich aus der Verbreitung verschiedener Arbeitszeitmodelle mit wachsender Teilzeitbesch\u00e4ftigung ergibt. Ab 2010 ist in der Projektion keine weitere Arbeitszeitverk\u00fcrzung unterstellt.
- Für die Finanzpolitik wird davon ausgegangen, dass zugesagte Konsolidierungsziele (weitgehend ausgeglichener Haushalt ab 2004) im großen und ganzen erfüllt werden. Dies ist nur möglich, wenn der Staat auf der Ausgabenseite restriktiv verfährt und auf der Einnahmeseite die beschlossenen Steuersenkungen 2003 und

2005 durch Abgabenerhöhung an anderer Stelle kompensiert. So wurden in der Projektion die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bis 2015 deutlich heruntergefahren.

Tabelle 1: Ergebnisse für Deutschland insgesamt

Istwerte Jahr				2000	Proje		2015	durchschnittlich - jährlic Wachstumsraten					
								lstv 1991/ 1995	verte 1995/ 2000	2000/ 2005		ektion	2000/ 2015
			ausge	wählte A	Arbeits	narktgı	rößen						
Erwerbstätige in 1000 Personen	38454	37382	38706	38717	38698	39133	39697	-0,7	0,7	0,0	0,2	0,3	0,2
Jahresarbeitszeit in Std.	1496	1463	1400	1400	1365	1330	1330	-0,6	-0,9	-0,5	-0,5	0,0	-0,3
Bruttolohn je Stunde in €	13,25	16,44	18,16	18,04	19,97	22,62	26,66	5,5	2,0	2,1	2,5	3,3	2,6
Erwerbstätigenproduktivität in €*)	44489	48186	50871	50905	53650	58322	64020	2,0	1,1	1,1	1,7	1,9	1,5
Lohnstückkosten in %	54,4	61,7	61,7	61,4	63,4	64,4	69,4	3,2	0,0	0,6	0,3	1,5	0,8
Staatssektor in Mrd. €													
Direkte Steuern	169,3	198,7	251,6	226,0	270,6	288,7	250,4	4,1	4,8	3,7	1,3	-2,8	0,7
Indirekte Steuern	136,7	171,7	203,6	209,0	229,0	265,5	318,5	5,9	3,5	1,8	3,0	3,7	2,8
Geleistete Sozialbeiträge	288,6	374,7	415,8	426,7	465,5	519,3	618,9	6,7	2,1	1,8	2,2	3,6	2,5
Empfangene Sozialleistungen	261,5	351,8	411,0	420,1	475,5	561,0	656,5	7,7	3,2	2,5	3,4	3,2	3,0
			w	/irtschaft	tliche E	ckdate	n						
Bruttoinlandsprodukt, real in Mrd. €	1711	1801	1969	1971	2076	2282	2541	1,3	1,8	1,0	1,9	2,2	1,7
		1	Anteile in	1 % (BIP =	= 100%)								
priv. Verbrauch	56,5	56,9	56,3	56,4	56,9	58,8	61,3						
Staatsverbrauch	19,1	19,8	19,3	19,2	18,0	15,9	13,4						
Anlageinvestitionen	22,9	22,4	22,5	22,4	20,8	21,2	22,5						
Ausrüstungsinvestitionen	10,1	8,1	10,1	10,1	10,0	11,1	13,1						
Bauinvestitionen	12,8	14,4	12,3	12,3	10,8	10,1	9,4						
Export	24,2	24,5	33,5	33,3	37,4	39,8	42,1						
Import	23,1	23,8	31,6	31,3	33,2	35,7	39,3						
Inflationsrate	3,5	1,8	1,9	1,6	1,6	1,6	2,0						
	13,2	11.3	9,8	9.6	9,3	7,9	6,9						
Sparquote der privaten Haushalte Diskontsatz	,	3.9		-,-	,								
	6,9	- , -	3,5	4,2	3,5	3,3	3,6						
Neuverschuldungsquote ^{→)}	-3,0	-10,0	1,2	0,9	0,3	0,3	0,1						

^{*)} Reales Bruttoinlandsprodukt bezogen auf die Zahl der Erwerbstätigen.

Tabelle 1 zeigt, wie sich – unter diesen Rahmenbedingungen – wirtschaftliche Eckdaten und die Beschäftigung in Deutschland bis zum Jahr 2015 schätzungsweise entwickeln werden. Im langfristigen Durchschnitt der kommenden anderthalb Jahrzehnte wird das jährliche Wachstum des Bruttoinlandsproduktes gegenüber dem Wachstum der neunziger Jahre (ca. 1,6%) nahezu unverändert bleiben (ca. 1,7%), wobei das relativ schwache Wachstum bis 2005 nicht zuletzt auch auf die (unterstellte) Konsolidierung des Staatshaushaltes zurückzuführen ist. Das Konsumwachstum verlagert sich vom Staat, dessen Verbrauch real stagniert, auf die privaten Haushalte, deren Verbrauchszuwachs über dem des Bruttoinlandsprodukts liegen wird. Die Ausrüstungsinvestitionen beschleunigen ab 2005 ihr Wachstum auf die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts, was einen langfristig stabilen Kapitalkoeffizienten impliziert. Die Bauinvestitionen werden stagnieren. Sowohl die Exporte als auch die Importe werden in Zukunft immer noch deutlich stärker steigen als das Bruttoinlandsprodukt, wobei das

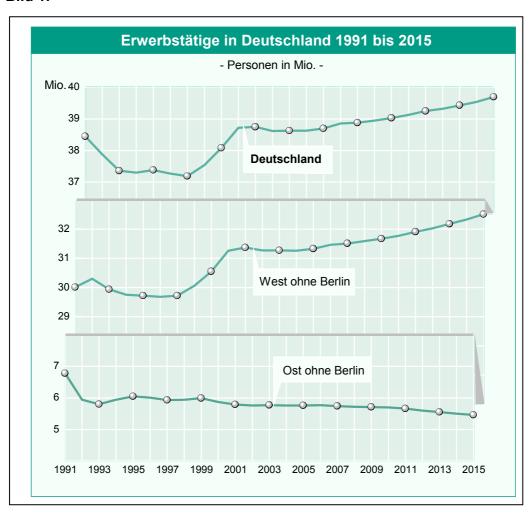
[&]quot;) Finanzierungssaldo des Staates bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt; 1995: Übernahme der Verbindlichkeit der Deutschen Bahn und der Treuhandanstalt. 2000: Ohne Berücksichtigung der UMTS-Erlöse hätte sich eine Neuverschuldungsquote von -1,51 ergeben.

Wachstum der Importe knapp unter dem der Exporte zurückbleibt. Globalisierung schreitet also voran, wenn auch weniger schnell.

Auf technologischem Gebiet wird Deutschland – nicht zuletzt wegen seiner relativ hohen Arbeitskosten – Produktionsstandort für hochwertige, innovative Erzeugnisse bleiben. Für die Projektionsperiode insgesamt gesehen, gehen wir aufgrund relativ niedriger Zinsen, insgesamt mäßiger Lohnentwicklung und moderater Preissteigerungen von einem relativ günstigen Investitionsklima aus. Dadurch wird die Diffusion technischer Neuerungen in neue Produkte und neue Produktionsprozesse gefördert.

Aus der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktion und den Produktivitätstendenzen ergeben sich die in der Tabelle genannten Veränderungen der Erwerbstätigenzahlen. Die Gesamtzahl der Erwerbstätigen wird in Deutschland bis 2005 annähernd wieder das Niveau von 2000 erreichen und danach bis 2015 um etwa eine Million zunehmen.

Bild 1:



Entwicklung in den alten und neuen Bundesländer

Basis für die Projektionsergebnisse ist Deutschland insgesamt. Daher müssen die Aussagen zur Entwicklung Ostdeutschlands immer im Kontext der erwarteten Entwicklung für Westdeutschland gesehen werden. Die folgenden Aussagen zur Entwicklung in West- und Ostdeutschland ergeben sich dadurch, dass die Zahlen für Gesamtdeutschland mit Hilfe von Daten der Statistischen Landesämter aufgeteilt wurden. Dies bewirkt aber auch, dass Berlin nicht in Ost- und Westberlin getrennt werden kann, so dass sich die folgenden Ergebnisse nur für Westdeutschland ohne Berlin und Ostdeutschland ohne Berlin gelten.

Tabelle 2: Ergebnisse für Ost- und Westdeutschland

		stwerte	1		Proje	ktion			durch	nschnitt	lich, jäh	rliche	
Jahr	1991	1995	2000	2000	2005	2010	2015		Wachstumsraten				
								Istwerte Projektion				ektion	
								1991/ 1995	1995/ 2000	2000/ 2005	2005/ 2010	2010/ 2015	2000/ 2015
								1000	2000	2000	20.0	20.0	2010
			Erv	verbstäti	ige in 1	000 Pe	rsonen						
Deutschland	38454	37382	38706	38717	38698	39133	39697	-0,7	0,7	0,0	0,2	0,3	0,2
Ostdeutschland o. Berlin	6785	6048	5917	5866	5760	5696	5464	-2,8	-0,6	-0,4	-0,2	-0,8	-0,5
Westdeutschland o. Berlin	30006	29721	31225	31261	31327	31775	32508	-0,2	1,0	0,0	0,3	0,5	0,3
			reales	Bruttoii	nlandsı	oroduki	in Mrd.	€					
Deutschland	1711	1801	1969	1971	2076	2282	2541	1,3	1,8	1,0	1,9	2,2	1,7
Ostdeutschland o. Berlin	141	201	219	222	231	251	277	9,3	2,0	0,8	1,7	2,0	1,5
Westdeutschland o. Berlin	1497	1523	1677	1673	1766	1944	2167	0,4	1,9	1,1	1,9	2,2	1,7
Erwerbstätigenproduktivität in € ^{*)}													
Deutschland	44489	48186	50871	50905	53650	58322	64020	2,0	1,1	1,1	1,7	1,9	1,5
Ostdeutschland o. Berlin	20778	33245	37012	37843	40048	44054	50638	12,5	2,6	1,1	1,9	2,8	2,0
Westdeutschland o. Berlin	49905	51239	53707	53508	56358	61167	66659	0,7	0,9	1,0	1,7	1,7	1,5

^{*)} Reales Bruttoinlandsprodukt bezogen auf die Zahl der Erwerbstätigen.

Für Westdeutschland ergibt sich eine expansive Entwicklung der Erwerbstätigkeit zwischen 2000 und 2015 in einer Größenordnung von 1,2 bis 1,3 Millionen.

Hinter der Projektion stehen folgende ökonomische Größen:

- Das westdeutsche Bruttoinlandsprodukt wächst real im Projektionszeitraum durchschnittlich mit rd. 1,7 % p.a.;
- Die Erwerbstätigenproduktivität steigt in der Projektion durchschnittlich um 1,5 % p.a..

Während in Westdeutschland ein "Silberstreif am Horizont" erkennbar ist, zeigen die Modellrechnungen für Ostdeutschland keinerlei Hinweise auf eine eigendynamische positive Arbeitsmarktentwicklung. Im Gegenteil: Die Berechnungen deuten unter "Status-quo-Bedingungen" auf einen weiteren Rückgang der Erwerbstätigenzahlen im Osten im Zeitraum 2000/2015 um 0,4 Millionen hin.

Trotz der im Vergleich zum Westen gegenläufigen Erwerbstätigenentwicklung stehen hinter dieser Projektion ähnliche ökonomische Eckdaten:

- Die Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung bleibt jedoch mit durchschnittlich
 1,5 % p.a. voraussichtlich leicht hinter der in den alten Bundesländern zurück;
- Das Wachstum der Erwerbstätigenproduktivität liegt mit durchschnittlich 2,0 % p.a. etwas höher als im Westen.

Der Anpassungsprozess im Osten an die Verhältnisse im Westen macht damit unter "Status-quo-Bedingungen" keine Fortschritte. Für eine Angleichung bis zum Jahr 2015 müsste in Ostdeutschland ein weitaus höheres Wirtschaftswachstum erzielt werden. Für die neuen Bundesländer bringen die Projektionsergebnisse somit eine unerfreuliche Botschaft: Unter "Status-quo-Bedingungen" kann nicht einmal das derzeit ohnehin unbefriedigende Beschäftigungsniveau gehalten werden.

Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2040

Die Projektion des Erwerbspersonenpotentials basiert auf zwei Grundbausteinen.² Der erste ist eine Bevölkerungsprojektion, getrennt für West- und Ostdeutschland und gleichzeitig für Deutsche und Ausländer. Neben den weitgehend üblichen Annahmen zur Entwicklung von Geburtenhäufigkeit und Lebenserwartung sind als Besonderheit jährliche Wanderungssalden von 100, 200, 300, 400 und 500 Tsd. Personen (für Gesamtdeutschland) modelliert. Daneben sind nicht unerhebliche Einbürgerungen von Ausländern berücksichtigt (Anlage 1 "Die Bevölkerungsprojektion").

Der zweite Baustein ist die Projektion von Potentialerwerbsquoten, die für Westdeutschland auf Basis der Mikrozensus-Erwerbsquoten für die Vergangenheit neu berechnet wurden ("Die Schätzung von Potential-Erwerbsquoten, Stiller Reserve und Erwerbspersonenpotential für die alten Bundesländer 1970 - 1995". IAB-Werkstattbericht 8/1998). Für Ostdeutschland erfolgte ebenfalls eine Neuschätzung auf Basis des Datenmaterials des Sozio-ökonomischen Panels und des Arbeitsmarkt-Monitors für die neuen Bundesländer (Johann Fuchs: "Umfang und Struktur der Stillen Reserve in den neuen Bundesländern", in: MittAB 1/1998). Wie bisher sind zwei Varianten der zukünftigen Entwicklung der Erwerbsbeteiligung vorausgeschätzt worden. (Anlage 2 "Die Projektion der Potential-Erwerbsquoten").

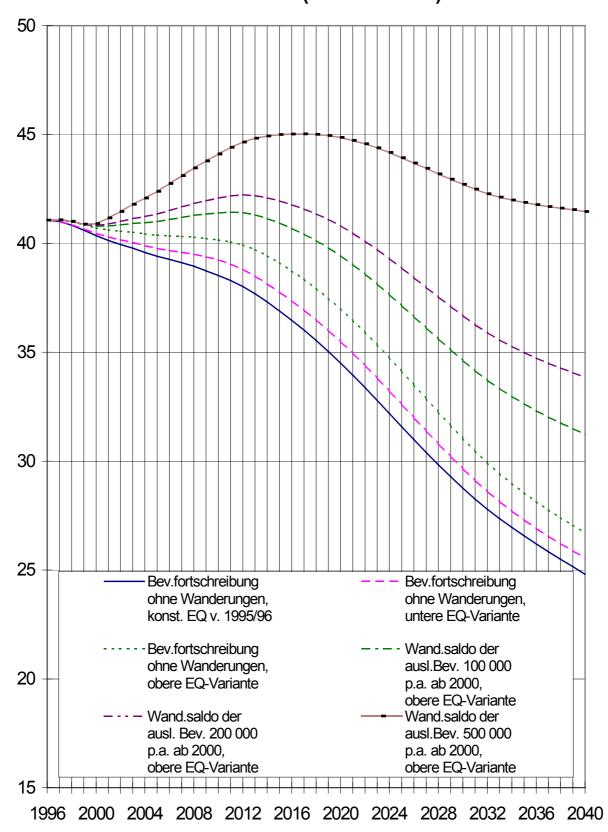
² Wie bereits erwähnt hat das Statistische Bundesamt hat für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) die Zahl der Erwerbstätigen in einem ersten Schritt im April 1999 und mit einer zweiten Korrektur im August 2000 z.B. für das Jahr 1998 um insgesamt rd. 3,6 Mio. Personen nach oben korrigiert, um die sogenannte geringfügige Beschäftigung angemessen zu berücksichtigen. In der Projektion des Erwerbspersonenpotenzials mit Basisjahr 1996 konnte die Datenrevision noch nicht berücksichtigt werden.

Alle Ergebnisse für Gesamtdeutschland werden aufgrund der faktischen Dominanz mehr von der westdeutschen Entwicklung als von der ostdeutschen determiniert. Mit einer – wichtigen – Ausnahme, der Erwerbsbeteiligung verheirateter deutscher Frauen, stimmen die Tendenzen in Ost und West allerdings weitgehend überein. Deshalb können die meisten gesamtdeutschen Tendenzen auch unmittelbar auf die alten wie die neuen Bundesländer übertragen werden. Die Ergebnisse für Ost-, West- und Gesamtdeutschland sind als Anlage beigefügt.

Bei Fortschreibung der 1995 ansässigen Bevölkerung (nur natürliche Bevölkerungsbewegung, ohne Berücksichtigung von Wanderungen und Einbürgerungen) und konstanter Erwerbsbeteiligung des Basisjahres nimmt das Erwerbspersonenpotential in Gesamtdeutschland, ausgehend von einer Größe von 41,1 Mill. Personen in 1996, bis etwa zum Jahre 2010 jährlich um ca. 150 bis 200 Tsd. Personen ab. Diese Abnahme verdoppelt sich danach und erreicht bis zu 600 Tsd. Personen pro Jahr. Eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung bremst diesen Rückgang des Erwerbspersonenpotentials ab. Aber auch mit einer oberen Erwerbsquotenvariante, bei der die Erwerbsbeteiligung bis 2030 kaum mehr überbietbare Werte erreicht, kehrt sich die Abnahmetendenz nicht um (Bild 2).

Die Berücksichtigung von Nettozuwanderungen bringt vorübergehend eine Steigerung des Erwerbspersonenpotentials. Bei einem jährlichen Nettowanderungssaldo von 100 Tsd. an ausländischer Bevölkerung (und der Berücksichtigung von Einbürgerungen) erreicht das Erwerbspersonenpotential um das Jahr 2010 ein Maximum, das um knapp 400 Tsd. Personen höher liegt als die Anzahl potentieller Erwerbspersonen im Basisjahr 1996. Bei einem jährlichen Nettowanderungssaldo von 200 Tsd. ausländischen Personen (und höheren Einbürgerungszahlen) wird ein den Ausgangswert um ca. 1,2 Mio. übersteigendes Maximum in der Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials um das Jahr 2012 erreicht. In beiden Varianten überwiegt aber in den folgenden Jahren der negative Einfluss der natürlichen demographischen Entwicklung, so dass trotz Nettozuwanderung sich das Erwerbspersonenpotential ständig verringert.

Bild 2: Projektion des Erwerspersonenpotentials in Gesamtdeutschland 1996 - 2040 (Mill. Personen)



Ein zur Kontrolle durchgerechneter Wanderungssaldo von +500 Tsd. Ausländern pro Jahr bestätigt die überragende Bedeutung des grundlegenden demographischen Trends. Zwar steigt bei Annahme eines solchen jährlichen Wanderungsgewinns das Erwerbspersonenpotential auf über 45 Mill. Personen bis zum Jahr 2017 an, doch reicht auch diese enorme Zuwanderung in den Folgejahren nicht aus, einen Rückgang des Erwerbspersonenpotentials langfristig auszugleichen. Im Projektions-Endjahr 2040 ist in dieser Variante das Ausgangsniveau von 1996 fast wieder erreicht.

Bei der Beurteilung der exemplarisch dargestellten Varianten unterschiedlicher Entwicklungen des Erwerbspersonenpotentials ist zu berücksichtigen, dass in der oberen Variante der Erwerbsquotenschätzung bei den verheirateten deutschen Frauen bis 2030 ein Niveau der Erwerbsbeteiligung erreicht wird, das kaum noch eine weitere Steigerung zulässt. Nur die Erwerbsbeteiligung der ausländischen Frauen könnte noch zu einem größeren Beitrag der Verhaltenskomponente zur Potentialentwicklung führen (vgl. Anlage Projektionswerte der Potential-Erwerbsquoten).

Die Projektion wurde in tief disaggregierter Form erstellt. Wegen der unterschiedlichen Erwerbsbeteiligung wurde die Projektion nach Deutschen und Ausländern, nach Männern und Frauen und bei den deutschen Frauen zusätzlich noch nach verheiratet/nichtverheiratet differenziert gerechnet. Zudem wurde die Bevölkerungsprojektion nach einzelnen Altersjahren und das Erwerbspersonenpotential nach 5-Jahres-Altersgruppen gegliedert. Von den vielfältigen Strukturaspekten, die sich aus diesem Datenmaterial ableiten lassen, seien beispielhaft zwei ausgewählt (vgl. Bilder 3 und 4).

Die Entwicklung der **Altersstruktur** des Erwerbspersonenpotentials wird vornehmlich durch die Demographie bestimmt. Unterschiedliche Entwicklungen der Erwerbsbeteiligung und auch stark divergierende Wanderungsannahmen verändern den grundlegenden Verlauf dieser Struktur nur wenig. Im großen und ganzen stabilisiert sich in wenigen Jahren der Anteil des 15- bis unter 30jährigen Erwerbspersonenpotentials um einen Anteil von rd. 20%. Die Altersgruppe der 50 Jahre und älteren wird, ausgehend von rd. 23% Anteil im Basisjahr 1996, bis zum Jahre 2020 um rd. 10 %-Punkte an Gewicht dazu gewinnen. Langfristig wird sie die 30%-Marke nicht mehr unterschreiten. Im Anteil der Hauptgruppe, der 30- bis 49Jährigen, spiegelt sich vor allem der Geburtenanstieg in den 60er Jahren wider. Der anschließende Rückgang der Geburten verringert dann auch den Anteil dieser Altersgruppe. Erst die Kinder dieser Generation sorgen dann wieder für einen Anstieg des Anteils der mittleren Altersgruppe. Bedeutsamer bleibt aber der stark und nachhaltig veränderte Anteil der älteren Generation am Erwerbspersonenpotential.

Bild 3: Entwicklung der Altersstruktur des gesamtdeutschen Erwerbspersonenpotentials 1996 - 2040

am Beispiel der Var. mit Wanderungssaldo der ausl. Bev 200 000 p.a.
ab 2000 und unterer EQ- Variante

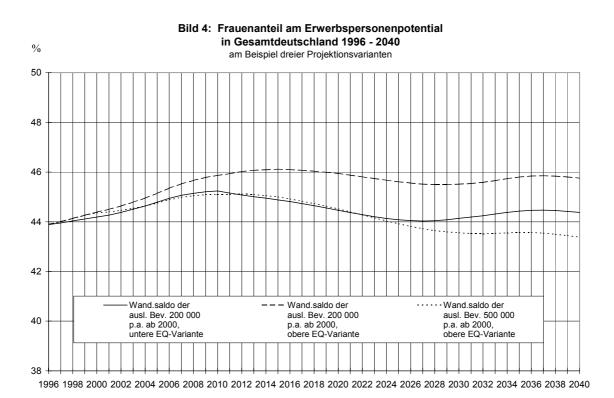
40

40

Altersgruppe 15-29

Altersgruppe 30-49

Altersgruppe 50 u.ä.



Der **Frauenanteil** am Erwerbspersonenpotential hängt vor allem von der entsprechenden Erwerbsbeteiligung ab. Diese wird in der vorliegenden Projektion aber nicht nur von der gewählten Projektionsvariante der Erwerbsquoten der verheirateten deutschen Frauen bestimmt, auch der Ausländeranteil macht sich in dieser Anteilsberechnung

stark bemerkbar. Ausländische Frauen haben eine wesentlich niedrigere Erwerbsbeteiligung als Deutsche und es gibt keine Anzeichen, dass sich dies nachhaltig ändern wird. Durch die Berücksichtigung von Einbürgerungen wird ein Teil dieser unterschiedlichen Entwicklung in der Erwerbsbeteiligung aufgefangen, aber es bleibt die Tatsache bestehen, dass mit einem größeren Anteil ausländischer Frauen an der Bevölkerung ein niedrigerer Frauenanteil am Erwerbspersonenpotential verbunden ist. Das beiliegende Schaubild verdeutlicht diesen Zusammenhang.

Der beschriebene Zusammenhang trifft auch für die neuen Bundesländer zu. Weil insbesondere die altersspezifischen Potentialerwerbsquoten verheirateter Frauen in den neuen Ländern tendenziell eher sinken - im Gegensatz zur Entwicklung in Westdeutschland, wo sie zumeist stark steigen - nimmt der Frauenanteil am gesamten Erwerbspersonenpotential in Ostdeutschland jedoch in allen Varianten mehr oder minder stark ab.

Fazit

Orientiert sich eine Reform der Sozialversicherungssysteme an langfristigen Arbeitsmarktprojektionen, muss das Hauptaugenmerk der Angebotsseite des Arbeitsmarktes gelten, da nur die relativ verlässlichen Tendenzaussagen bei der demographischen Entwicklungen eine wissenschaftlich seriöse Vorausschau bis zum Jahr 2040 zulassen. Eine Finanzierung, die ausschließlich oder zum weit überwiegenden Teil am Faktor Arbeit festmacht, wird stets auf tönernen Füßen stehen, hängt doch die zukünftige Nachfrage nach sozialversicherungspflichtig Beschäftigten maßgeblich von der wirtschaftlichen Entwicklung und damit – wie gezeigt – von vielen Unwägbarkeiten ab. Mit anderen Worten bedeutet dies: Die Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme kann nur dann langfristig gewährleistet werden, wenn es gelingt, eine Finanzierungsform zu finden, die möglichst unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung ist.

Anlage 1

Die Bevölkerungsprojektion

Die Annahmen zur **natürlichen Bevölkerungsentwicklung** entsprechen im wesentlichen den Annahmen, die der Bevölkerungsvorausschätzung des BMI (Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2040, Bundesministerium des Innern, o.J.) zugrunde liegen. Zu den Annahmen im Einzelnen:

- Das Geburtenniveau der Deutschen wird im Westen auf dem Niveau des Basisjahres 1996 konstant gehalten, im Osten bis zum Jahre 2005 auf dieses Westniveau gehoben und dann ebenfalls beibehalten. Bei den Ausländern im Westen sinkt das Geburtenniveau etwas bis zum Jahre 2030, bleibt aber höher als das der Deutschen. Für die Ausländer im Osten Deutschlands wird ein Anstieg auf das Geburtenniveau der Ausländer im Westen bis zum Jahre 2005 unterstellt.
- Bei der Sterblichkeit wird der Trend zu einer höheren Lebenserwartung bei den Deutschen weitergeschrieben. Die heutige niedrigere Lebenserwartung von Deutschen in Ostdeutschland wird sich bis 2010 auf das heutige Niveau im Westen und dann bis 2039 auf das in 2030 im Westen erreichte Niveau verbessern. Die (statistisch unsichere) höhere Lebenserwartung der Ausländer wird für die Zukunft beibehalten.

Wanderungen sind seit langen die dominierende, aber auch sehr unsicher zu prognostizierende Einflussgröße auf die Bevölkerung. Für die Zuwanderung von Deutschen aus dem Ausland wird ausgehend von knapp 100 Tsd. Nettozuwanderung in 1998 mit einem bis zum Jahre 2030 auf 10 Tsd. Personen sinkenden jährlichem Wanderungssaldo für Gesamtdeutschland gerechnet. Daneben wird eine reine Fortschreibungsvariante ausgewiesen, die keine Wanderungen berücksichtigt. Für die Ausländer sind zur Darstellung des Einflusses unterschiedlicher Wanderungsströme neben einer Variante mit reinem Fortschreibungscharakter der ansässigen Bevölkerung Wanderungsszenarien von 100, 200, 300, 400 und 500 Tsd. Personen als jährlicher Wanderungssaldo der ausländischen Bevölkerung für Gesamtdeutschland durchgerechnet. Bei allen Wanderungen ist Ostdeutschland mit einem Anteil von 20% beteiligt.³

³ Bei den Ausländern mag der Anteil von 20 % an der gesamtdeutschen Nettozuwanderung aus heutiger Sicht angesichts des sehr niedrigen Ausländeranteils in den neuen Ländern hoch erscheinen. Andererseits ist langfristig schwer vorstellbar, dass die Zuwanderungsströme fast ausschließlich nach Westdeutschland gerichtet bleiben. Die 20 % sollten daher als ein unter dem langfristigen Aspekt mittlerer Wert verstanden werden - keinesfalls als eine Prognose für ein einzelnes Jahr. Im übrigen ist die Ost-West-Aufteilung der Zuwanderung aus dem Ausland

eine Prognose für ein einzelnes Jahr. Im übrigen ist die Ost-West-Aufteilung der Zuwanderung aus dem Ausland für das gesamtdeutsche Erwerbspersonenpotential irrelevant, da hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung der Ausländer nicht nach Ost und West unterschieden wird.

Die Trennung Deutsche/Ausländer macht auch die Berücksichtigung von **Einbürgerungen** notwendig. In Abhängigkeit vom Wanderungssaldo sind bis 2039 linear steigende Einbürgerungszahlen von bis zu 100, 150 und 200 Tsd. Personen pro Jahr berücksichtigt mit einem bis 2039 auf 20% sich verdoppelnden Anteil Ostdeutschlands.

	Annahmen z	ur Bevölkerungsp	orojektion	
	West-De	utschland	Ost-De	eutschland
	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer
Netto- Reproduktionsrate	0,62 konstant	sinkend von 0,73 auf 0,68 in 2030, dann konstant	steigend von 0,39 auf 0,62 in 2005, dann konstant	steigend von 0,62 auf 0,68 in 2005, dann konstant
Lebenserwartung eines Neugeborenen	Frauen: steigend von 79,8 auf 81,0 in 2005 und 82,6 in 2030 dann konstant	Frauen: 85,2 konstant	Frauen: steigend von 78,0 auf 79,8 in 2010 und 82,6 in 2039, dann konstant	Frauen: 85,2 konstant
	Männer: steigend von 73,4 auf 74,3 in 2005 und 76,4 in 2030, dann konstant	Männer: 80,3 konstant	Männer: steigend von 70,5 auf 73,4 in 2010 und 76,4 in 2039, dann konstant	Männer: 80,3 konstant
Einbürgerungen pro Jahr	linear verändert von 90 Tsd. auf 80 / 120 / 160 Tsd. in 2039		linear verändert von 10 Tsd. auf 20 / 30 / 40 Tsd. in 2039	
	Altersstruktur wie 1994 (s)		Altersstruktur wie West	
Wanderungen Saldo pro Jahr (Tsd.)	1997: 98 1998: 78 1999 - 2009: 64 2010 - 2019: 32 2020 - 2029: 16 2030 - 2049: 8	1997: -26 1998: -74 1999: -40 ab 2000 konstant: 0 / 80 / 160 / 240 / 320 / 400 Basiswanderung: 240 Tsd. Zu- und Abwanderung	1997: 25 1998: 19 1999 - 2009: 16 2010 - 2019: 8 2020 - 2029: 4 2030 - 2049: 2	1997: -6 1998: -19 1999: -10 ab 2000 konstant: 0 / 20 / 40 / 60 / 80 / 100 Basiswanderung: 60 Tsd. Zu- und Abwanderung
	Altersstruktur wie 1994 (s)	Altersstruktur wie 1996 (s)	Altersstruktur wie West	Altersstruktur wie West

Anlage 2

Die Projektion der Potenzial-Erwerbsquoten

a) Westdeutschland:

Neben einer Variante mit konstanten Potential-Erwerbsquoten von 1996 sind zwei Varianten mit in Zukunft veränderter Erwerbsbeteiligung gerechnet worden. Wesentliche Veränderungstendenzen sind:

Bei den **deutschen Männern** wird neben einem weiteren moderaten Rückgang der Erwerbsbeteiligung der Jüngeren ein Anstieg der Erwerbsquoten in den Altersgruppen 55-59 und 60-64 Jahren berücksichtigt. Damit wird der aus demographischen Gründen langfristig kaum zu vermeidenden Umkehr des Trends zur Frühverrentung Rechnung getragen. Allerdings fehlen alle empirischen Anhaltspunkte, in welchem Ausmaß und Tempo eine solche Verlängerung der Lebensarbeitszeit verwirklicht werden könnte. Wichtig ist deshalb der Hinweis darauf, dass es sich um reine **Personen**rechnungen handelt, die nichts über den Umfang der Erwerbstätigkeit und damit über das zugehörige Arbeitsvolumen aussagen.

In der oberen Variante der Veränderungen der Erwerbsbeteiligung sind die Erwerbsquoten der **deutschen verheirateten Frauen** bis zum Jahre 2030 in den Altersgruppen von 25 bis 54 Jahren bis auf das Niveau der Erwerbsbeteiligung der deutschen Männer angehoben. Damit dürfte in dieser Variante der Rahmen verhaltensbedingter Veränderungen des Erwerbspersonenpotentials weitgehend ausgeschöpft sein.

Für die Erwerbsbeteiligung **ausländischer Frauen** kann aus der Vergangenheit keine Angleichungstendenz an die der Deutschen abgelesen werden. Die -relativ niedrigen - Erwerbsquoten sind daher für die Projektion konstant gehalten worden.

b) Ostdeutschland:

Auch für die ostdeutschen Potential-Erwerbsquoten wurden neben einer Variante mit konstanter Erwerbsbeteiligung eine untere und eine obere Variante gerechnet. Die untere und die obere Variante unterscheiden sich darin, dass die im weiteren beschriebene Angleichung ost- und westdeutscher Potentialerwerbsquoten einmal für die untere und das andere mal für die obere westdeutschen Variante erfolgt.

Das regressionsanalytische Verfahren, mit dem die westdeutschen Potential-Erwerbsquoten geschätzt werden, ist für die ostdeutschen Potential-Erwerbsquoten aus statistisch-methodischen Gründen (noch) nicht anwendbar. Ähnlich wie schon in der ersten IAB-Projektion des ostdeutschen Erwerbspersonenpotentials aus dem Jahr 1991 war

deshalb weiterhin eine Hypothese über die weitere Entwicklung der Erwerbsbeteiligung der deutschen Bevölkerung in den neuen Bundesländern erforderlich.⁴

Allgemeine Annahme:

Für die künftige Entwicklung der Erwerbsbeteiligung in den neuen Ländern wird - angesichts der weitgehenden Übereinstimmung vieler wichtiger Rahmenbedingungen - ein Prozess der langfristigen Angleichung der ostdeutschen und westdeutschen Potentialerwerbsquoten angenommen. Die derzeit noch höheren ostdeutschen Potentialquoten sinken und stimmen in einigen Jahren mit den ansteigenden westdeutschen Quoten überein. Dabei steigen die westdeutschen Quoten allerdings wesentlich stärker als die ostdeutschen Quoten sinken - insbesondere bei den verheirateten deutschen Frauen.

Modell der "Arbeitsgeneration":

Wie in Fuchs (IABkurzbericht Nr. 10, 27.4.1998) argumentiert wird, dürfte die Erwerbsbeteiligung jedoch nicht individuell, sondern vielmehr über die Geburtskohorten hinweg zurückgehen. Die jungen, neu in den Arbeitsmarkt eintretenden ostdeutschen Geburtskohorten bringen "westliche", oder besser, "gesamtdeutsche" Verhaltensweisen mit. (Beispielsweise hat sich nach Erkenntnissen des IAB bereits die Bildungsbeteiligung in Ost und West weitgehend angeglichen (Engelbrech/Rauch/Reinberg, IABkurzbericht, Nr. 14, 6.7.1998)). Die potentiellen Erwerbsquoten der 15- bis 19jährigen ostdeutschen Männer und Frauen sollten demnach bereits weitgehend dieselben sein, die wir für Westdeutschland regressionsanalytisch ermittelt haben. Vereinfachend wird angenommen, dass in dieser Kohorte auch in Zukunft im Durchschnitt Ost- und West-Quoten übereinstimmen. Auch bei den kommenden Generationen, beispielsweise den im Augenblick noch 10- bis 14jährigen, sollte es annahmegemäß bei Eintritt in den Arbeitsmarkt keine substantiellen Unterschiede mehr zwischen Ost und West geben.

Diejenigen Kohorten, die bereits im Erwerbsleben stehen, werden ihr Erwerbsverhalten ebenfalls ändern, jedoch nur sehr langsam. Eine unter psychologischem Gesichtspunkt so zentrale Einstellung wie die Erwerbsbereitschaft erweist sich nämlich gegenüber äußeren Einflüssen als äußerst widerstandsfähig. Je länger die soziokulturellen Einflüsse auf ein Individuum einwirken konnten, um so dauerhafter sind zudem die Einstellungen und Verhaltensmuster. Um diese Veränderungen der Erwerbsquoten quan-

-

⁴ Wegen des sehr niedrigen ausländischen Bevölkerungsanteils in den neuen Ländern können noch nicht einmal für das Basisjahr der Projektion aussagefähigen Erwerbsquoten gebildet werden. Für die künftigen Erwerbsquoten des ausländischen Bevölkerungsteils wurden deshalb die aus der westdeutschen Potentialprojektion ermittelten Quoten übernommen. Diese Setzung beruht auf der Annahme, dass die nach Ostdeutschland zuziehenden Ausländer dieselben Potential-Erwerbsquoten haben wie die Ausländer, die nach Westdeutschland ziehen.

titativ abbilden zu können, wird folgende Modellannahme getroffen: Weil die heute 15-19jährigen sukzessive in neue Altersklassen hineinwachsen, stimmen in Zukunft in den höheren Altersklassen die ost- und westdeutschen Potential-Erwerbsquoten überein. Wie lange es dauert, bis die Erwerbsquoten in einer bestimmten Altersklasse übereinstimmen, hängt von der jeweiligen Altersklasse und ihren Unterschied zum Alter 15-19 ab. Wenn beispielsweise die heute 15-20jährigen in 35 Jahren die Altersgruppe der 50-54jährigen bilden, dann unterscheiden sich die Potential-Erwerbsquoten der 50-54jährigen in Ost und West nicht mehr. Bei den 55-59jährigen wird die Übereinstimmung fünf Jahre später erreicht; bei den 45-49jährigen fünf Jahr früher, usw. Gerechnet wird dieses Modell mittels einer linearen Interpolation zwischen dem Ausgangsjahr 1995 und dem je nach Altersklasse unterschiedlichen "Zieljahr". Dies führt dazu, dass sich die Ost-West-Differenz anfänglich relativ (prozentual) wenig abbaut; im Laufe der Zeit wird die relative Veränderung jedoch stärker und der Unterschied verringert sich immer schneller.

Von diesem grundsätzlichen Muster der Angleichung der ostdeutschen und der westdeutschen Potential-Erwerbsquoten gibt es einige Abweichungen:

- Wenn beispielsweise die ost- und die westdeutsche Erwerbsbeteiligung schon im Basisjahr weitgehend übereinstimmte, dann ist der Nutzen der Modellannahme "Arbeitsgeneration" gering. Kleine quantitative Unterschiede sollten durch dieses Modell nicht perpetuiert werden. Es macht für die Prognose wenig aus und es scheint angesichts der vielen Unsicherheiten eine bessere Lösung zu sein, bei einem sehr geringen Unterschied zwischen Ost und West, diesen ab 1996 auf Null zu setzen. Wegen der methodisch und datentechnisch besser fundierten Westprojektion wird dann der Westwert der Potentialerwerbsquote für den Ostwert eingesetzt.
- In einigen Fällen steigt die westdeutsche Potential-Erwerbsquote sehr schnell und stark an. Dann war es oft plausibler, die entsprechende Ost-Quote anfangs auf ihrem hohen Niveau konstant zu halten und sobald die westdeutsche Quote dasselbe Niveau erreicht hat, den westdeutschen Projektionswert für die ostdeutsche Potentialquote zu übernehmen.
- Bei den älteren Erwerbspersonen ist außerdem die Wirkung der Rentengesetzgebung zu berücksichtigen. Die Idee der "Arbeitsgeneration" trägt hier kaum; vielmehr dürfte die Regelaltersgrenze für die Altersrente zu einen schnellen Anstieg der - 1995 äußerst niedrigen - Erwerbsquoten der ostdeutschen Bevölkerung führen. (Bei der als Referenzszenario aufzufassenden Variante mit konstanten Potentialerwerbsquoten (von 1995) unterbleibt dieser Anstieg allerdings.)

Alles in allem werden sich nach unserer Einschätzung die Potential-Erwerbsquoten in Ost und West also nur schrittweise angleichen. Entsprechend diesem Modell der "Ar-

beitsgeneration" wird angenommen, dass die Abweichung in den Potentialerwerbsquoten von Ost und West generationenweise verschwindet. Der gesamte Transformationsprozess würde gemäß dieser Modellvorstellung eine ganze "Arbeitsgeneration" dauern, also rund 40 Jahre.

Im Detail liegen der Potentialprognose folgende Annahmen für die künftigen Potential-Erwerbsquoten in den neuen Bundesländern zugrunde:

Altersgruppe	deutsche Männer
15-19	endgültige Angleichung bis zum Jahr 2000
20-24	Angleichung von Ost und West bis zum Jahr 2000
25-29	Angleichung bis zum Jahr 2005
30-34	Angleichung bis zum Jahr 2010
35-39	Angleichung bis zum Jahr 2015
40-44	Angleichung bis zum Jahr 2020
45-49	Angleichung bis zum Jahr 2025
50-54	Angleichung bis zum Jahr 2030
55-59	Anstieg bis 2007, danach Übereinstimmung mit Westquoten
60-64	wegen Rentengesetzgebung: Angleichung bis zum Jahr 2010
Altersgruppe	nichtverheiratete deutsche Frauen
15-19	endgültige Angleichung bis zum Jahr 2000
20-24	Angleichung bis zum Jahr 2000
25-29	Angleichung bis zum Jahr 2005
30-34	Angleichung bis zum Jahr 2010
35-39	Angleichung bis zum Jahr 2015
40-44	ab 1996 Übereinstimmung von Ost- und Westquoten
45-49	konstante Quoten bis 2008, danach Übereinstimmung
50-54	konstante Quoten bis 2014, danach Übereinstimmung
55-59	konstante Quoten bis 2006, danach Übereinstimmung
60-64	wegen Rentengesetzgebung: Angleichung bis zum Jahr 2010
Altersgruppe	verheiratete deutsche Frauen
15-19	endgültige Angleichung bis zum Jahr 2000
20-24	Angleichung bis zum Jahr 2000
25-29	Angleichung bis zum Jahr 2005
30-34	Angleichung bis zum Jahr 2010
35-39	Angleichung bis zum Jahr 2015
40-44	untere Variante: Angleichung bis zum Jahr 2020
	obere Variante: konstante Quoten bis zum Jahr 2011, danach Übereinstimmung
45-49	untere Variante: Angleichung bis zum Jahr 2025
	obere Variante: konstante Quoten bis zum Jahr 2010, danach Übereinstimmung
50-54	untere Variante: Angleichung bis zum Jahr 2030
	obere Variante: konstante Quoten bis zum Jahr 2013, danach Übereinstimmung
55-59	untere Variante: Angleichung bis zum Jahr 2035
	obere Variante: konstante Quoten bis zum Jahr 2023, danach Übereinstimmung
60-64	wegen Rentengesetzgebung: Angleichung bis zum Jahr 2010

Projektionswerte der Potential-Erwerbsquoten Westdeutschland

	Männe											
uV	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74
1996	0,381	0,778	0,864	0,969	0,987	0,983	0,963	0,924	0,808	0,525	0,076	0,045
2010	0,300	0,750	0,829	0,964	0,987	0,983	0,963	0,924	0,838	0,638	0,067	0,039
2030	0,300	0,710	0,829	0,964	0,987	0,983	0,963	0,924	0,880	0,638	0,059	0,033
οV	0.045		0.050					0.004	0.074	0.504	0.00=	
2010	0,345	0,767	0,853	0,967	0,987 0,987	0,983 0,983	0,963	0,924	0,874	0,594	0,067	0,039
2030	0,300	0,757	0,843	0,964	0,967	0,963	0,963	0,924	0,874	0,692	0,059	0,033
	Fraue	n. Dei	utsch	e nic	htverl	neirat	et					
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74
uV												
1996	0,302	0,754	0,857	0,909	0,904	0,946	0,915	0,847	0,668	0,212	0,041	0,019
2010 2030	0,200 0,200	0,726 0,686	0,857 0,857	0,921 0,932	0,921 0,937	0,964	0,940	0,886 0,925	0,734 0,812	0,242 0,242	0,037 0,034	0,016 0,013
2030 oV	0,200	0,000	0,657	0,932	0,937	0,983	0,962	0,925	0,612	0,242	0,034	0,013
2010	0,249	0,754	0,869	0,937	0,947	0,964	0,940	0,886	0,749	0,242	0.037	0.016
2030	0,195	0,754	0,885	0,964	0,987	0,983	0,962	0,925	0,865	0,242	0,034	0,013
	Fraue											
.,	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74
uV	0 544	0,678	0,700	0,670	0.700	0,746	0,746	0,654	0,490	0 1 1 2	0.025	0.017
1996 2010	0,541 0,541	0,678	0,700	0,870	0,708 0,852	0,746	0,746	0,765	0,490	0,143 0,143	0,035 0,032	0,017 0,015
2030	0,541	0,678	0,792	0,799	0,852	0,934	0,911	0,703	0,617	0,143	0,032	0,013
οV	0,0	0,0.0	0,. 02	0,. 00	0,002	0,00.	0,0	0,00.	0,0	0,	0,020	0,0.2
2010	0,541	0,678	0,811	0,820	0,873	0,944	0,933	0,853	0,623	0,164	0,032	0,015
2030	0,541	0,678	0,842	0,964	0,987	0,983	0,963	0,924	0,813	0,164	0,029	0,012
		_										
	Männe	er, Au ²⁰⁻²⁴			25.20	40.44	45.40	50.54	FF F0	CO C4	CE CO	70.74
uV	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74
1996	0,471	0,851	0,919	0,969	0,987	0,983	0,963	0,924	0,808	0,525		
2010	0,323	0,805	0,883	0,967	0,987	0,983	0,963	0,924	0,808	0,525		
2030	0,323	0,739	0,831	0,965	0,987	0,983	0,963	0,924	0,808	0,525		
οV												
2010	0,422	0,841	0,907	0,969	0,987	0,983	0,963	0,924	0,887	0,590		
2030	0,375	0,831	0,895	0,969	0,987	0,983	0,963	0,924	0,887	0,682		
	Erauo	р Ан	eländ	or								
	Fraue	11, Au:	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74
uV	.0 .0					. 🗸 🕶	40	JJ J-		JJ 0-1	55 55	. 🗸 . 🛪
1996	0,477	0,599	0,625	0,602	0,645	0,694	0,679	0,580	0,487	0,261		
2010	0,400	0,582	0,625	0,602	0,645	0,694	0,679	0,580	0,487	0,261		
2030	0,290	0,565	0,625	0,602	0,645	0,694	0,679	0,580	0,487	0,261		
oV	0.450	0.500	0.005	0.000	0.045	0.004	0.070	0.500	0.407	0.040		
2010 2030	0,452	0,599	0,625 0,625	0,602	0,645	0,694	0,679	0,580 0,580	0,487	0,313		
2030	0,429	0,599	0,025	0,602	0,645	0,694	0,679	0,580	0,487	0,313		

Projektionswerte der Potential-Erwerbsquoten Ostdeutschland

					Männe	r, Deut	sche					
	15-20	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74
uV												
1995	0,440	0,900	0,950	0,980	0,990	0,985	0,970	0,950	0,830	0,400	0,040	0,01
1996	0,423	0,874	0,939	0,979	0,990	0,985	0,970	0,949	0,830	0,416	0,040	0,01
2010	0,300	0,750	0,829	0,964	0,987	0,984	0,966	0,939	0,838	0,638	0,046	0,01
2030	0,300	0,710	0,829	0,964	0,987	0,983	0,963	0,924	0,880	0,638	0,054	0,02
οV												
1996	0,426	0,875	0,941	0,979	0,990	0,985	0,970	0,949	0,832	0,413	0,040	0,01
2010	0,345	0,767	0,853	0,967	0,987	0,984	0,966	0,939	0,874	0,594	0,046	0,01
2030	0,300	0,757	0,843	0,964	0,987	0,983	0,963	0,924	0,874	0,692	0,054	0,02
				Fra	uen. De	eutsche	e. nicht	verheir	atet			
	15-20	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-7
uV	13-20	20-24	25-25	30-34	33-33	70-77	70-73	30-34	33-33	00-04	00-03	10-1
1995	0,320	0,830	0,900	0,940	0,970	0,940	0,940	0,900	0,720	0,100	0,010	0,00
1996	0,320	0,813	0,896	0,939	0,968	0,946	0,940	0,900	0,720	0,100	0,010	0,00
2010	0,200	0,726	0,857	0,933	0,937	0,964	0,940	0,900	0,720	0,103	0,017	0,00
2030	0,200	0,686	0,857	0,932	0,937	0,983	0,962	0,925	0,734	0,242	0,017	0,00
οV	0,200	0,000	0,007	0,332	0,337	0,303	0,302	0,323	0,012	0,272	0,021	0,000
1996	0,313	0,815	0,896	0,940	0,969	0,946	0,940	0,900	0,720	0,109	0,010	0,00
2010	0,249	0,754	0,869	0,937	0,961	0,964	0,940	0,900	0,749	0,242	0,017	0,00
2030	0,245	0,754	0,885	0,964	0,987	0,983	0,962	0,925	0,865	0,242	0,017	0,00
2000	0,100	0,704	0,000	0,004	0,007	0,000	0,002	0,020	0,000	0,242	0,027	0,00
				F	rauen,	Deutso	che, ve	rheirate	et			
	15-20	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-7
uV												
1995	0,580	0,860	0,930	0,960	0,970	0,970	0,950	0,900	0,750	0,100	0,010	0,00
1996	0,572	0,824	0,913	0,949	0,964	0,969	0,949	0,900	0,747	0,103	0,010	0,00
2010	0,541	0,678	0,792	0,799	0,882	0,948	0,931	0,899	0,700	0,143	0,016	0,00
2030	0,541	0,678	0,792	0,799	0,852	0,934	0,911	0,897	0,634	0,143	0,023	0,00
οV												
1996	0,572	0,824	0,914	0,951	0,968	0,970	0,950	0,900	0,750	0,104	0,010	0,00
2010	0,541	0,678	0,811	0,820	0,942	0,970	0,950	0,900	0,750	0,164	0,016	0,00
2030	0,541	0,678	0,842	0,964	0,987	0,983	0,963	0,924	0,813	0,164	0,023	0,00

Prof. Dr. Gisela Färber

Lehrstuhl für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft



(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0463 vom 04.02.04

15. Wahlperiode

Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung
zum Gesetzentwurf der Fraktion SPD und Bündnis 90/Die Grünen
- Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen

der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)
– BT – Drs. 15/2149 am 11. Februar 2004

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat zum Ziel, die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung an die langfristigen Veränderungen der demografischen Entwicklung anzupassen. Diese Reform setzt die Reform des Jahres 2001 fort. Sie stellt die politische Umsetzung der Vorschläge der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme dar.

Als wesentliche Ziele werden in dem Gesetzentwurf die langfristige Finanzierbarkeit der Renten einerseits und die Generationengerechtigkeit andererseits angeführt. Ein hoher Beschäftigungsstand ist als eines der wichtigsten Mittel zur Erreichung dieser Ziele anzusehen, stellt allerdings auch eines der wichtigsten wirtschaftspolitischen Ziele überhaupt dar, da erst aus Arbeit und Beschäftigung die Ressourcen geschaffen werden, die für Umverteilungsmaßnahmen in allen sozialen Sicherungssystemen benötigt werden.

Neben der Sicherung und dem Ausbau der Beschäftigung nennt der Gesetzesentwurf weitere konkrete Ziele:

- die Verbesserung der "Rahmenbedingungen bei den Lohnzusatzkosten insgesamt",
- die "Umkehr der Frühverrentungspraxis",
- die "Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer" und
- die "Steigerung der Frauenerwerbsquote" (Seite 2)

Insbesondere durch die Verfolgung der letzteren operativen Ziele kann schon kurzfristig ein Beitrag auch zur langfristigen Sicherung der Rentenfinanzen erreicht werden. Denn diese Ziele haben Verhaltensweisen der Erwerbsbevölkerung im Auge, die Voraussetzung dafür sind, dass sich in den nächsten Jahren das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern nicht so dramatisch entwickelt, wie es die reine demografische Entwicklung vorgibt.

Wegen der langfristigen Sparprozesse zur Sicherung angemessener Alterseinkommen ist es deshalb gerade auch für die heute junge Bürgerin, den jungen Bürger von entscheidender Bedeutung, dass seitens der Politik eindeutige Rahmenbedingungen gesetzt werden, damit die heute jungen Erwerbstätigen langfristig planen können. Es darf sich niemand der Illusion hingeben dürfen, im Jahr 2020 mit 55 oder 60 "in Rente" gehen zu können, ohne dass erhebliche Sicherungslücken dabei auftreten. Insoweit ist ein, wenn nicht das wichtigste Bewertungskriterium für die Gesetzesvorlage ihr Beitrag zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit.

Zu den vorgesehenen Maßnahmen im Einzelnen:

1. Modifizierung der Rentenanpassungsformel durch die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors sowie die Modifikation der Berechnungsgrundlage für die zukünftigen Rentenerhöhungen:

Die nach ihrem Vorsitzenden Bert Rürup benannte Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme hatte entsprechende Vorschläge unterbreitet, die den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung langfristig bei 22% stabilisieren und weniger konjunkturabhängig machen sollten. Der Gesetzentwurf enthält die Vorschläge der Rürupkommission an dieser Stelle eins zu eins. Die Maßnahmen sind als geeignete Instrumente zur Erreichung der Ziele anzusehen. Über das, was die Kommission im Einzelnen zu diesen Maßnahmen gesagt hat, ist an dieser Stelle besonders hervorzuheben, dass mit dem Nachhaltigkeitsfaktor zwar langfristig eine Senkung des Rentenniveaus verbunden ist, dass aber in dem Maße, wie es kurz und mittelfristig gelingt, die Erwerbsquote vor allem der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wieder anzuheben, zwischenzeitig auch ein gegenteiliger Effekt eintreten kann. Denn nur, wenn der Rentenquotient (Äquivalenzrentner/Äquivalenz-Beitragszahler) steigt, wirkt dies belastend auf das Rentenniveau. Wenn es u.a. durch die Maßnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten gelingt, das faktische Renteneintrittsalter schon kurzfristig wieder anzuheben, so hat dies dann nicht nur eine Entlastung der Rentenkassen zur Folge, sondern auch einen positiven Einkommenseffekt für die RentenbezieherInnen.

2. Anhebung der Altersgrenzen für vorzeitige Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeitarbeit auf das 63. Lebensjahr:

Auch diese Maßnahme erscheint geeignet, dem Trend zur Frühverrentung aufzuhalten, ja ihn sogar leicht umzukehren. Die Regelungen für den Vertrauensschutz erscheinen ausreichend, um bestehende vertragliche Verpflichtungen nicht zu Lasten der FrührentnerInnen wirksam werden zu lassen. Indes sind derartige Maßnahmen notwendig, um die die Lohnnebenkosten belastende Praxis der Frühverrentung einzuschränken.

3. Einführung einer Berichtspflicht der Bundesregierung für das Jahr 2008 über die Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regelaltersgrenze:

Es ist bedauerlich, dass der Gesetzentwurf den Vorschlägen der Rürupkommission bezüglich der Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre im Zeitraum zwischen 2011 bis 2032 nicht gefolgt ist. Statt dessen soll im Jahr 2008 auf der Basis dieses Berichtes überprüft werden, ob dies nötig sei und ob vor allem die Arbeitslosigkeit soweit abgebaut werden kann, dass soziale Verwerfungen vermieden werden. Es ist allerdings zu bezweifeln, ob im Jahr 2008 andere Fakten vorliegen werden als zur Zeit. Denn die einzige Möglichkeit, für ein Individuum, die Niveauverluste bei der gesetzlichen Rente unter anderem auch in Folge der wachsenden Rentenbezugsdauer der weiterhin steigenden Lebenserwartung zu kompensieren, besteht darin, die Lebensarbeitszeit auszuweiten. Für alle die Menschen, die bereits eine Erstausbildung abgeschlossen haben und die sich im Beschäftigungssystem befinden, ist dies nur dadurch möglich, dass sie ihren Renteneintritt hinauszögern. Diese Botschaft sollte nicht erst im Jahr 2008, sondern bereits heute verstärkt in die Öffentlichkeit transportiert werden.

4. Veränderung der bewerteten Anrechnungszeiten für Ausbildung:

An die derzeit geltende Praxis, dass junge Menschen, welche nach der Vollendung des 17. Lebensjahres eine Ausbildung absolvieren, bewertete Beitragszeiten gutgeschrieben werden, stammt noch aus einer Zeit, in der bedenkenlos Leistungen im Rentenrecht gewährt wurden, ohne dass Beiträge gezahlt waren. Diese Praxis ist auch insoweit ungerecht, als vor allem AkademikerInnen Rentenleistungen ohne eigene Beitragsleistung erhalten, welche im Grunde überwiegend von den BeitragszahlerInnen finanziert werden, welche keine hochsubventionierte akademische Ausbildung absolviert und kein damit verbundenes höheres Einkommen erreicht haben. Insoweit beseitigt der Wegfall der Bewertung der Anrechungszeiten für Zeiten einer Schul- oder Hochschulausbildung diesen ungerechten Sachverhalt.

Der Gesetzgeber beabsichtigt, weiterhin bewertete Anrechnungszeiten für Fachschulausbildungen oder die Teilnahme an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zu gewähren. Dies kann dadurch gerechtfertigt werden, dass Fachschulen – anders als Universitäten und Fachhochschulen – gebührenpflichtige Einrichtungen sind oder es bei berufsvorbereitenden Maßnahmen ohnehin um Menschen geht, welche bis dato recht wenig Bildungssubventionen erhalten haben. Es wäre aller-

dings im Sinne eines verursachungsgerechten Finanzierungssystems eleganter, wenn sich der Gesetzgeber ähnlich wie bei den Kindererziehungszeiten dazu entschließen könnte, die Beiträge explizit aus Steuermitteln zu finanzieren. Damit würde das für einen soliden Finanzierungsmechanismus grundlegende Prinzip "keine Leistung ohne vorherige Beitragszahlung" weiter gestärkt.

5. Konzentration der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten auf Zeiten tatsächlicher beruflicher Ausbildung:

Auch durch diese Maßnahme wird die Beziehung zwischen Beiträgen und Rentenleistungen weiter gestärkt, indem die Höherbewertung auf berufliche und schulische Ausbildungszeiten und höchstens 36 Monate begrenzt wird. Die Ausnahmeregelungen für soziale Härtefälle bei Frühinvalidität oder frühem Tod sind geeignet, dieses Ziel zu erfüllen.

6. Umwandlung der Schwankungsreserven in eine Nachhaltigkeitsrücklage:

Es ist zu begrüßen, dass durch diese Maßnahme die Konjunkturanfälligkeit der Rentenfinanzen, insbesondere der Beitragssätze beschränkt wird. Die derzeit geltenden Regelungen zur sogenannten Schwankungsreserve, welche seit den 90er Jahren immer wieder abgesenkt worden war, schützten die gesetzliche Rentenversicherung nie davor, dass mit einem Konjunktureinbruch und den damit einhergehenden Rückgängen bei den Beitragseinnahmen einerseits sowie den durch Rentenzugang und noch vergleichsweise hohe Rentenerhöhungen steigenden Rentenausgaben andererseits die Beitragssätze angehoben werden mussten. Diese Erhöhung der Lohnnebenkosten (in dieser sensiblen Phase) verschärft jedes Mal die Krise auf den Arbeitsmärkten. Der Umbau der Schwankungsreserve zu einer Nachhaltigkeitsreserve in Höhe von 1,5 Monatsausgaben sollte indes ausreichen, um die konjunkturellen Schwankungen bei Beitragseinnahmen und Rentenausgaben soweit aufzufangen, dass Beitragssatzanhebungen allein aus konjunkturellen Gründen in Zukunft vermieden werden können.

Speyer, den 04. Februar 2004

Prof. Dr. Gisela Färber

/hisolo 125



(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0464 vom 04.02.04

15. Wahlperiode

Stellungnahme des Deutschen Frauenrates

zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrund-lagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

- BT-Drucksache 15/2149-

Vorbemerkungen:

- Richtschnur des Gesetzes ist, so die Zielbeschreibung, "Generationengerechtigkeit". Das Gesetz will die Folgelasten der demografischen Entwicklung und der Erosion des Erwerbsarbeitsmarktes gleichermaßen auf
 die zahlreicher gewordenen Alten und die weniger gewordenen Erwerbstätigen verteilen.
- Rentenpolitik kann Arbeitsmarktpolitik nicht ersetzen beide Politikfelder müssen jedoch im Kontext der Agenda 2010 kohärent gestaltet werden.
- Familienpolitik kann eine die Chancengleichheit der Geschlechter f\u00f6rdernde Frauenpolitik nicht ersetzen wie auch das Gutachten "Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bev\u00f6lkerungsentwicklung" im Auftrag des BMFSFJ gezeigt hat. 44,3 % der Frauen zwischen 35 und 39 Jahren mit Hochschul- und Promotionsabschluss sind kinderlos, obwohl auch sie ihren Anteil an der \u00fcberwiegenden Mehrheit der jungen Frauen stellen, die Familie mit Kindern einmal als Lebenswunsch angegeben hatten.
- Eine Arbeitsmarktpolitik, die Frauen auf Minijobs verweist und eine Wirtschaft, die dies als "familienfördernde Teilzeit" preist (IW Monitor Familienfreundlichkeit) führt nicht nur die heute Jungen in die Altersarmut, sondern auch die schon Alten, für die die Beiträge fehlen.

- Dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz fehlt eindeutig die zweite Richtschnur (im Sinne eines "Richtschnurkorridors"): die Richtschnur der Geschlechtergerechtigkeit.
- Diese Richtschnur "Geschlechtergerechtigkeit" erfordert
 - entweder, dass neben dem männlichen "Normalarbeitsverhältnis" (welches tatsächlich ein Idealarbeitsverhältnis ist) in der auf der globalgesamtwirtschaftlichen Ebene angesiedelten Rentenformel auch die weibliche Erwerbsrealität zur Kenntnis genommen wird. Einerseits steigt die Zahl der vollerwerbstätigen Frauen an, andererseits liegt zur Zeit deren Durchschnittseinkommen unter dem der Männer. Familienbedingt (West) und arbeitsmarktbedingt (Ost) arbeiten viele Frauen in Teilzeit; viele unterbrechen zudem die Erwerbsarbeit familienbedingt. Statt diese derzeitige Realität zu berücksichtigen, blendet der Entwurf (im Interesse des Punktwertes) geringfügige Beitrags- und Rentenzahlungen weitgehend als die Formel "verzerrend" aus (Begründung zu § 68 Abs. 4 – S.58). Dabei wird nicht definiert, was genau unter "geringfügig" zu verstehen ist. 21 % der Frauen (Ost/West-gemittelt) erwerben durchschnittlich weniger als 0,6 Entgeltpunkte - diese Teilgruppe der erwerbstätigen Frauen ist nicht so klein, dass sie im Wege einer generalisierenden Regelung ausgegrenzt werden kann.
 - oder dass auf der individuellen Ebene die Ungenauigkeiten und Ungerechtigkeiten kompensiert werden, die dadurch entstehen, dass die persönlichen Bemessungsfaktoren der Rente sich immer noch durch vereinfachende Konzentration am "Normalarbeitsverhältnis", orientieren. Die auf der global-gesamtwirtschaftlichen Ebene angesiedelte Rentenformel kann dies nicht kompensieren, verschärft aber durch Absenkungen die in zu niedrigen Renten liegenden sozialen Probleme. Dies trifft insbesondere viele Frauen.
- Dies kann nur eine grundlegende Rentenreform leisten, die
 - in der Ehe erworbene Rentenanwartschaften obligatorisch zwischen den Ehepartnern aufteilt
 - Kindererziehungszeiten auch für die aktuelle Rentnerinnengeneration angemessen bewertet – alle Frauen, die jetzt und auch noch in den nächsten 15 Jahren in Rente gehen, bekommen bekanntlich nur ein Erziehungsjahr pro Kind gutgeschrieben, da sie ihre Kinder VOR 1992 geboren haben.
- Im Kontext der Agenda 2010 wurde durch die Hartz-Gesetzgebung im Interesse der Verbilligung des "Faktors Arbeit" sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zunehmend abgebaut. Die durch Mini-Jobs und Gleitzonenregelung entstehenden zusätzlichen Sicherungslücken müssen im selben Regelungskontext im SGB VI kompensiert werden.
 - Diese Kompensation darf nicht in einem Verweis auf die Hinterbliebenenrente bestehen – welche als "unzeitgemäß" ebenfalls stetig abgebaut wird, obwohl sie aktuell wieder große Bedeutung erlangt hat als Auffangnetz für Mini-Jobberinnen mit keiner oder zu geringer Sozialversicherung.
 - Diese Kompensation darf auch nicht in einem pauschalen Hinweis auf das Grundsicherungsgesetz bestehen. Nach diesem werden Leistungen als Sozialhilfeleistungen aus Steuermitteln bedarfsorientiert ge-

zahlt. Diese Lösung für Notfälle darf nicht zum generellen Auffangnetz für einen wachsenden Anteil Pflichtversicherter werden. Verfassungsrechtlich wird es zunehmend problematisch, einen wachsenden Anteil von Pflichtbeiträgen zu rechtfertigen, die den Charakter "verlorener Zuschüsse" zum Gesamtsystem haben, ohne zu einer Sicherung zu führen, die über dem Sozialhilfeniveau und damit der Mindestsicherung liegt. Diese steht jeder Bürgerin und jedem Bürger bedarfsorientiert beitragsfrei ohnehin zu.

Insoweit besteht gerade im Hinblick auf die Hartz-Gesetzgebung dringender Handlungsbedarf im Rahmen des SGB VI – der mit dem vorgelegten Gesetzentwurf nicht eingelöst.

Zu einigen ausgewählten Vorschriften:

§ 68 Aktueller Rentenwert

Die Formel wirkt als globale Formel geschlechterungerecht:

- AVA 2010 die geplante Absenkung um den Altersvorsorgeanteil in Höhe von 4 % trifft auch alle Frauen im Niedriglohnbereich, deren Minirenten noch einmal gekürzt werden, obwohl schon ihre Erwerbseinkünfte nicht ausreichen, um eine adäquate ersetzende private Vorsorge aufzubauen. Die Hinweise, dass mit einer Kürzung bewusstseinsbildend auf den Abschluss einer "Riester-Rente" hingewirkt werden soll, können nicht überzeugen: Geringverdiener brauchen in der Regel jeden Euro zur Existenzsicherung.
- Der Nachhaltigkeitsfaktor α, der entsprechend den arbeitsmarktpolitischen Gegebenheiten mit dem Beitragssatzziel 22 % im Jahr 2030 jederzeit verändert werden kann und nur aktuell mit 0,25 % angesetzt wird, führt zu einer weiteren Kürzung auch der Mini-Renten, die im wesentlichen durch beitragsentlastete Mini- und Midi-Jobs entstehen.

Da sich die arbeitsmarktpolitisch gewollte Entlastung der Erwerbseinkommen durch Mini- und Midi-Jobs und die beitragssatzsabilisierende Kürzung auch der dadurch erworbenen Mini-Renten zum doppelten Nachteil von Frauen, die überproportional betroffen sind, akkumulieren, wäre dringend eine kompensierende Lösung im SGB VI geboten.

§§ 54, 71, 74, 263 SGB VI

Die Paragrafenkette beschreibt den Weg, der dazu führt, dass die ersten drei Berufsjahre unabhängig von einer Ausbildung nicht länger als beitragsgeminderte Pflichtbeitragszeiten im Zuge der Gesamtleistungsbewertung höherbewertet werden.

Dazu ist zunächst einmal anzumerken, dass die in § 263 beschriebene monatsweise erfolgende schrittweise Abwertung dieser Jahre um ein Achtundvierzigstel des bisherigen Wertes über einen Renteneintrittszeitraum von Januar 2005 bis Dezember 2008 keine "Vertrauensschutzregelung" im eigentlichen Sinn ist, weil vier Jahre vor Renteneintritt niemand mehr, und sei es durch Zusatzversicherung, die durch eine Abwertung der ersten Berufsjahre entstehenden Lücken zu kompensieren in der Lage ist.

Frauenpolitisch bedeutsamer ist, dass der Regelungstatbestand "erste Berufsjahre ohne Ausbildung" überproportional Frauen betritt, was in der vorangestellten Relevanzprüfung (S. 5), welche das Prüfergebnis des Gesetzentwurfs auf Geschlechterrelevanz unter dem Aspekt des Gender Mainstreaming beschreibt, auch eingeräumt und im Hinblick auf die angestrebte Zielsetzung als hinnehmbar bewertet wird. Diese Bewertung teil der Deutsche Frauenrat nicht, da hier dieselbe Frauengeneration betroffen ist, die ihre Kinder VOR 1992 geboren hat und damit doppelt betroffen ist: sie profitiert noch nicht von der längeren Kindererziehungszeit und wird neu belastet durch den Fortfall der Höherbewertung der ersten Berufsjahre.

Der Deutsche Frauenrat fordert seit Inkrafttreten der 1992-er Regelung für die Bewertung der Leistung Kindererziehung eine Gleichbewertung unabhängig vom Geburtsjahr des Kindes. Diese Forderung wird auch ausdrücklich unter Hinweis auf Art. 3 GG aufrechterhalten. Solange sie nicht Gesetz ist, darf die Höherbewertung der ersten Berufsjahre nicht entfallen. Vertrauensschutz, der seinen Namen verdient, erfordert eine Übergangsregelung von mindestens 15 Jahren.

Der Deutsche Frauenrat begrüßt, dass Zeiten der Fachschulausbildung und der Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme nach Vollendung des 17. Lebensjahres auch weiterhin höher bewertet werden sollen.

Berlin, 04.02.04

Dr. Inge von Bönninghausen

I.v. Bouringhause

Vorstandsvorsitzende Deutscher Frauenrat

Axel Springer-Str. 54 a

10117 Berlin

Tel. 030 - 20 45 690

(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0465 vom 04.02.04

15. Wahlperiode

Stellungnahme der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

für die

Öffentliche Anhörung vor dem

Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung im Deutschen Bundestag

am 11. Februar 2004

zu dem

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

- BT-Drucksache 15/2149 -

0 Vorbemerkung

Der Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) verfolgt das Ziel, ein stabiles wirtschaftliches Fundament für die gesetzliche Rentenversicherung zu schaffen, damit die Menschen sich auch in Zukunft auf einen gesicherten Lebensunterhalt im Alter verlassen können. Diese Zielsetzung des Entwurfs ist aus Sicht der BfA nachdrücklich zu unterstützen. Dies gilt auch für den dem Gesetzentwurf zugrunde liegenden Ansatz, wonach eine sichere Rente einen hohen Beschäftigungsstand voraussetzt und dafür bezahlbare Beiträge unerlässlich sind.

Neben der finanziellen Nachhaltigkeit ist aber ebenso unerlässlich eine **soziale Nachhaltig-keit in der gesetzlichen Rentenversicherung**. Dies erfordert eine verlässliche Leistungsperspektive, denn nur die Erwartung von sicheren und angemessenen Renten im Alter wird die Akzeptanz der Bevölkerung und damit die Bereitschaft der Versicherten zu Beitragszahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung dauerhaft erhalten können. Die im Alterseinkünftegesetz vorgesehene Streichung des leistungsorientierten Sicherungsziels in § 154 Abs. 3 SGB VI (Nettorentenniveau) sollte daher durch die Festlegung eines "Rentenniveaus vor Steuern" im RV-Nachhaltigkeitsgesetz ersetzt werden (vgl. hierzu Ziff. 1.1.1).

Schwerpunkte des vorgelegten Gesetzentwurfs sind die Neugestaltung der Rentenanpassungsformel (Ziff. 1), Veränderungen bei der Bewertung von beruflichen und schulischen Ausbildungszeiten (Ziff. 2 und 3), Regelungen zur Anhebung der Altersgrenzen (Ziff. 4 und 5) sowie die Ausgestaltung der Schwankungsreserve als Nachhaltigkeitsrücklage (Ziff. 6). Daneben sind im Gesetzentwurf zahlreiche Regelungen zur Klarstellung und Vereinfachung des Rechts vorgesehen; soweit hierzu aus Sicht der BfA Änderungen für erforderlich gehalten werden, sind Vorschläge in Einzelstellungnahmen zu den jeweiligen Vorschriften enthalten (Ziff. 7). Zu den Auswirkungen der Reformmaßnahmen wird in der Zusammenfassung näher eingegangen (Ziff. 8).

Die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Neuregelungen sind in der BfA verwaltungstechnisch umsetzbar. Die bestehenden EDV-Funktionen zur Speicherung der rentenrechtlichen Zeiten sowie zur Berechnung von Rentenanwartschaften und -ansprüchen müssen zwar in nicht unerheblichem Umfang geändert und die Druckausgaben für die Versicherten und Rentner angepasst werden. Dies kann aber systemgerecht und zeitnah zum In-Kraft-Treten der jeweiligen Neuregelungen realisiert werden, wenn die Verkündung des Gesetzes im Frühjahr 2004 erfolgt.

1 Neugestaltung der Rentenanpassungsformel

1.1 Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors

Der Gesetzentwurf sieht vor, künftig bei der Ermittlung der jährlichen Anpassungssätze Veränderungen hinsichtlich der Relation von Rentenbeziehern und Beitragszahlern in Form eines "Nachhaltigkeitsfaktors" in der Rentenanpassungsformel zu berücksichtigen. Grundsätzlich erscheint die Zielsetzung, diese für die Rentenfinanzierung maßgeblichen Struktureffekte in der Anpassungsformel zu berücksichtigen, nachvollziehbar. Hinsichtlich der vorgesehenen Ausgestaltung der modifizierten Anpassungsformel sind jedoch sowohl aus grundsätzlicher

Sicht als auch im Hinblick auf die "technische" Ausgestaltung der einzelnen Faktoren kritische Hinweise erforderlich.

1.1.1 Grundsätzliche Anmerkungen

Erhebliche Vorbehalte gegenüber der modifizierten Anpassungsformel bestehen aus unserer Sicht vor allem deshalb, weil nach dem Entwurf künftig dem Ziel, der Beitragssatz solle bis zum Jahr 2030 den Wert von 22 % nicht übersteigen, absolute Priorität zugewiesen wird. Während nach geltendem Recht Beitragssatz und Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung (in § 154 Abs. 3 SGB VI) gleichgewichtig nebeneinander stehen, gäbe es bei Umsetzung des in dem Gesetzentwurf angelegten Gesamtkonzepts **kein explizit genanntes Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung** mehr. Je nach Entwicklung der Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler und der Äquivalenzrentner sowie der Festsetzung des Faktors α ergäbe sich letztlich eine Entwicklung des Rentenniveaus, die nicht mehr an politisch vorgegebenen Sicherungszielen orientiert ist. Wenn in der Begründung des Entwurfes im Hinblick auf die Funktion des Parameters α ausdrücklich ausgeführt wird, mit diesem Parameter solle das Erreichen eines Beitragssatzziels von 22 % im Jahre 2030 gesteuert werden, so hat dies faktisch ein "nach unten offenes" Rentenniveau zur Folge.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Neugestaltung der Rentenanpassungsformel würde zu bereits jetzt absehbaren Konflikten mit der derzeit noch in § 154 Abs. 3 SGB VI enthaltenen Regelung führen, wonach die Bundesregierung geeignete Maßnahmen vorzuschlagen hat, wenn das Nettorentenniveau den Wert von 67 % unterschreitet. Nach unseren aktuellen Berechnungen wäre dies bei Umsetzung des Gesetzentwurfs vermutlich bereits 2005 der Fall. Die Bundesregierung wäre von daher - bliebe es bei der Regelung des § 154 Abs. 3 SGB VI in der heutigen Form - bereits kurz nach dem Inkrafttreten des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes aufgefordert, eine erneute Anpassung des Rentenrechts zu erwägen. Daher soll die Niveausicherungsklausel des § 154 Abs. 3 SGB VI gemäß dem Entwurf des Alterseinkünftegesetzes - als "Anhängsel" eines Gesetzes, das grundsätzlich auf einen ganz anderen Regelungsbereich ausgerichtet ist - auch ersatzlos gestrichen werden. Damit würde aber zugleich ein **grundsätzlicher Paradigmenwechse**l im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossen: Statt der bisherigen gleichrangigen Gewichtung von beitragsorientierten und leistungsorientierten Zielen der gesetzlichen Rentenversicherung würde künftig ausschließlich das Beitragssatzziel die Rentenanpassung bestimmen.

Aus unserer Sicht erscheint der rein einnahmeorientierte Ansatz des Gesetzentwurfes insbesondere aber auch **nicht geeignet**, **eine nachhaltige Finanzierung der Alterssicherung sicherzustellen**. Wenn die Versicherten keine Anhaltspunkte mehr haben, welches Leistungsniveau sie aus der gesetzlichen Rentenversicherung im Alter in etwa erwarten können, dürfte auch die Begrenzung des sonst erforderlichen Beitragssatzanstiegs kaum zum Aufbau von neuem Vertrauen in die Verlässlichkeit des Rentensystem führen. Zudem ist für die Versicherten dann auch nicht mehr rational kalkulierbar, in welchem Umfang sie zusätzlich vorsorgen müssen, um das von ihnen individuell angestrebte Versorgungsniveau im Alter zu erreichen. Ein "nach unten offenes" Rentenniveau würde daher nicht nur die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch die der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge gefährden. Die mit der Rentenreform 2001 eingeführte Grundausrichtung der deutschen Alterssicherungspolitik, wonach eine Lebensstandardsicherung im Alter künftig

nur dann realisiert werden kann, wenn die Versicherten neben der gesetzlichen Rente über Einkünfte aus zusätzlicher Altersvorsorge verfügen, wäre damit in Frage gestellt.

Aus Sicht der BfA sollte deshalb auch bei Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors, der die Veränderungen hinsichtlich der Anzahl der Beitragszahler und der Rentenempfänger berücksichtigt, nicht von der politischen Festsetzung eines angestrebten (Mindest-) Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung abgegangen werden. Dies ist auch deshalb unerlässlich, weil zumindest sicherzustellen ist, dass die Versicherten - eine durchschnittliche Lebenserwartung unterstellt und unter Berücksichtigung der in der gesetzlichen Rentenversicherung abgesicherten biometrischen Risiken - zumindest jenen Betrag als Rente ausgezahlt bekommen, den sie im Verlaufe ihres Erwerbslebens als Beitrag eingezahlt haben; dies dürfte schon aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten sein.

Der bisher in § 154 Abs. 3 SGB VI verwandte Begriff des Nettorentenniveaus verliert allerdings im Zuge des geplanten Übergangs zu einer nachgelagerten Besteuerung der Renten an Aussagekraft. Das Nettorentenniveau sinkt nämlich in der Übergangsphase bereits von Jahr zu Jahr allein auf Grund der zunehmenden steuerlichen Freistellung der Rentenversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer. Es sollte daher durch einen anderen Indikator für die Darstellung des Sicherungsziels der gesetzlichen Rentenversicherung ersetzt werden.

Als praktikable und sachgerechte Alternative zum bisherigen Messkonzept des Rentenniveaus erscheint das "Rentenniveau vor Steuern". Dabei wird die Standardrente (Brutto) vermindert um die Sozialabgaben der Rentner ins Verhältnis gesetzt zum Durchschnittsentgelt vermindert um die Sozialabgaben der Aktiven. Sowohl bei den Einkünften der Rentnerinnen und Rentner als auch bei denen der Aktiven würde damit - anders als beim bisherigen Nettorentenniveau - die Steuerbelastung außer Acht gelassen, die Belastung mit Sozialabgaben jedoch - anders als beim Bruttorentenniveau - berücksichtigt.

1.1.2 Anmerkungen zu einzelnen Formulierungen der geplanten Neuregelung der Rentenanpassungsformel

Hinsichtlich der in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Formulierungen ergeben sich aus unserer Sicht darüber hinaus eine Reihe von Einzelfragen:

 Der Nachhaltigkeitsfaktor enthält nach dem Gesetzentwurf einen Parameter α, dessen Funktion im SGB VI inhaltlich nicht definiert, sondern auf den Wert von 0,25 festgesetzt werden soll. Aus Gründen der Transparenz wäre es nahe liegend, den Wert 0,25 unmittelbar in die Rentenanpassungsformel einzufügen und damit auf das umständliche Verfahren zu verzichten, zunächst einen Parameter zu definieren, um ihm dann in einer weiteren Regelung einen konkret festgesetzten Wert zuzuweisen.

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird die angestrebte Funktion des Parameters α kurz erläutert: Durch ihn soll das Erreichen eines Beitragssatzzieles von 22 % im Jahre 2030 gesteuert werden. Allerdings sind nach dem Gesetzentwurf keine Regelungen vorgesehen, die eine solche Steuerung ermöglichen oder erkennen lassen, nach welchem Verfahren diese Steuerung erfolgen soll. Dies erscheint im Hinblick auf die Verlässlichkeit des Rentenrechts aber unabdingbar - nicht zuletzt auch deshalb, weil durch die Einfügung des Faktors α in den Nachhaltigkeitsfaktor bei künftigen Rentenanpassungen nicht allein Veränderungen bei der Relation der Beitragszahler und Rentner berücksichtigt,

sondern die Rentenanpassung langfristig letztlich vielmehr ausschließlich im Hinblick auf das vorgegebene Beitragssatzziel erfolgen würde.

- Die quantitative Ermittlung der Veränderung der Relation von Rentnern und Beitragszahlern soll sich nach dem Gesetzentwurf nicht an den entsprechenden tatsächlichen Personenzahlen orientieren; um Verzerrungen durch geringfügige Beitrags- und Rentenzahlungen zu vermeiden werden dazu vielmehr die Modellkonstrukte "Äquivalenzrentner" und "Äquivalenzbeitragszahler" definiert. Bei der Definition des Konstrukts "Äquivalenzbeitragszahler" wird dabei auf die versicherungspflichtig Beschäftigten der Arbeiterrentenund Angestelltenversicherung, die geringfügig Beschäftigten, und die Bezieher von Arbeitslosengeld abgestellt, während z.B. versicherungspflichtige Selbständige oder freiwillig Versicherte unberücksichtigt bleiben sollen. Nach dieser im Entwurf vorgeschlagenen Definition könnten deshalb Strukturverschiebungen z.B. der Wechsel von versicherungspflichtig Beschäftigten in versicherungspflichtige selbständige Tätigkeiten Auswirkungen auf die Rentenanpassung haben, auch wenn durch sie die Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung nicht verändert werden.
- Mit der Neufassung des § 68 Abs. 2 SGB VI wird in der Rentenanpassungsformel die Ermittlung der Bruttolohn- und -gehaltssumme neu bestimmt. Bisher war bei der Fortschreibung des aktuellen Rentenwerts die Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer zugrunde zu legen. Zukünftig erfolgt die Anpassung der Rente auch auf der Basis der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld. Dies bewirkt, dass die bisher auch oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze liegenden Entgelte sowie die Bezüge der Beamten nicht mehr in die maßgebende und Bruttolohn- -gehaltssumme einfließen werden.

Dagegen erfolgt in der Vorschrift des § 69 Abs. 2 SGB VI keine Änderung hinsichtlich der Ermittlung der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte der Anlage 1 zum SGB VI. Dadurch können die durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte der Anlage 1 zum SGB VI von der Entwicklung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme abweichen.

Bei einem stärkeren Anstieg des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts im Vergleich zu der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme hätte dies einen dämpfenden Einfluss auf die zu ermittelnden Entgeltpunkte und damit letztendlich auf die Rentenhöhe zur Folge.

• Nach dem Entwurf ist im neuen § 68 Abs. 7 SGB VI festgelegt, welche Daten zur Bestimmung des neuen aktuellen Rentenwertes zugrunde zu legen sind. Dabei sollten die Formulierungen in Absatz 2 und Absatz 7 des neuen § 68 insoweit angeglichen werden, als entweder einheitlich auf die Pflichtbeiträge der in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten versicherungspflichtigen Beschäftigten (d.h. ohne die Versicherten der knappschaftlichen Rentenversicherung) oder auf die Pflichtbeiträge für alle versicherungspflichtig Beschäftigten aus dem Lohnabzugsverfahren abgestellt wird. Methodisch unbefriedigend erscheint zudem dass bei der Ermittlung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im Zähler und Nenner Daten aus unterschiedlichen Quellen verwendet werden (VDR, Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit); dies kann zu Verzerrungen der Ergebnisse führen.

Die vorgesehenen Neuregelungen zur Rentenanpassung tragen nach alledem nicht dazu bei, die **Transparenz** des Rentenrechts insgesamt und der Rentenanpassungsformel im Besonderen zu erhöhen. Künftig würde es im Gegenteil noch schwerer als bisher werden, den Bürgern und der Öffentlichkeit die Höhe des Prozentsatzes für die Rentenanpassung in einem bestimmten Jahr zu erläutern.

1.2 Änderung der "Riester-Treppe"

Nach der Rentenreform 2001 werden die Veränderungen des Altersvorsorgeanteils (AVA), d.h. der typisierend unterstellten Aufwendungen der Versicherten für die sog. "Riester-Rente", in der Rentenanpassungsformel berücksichtigt; ein Anstieg des AVA führt unter sonst gleichen Bedingungen zu einer geringeren Rentenanpassung. Nach dem Entwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes soll dies grundsätzlich unverändert beibehalten werden. Allerdings wird der in § 255e SGB VI festgelegte **stufenweise Anstieg des AVA** ("Riester-Treppe") insoweit geändert, als im Jahr 2003 kein Anstieg des AVA erfolgen und damit der AVA auf dem Wert 0,5 % des Jahres 2002 verbleiben soll. Die Endstufe des AVA (4,0 %) soll nicht - wie nach geltendem Recht - im Jahr 2009, sondern erst im Jahr 2010 erreicht werden.

In der Begründung des Gesetzentwurfes wird dazu ausgeführt: "Die Aussetzung des Rentenanpassungstermins 2004 führt dazu, dass die Endstufe von 4 Prozent nunmehr erst im Jahr 2010 erreicht wird." Ohne diese Änderung würden sich die Einspareffekte aufgrund der Berücksichtigung des AVA einerseits und die Einspareffekte der Anpassungsaussetzung im Jahr 2004 andererseits teilweise kompensieren. Die vorgesehene Neuregelung führt dazu, dass die Einspareffekte beider Maßnahmen uneingeschränkt wirksam werden.

2 Einschränkungen bei der Höherbewertung von Zeiten einer beruflichen Ausbildung

Die Einschränkungen bei der Höherbewertung der Zeiten einer beruflichen Ausbildung betreffen zum einen die pauschale Anhebung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeiträgen, die nach einer Übergangszeit vollständig wegfällt. Zum anderen betreffen sie die Berücksichtigung von zusätzlichen Entgeltpunkten für Zeiten mit Pflichtbeiträgen für eine tatsächliche Berufsausbildung. Hier wird nach einer Übergangszeit die Höchstdauer der Bewertung von Zeiten der beruflichen Ausbildung, der Fachschulausbildung und der Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme auf insgesamt drei Jahre begrenzt.

Der Gesetzentwurf sieht vor, die bisherige pauschale Anhebung der ersten 36 Pflichtbeiträge aufzugeben und in Zukunft ausschließlich Zeiten einer tatsächlichen Berufsausbildung höher zu bewerten. Diese Neuregelung kann im Einzelfall - insbesondere bei Frauen mit relativ wenigen Versicherungsjahren - zu einer prozentual durchaus nennenswerten Minderung der Rentenanwartschaften führen. Für die große Mehrzahl aller Versicherten werden die quantitativen Auswirkungen auf die Höhe der Altersrente dagegen vergleichsweise gering sein. Zu erheblichen Versorgungsdefiziten käme es allerdings, wenn die modifizierte Regelung auch im Falle des Eintritts einer vorzeitigen Erwerbsminderung angewendet würde, insbesondere wenn der Erwerbsminderungsfall bereits relativ früh in der Versicherungsbiographie eintritt. Es ist deshalb unverzichtbar, dass der Gesetzentwurf für den Fall der vorzeitigen

Erwerbsminderung oder eines frühen Todes eine Sonderregelung enthält, die sich insbesondere bei der Bewertung der Zurechnungszeit auswirkt, so dass es insoweit beim derzeit geltenden Recht verbleibt. Außerdem gibt es Vertrauensschutzregelungen für die Zeit vom 01.01.2005 bis 31.12.2008, die zur verfassungsrechtlichen Absicherung auch geboten sind.

Zusätzliche Entgeltpunkte werden nach der Übergangszeit, die am 01.01.2005 beginnt und am 31.12.2008 endet, nur noch für die Zeiten einer tatsächlichen Berufsausbildung für höchstens drei Jahre ermittelt; darüber hinaus sind bei dieser Höchstbegrenzung die zu bewertenden Anrechnungszeiten für eine Fachschulausbildung bzw. für die Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme zu berücksichtigen (vgl. Art. 1 Nr. 13 (§ 74 Satz 3 SGB VI-E)). Denn die Vorschrift des § 74 SGB VI – E sieht vor, dass – entgegen der heutigen Regelung – Zeiten einer beruflichen Ausbildung, Fachschulausbildung oder Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme nur noch insgesamt für höchstens drei Jahre bewertet werden. Durch die Begrenzung der Höherbewertung auf insgesamt drei Jahre soll eine weit reichende Besserstellung nichtakademischer Ausbildung verhindert werden.

In den Fällen, in denen die Versicherungsbiographie zusätzlich zu einer tatsächlichen Berufsausbildung Zeiten einer Fachschulausbildung bzw. der Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme aufweist, sind die schulischen Zeiten vorrangig zu bewerten. Zeiten der Berufsausbildung werden daher nur insoweit höher bewertet, als der Höchstzeitraum von drei Jahren nicht bereits durch die Bewertung der Fachschulausbildung bzw. berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme ausgeschöpft ist. Die Festlegung des Vorrangs der Fachschulausbildung bzw. der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme als solche ist sinnvoll. Denn anderenfalls würden diese Ausbildungsanrechnungszeiten bei einem Zusammentreffen mit drei Jahren beruflicher Ausbildung überhaupt nicht bewertet, während es bei der tatsächlichen Berufsausbildung lediglich um den Wegfall der Höherbewertung geht, da Zeiten der tatsächlichen Berufsausbildung mindestens den Wert an Entgeltpunkten erhalten, der sich aus der tatsächlichen Beitragsleistung ergibt. Als nachteilige Auswirkung der Gesamtbegrenzung bleibt jedoch festzuhalten, dass sich z.B. die Versicherten verschlechtern, die zusätzlich zu einer tatsächlichen Berufsausbildung eine Fachschulausbildung absolviert haben. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Zeit der tatsächlichen Berufsausbildung vor oder nach der Fachschulausbildung bzw. der Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme liegt.

In der Übergangszeit vom 1.1.2005 bis zum 31.12.2008 wird aus Vertrauensschutzgründen die Zeit einer beruflichen Ausbildung über die Höchstdauer von drei Jahren hinaus bewertet. Allerdings wird der Gesamtleistungswert für die über die Höchstdauer hinausgehende Zeit von 75 % bzw. höchstens 0,0625 Entgeltpunkten je Kalendermonat bei Beginn der Rente am 01.01.2005 in Monatsschritten stufenweise auf 0 % bzw. 0,0000 Entgeltpunkte bei Beginn der Rente am 01.01.2009 abgeschmolzen. Die Übergangsregelung ist zur verfassungsrechtlichen Absicherung erforderlich.

Die verwaltungsmäßige Umsetzung der beabsichtigten Rechtsänderung kann von Seiten der BfA zeitnah sichergestellt werden. Seit Inkrafttreten des WFG werden die Pflichtbeiträge für eine tatsächliche Berufsausbildung besonders gekennzeichnet. Hiermit ist eine zukunftssichere Speicherung der Zeiten der "echten" Berufsausbildung gewährleistet worden. Eine "Nachbesserung" der Kennzeichnung der Zeit der Berufsausbildung, wie sie sich aufgrund der Rechtsänderung des WFG ergeben hatte, wird nur in Altfällen erforderlich.

3 Verzicht auf eine rentenrechtliche Bewertung von Anrechnungszeiten wegen Schul- und Hochschulausbildung

Neben den Zeiten der tatsächlichen beruflichen Ausbildung erfahren auch die Fachschulausbildung und die Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme weiterhin eine Bewertung. Abweichend vom geltenden Recht sieht der Gesetzentwurf jedoch vor, dass Zeiten, in denen Versicherte nach dem vollendeten 17. Lebensjahr eine Schule oder Hochschule besucht haben, zwar weiterhin (höchstens bis zu 8 Jahren) als Anrechnungszeiten angesehen werden; diesen Zeiten soll jedoch - nach einer Übergangszeit mit stufenweiser Absenkung vom 01.01.2005 bis 31.12.2008 - **kein Entgeltpunktewert mehr zugeordnet** werden, so dass sie nicht unmittelbar zu Rentenanwartschaften führen.

Auswertungen der Sondererhebung "Vollendete Versichertenleben 2001" (VVL 2001) zeigen, dass im Rentenzugang des Jahres 2001 rund 20% aller Versichertenrenten bewertete Anrechnungszeiten einer schulischen Ausbildung aufweisen. Die durchschnittliche Bewertung der angerechneten schulischen Ausbildungszeiten liegt bei rd. 1 Entgeltpunkt, die maximal erreichbare Bewertung bei 2,25 Entgeltpunkten. Nach der Auswertung der VVL 2001 entfallen rd. 50% der angerechneten schulischen Ausbildungszeiten auf Zeiten der Fachschulausbildung. Da Zeiten der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen in der VVL 2001 statistisch unter Schulzeiten erfasst wurden, kann aus der Auswertung abgeleitet werden, dass künftig bei Wegfall der Anrechnung von reinen Schul- oder Hochschulausbildungszeiten im Vergleich zum Status quo mehr als die Hälfte der nach geltendem Recht insgesamt anzurechnenden Zeiten wegen Schul-, Fachschul- und Hochschulausbildung erhalten bliebe. Zahlenmäßig wären von einem Verzicht auf die Bewertung von Schul- und Hochschulausbildungszeiten eher Männer als Frauen betroffen. Dies liegt daran, dass die Ausbildungszeiten bei Frauen ohnehin zu einem höheren Anteil als bei Männern auf Zeiten der Fachschulausbildung entfallen und Frauen zudem deutlich weniger von der Anerkennung von Zeiten der Hochschulausbildung profitieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Reformen des vergangenen Jahrzehnts der Umfang der höchstens zu bewertenden Anrechnungszeiten bereits von 13 auf 3 Jahre vermindert wurde; zudem wurde die Bewertung der entsprechenden Zeiten mehrfach verändert und dabei tendenziell abgesenkt. Deshalb und wegen der nun beabsichtigten weiteren Regelungsänderungen werden sich künftig im Rentenbestand Rentnerinnen und Rentner mit sehr unterschiedlicher Anrechnung von Ausbildungszeiten befinden.

Der Wegfall der für Anrechnungszeiten der Schul - und Hochschulausbildung höchstmöglichen Bewertung von 0,0625 Entgeltpunkten je Kalendermonat kann zu einer monatlichen **Rentenminderung** in Höhe von derzeit 58,79 Euro in den alten Bundesländern (36 Monate x 0,0625 EP = 2,2500 EP x 26,13 Euro) bzw. 51,68 Euro (= 2,2500 EP x 22,97 Euro) in den neuen Bundesländern führen.

Die für die Umsetzung dieser Maßnahme vorgesehene **Übergangsfrist von vier Jahren** ist für die rentennahen Jahrgänge aus Vertrauensschutzgründen erforderlich, um es den Betroffenen ansatzweise zu ermöglichen, die wegfallenden Rentenleistungen durch ein verändertes Vorsorgeverhalten zu kompensieren.

Nach dem Gesetzentwurf erfahren Zeiten einer Schul- oder Hochschulausbildung zwar nicht mehr eine eigenständige Bewertung, sie bleiben aber - nach wie vor - als (unbewertete)

Anrechnungszeiten erhalten. Damit ist sicher gestellt, dass im Falle einer vorzeitigen Invalidität die entsprechenden Ausbildungszeiten nicht als Lücke in der Versicherungsbiographie gewertet werden, was im Regelfall eine ganz erhebliche Minderung der individuellen Erwerbsminderungsrenten zur Folge gehabt hätte. Außerdem werden sie als Anrechnungszeiten weiterhin bei der Wartezeit von 35 Jahren für die Altersrente für langjährig Versicherte und für die Altersrente für schwerbehinderte Menschen berücksichtigt. Ebenso zählen sie bei der Feststellung der Voraussetzung "35 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten" für die Ermittlung von Mindestentgeltpunkten für Pflichtbeitragszeiten mit geringen Arbeitsentgelten vor dem 1.1.1992 ("Rente nach Mindesteinkommen") mit.

Die verwaltungsmäßige Umsetzung der beabsichtigten Rechtsänderung kann von Seiten der BfA zeitnah sichergestellt werden. Die Zeiten der Schul- und Hochschulausbildung sind von Zeiten der Fachschulausbildung und der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen im maschinellen Konto zu unterscheiden.

4 Anhebung der Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit

Nach dem Entwurf sollen die Möglichkeiten der Frühverrentung dadurch begrenzt werden, dass die Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme einer Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit beginnend im Jahr 2006 schrittweise vom 60. auf das 63. Lebensjahr angehoben wird. Die Maßnahme macht deutlich, dass die Politik mittel- und langfristig eine Anhebung des Renteneintrittsalters für wünschenswert hält. Es ist aber ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass von der im Entwurf vorgesehenen Maßnahme keine nachhaltigen finanziellen Entlastungseffekte für die gesetzliche Rentenversicherung ausgehen. Wie auch im finanziellen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs explizit aufgezeigt, führt diese Maßnahme im Gegenteil zwar kurzfristig zu einer gewissen finanziellen Entlastung für die gesetzliche Rentenversicherung; langfristig hat sie dagegen sogar eine gewisse Zusatzbelastung zur Folge. Dies ist darauf zurückzuführen, dass aufgrund der bereits geltenden versicherungsmathematischen Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn der Zeitpunkt des individuellen Rentenzugangs - über die gesamte Rentenlaufzeit betrachtet - für die finanzielle Belastung der Rentenversicherung irrelevant ist. Von Bedeutung ist der Zeitpunkt des individuellen Rentenzugangs nur noch im Hinblick auf die zeitliche Verteilung der finanziellen Belastung für die Rentenversicherung. Ein Aufschieben des Renteneintritts führt zunächst zu Einsparungen für die Rentenversicherung, da noch keine Rentenzahlungen zu leisten sind; auf lange Sicht erhöhen sich dagegen die Rentenzahlungen, da die Wirkung der Abschläge entfällt bzw. geringer ist.

Die Altersgrenze wird nicht angehoben für Versicherte, die vor dem 01.01.1952 geboren sind und vor dem 01.01.2004 im Hinblick auf das heutige Recht arbeitsrechtliche Dispositionen getroffen haben oder an diesem Tag arbeitslos waren. Durch diese **Vertrauensschutzregelung** wird die Altergrenzenanhebung verfassungsrechtlich abgesichert.

Die mit der vorgesehenen Neuregelung einhergehenden Auswirkungen auf die Rentenfinanzen sind auch deshalb eher gering, weil von der Neuregelung nur relativ wenige Altersjahrgänge betroffen sind, denn die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit kann bereits nach geltendem Recht ohnehin nur noch von Versicherten in An-

spruch genommen werden, die vor 1952 geboren sind. Hinzuweisen ist im Übrigen darauf, dass mit der beabsichtigen Neuregelung erstmals eine unterschiedliche Altersgrenze für den frühestmöglichen Bezug einer Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit sowie der Altersrente für Frauen besteht.

Die verwaltungsmäßige Umsetzung der beabsichtigten Rechtsänderung kann von Seiten der BfA zeitnah sichergestellt werden.

5 Berichtspflicht über die Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regelaltersgrenze

Der Gesetzentwurf sieht für das Jahr 2008 eine Berichtspflicht der Bundesregierung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften hinsichtlich der Erforderlichkeit sowie der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regelaltersgrenze vor.

Die demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der gesetzlichen Rentenversicherung machen es auch in den kommenden Jahren erforderlich, die Option einer Anhebung der Regelaltersgrenze zwecks Dämpfung des Beitragssatzanstieges im Auge zu behalten. Die geplante Berichtspflicht der Bundesregierung trägt dazu bei, dass eine entsprechende Entscheidung über die Durchführung dieser Maßnahme auf einer soliden Datengrundlage erfolgen kann, die auch die wirtschaftliche und soziale Situation älterer Arbeitnehmer berücksichtigt. Die Regelung ist für die heutigen Arbeitnehmer ein deutliches Zeichen, dass langfristig mit einer Heraufsetzung der Regelaltersgrenze gerechnet werden muss.

6 Veränderung des Korridors der Nachhaltigkeitsrücklage

Nach dem Gesetzentwurf wird die bisherige Schwankungsreserve zukünftig als Nachhaltigkeitsrücklage bezeichnet und der **obere Zielwert** dieser Rücklage von 0,7 auf 1,5 Monatsausgaben zu eigenen Lasten der Träger der Arbeiter- und Angestelltenversicherung angehoben. Damit ermöglicht die Nachhaltigkeitsrücklage künftig einen weitergehenden Ausgleich konjunktureller Schwankungen der Beitragseinnahmen, was aus unserer Sicht ausdrücklich zu begrüßen ist. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass künftig der Beitragssatz grundsätzlich im Verlaufe eines Konjunkturzyklus konstant bleiben kann und nicht von Jahr zu Jahr angepasst werden muss; dies erhöht die Planungssicherheit von Unternehmen und Versicherten und wirkt auch konjunkturpolitisch stabilisierend, da die bei unzureichender Schwankungsreserve notwendigen, i.d.R. prozyklisch wirkenden Beitragssatzanpassungen überflüssig werden.

Um die bisherige Funktion der Schwankungsreserve, unterjährige Liquiditätsengpässe aufzufangen, zu stärken, sollte allerdings auch der **untere Zielwert** der Nachhaltigkeitsrücklage von derzeit 0,2 Monatsausgaben wieder auf ein ausreichendes Niveau – zumindest auf den bis Ende 2003 maßgebend gewesenen Wert von 0,5 Monatsausgaben - angehoben werden. Auf diese Weise würde die Gefahr von Liquiditätsengpässen bei unerwarteten unterjährigen Einnahmeschwankungen und damit weitere Vertrauensverluste bei Versicherten und Rentnern vermindert, die zu erwarten wären, wenn die Rentenversicherung auf Grund von Liquiditätsproblemen auf die Inanspruchnahme der Bundesgarantie angewiesen wäre.

7 Einzelstellungnahmen

Nachfolgend finden sich Formulierungsvorschläge zu einzelnen Vorschriften.

7.1 Zu Artikel 1 Nr. 14 und 15 (§ 75 SGB VI-E/§ 76d SGB VI-E)

Die Vorschrift des § 75 SGB VI sollte um einen Absatz 4 ergänzt werden. Der Absatz könnte folgenden Wortlaut haben:

"Für eine vorzeitige Rente wegen Alters werden auf Antrag oder von Amts wegen Entgeltpunkte auch für Beitragszeiten nach dem Beginn dieser Rente ermittelt, wenn Pflichtbeiträge nach § 119 SGB X nach dem Rentenbeginn der vorzeitigen Altersrente gezahlt worden sind. Die vorzeitige Altersrente ist ab dem Ersten des Folgemonats, der dem Monat der Zahlung des letzten Pflichtbeitrags nach § 119 SGB X folgt, neu festzustellen."

Begründung:

Der Gesetzgeber hat im Entwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes eine Ergänzung des § 34 Abs. 4 SGB VI vorgesehen. Danach soll künftig der Wechsel von einer bindend festgestellten Rente wegen Alters in eine andere Rente wegen Alters bzw. in die Regelaltersrente ausgeschlossen sein. Der Altersrentner soll demzufolge dauerhaft Bezieher einer bindend festgestellten Altersrente bleiben.

Aufgrund der Neuregelung würden sich die für Zeiten nach Beginn einer vorzeitigen Altersrente regressierten Beiträge im Sinne von § 119 SGB X nicht mehr rentensteigernd auswirken können. Damit würde der Versicherte entgegen der Vorschrift des § 119 SGB X nicht mehr so gestellt, als ob der Schadensfall nicht eingetreten wäre und er bis zur Regelaltersrente gearbeitet und Pflichtbeiträge gezahlt hätte.

Unseres Erachtens kann die Berücksichtigung der regressierten Beiträge nicht über die im RV-Nachhaltigkeitsgesetz vorgesehene Vorschrift des § 76d SGB VI-E (Zuschläge an Entgeltpunkten aus Beiträgen nach Beginn einer Rente wegen Alters) erfolgen. Weder aus der Begründung zu § 76d SGB VI-E noch aus der Gesetzessystematik lässt sich herleiten, dass die Regelung des § 76d SGB VI-E auch die regressierten Beiträge nach § 119 SGB X erfasst. § 76d SGB VI-E will einzig und allein die Problematik Vollrente nach Teilrente lösen. Die Begründung bringt zum Ausdruck, dass mit der Vorschrift sichergestellt werden soll, dass sich die neben dem Teilrentenbezug gezahlten Beiträge immer rentensteigernd beim Bezug der späteren Vollrente wegen Alters auswirken. Damit ist die zu dieser Problematik ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung umgesetzt worden.

Des Weiteren ergibt sich aus der Ergänzung des Wortlauts zu § 66 Abs. 1 Nr. 8 sowie des Abs. 3 letzter Satz SGB VI, zu § 77 Abs. 2 letzter Satz SGB VI bzw. zu § 75 Abs. 1 SGB VI und den entsprechenden Gesetzesbegründungen, dass sich durch die Regelung des § 76d SGB VI-E nur die neben dem Teilrentenbezug gezahlten Beiträge rentensteigernd beim Bezug der späteren Vollrente wegen Alters auswirken sollen.

Wir halten daher eine Ergänzung der Vorschrift des § 75 SGB VI um einen Absatz 4 für angebracht.

7.2 Zu Artikel 1 Nr. 36 (§ 229 Abs. 6 SGB VI-E)

Die BfA regt folgende Ergänzung in § 229 Abs. 6 SGB VI an:

"Für Bezieher eines Existenzgründungszuschusses nach § 421 I des Dritten Buches endet die Befreiung am (letzten Tag des Monats der Verkündung des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes)."

Die Gesetzesbegründung könnte wie folgt lauten:

"Mit der Ergänzung wird das Ende der Befreiung für Bezieher eines Existenzgründungszuschusses nach § 421 I des Dritten Buches in der gesetzlichen Rentenversicherung als Folge zu der Ergänzung im § 5 Abs. 2 Satz 3 geregelt. Hiermit wird erreicht, dass Existenzgründungszuschussbezieher mit und ohne Befreiung, deren Tätigkeit die Merkmale einer geringfügigen Tätigkeit in der ab 01.04.2003 geltenden Fassung von §§ 8, 8a SGB IV erfüllt, gleich behandelt werden. "

Begründung:

Die Ergänzung in § 5 Abs. 2 Satz 3 SGB VI-E bewirkt, dass ab dem In-Kraft-Treten der Neuregelung dem Grunde nach versicherungspflichtige Selbständige nach § 2 Satz 1 Nr. 10 SGB VI (sog. "Ich-AG'ler") nicht mehr versicherungsfrei wegen Geringfügigkeit sein können. Entsprechend dem Gesetzeszweck soll erreicht werden, dass Existenzgründungszuschussbezieher in der gesetzlichen Rentenversicherung eine soziale Absicherung auch dann aufbauen sollen, wenn der erzielte Gewinn die Geringfügigkeitsgrenze nicht übersteigt.

Personen, die am 31.03.2003 in einer selbständigen Tätigkeit versicherungspflichtig waren, die die Merkmale einer geringfügigen Tätigkeit in der ab 01.04.2003 geltenden Fassung von § 8 SGB IV erfüllte, blieben nach § 229 Abs. 6 Satz 1 SGB VI versicherungspflichtig. Sie wurden auf Antrag von der Versicherungspflicht befreit.

Bei der Befreiung nach § 229 Abs. 6 SGB VI handelt es sich im Ergebnis um eine Befreiung von versicherungsfreien Geringfügigen, die aufgrund einer Sonderregelung versicherungspflichtig blieben.

Es stellt sich aufgrund des Gesetzentwurfs zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz die Frage, ob dem Grunde nach geringfügige Ich-AG'ler, die von dem Befreiungsrecht nach § 229 Abs. 6 Satz 2 SGB VI Gebrauch gemacht haben, nach Ausschluss der Versicherungsfreiheit wegen Geringfügigkeit weiterhin befreit bleiben sollen bzw. sich weiterhin für die Zukunft befreien lassen können.

Damit die bereits ausgesprochenen Befreiungen in der Zukunft keine Wirkung mehr entfalten, schlägt die BfA die Ergänzung in § 229 Abs. 6 SGB VI vor.

7.3 Artikel 1 Nr. 41 (§ 237 Abs. 5 und 6 SGB VI-E) i. V. m. Artikel 1 Nr. 74 SGB VI-E (Anlage 19 zum SGB VI-E)

Die durch das RV-Nachhaltigkeitsgesetz in der Anlage 19 vorgesehene Änderung (Streichung der Geburtsjahrgänge 1946 bis 1951) führt zu einer gesetzlichen Regelungslücke. Es sollte vielmehr die in Art. 1 Nr. 41 SGB VI-E (§ 237 Abs. 5 SGB VI-E) enthaltene Tabelle in die Anlage 19 eingearbeitet werden.

Ferner wäre der im Entwurf vorgesehene neue § 237 Abs. 6 SGB VI-E um die Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit bei Vertrauensschutz (60 Jahre) zu ergänzen.

Begründung:

Durch die im RV-Nachhaltigkeitsgesetz vorgesehene Änderung werden von der Anlage 19 nur noch Versicherte der Jahrgänge 1937 bis 1945 erfasst.

Für Geburtsjahrgänge ab 1946 wäre dann nicht mehr geregelt, auf welches Lebensalter die anspruchsbegründende Altersgrenze von 60 Jahren in Anwendung des § 237 Abs. 3 Satz 1 SGB VI angehoben wird.

Dieses Ergebnis wird vermieden, wenn der im Entwurf vorgesehene neue Abs. 5 des § 237 SGB VI in die bestehende Anlage 19 eingearbeitet wird. Korrespondierend hierzu wäre der Wortlaut des neuen Abs. 6 (dann neuer Abs. 5) wie folgt zu ergänzen:

"Die Altersgrenze von 60 Jahren für die vorzeitige Inanspruchnahme… "..

7.4 § 255c SGB VI (BfA-Vorschlag)

Die Vorschrift, die zuletzt durch das 2. SGB VI-ÄndG vom 27.12.2003 geändert worden ist, sollte durch das RV-Nachhaltigkeitsgesetz um einen 2. Absatz folgenden Inhalts ergänzt werden:

" (2) Absatz 1 gilt entsprechend bei Veränderungen der Höhe des von pflichtversicherten Rentnern aus der Rente zu zahlenden Krankenversicherungsbeitrags oder der Festsetzung der Höhe des Zuschusses zur Krankenversicherung anlässlich von Beitragssatzänderungen der gesetzlichen Krankenkassen."

Der bisherige Wortlaut des § 255c SGB VI müsste dann Absatz 1 der geänderten Fassung werden.

Begründung:

Durch die Vorschrift des § 255c SGB VI (eingeführt durch Art. 1 Nr. 9 des 2. SGB VI-ÄndG) sollte sichergestellt werden, dass Widerspruch und Klage gegen die zum 01.04.2004 festgestellte veränderte Beitragsbelastung zur Kranken- und Pflegeversicherung bei pflichtversicherten Rentnern sowie den Wegfall des Zuschusses zur Pflegeversicherung und die geänderte Höhe des Zuschusses zur Krankenversicherung (bei privat versicherten Rentnern zum 01.07.2004) keine aufschiebende Wirkung haben.

Unzweifelhaft – und durch die Sozialgerichtsbarkeit bestätigt - ist, dass es sich bei der Entscheidung des RV-Trägers über die Einbehaltung von Beiträgen aus der Rente um einen Verwaltungsakt handelt. Der Verwaltungsakt ergeht auf der Ermächtigungsgrundlage des § 255 Abs. 1 SGB V (für die laufende Beitragseinbehaltung) oder des § 255 Abs. 2 SGB V (für die Nacherhebung von Beiträgen) als "Beitragsbescheid" (ohne, dass es bei einer Veränderung der Beitragseinbehaltung der Bescheidrücknahme oder -aufhebung im Rahmen der §§ 44, 45, 48 SGB X bedarf).

Nach Auffassung der BfA kommt jedoch dem Widerspruch gegen einen solchen, die Höhe des aus der Rente zu zahlenden Beitrags neu bestimmenden Bescheid ohnehin keine aufschiebende Wirkung zu, da diese Sachverhalte unmittelbar von § 86a Abs. 2 Ziffer 1 SGG erfasst werden. Nach § 86a Abs. 2 Ziffer 3 SGG hat auch ein sich anschließendes Klageverfahren in diesen Fällen (wie im Übrigen auch in Fällen, in denen es um die Herabsetzung des Zuschusses zur Krankenversicherung geht) keine aufschiebende Wirkung.

Mit der Schaffung des § 255c SGB VI speziell für die Fälle der Sonderaktion zum 01.04.2004 - und insbesondere der in der Gesetzesbegründung gewählten Formulierung ("...wird entsprechend § 86a Abs. 2 Nr. 4 SGG festgelegt..") - wird jedoch suggeriert, dass in den Fällen, in denen es (außerhalb der Sonderaktion) um die Höhe der Beitragszahlungen zur Krankenund Pflegeversicherung aus der Rente geht, ein Widerspruch an und für sich stets aufschiebende Wirkung hat. Um diesem Eindruck entgegen zu wirken, sollte die Vorschrift zur Klarstellung um den vorgeschlagenen 2. Absatz ergänzt werden.

7.5 Artikel 1 Nr. 51 (§ 263 SGB VI-E)

Die Vorschrift des § 263 SGB VI sollte um einen Abs. 7 ergänzt werden, der zusammengefasst die Regelung zur Bewertung von glaubhaft gemachten Zeiten beruflicher Ausbildung enthält. Der Absatz könnte folgenden Wortlaut haben:

"Für glaubhaft gemachte Zeiten beruflicher Ausbildung sind höchstens 5/6 der im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung ermittelten Entgeltpunkte zu berücksichtigen. Dies gilt auch für die in Abs. 5 und 6 genannten Zeiten."

Die Ergänzung dieser Vorschrift um einen Abs. 7 hätte zur Folge, dass jeweils die letzten Teilsätze in den Abs. 5 und 6 "für glaubhaft gemachte Zeiten einer solchen beruflichen Ausbildung jedoch höchstens 5/6 dieser Entgeltpunkte" gestrichen werden könnten.

Begründung:

In den neu gefassten Abs. 5 und 6 der Vorschrift des § 263 SGB VI ist die Bewertung von glaubhaft gemachten Zeiten, die nach § 246 Satz 2 SGB VI-E als Zeiten beruflicher Ausbildung gelten, – unabhängig von den Zuschlägen für Zeiten mit einer glaubhaft gemachten tatsächlichen beruflichen Ausbildung – für einen Übergangszeitraum vom 01.01.2005 bis 31.12.2008 vorgesehen. Die zurzeit in Abs. 3 Satz 2 des § 263 SGB VI bestehende Regelung zur Bewertung von glaubhaft gemachten Zeiten beruflicher Ausbildung ist im Entwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes nicht mehr enthalten. Dies hat zur Folge, dass es zur Bewertung für glaubhaft gemachte tatsächliche – höchstens 36 Kalendermonate umfassende – Zeiten der beruflichen Ausbildung dann keine entsprechende Regelung in den Vorschriften des SGB VI gibt.

Wir schlagen deshalb vor, die fehlende Regelung zur Bewertung von glaubhaft gemachten tatsächlichen Zeiten der Berufsausbildung in Abs. 7 der in Rede stehenden Vorschrift zu realisieren. Ergänzend dazu sollten auch die derzeit im Entwurf in den Abs. 5 und 6 des § 263 SGB VI enthaltenen Regelungen zur Bewertung von glaubhaft gemachten – im Rahmen der Übergangsvorschrift des § 246 SGB VI-E anerkannten – Zeiten der beruflichen Ausbildung mit in den Abs. 7 einfließen.

8 Zusammenfassung

Nach den Ausführungen des Gesetzentwurfs zu den finanziellen Auswirkungen werden die Maßnahmen des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes im Zusammenwirken mit denen des Zweiten und Dritten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch dazu führen, dass der **Beitragssatz** zur gesetzlichen Rentenversicherung auf einem Niveau von 20 % bis zum Jahr 2020 und 22 % bis zum Jahr 2030 stabilisiert werden kann. Diesen Berechnungen liegen die Annahmen der Bundesregierung zu den für die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung maßgebenden volkswirtschaftlichen Daten zugrunde. Sofern die zukünftige Entwicklung den Annahmen entsprechend verläuft, ist der angestrebte Beitragssatz zu erreichen. Neben der leistungsorientierten Zielsetzung ist aber eine gleichgewichtige – Leistungsorientierung in der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich; die politische Festlegung einer **Niveausicherungsklausel** ist daher unerlässlich. Eine transparente Niveausicherung könnte durch die Formulierung eines "Rentenniveaus vor Steuern" erreicht werden.

Die vorgesehenen Reformmaßnahmen sind mit erheblichen Leistungseinschränkungen für die Rentnerinnen und Rentnern verbunden. Allein aufgrund der modifizierten Rentenanpassungsformel ergibt sich für einen Standardrentner im Jahr 2030 nach aktuellen Schätzungen eine um rd. 7 % geringere Rente, als es ohne diese Reform der Fall gewesen wäre. Bei Fallkonstellationen, in denen weitere Reformmaßnahmen des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes (z. B. der Wegfall der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Pflichtbeitragsmonate und/oder der Bewertung der Zeiten einer schulischen Ausbildung) zu berücksichtigen sind, ergeben sich für künftige Rentenzugänge noch deutlich stärkere Differenzen im Vergleich zur unveränderten Beibehaltung des derzeit geltenden Rechts. Ausgeschlossen wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf jedoch explizit, dass es aufgrund des neu in die Anpassungsformel eingefügten Nachhaltigkeitsfaktors zu einer negativen Rentenanpassung, d. h. zu einer Minderung der laufenden Renten kommen kann. Geht man von den Annahmen der Rürup-Kommission zur langfristigen Entwicklung der Bruttolöhne und der Preissteigerungsraten aus, so ergibt sich zudem auch unter Berücksichtigung der durch den Nachhaltigkeitsfaktor gedämpften Rentenanpassungen langfristig eine zunehmende Kaufkraft der Renten.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen sind für die BfA zwar mit einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Da die insoweit wesentlichen Vorschriften aber erst zum 1. Januar 2005 in Kraft treten sollen, ist davon auszugehen, dass die **verwaltungsmäßige Umsetzung** der Neuregelungen zeitgerecht erfolgen kann, wenn die Verkündung des Gesetzes im Frühjahr 2004 erfolgt.



Dieter Bräuninger Große Gallusstr. 10-14

D-60272 Frankfurt am Main

Frankfurt am Main, 04.02.2004

Tel.: (069) 910-31708 Fax.: (069) 910-31827

e-Mail: Dieter.braeuninger@db.com

(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0466 vom 05.02.04

15. Wahlperiode

Stellungnahme zum

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) – Drucksache 15/2149.

Angesichts neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und Einschätzungen der Brisanz der demografischen Entwicklung und deren Implikationen für die deutsche Volkswirtschaft sieht der Gesetzesentwurf wirksame Maßnahmen zur nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung vor. Ziele und Grundausrichtung des Entwurfes stimmen mit den Erfordernissen des demografischen Wandels überein. Die vorgesehenen Maßnahmen sind grundsätzlich sachgerecht. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Punkte:

- 1. Modifizierung der Rentenanpassungsformel durch Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors
- 2. Anhebung der Altersgrenze für den frühestmöglichen Beginn der vorzeitigen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit auf das 63. Lebensjahr
- 3. Einführung einer Berichtspflicht der Bundesregierung für das Jahr 2008 über die Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regelaltersgrenze
- 4. Konzentration der bewerteten Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung auf Fachschulen und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen und Begrenzung der Bewertung bzw. Höherbewertung von schulischen und beruflichen Ausbildungszeiten auf insgesamt höchstens 36 Monate
- 5. Konzentration der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten auf Zeiten tatsächlicher beruflicher Ausbildung
- 6. Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage durch Anhebung des oberen Zielwertes für die Schwankungsreserve auf 1,5 Monatsausgaben.



Seit Ende der 1980er Jahre hat der Gesetzgeber zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die längerfristige Tragfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung angesichts des demografischen Wandels zu verbessern. Insbesondere mit der Rentenreform 2001 erfolgte ein wichtiger Schritt hin zu diesem Ziel. Verschiedene Experten und Institutionen, darunter auch Deutsche Bank Research, wiesen jedoch schon damals darauf hin, dass mit den 2001 beschlossenen Maßnahmen die angestrebte langfristige Stabilisierung der Rentenfinanzen allenfalls unter außergewöhnlich günstigen ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen erreichbar sei.

Inzwischen hat sich erhärtet, dass wesentliche Trends in dem für die Rentenversicherung relevanten Koordinatenfeld ökonomischer und demografischer Daten weniger günstiger verlaufen, als damals amtlicherseits erwartet wurde. In den letzen Jahren haben vor allem die Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft und die hohe Arbeitslosigkeit erhebliche Einnahmeausfälle bei den Sozialsystemen verursacht. Im Gefolge einer wieder besseren Weltkonjunktur zeichnet sich im laufenden Jahr zwar in Deutschland eine konjunkturelle Erholung ab. Diese dürfte vom zweiten Halbjahr an allmählich auch am Arbeitsmarkt bemerkbar werden. Gleichwohl werden die weiterhin unzureichende Dynamik der Wirtschaft und die zu hohe Arbeitslosigkeit die Rentenversicherung auf absehbare Zeit stärker belasten, als es 2001 erwartet wurde. Vor allem aber gibt es inzwischen vermehrte Indizien für eine größere Brisanz des demografischen Wandels. So deuten wissenschaftliche Untersuchungen darauf hin, dass auch in Zukunft mit einem deutlichen Anstieg der Lebenserwartung gerechnet werden muss. Die der Rentenreform 2001 zugrunde gelegten demografischen Projektionen gehen hingegen nur von einem moderaten Anstieg der Lebenserwartung aus.

Angesichts dieser Sachlage hält Deutsche Bank Research weitere Maßnahmen zur längerfristigen Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung für dingend geboten. Die notwendigen Sanierungsmaßnahmen dulden keinen Aufschub. "Es muss heute gehandelt werden, um die Rentenversicherung auch für morgen stabil zu halten", heißt es zu Recht in der Begründung zu dem vorliegenden Entwurf (S.45). Die dazu in dem Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Maßnahmen sind grundsätzlich richtig und zielführend.

Zu begrüßen ist insbesondere, dass die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen an dem 2001 festgelegten Ziel einer längerfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung festhalten. Damit bleibt es bei dem von der Bundesregierung eingeschlagenen Kurs einer an den Einnahmen orientierten Ausgabenpolitik. Zu diesem Kurs gibt es keine sinnvolle Alternative. Die 2001 beschlossenen und in dem vorliegenden Entwurf bekräftigten Obergrenzen für den Beitragssatz von maximal 20 % bis zum Jahr 2020 und maximal 22 % bis 2030 dürfen nicht überschritten werden. Die deutsche Wirtschaft braucht die Perspektive eines langfristig stabilen Beitragssatzes bei der Rentenversicherung.

Die Stabilität des Beitragssatzes für die Renten ist unverzichtbar, um einer weiteren Vertiefung des Keils zwischen den Arbeitskosten und den Netto-Arbeitsentgelten entgegenzuwirken. Wegen der hohen Lohnnebenkosten ist dieser Keil in Deutschland schon heute größer als in allen anderen vergleichbaren Industrieländern. Der daraus resultierende Schaden für die Attraktivität Deutschlands als Standort für Investitionen und Arbeitsplätze ist offenkundig. Hohe Sozialabgaben wirken wie Steuern auf den Einsatz von Arbeit und hemmen Investitionen in Arbeitsplätze in Deutschland. Zugleich schwächen hohe Abgabensätze die Anreize für Leistung in der offiziellen Wirtschaft.



Angesichts des bevorstehenden demografischen Wandels kommt es in Deutschland mehr denn je darauf an, das Wachstumspotential zu fördern und effizient zu nutzen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der umlagefinanzierten Rentenversicherung, die Wirtschaftswachstum und einen hohen Beschäftigungsgrad erfordert. Die Stabilisierung des Beitragssatzes ist damit Kernelement einer Strategie der nachhaltigen Finanzierung der Rentenversicherung. Das im vorliegenden Gesetzesentwurf bekräftigte Primat der Beitragssatzstabilität liegt daher im Interesse aller Mitglieder der Rentenversicherung, insbesondere auch dem der älteren Generation.

Die einzelnen Maßnahmen sind zu Recht an diesem Oberziel ausgerichtet. Sie sind weitgehend sachgerecht. Im Einzelnen ist folgendes anzumerken:

Zu 1. Modifizierung der Rentenanpassungsformel

Angesichts der großen Brisanz des demografischen Umbruchs und der Notwendigkeit stabiler Beitragssätze ist eine weitere Adjustierung der Rentenanpassungsformel unvermeidbar. Die Ausgaben der Rentenversicherung müssen dauerhaft auf den Pfad gebracht werden, der durch die voraussichtliche Einnahmeentwicklung vorgegeben ist. Die Finanzierbarkeit muss auf der Basis realistischer Annahmen über die demografische und die wirtschaftliche Entwicklung möglich sein. Dazu leistet die vorgeschlagene Modifizierung der Rentenanpassungsformel einen wichtigen, unverzichtbaren Beitrag.

Bei der Umgestaltung der Rentenanpassungsformel folgt der Entwurf zu Recht den Vorschlägen der *Kommission Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme* (Rürup-Kommission). Der von der Rürup-Kommission empfohlene Nachhaltigkeitsfaktor ist den anderen derzeit diskutierten Korrekturmechanismen der Rentenformel überlegen. Seine spezifischen Vorteile liegen darin, dass er die in der demografischen Entwicklung angelegten längerfristigen Finanzierungsprobleme ursachengerecht mildert. Er bremst den durch die Entwicklung der (versicherungspflichtigen) Bruttolöhne vorgegebenen Expansionspfad des Rentenwertes nach Maßgabe des Anstiegs des Rentnerquotienten. Das ist sachgerecht, weil die Entwicklung des Rentnerquotienten als Relation der Zahl der (Äquivalenz-)Rentner zur Zahl der (Äquivalenz-)Beitragszahler alle für die Perspektiven der Rentenfinanzen wichtigen Determinanten reflektiert. Neben den entscheidenden demografischen Trends, nämlich der steigenden Lebenserwartung, der anhaltend geringen Geburtenrate und den Unregelmäßigkeiten im Altersaufbau der Bevölkerung (Stichwort Altern der Baby-Boomgeneration), gehört dazu auch die Entwicklung der Erwerbstätigkeit.

Durch den Nachhaltigkeitsfaktor werden die demografisch bedingten Spannungen in sinnvoller Weise reduziert. Die Rentenbezieher – die Bestandsrentner und die jeweiligen Neurentner – leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Stabilisierung des Systems.

Infolge der vorgesehenen Modifikation der Rentenformel wird der Anstieg des Rentenwertes erheblich abgeflacht. Eine Schutzklausel verhindert aber, dass es bei einer steigenden (beitragspflichtigen) Lohnsumme wegen der anderen (demografischen) Faktoren zu einer Verminderung des Rentenwertes kommt. Gleichwohl resultiert aus dem neuen Anpassungsmodus bis 2030 ein deutlicher Rückgang des Rentenniveaus. Dieser lässt sich nicht vermeiden, wenn eine Überforderung der Beitragszahler verhindert werden soll.



Die deutliche Absenkung des Rentenniveaus, die sich aus der neuen Rentenanpassungsformel im Vergleich zum heutigen Niveau ergibt, wird insbesondere bei jüngeren Versicherten zu einer erheblichen Versorgungslücke führen. Der privaten Altersvorsorge kommt daher eine große, wachsende Bedeutung zu. Die Bundesregierung hat im Jahre 2001 mit dem Altersvermögensgesetz (AVmG) wichtige Weichen zur Stärkung der betrieblichen und der individuellen Altersvorsorge gestellt. Der Verbreitungsgrad der geförderten privaten Altersvorsorge entspricht derzeit aber bei weitem nicht den Erfordernissen. Daher gilt es, die Akzeptanz der privaten Vorsorge durch verbesserte Rahmenbedingungen zu stärken. Die von der deutschen Finanzwirtschaft, der Deutschen Bundesbank und dem Bundesministerium der Finanzen getragene *Initiative Finanzstandort Deutschland* hat dazu sachdienliche Vorschläge unterbreitet.

Hinzuweisen ist ferner darauf, dass die Niveausicherungsklausel in § 154 Abs. 3 SGB VI nicht zum Ziel einer nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen Renten passt. Zudem verliert die dort festgeschriebene Orientierung am Netto-Rentenniveau durch die anstehende Neuregelung der Besteuerung der Altersvorsorge Aussagekraft und Relevanz, wie auch die Rürup-Kommission betont. Die Klausel sollte daher gestrichen werden.



Zu 2. Anhebung der Altersgrenze für den frühestmöglichen Beginn der vorzeitigen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit

Diese Maßnahme ist zur kürzer- und mittelfristigen Entlastung der Rentenversicherung und zur Förderung der Erwerbsneigung älterer Arbeitskräfte dringend geboten. Die Anhebung des faktischen Renteneintrittsalters entlastet die Rentenkassen zwar nur begrenzt und nur befristet. Einerseits verursacht der vorzeitige Ruhestand befristet Einnahmeausfälle. Andererseits stehen den Mindereinnahmen längerfristig betrachtet jedoch auch relativ geringere Ausgaben der Rentenversicherung gegenüber, weil ein vorzeitiger Leistungsbezug mit dauerhaften Rentenabschlägen verbunden ist. Gleichwohl ist es angesichts der schon heute angespannten Lage der Rentenkasse erforderlich, die geringe Erwerbsneigung älterer Arbeitskräfte zu steigern. Dazu trägt die Maßnahme bei. Bemühungen mit dem faktischen Rentenalter zugleich die Erwerbstätigenquote insgesamt zu erhöhen, versprechen allerdings umso mehr Erfolg, je konsequenter sie von einer weiteren Liberalisierung des Arbeitsmarktes flankiert werden.

Die Frist bis zum vorgesehenen Inkrafttreten der Rechtsänderungen zum 1. Januar 2006 sowie die Übergangsfristen sollten den Unternehmen, die wegen zahlreicher Rigiditäten und relativ hoher Kosten beim Einsatz älterer Arbeitskräfte die bestehenden Regelungen genutzt haben, hinreichend Zeit für notwendige Anpassungen geben.

Zu 3. Einführung einer Berichtspflicht der Bundesregierung für das Jahr 2008 über die Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regelaltersgrenze

In der Begründung zu dem Entwurf wird zu Recht festgestellt (S. 49), dass "die mit diesem Gesetz beschleunigte Anhebung des faktischen Renteneintrittsalters .. auf lange Sicht nicht ausreichen [wird], um die mit der Verlängerung der durchschnittlichen Lebenserwartung einher gehende Zunahme der Rentenbezugsdauer aufzufangen" und dass "im Jahr 2035 ein gesetzliches Rentenalter von 67 Jahren erforderlich sein wird". Allerdings gibt der Gesetzentwurf kein klares Signal für die notwendige Anhebung des gesetzlichen Rentenalters. Stattdessen wird lediglich die Bundesregierung verpflichtet, im Jahre 2008 die Notwendigkeit eines solchen Schrittes einzuschätzen. Damit wird der Entscheidungsprozess zumindest bis zu diesem Jahr vertagt.

Das ist bedauerlich und steht in Widerspruch zu den Empfehlungen der Rürup-Kommission. In ihrem Bericht erklärt die Kommission, dass eine Festlegung der Anhebung aus Vertrauensgründen noch in dieser Legislaturperiode erfolgen sollte. Ohne ein höheres gesetzliches Rentenalter kann eine nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen Renten nicht sichergestellt werden. Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre ist neben dem Nachhaltigkeitsfaktor bei der Rentenanpassung gleichsam der 2. demografische Faktor. Er sorgt dafür, dass die in den nächsten 30 Jahren um dreieinhalb bis vier Jahre steigende Lebenserwartung der Babyboom-Generation etwa gleichmäßig auf die Erwerbs- und Rentenbezugsphase verteilt wird. Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters darf nicht auf die lange Bank geschoben werden.

Nach Ansicht der Rürup-Kommission ist die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 zwar erst von 2011 an und nur über einem längeren Zeitraum bis 2035 verteilt erforderlich. Gleichwohl sollte der Gesetzgeber diesen Schritt frühzeitig und entschlossen gehen. Die Erhöhung des Rentenalters bedeutet eine deutliche – wenn auch schrittweise – Absenkung des Leistungsniveaus der Rentenversicherung. Darauf sollten sich die Versicherten möglichst frühzeitig einstellen können. Zudem bestünde durch eine entschlossene Anhebung des Regelrentenalters, d.h. das Vorziehen und insbesondere die Straffung des von der Rürup-Kommission empfohlenen Fahrplanes, die Chance, die Beitragssätze über das Jahr 2020 hinaus auf 20 % stabil zu halten.



Zu 4. Konzentration der bewerteten Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung auf Fachschulen und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen und Begrenzung der Bewertung bzw. Höherbewertung von schulischen und beruflichen Ausbildungszeiten auf insgesamt höchstens 36 Monate

Die mit einer Übergangsfrist versehene Streichung der Bewertung von Zeiten der Ausbildung in Schulen und Hochschulen ist ordnungspolitisch richtig. Sie stärkt das Äquivalenzprinzip. Durch die derzeitige Bewertung schulischer und universitärer Ausbildung werden die Beiträge von Akademikern subventioniert. Das mag zwar die Bereitschaft der Bürger zum Hochschulbesuch fördern. Die Rentenversicherung ist aber nicht die Institution, um Anreize für eine höhere Bildung zu setzen. Das gilt unabhängig von der Frage, ob es solcher Anreize überhaupt bedarf. Für die Rentenversicherung handelt es sich bei der Bewertung der Ausbildungszeiten um eine versicherungsfremde Leistung. Diese Leistungen gilt es aber im Interesse der Kostendämpfung möglichst konsequent abzubauen.

Freilich ist es problematisch, dass zugleich Zeiten einer nichtakademischen Ausbildung an Fachschulen und für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen weiterhin bewertet werden. Die Begrenzung der Bewertung dieser Zeiten auf 0,0625 Entgeltpunkte pro Monat und insgesamt höchstens 36 Monate ist daher geboten.

Zu 5. Konzentration der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten auf Zeiten tatsächlicher beruflicher Ausbildung

Auch diese Maßnahme trägt zu einer Stärkung des Äquivalenzprinzips bei. Sie passt zum Gesamtkonzept der Leistungsbegrenzung der Rentenversicherung.

Zu 6. Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage

Die Schwankungsreserve ist in den vergangenen Jahren stark vermindert worden. In der Folge ist selbst der Ausgleich unterjähriger Einnahmeschwankungen zunehmend in Gefahr geraten. Konjunkturelle Schwankungen sind mit den gegenwärtig geltenden Werten der Schwankungsreserve nicht mehr aufzufangen.

Um für konjunkturell bedingte Einnahmeausfälle gerüstet zu sein, braucht die Rentenversicherung eine substantiell höhere Schwankungsreserve. Experten halten eine Höchstreserve in Höhe von 2 Monatsausgaben für sinnvoll. Die Träger der Rentenversicherung sollten die Möglichkeit erhalten, die Schwankungsreserve bei einer konjunkturellen Belebung wieder auszubauen. Diese Möglichkeit wird durch die vorgeschlagene Anhebung der Höchstschwankungsreserve auf 1,5 geschaffen.

(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0467 vom 05.02.04

15. Wahlperiode

Stellungnahme der

Bundesknappschaft

aus Anlass der

öffentlichen Anhörung

vor dem Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung

am 11. Februar 2004

zum

Entwurf eines

Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

- BT-Drucksache 15/2149 -

1 Vorbemerkung

Der Entwurf zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz ist Teil eines Maßnahmenpaketes, mit dem die Bundesregierung die Rentenreform des Jahres 2001 weiterentwickeln will. Die Bundesregierung folgt hier der von ihr eingesetzten "Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme", die bei der Langfristbetrachtung der demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu dem Ergebnis kommt, dass weitere Reformschritte zur Konsolidierung der gesetzlichen Rentenversicherung notwendig sind.

Die Zielsetzung, ein stabiles wirtschaftliches Fundament für die gesetzliche Rentenversicherung zu schaffen, wird von der Bundesknappschaft ausdrücklich unterstützt. Die Beitragsfinanzierung der Renten kann nachhaltig nur bei einer günstigen Beschäftigungsentwicklung gesichert werden. Bedingung hierfür ist, eine übermäßige Beitragsbelastung zu vermeiden. Ein angestrebtes Beitragssatzmaximum von langfristig 22 % führt zudem zu einer gleichmäßigeren intergenerativen Belastungsverteilung. Die noch anstehenden Maßnahmen wahren insoweit auch den Grundsatz der Generationengerechtigkeit.

Die erforderliche Akzeptanz für die anstehenden Reformmaßnahmen setzt aus Sicht der Bundesknappschaft allerdings voraus, dass der Öffentlichkeit diese Zielsetzungen (Sicherung der wirtschaftlichen Grundlagen bei Wahrung der Generationengerechtigkeit) überzeugend vermittelt werden. Dem in Teilen der Öffentlichkeit entstandenen Eindruck, die Rentenpolitik verfolge nur tagesaktuelle Ziele und sei nicht mehr an einem langfristigen Rentenkonzept ausgerichtet, sollte insoweit entgegengetreten werden.

2 Anmerkungen zu den einzelnen Reformmaßnahmen

2.1 Modifizierung der Rentenanpassungsformel

Veränderungen der Rentenanpassungsformel haben sowohl kurzfristige als auch langfristige Entlastungswirkungen auf der Finanzierungsseite. Sie beeinflussen Rentenneuzugänge und den gesamten Rentenbestand. Des Weiteren sind Übergangsregelungen entbehrlich. Vor dem Hintergrund der langfristigen Sicherung der Rentenfinanzen ist es insoweit konsequent, die Rentenanpassungsformel zu modifizieren.

Die Bundesregierung hat mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf u. a. folgende Änderungen der Rentenanpassungsformel vorgesehen:

- ⇒ Orientierung der Rentendynamik an der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme sowie
- ⇒ Einfügung eines Nachhaltigkeitsfaktors

2.1.1 Orientierung der Rentendynamik an der beitragspflichtigen Bruttolohnund -gehaltssumme - § 68 Abs. 2 SGB VI - E -

Maßgebliche Bezugsgröße bei der Fortschreibung des aktuellen Rentenwerts ist die Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer. Zukünftig soll ausschließlich auf das Einnahmevolumen aus Pflichtbeiträgen einschließlich der Pflichtbeiträge
für Bezieher von Arbeitslosengeld sowie der für geringfügig Beschäftigte abgeführten Beiträge abgestellt werden (§ 68 Abs. 2 Satz 3 SGB VI - E -). Demzufolge sollen die Entgelte nicht
versicherungspflichtig abhängig Beschäftigter - insbesondere der Beamten - sowie oberhalb
der Beitragsbemessungsgrundlage liegende Lohnbestandteile unberücksichtigt bleiben.

Vor dem übergeordneten Ziel der einnahmeorientierten Reformpolitik ist diese Konkretisierung auf sozialversicherungspflichtiges Einkommen folgerichtig.

Hinzuweisen ist jedoch auf folgende Unklarheit:

Die Regelung des § 68 Abs. 2 SGB VI - E - korrespondiert in enger Weise mit § 68 Abs. 7 SGB VI - E -. Dabei normiert § 68 Abs. 7 Satz 2 SGB VI - E - unter Verweisung auf § 68 Abs. 2 Satz 3 SGB VI - E -, dass für die Bestimmung des Faktors für die Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme die Pflichtbeiträge für versicherungspflichtig Beschäftigte aus dem Lohnabzugsverfahren zu verwenden sind. Als versicherungspflichtig Beschäftigte aus dem Lohnabzugsverfahren sind jedoch nicht nur Versicherte der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten, sondern auch Versicherte der knappschaftlichen Rentenversicherung definiert. Insoweit bedarf es der Klarstellung, ob - mit Bezug auf § 68 Abs. 2 Satz 3 SGB VI - E - ausschließlich die versicherungspflichtig Beschäftigten der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten oder - in Auslegung des § 68 Abs. 7 Satz 2 SGB VI - E - alle versicherungspflichtig Beschäftigten - einschließlich derjenigen der knappschaftlichen Rentenversicherung - einzubeziehen sind.

2.1.2 Einfügung eines Nachhaltigkeitsfaktors

Der Nachhaltigkeitsfaktor erfaßt Veränderungen sowohl in der Demografie als auch der Erwerbstätigkeit. Er focussiert diese einerseits auf die Einnahmeseite (Anzahl der Beitragszahler) und andererseits auf die Ausgabenseite (Anzahl der Leistungsempfänger) der Rentenversicherung. Die Veränderung des Verhältnisses dieser beiden Größen zueinander im Zeitablauf (Verhältnis der jeweiligen Rentnerquotienten) bestimmt zukünftig maßgeblich die Anpassungssätze mit.

Die Gewichtung des Nachhaltigkeitsfaktors mit dem Parameter α , dem der Wert von derzeit 0,25 geordnet ist (§ 68 Abs. 4 Satz 6 SGB VI - E -), hat zusätzliche steuernde Wirkung. Der Parameterwert von 0,25 bewirkt zwar, dass die Belastungen, die aus einem sich erhöhenden Anteil an Leistungsempfängern resultieren, nur zu einem Viertel an die Rentner weitergegeben werden. Gleichwohl kann damit - auf der Grundlage der vorliegenden Prognosen zur Demografie und Beschäftigungsentwicklung - das Beitragsziel von 22 % im Jahr 2030 erreicht werden.

Insoweit ist auch die Implementierung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel aus Sicht der Bundesknappschaft ein geeignetes Instrument, die für die gesetzliche Rentenversicherung notwendigen Zielsetzungen (Sicherung der wirtschaftlichen Grundlagen bei Wahrung der Generationengerechtigkeit) zu erreichen.

Auf folgenden Sachverhalt ist in diesem Zusammenhang besonders hinzuweisen. Der Gesetzentwurf sieht mit den §§ 68 Abs. 6 und 255 Abs. 5 SGB VI - E - eine Schutzklausel vor. Hier sind zwei Varianten zu unterscheiden.

- Ergibt sich allein durch eine denkbare negative Lohnentwicklung (Variante 1) bereits eine negative Rentenanpassung, bleibt für die Anwendung der übrigen Faktoren der Rentenanpassungsformel (Veränderung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten, Veränderung des Altersvorsorgeanteils sowie ggfls. des Nachhaltigkeitsfaktors) kein Raum. Der aufgrund der Lohnentwicklung ohnehin schon geringere als der bisherige aktuelle Rentenwert soll mithin nicht zusätzlich verringert werden.
- Nach unserem Verständnis soll ferner verhindert werden, dass selbst bei positiver Lohnentwicklung (Variante 2) die zusammengefasste Anwendung der übrigen Faktoren der Rentenanpassungsformel zu einer Verminderung des bisherigen aktuellen Rentenwerts

führt. Anders formuliert: Grundsätzlich ist der aus der positiven Lohnentwicklung resultierende "rentensteigernde" Prozentsatz mit den übrigen Formel-Faktoren zu multiplizieren. Tritt danach jedoch "rein rechnerisch" eine Minderung des aktuellen Rentenwertes ein, soll die Schutzklausel greifen. Dementsprechend sollte - nach unserer Auffassung - die vorgesehene Schutzklausel nicht zu der Auslegung führen, die übrigen Faktoren dürften nur dann in die Berechnung eingehen, wenn nach der Faktorisierung im Ergebnis ein höherer aktueller Rentenwert steht.

Zur Verdeutlichung der Wirkung der neuen Anpassungsformel unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen sei folgende Fallkonstellation angenommen: Anstieg der Bruttolohn- und -gehaltssumme um +1,60 %; Anhebung des Altersvorsorgeanteils um 0,5 %; stabiler Beitragssatz in der Rentenversicherung; Zunahme der Äquivalenzrentner um ca. 2,2 %. Isoliert betrachtet würde die Bruttolohnsteigerung ein Anpassungsergebnis von +1,60 % ergeben. Das Zusammenwirken der übrigen Faktoren führt aber dazu, dass es rechnerisch durch den Faktor Altersvorsorge (0,99375) und den Nachhaltigkeitsfaktor (0,99) zu einem Unterschreiten des bisherigen aktuellen Rentenwerts kommt. Die Schutzklausel soll jedoch den neuen aktuellen Rentenwert auf die Höhe des bisherigen anheben und insoweit eine negative Anpassung verhindern.

Darauf hinzuweisen ist ferner, dass es bei Umsetzung des in dem Referentenentwurf angelegten Gesamtkonzepts kein explizit genanntes Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung mehr gibt. Dies bestätigt auch die vorgesehene Änderung des § 154 Abs. 3 SGB VI (Artikel 8 des Entwurfs eines Alterseinkünftegesetz).

2.2 Wegfall der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten

Der Gesetzentwurf sieht vor, die bisherige pauschale Anhebung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeiträgen mit einer vierjährigen Übergangsfrist entfallen zu lassen und die Anhebung auf Zeiten der tatsächlichen Berufsausbildung zu konzentrieren.

Diese Neuregelung kann im Einzelfall - insbesondere bei Versicherten mit wenigen Versicherungsjahren und bei solchen mit geringen Einkünften (z. B. wegen einer Teilzeitarbeit) - zu einer prozentual nennenswerten Minderung der Rentenanwartschaften führen. Deshalb wird ausdrücklich begrüßt, dass für den Fall des Eintritts einer vorzeitigen Erwerbsminderung oder eines frühen Todes eine Sonderregelung bei der Gesamtleistungsbewertung vorgesehen

ist, die sich positiv bei der Bewertung der Zurechnungszeit auswirkt. Damit ist gewährleistet, dass bei einem Leistungsfall, der relativ früh in der Versichertenbiografie eintritt, die Höhe der Rente nicht unverhältnismäßig absinkt.

2.3 Berichtspflicht über die Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regelaltersgrenze

Nach dem Gesetzesentwurf soll im Jahre 2008 von der Bundesregierung ein Bericht darüber erstellt werden, wie sich die Arbeitsmarktlage sowie die Beschäftigung und wirtschaftliche Situation älterer Arbeitnehmer entwickelt hat. Die Bundesknappschaft begrüßt diese Berichtspflicht, weil sich dann auf der Basis aktueller wirtschaftlicher und demografischer Erkenntnisse beurteilen lässt, ob eine Anhebung des gesetzlichen Rentenalters notwendig ist und gegebenenfalls in welchem zeitlichen Umfang.

Anlage



Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

VORSCHRIFT	TITEL
§ 74 SGB VI-E	Begrenzte Gesamtleistungsbewertung

Vorschlag:

- § 74 Satz 1 SGB VI-E sollte um folgenden Halbsatz ergänzt werden:
- ", für glaubhaft gemachte Zeiten einer beruflichen Ausbildung jedoch höchstens fünf Sechstel dieser begrenzten Entgeltpunkte."
- In Satz 2 wird nach dem Wort "Entgeltpunkte" folgender Halbsatz angefügt:
- ", für glaubhaft gemachte Zeiten einer beruflichen Ausbildung jedoch höchstens 0,0521 Entgeltpunkte"

Begründung:

Zeiten der beruflichen Ausbildung können - vor allem im Rahmen des Fremdrentenrechts - teilweise nur glaubhaft gemacht werden. In diesen Fällen sieht § 22 Abs. 3 FRG die Kürzung um ein Sechstel vor. Dies muss auch bei der begrenzten Gesamtleistungsbewertung beachtet werden. Bisher war diese Regelung in § 263 Abs. 3 SGB VI enthalten. Diese Vorschrift ist aber - ohne eine Regelung für Zeiten der beruflichen Ausbildung - neu gefasst worden. Die Regelungen zur beruflichen Ausbildung in § 263 Abs. 5 und 6 SGB VI-E erfassen nicht diesen Personenkreis.

Es handelt sich demnach um eine redaktionelle Änderung.

UNIVERSITÄT ZU KÖLN SEMINAR FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALSTATISTIK

Professor Dr. Eckart Bomsdorf

Albertus-Magnus-Platz 50923 Köln

Telefon: 0221-470-2982 Telefax: 0221-470-5074

e-Mail: Bomsdorf@wiso.uni-koeln.de

(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0468 vom 05.02.04

15. Wahlperiode

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) – Bundestagsdrucksache 15/2149

vorgelegt zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages vom 11.2.2004

- 1. Der Gesetzentwurf steht vor dem Hintergrund steigender Lebenserwartung, sinkender oder zumindest stagnierender Geburtenzahlen, steigender Rentenlaufzeiten und Rentnerzahlen sowie geringerer Erwerbsbevölkerung. Diese Fakten sind seit Jahren bekannt und u.a. in der Enquête-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages bereits seit 1992 diskutiert worden.
- 2. Grundsätzlich neue wissenschaftliche Erkenntnisse bzgl. der demographischen Eckwerte liegen nicht vor; allerdings ist bisher in manchen Bereichen von für die GRV zu optimistischen Annahmen ausgegangen worden.
- 3. Das Nachhaltigkeitsgesetz soll die Probleme der GRV einer längerfristigen Lösung näher bringen, wobei eine schwächere Erhöhung der Renten durch eine neue Rentenanpassungsformel im Vordergrund steht. Die Rentner sind auch bisher schon in die Lasten der demographischen Entwicklung einbezogen gewesen, zumal beispielsweise eine Beitragssatzerhöhung unmittelbar zu einer geringeren Rentenerhöhung führt. Diese Rückkoppelung allein ist jedoch nicht ausreichend, um die Rentenfinanzen und einen möglichst hohen Beschäftigungsgrad zu sichern.

Zur Rentenanpassungsformel

- 4. Die Änderung der Formel zur Anpassung des Rentenwerts (kurz: Rentenformel) ist eine wesentliche Maßnahme zur Dämpfung der Rentenzuwächse. Die Formel folgt prinzipiell seit Jahren diskutierten und auch von verschiedenen Kommissionen empfohlenen Ansätzen. Sie berücksichtigt in ihrer Konstruktion letztlich sowohl die demographische Entwicklung als auch die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt.
- 5. Der in der Rentenformel vorgesehene Parameter α ermöglicht einerseits eine zusätzliche Steuerung der Rentenanpassung, andererseits wird die Formel durch ihn auch manipulationsanfällig.
- 6. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund zu sehen, dass durch das Alterseinkünftegesetz die Rentenniveausicherungsklausel aus dem Sechsten Sozialgesetzbuch gestrichen wurde. Gesetzlich vorgesehen ist demnach nur die Obergrenze für den Beitragssatz bis 2020 (20 %) bzw. 2030 (22 %). Dies mag den Beitragszahlern bzgl. der Beitragssatzhöhe eine Sicherheit geben, lässt aber die resultierende Rentenhöhe außer Acht.
- 7. So sehr es fraglich ist, ob ein Rentenniveau das entscheidende Kriterium für die Qualität der Rente sein kann, so fragwürdig erscheinen jedoch auch die jetzt im Alterseinkünftegesetz vorgesehene ersatzlose Streichung und deren Begründung (vgl. auch Abschnitt zum Beitragssatz und zum Rentenniveau).
- 8. **Der Gesetzgeber traut offenbar seiner eigenen Rentenformel nicht.** Er schränkt deren Wirkung in zwar verständlicher, aber methodisch nicht konsequenter Weise ein: Für den Fall, dass durch den Nachhaltigkeitsfaktor und den Beitragssatzfaktor der aktuelle Rentenwert verringert wird bzw. bereits ohne diese Faktoren eine Verringerung eintritt, sollen diese Faktoren zumindest teilweise nicht zur Anwendung gelangen.
- 9. Hier zeigen sich Schwachstellen der Rentenformel, die sich durch eine Änderung an der Formel beheben ließen. Diese Änderung würde dazu führen, dass die Faktoren bei starker (schwacher) relativer Steigerung der Bruttolohn- und -gehaltsumme je beschäftigten Arbeitnehmer die Faktoren stärker (schwächer) wirken als nach der jetzt vorgesehenen Formel.
- 10. Die Rentenanpassung sieht grundsätzlich eine Unterscheidung nach alten und neuen Ländern vor. Diese Differenzierung wird jedoch nicht konsequent durchgehalten. Für die neuen Länder enthält der Anpassungsmechanismus eine Art Sicherungsklausel: Die prozentuale Rentenanpassung in den neuen Ländern darf nicht niedriger als in den alten Ländern sein.
- 11. Sollte die sich nach der Rentenformel ergebende prozentuale Anpassung in den neuen Ländern niedriger als in den alten ausfallen, wird sie auf das Niveau der alten Länder angehoben. Würde diese Regelung zum Tragen kommen, so würde das dem Bestreben nach einem Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben in der GRV entgegenstehen. Eine solche Regelung macht nur Sinn, wenn in dem Fall, dass sich der Rentenanpassungsformel nach für die neuen Länder eine geringere Anpassung als in den alten Ländern ergibt, eine einheitliche pro-

zentuale Anpassung aufgrund der Daten für die gesamte Bundesrepublik errechnet und vorgenommen wird.

12. Angesichts der gegenüber früher längeren Laufzeiten von Tarifverträgen sowie der geringeren Lohn- und Gehaltserhöhungen stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, Rentenanpassungen nur alle zwei Jahre vorzunehmen und gleichzeitig den Termin der Rentenanpassung und den einer evtl. erforderlichen Beitragssatzanpassung zusammenzulegen. Zumindest sollte eine Rentenanpassung von - beispielsweise - weniger als 0,5 % ausgesetzt und mit der nächsten Anpassung zusammengezogen werden. Die Vornahme einer Rentenanpassung von z.B. 0,25 % dürfte aus verschiedenen Gründen kaum zu vermitteln sein.

Zum Rentenzugangsalter

- 13. Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, die Altersgrenze für die vorzeitige Inanspruchnahme einer Altersrente zu erhöhen. Diese Maßnahme dient u.a. dazu, das faktische Rentenzugangsalter anzuheben.
- 14. Was fehlt, ist die Festschreibung einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von derzeit 65 Jahren. Eine Entscheidung hierüber wird auf das Jahr 2008 verschoben, um die dann vorliegende ökonomische und demographische Situation berücksichtigen zu können.
- 15. Die finanzielle Situation der GRV wird sich dem Rentenbericht 2003 der Bundesregierung nach zukünftig nicht grundlegend verändern. Auf eine Anhebung des Renteneintrittsalters kann daher nicht verzichtet werden. Die demographische Entwicklung ist heute bereits absehbar. Bei einer Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt bis 2008 wäre es zwar politisch einfacher, die Regelaltersgrenze anzuheben, bei einer dann schwierigen Arbeitsmarktsituation wäre es für die GRV aber umso notwendiger, die Regelaltersgrenze anzuheben. Es wäre deshalb sinnvoller und ehrlicher, bereits heute vor allem die jüngere Generation auf diese in jedem Fall notwendige Maßnahme hinzuweisen.
- 16. **Die Erhöhung der Regelaltersgrenze in Stufen ab 2011 ist heute zu beschließen.** Die Frage kann allenfalls sein, ob die stufenweise Erhöhung auf 67 Jahre innerhalb von 24 Jahren oder nur innerhalb von 12 Jahren vorgenommen wird. Die Regelaltersgrenze muss die Steigerung der Lebenserwartung bei Renteneintritt berücksichtigen.

Zum Beitragssatz und zum Rentenniveau

17. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird wiederholt darauf hingewiesen, dass es das Ziel ist, den Beitragssatz bis 2030 nicht über 22 % steigen zu lassen. Über die Entwicklung der Standardrente bzw. der Rentenwerte oder des Rentenniveaus werden keine Aussagen ge-

macht. Dies entspricht der Streichung des Mindestrentenniveauziels im Alterseinkünftegesetz. Es gibt nur noch Beitragssatzziele und kein Rentenniveauziel mehr.

- 18. Das Argument, dass mit zusätzlicher staatlich geförderter Altersvorsorge ein niedrigeres Rentenniveau aufgefangen werden könnte, ist weder für die Bestandsrentner noch für die Jahrgänge der über 50-jährigen Erwerbstätigen zutreffend.
- 19. Die Streichung eines wie auch immer definierten Leistungszieles für die Rentenhöhe aus dem Sechsten Sozialgesetzbuch ist bedenklich. Dabei wäre es zum Beispiel sehr wohl möglich, für den jeweils neuen Rentenjahrgang ein Rentenniveau darzustellen. Es wäre auch denkbar, von der bisherigen Netto- zu einer modifizierten Netto- oder Bruttobetrachtung überzugehen. Zumindest sollte jedoch absolut und relativ ein deutlicher Abstand zur Sozialhilfe bzw. zur Grundsicherung eingehalten werden. Dies könnte etwa dadurch geschehen, dass die aktuelle Eckrente beispielsweise mindestens das Doppelte der genau zu definierenden Leistungen der Grundsicherung ausmachen muss alternativ könnte hier mit vergleichbaren Prozentsätzen auch die Sozialhilfe als Bezugspunkt genommen werden.
- 20. Die bei den finanziellen Auswirkungen der Reform auf die Rentenversicherung angegebenen Beitragssätze (Tabelle 1 der Begründung zum Gesetzentwurf) gehen von der nicht dem Gesetzentwurf entsprechenden Annahme einer Obergrenze von 0,9 Monatsausgaben für die Schwankungsreserve aus. Insofern sind die Beitragssätze für die Jahre 2007 bis 2011, dem Jahr, in dem die Schwankungsreserve erstmals 1,5 Monatsausgaben erreichen könnte, zu niedrig angesetzt. Dies hat auch Auswirkungen auf die Höhe des Bundeszuschusses in den betreffenden Jahren.

Zur Anrechnung von Ausbildungszeiten

21. Die rentensteigernde Berücksichtigung von Zeiten einer Schul- oder Hochschulausbildung wird nach einer Übergangszeit abgeschafft. Hier ist zunächst fraglich, ob, wenn eine Übergangsfrist notwendig ist, vier Jahre nicht zu kurz sind. Weiter stellt sich die grundsätzliche Frage, ob nicht konsequenterweise bei einer Fachschulausbildung o.ä. die Anerkennung der Anrechnungszeit und ebenso die Höherbewertung von Zeiten beruflicher Ausbildung auch gestrichen werden müssten.

Zum Korridor der Schwankungsreserve

22. Die Erhöhung der Breite des Korridors der Schwankungsreserve (jetzt Nachhaltigkeitsrücklage) auf 0,2 bis 1,5 Monatsausgaben ist zu begrüßen. Eine derartige Erhöhung kann dazu beitragen, die Auswirkungen von konjunkturellen Schwankungen auf die Rentenversicherung zu dämpfen und damit auch den Beitragssatz zu verstetigen.

- 23. Die Berechnungen der finanziellen Auswirkung des Gesetzentwurfs auf die Rentenversicherung gehen jedoch offenbar nur von einer Rücklage von maximal 0,9 Monatsausgaben aus. Die angestrebte Rücklage von 1,5 Monatsausgaben wird aus gegenwärtiger Sicht erst deutlich nach 2007 erreicht werden können. Insoweit ist der für das Jahr 2010 ausgewiesene Beitragssatz allein aus diesem Grund nicht richtig.
- 24. Es stellt sich sogar die Frage, ob die Obergrenze der Schwankungsreserve nicht noch stärker erhöht werden sollte etwa auf 2 Monatsausgaben. Dies würde zwar längere Zeit keine Beitragssatzsenkung ermöglichen die sowieso nur als Strohfeuer angesehen werden könnte -, aber gleichzeitig voraussichtlich später eine längere Konstanz im Beitragssatz erlauben. Gleichzeitig wäre eine Anhebung der Untergrenze zu prüfen.
- 25. Die Erhöhung der Schwankungsreserve führt ceteris paribus zu einer geringeren Verschuldung im Sinne des Maastrichtkriteriums.
- 26. Der Rentenversicherungsbericht 2003 der Bundesregierung weist in Übersicht 9 im Übrigen für Ende 2004 und 2005 in der mittleren Variante eine unter 0,2 Monatsausgaben liegende Nachhaltigkeitsrücklage aus, obwohl die Untergrenze gesetzlich bei 0,2 Monatsausgaben fixiert ist.

Resümee

- 27. Die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors beteiligt die Rentenempfänger stärker an der demographischen und der wirtschaftlichen Entwicklung als es die noch geltende Rentenformel kann.
- 28. Bei einer rein beitragsorientierten Rentenpolitik besteht allerdings die Gefahr, dass durch eine Steuerung der Rentenzuwächse mittels des Parameters α das Leistungsniveau der Renten in unvertretbarer Weise sinkt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Rentnerkohorten nur in unterschiedlichem Maße vom Angebot des Aufbaus einer Riester-Rente Gebrauch machen können bzw. konnten.
- 29. Die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors wird unsystematisch in gewissem Umfang eingeschränkt.
- 30. Die Klausel, die den Rentnern der neuen Länder mindestens dieselbe prozentuale Rentenerhöhung wie denen der alten Länder zusichert, sollte zugunsten einer in diesem Spezialfall auf die gesamte Bundesrepublik bezogenen Rentenanpassung geändert werden.
- 31. Es ist falsch, die Entscheidung über eine Erhöhung der Regelaltersgrenze auf das Jahr 2008 zu verschieben. Die Erhöhung der Regelaltersgrenze in Stufen ab 2011 ist bereits heute zu beschließen.
- 32. Die Erhöhung der Breite des Korridors der jetzt als Nachhaltigkeitsrücklage bezeichneten Schwankungsreserve kann zu einer Verstetigung des Beitragssatzes bzw. zu

einem Ausgleich von Konjunkturschwankungen in den Einnahmen der GRV führen. Ein konjunktureller Ausgleich wird teilweise ebenfalls durch den Nachhaltigkeitsfaktor erreicht.

- 33. Eine dauerhafte Senkung des Beitragssatzes zur GRV ist kaum denkbar. Insofern wäre es sinnvoll die Rücklage über 1,5 Monatsausgaben hinweg zu erhöhen, solange dies bei Konstanz des Beitragssatzes möglich ist. Dies würde zugleich dazu führen, dass sich die später notwendigen Beitragssatzerhöhungen zeitlich nach hinten verschieben.
- 34. Der Rentenversicherungsbericht 2003, auf dem auch einige Berechnungen in der Begründung des Gesetzentwurfs beruhen, ist in seinen Annahmen sehr ehrgeizig und zum Teil widersprüchlich. Leider haben die letzten Jahre gezeigt, dass die Rentenversicherungsberichte in fast allen Varianten ein positiveres Bild der zukünftigen Entwicklung gezeichnet haben als es der Realität entsprach.



(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0469 vom 05.02.04

15. Wahlperiode

Stellungnahme

anlässlich der öffentlichen Anhörung vor dem
Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung
des Deutsches Bundestages

am 11. Februar 2004

zum Entwurf eines
"Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen
Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung
(RV-Nachhaltigkeitsgesetz)"

INHALTSVERZEICHNIS

A. Aligemeiner Teil	4
. Zusammenfassende Bewertung	4
I. Die Maßnahmen im Einzelnen	8
1. Die Änderungen der Rentenanpassungsformel	8
1.1 Grundsätzliche Anmerkungen	8
1.2 Die Bewertung im Einzelnen	9
1.2.1 Die konkrete Ausgestaltung der Formel.	
1.2.2 Die statistischen Größen – Das Versichertenentgelt aus der Versichertenstatistik der	
Rentenversicherung	11
1.3 Die Berücksichtigung des Altersvorsorgeanteils	13
1.4 Unterschiede bei der Anpassung des Aktuellen Rentenwerts und des Aktuellen	
Rentenwerts (Ost)	14
2. Die Anhebung der Altersgrenzen	15
2.1 Keine Anhebung der Regelaltersgrenze	15
2.2 Die Anhebung der Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrent	<u>e</u>
wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit	16
2.2.1 Auswirkungen.	16
2.2.2 Bewertung	17
3. Der Wegfall schulischer Ausbildungszeiten sowie pauschaler Hochwertungszeiten .	20
3.1 Die Beschränkung der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit	
Pflichtbeitragszeiten auf Zeiten echter beruflicher Ausbildung	20
3.1.1 Auswirkung	20
3.1.2 Bewertung	21
3.2 Die Beschränkung der Bewertung der Anrechungszeiten schulischer Ausbildung auf Zeiten der Fachschulausbildung	21



.2.1 Auswirkungen	22
3.2.2 Bewertung	22
3.3 Alternativvorschlag	25
3.4 Finanzielle Auswirkungen	26
4. Die Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage	28
III. Umfassende Nachhaltigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung	30
1. Allgemeine Anmerkungen	30
2. Entwicklung des Leistungsniveaus	30
3. Niveausicherungsklausel zur Sicherung der umfassenden Nachhaltigkeit	33
IV. Finanztableau	35
V. Weiterer Handlungsbedarf	36
1. Die Übertragung der Maßnahmen auf andere Alterssicherungssysteme	36
2. Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt	37
2.1 Feststellung von Erwerbsfähigkeit / Gemeinsame Einigungsstelle	37
2.2 Versicherungspflicht der Bezieher von Arbeitslosengeld II in der gesetzlichen	
Rentenversicherung	38
B. Besonderer Teil	40

A. Allgemeiner Teil

I. Zusammenfassende Bewertung

- 1. Im Entwurf eines "Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)" sind die folgenden mittel- und langfristig wirkenden Maßnahmen vorgesehen:
- die Modifizierung der Rentenanpassungsformel,
- die Anhebung der Altersgrenzen für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit,
- die Abschaffung der Bewertung der Zeiten schulischer Ausbildung (außer Fachschulzeiten) als rentensteigernde Anrechungszeiten,
- die Abschaffung der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten, sofern diesen nicht Pflichtbeiträge wegen beruflicher Ausbildung zugrunde liegen, und
- die Ausrichtung der Schwankungsreserve auf eine "Nachhaltigkeitsrücklage".
- 2. "Mit diesen Maßnahmen werden" so der Gesetzentwurf "die Beiträge langfristig bezahlbar und die Renten so sicher gemacht, wie das in einer sich ständig verändernden Gesellschaft möglich ist." Die Reformmaßnahmen zielen im Kern auf eine Begrenzung des Beitragssatzanstiegs. Dies zeigt sich zum einen in der Einfügung des "Nachhaltigkeitsfaktors" in die Anpassungsformel. Dessen dämpfende Wirkung auf den Beitragssatzanstieg kann über den darin vorgesehenen Faktor α jederzeit "nachgesteuert" werden. Der im Gesetz genannte Wert für α von 0,25 sichert bei den derzeitigen Annahmen einen Beitragssatz von 22 Prozent im Jahr 2030. Allerdings sinkt das Bruttorentenniveau nach den Berechnungen des VDR von heute knapp 48 Prozent nicht nur auf etwa 42 Prozent nach geltendem Recht, sondern auf rund 39 Prozent. Im vorliegenden Reformszenario wird die Rentenanpassung aufgrund der Anpassungsformel im Mittel jährlich um ca. 0,7 Prozentpunkte im Vergleich zum Lohntrend vermindert. Zum anderen sind Leistungseinschränkungen bei der Anerkennung und Bewertung beitragsfreier Zeiten (Ausbildungszeiten) vorgesehen.

Mit der vorgesehenen Streichung der Vorgabe zur Niveausicherung in § 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB VI im Entwurf des Alterseinkünftegesetzes entfällt die bisherige gesetzliche Verankerung

eines bestimmten Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung. Bestimmende Zielgröße ist in Zukunft allein der Beitragssatz. Ein Alterssicherungssystem – und insbesondere ein so bedeutendes wie die gesetzliche Rentenversicherung – kann aber nicht ohne <u>Versorgungszielgröße</u> operieren. Die Anpassungsfähigkeit des gesetzlichen Rentenversicherungssystems in einer sich wandelnden Gesellschaft kann nicht lediglich danach bewertet werden, wieweit es möglich ist, den Beitragssatzanstieg zu begrenzen. Vielmehr muss es gelingen, beide wesentlichen Parameter, d. h. Beitragssatz *und* Leistungsniveau, in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Von Bedeutung ist nicht nur der "Preis" für die Leistung der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch das Leistungsniveau. Beitragssatz und Leistungsniveau bestimmen – unter Berücksichtigung auch des Zeitpunktes, ab dem die Leistung erbracht wird – erst in ihrem Zusammenwirken, wie die gesetzliche Rentenversicherung die Generationen zueinander stellt. Will man Generationengerechtigkeit fördern, so muss man beide Größen im Auge behalten. Ein Verweis auf die Zielgröße Leistungsniveau darf deshalb bei der Neufassung des § 154 Abs. 3 SGB VI nicht fehlen.

Die gesetzliche Verankerung einer Mindestgröße für das Versorgungsziel ist auch deshalb geboten, weil die gesetzliche Rentenversicherung aufgrund der Reformen der letzten Jahre eine Einkommensersatzfunktion in vollem Umfang langfristig nicht mehr erfüllen kann und daher der Bedarf an zusätzlicher Altersvorsorge zunehmen wird. Deshalb wurde in der jüngeren Vergangenheit auch immer wieder auf die steigende Bedeutung der zusätzlichen Absicherung hingewiesen. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, den Versicherten den Stellenwert der gesetzlichen Rentenversicherung im Gesamtsystem der Alterssicherung verlässlich zu vermitteln, damit sie ihre Lebensplanung hierauf abstimmen können.

Die Neuregelung der Rentenbesteuerung führt dazu, dass das Nettorentenniveau in der bisherigen Definition für die Zukunft als Zielgröße ungeeignet ist, weil während der Übergangsphase zur nachgelagerten Besteuerung für die einzelnen Rentenzugangsjahrgänge unterschiedliche Besteuerungssätze gelten. Die deshalb erforderliche neue Zielgröße sollte anhand des Sicherungsniveaus eines langjährig Versicherten mit 45 Entgeltpunkten bestimmt werden, und zwar in Form des <u>steuerbereinigten Nettorentenniveaus</u>. Im Grundsatz werden bei dieser Zielgröße die Belastungen mit Sozialabgaben bei den Rentnern und den Aktiven berücksichtigt, nicht jedoch deren Steuerbelastung. Als Untergrenze für das Versorgungsziel sollte in der Niveausicherungsklausel ein steuerbereinigtes Nettorentenniveau von 43 Prozent verankert werden.

- 3. Eine stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre ab 2011, die sowohl die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (so genannte Rürup-Kommission) als auch die Kommission "Soziale Sicherheit" (so genannte Herzog-Kommission) empfohlen haben, ist im Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Um das tatsächliche Renteneintrittsalter zu erhöhen, ist aber geplant, die Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit ab 2006 stufenweise von 60 auf 63 Jahre anzuheben. Dabei soll es Vertrauensschutzregelungen für Angehörige rentennaher Jahrgänge geben, die bereits rechtsverbindliche Dispositionen über die vorzeitige Beendigung ihrer Beschäftigung getroffen haben. Wegen der kurzen Übergangsfrist ist es bei einer solchen Maßnahme unumgänglich, dem Vertrauensschutz für rentennahe Jahrgänge eine hohe Priorität einzuräumen; ob die geplante Regelung den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, erscheint zumindest fraglich. Durch diese Maßnahme können im Übrigen nur kurz- und mittelfristige finanzielle Entlastungswirkungen von im Maximum zwischen 500 und 750 Mio. Euro erwartet werden. Weil ein aufgeschobener Rentenbeginn mit geringeren Abschlägen einhergeht, wird es längerfristig zu entsprechenden Mehrausgaben kommen.
- 4. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen nach einer vierjährigen Übergangsfrist für Rentenneuzugänge ab 2005 die beitragsfreien Zeiten schulischer Ausbildung, soweit diese keine Fachschulzeiten sind, nicht mehr rentensteigernd bewertet werden. Die unterschiedliche Bewertung akademischer und nicht-akademischer Ausbildung birgt ebenfalls ein verfassungsrechtliches Risiko. Durch die Neuregelung werden die Anwartschaften der Betroffenen im Vergleich zum geltenden Recht um bis zu 2,25 Entgeltpunkte gemindert. Dies entspricht derzeit einer Bruttorente von rund 59 Euro pro Monat in den alten bzw. rund 52 Euro in den neuen Bundesländern. Eine Rentenanwartschaft von 45 Entgeltpunkten (1.175,85 Euro) würde um 5 Prozent gekürzt.
- 5. Im Gesetzentwurf ist weiter die Abschaffung der pauschalen Klassifizierung der <u>ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten</u> als beitragsgeminderte Zeiten wegen Berufsausbildung vorgesehen, sofern diesen nicht tatsächlich Pflichtbeiträge wegen beruflicher Ausbildung zugrunde liegen. Durch die geplanten Einschränkungen bei der Bewertung der schulischen und beruflichen Ausbildung ergeben sich im Durchschnitt vergleichsweise moderate Verminderungen der Rentenanwartschaften um ca. 0,2 Entgeltpunkte. Modellrechnungen deuten darauf hin, dass die Neuregelungen bei bestimmten Erwerbs- und Einkommensverläufen auch zu Rentensteigerungen führen können.

VDRV

6. Nachdem die Bundesregierung die <u>Schwankungsreserve</u> im Zuge der bereits beschlossenen Kurzfristmaßnahmen auf 0,2 Monatsausgaben absenken will, ist mittelfristig wieder ein Ausbau geplant. Die Aufstockung der Schwankungsreserve haben sowohl die Rürup- als auch die Herzog-Kommission empfohlen. Auch die Rentenversicherung sieht die Erhöhung der Schwankungsreserve als eine wichtige Maßnahme an. Es ist allerdings notwendig, nicht nur den oberen, sondern auch den unteren Zielwert der Schwankungsreserve auf ein ausreichendes Niveau anzuheben, um unterjährig die Liquidität der Rentenversicherung aus eigenen finanziellen Mitteln zu gewährleisten.

II. Die Maßnahmen im Einzelnen

1. Die Änderungen der Rentenanpassungsformel

1.1 Grundsätzliche Anmerkungen

Die Ergänzung der Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor, in dem sich die Veränderungen des Verhältnisses von Rentenempfängern zu Beitragszahlern widerspiegelt, wurde von der Rürup- und der Herzog-Kommission empfohlen. Mit diesem Faktor werden bei der Bestimmung der Anpassungssätze alle gesamtgesellschaftlichen Veränderungen berücksichtigt, die für die finanzielle Situation der Rentenversicherung von zentraler Bedeutung sind, darunter vor allem die Veränderung der Situation am Arbeitsmarkt und die demografische Entwicklung. Verlängert sich die Lebenserwartung und steigt deshalb die Zahl der Rentner an, mindert sich die Anpassung der Renten. Würde – allein oder zusätzlich – die Zahl der Arbeitnehmer sinken, so minderte auch dieser Effekt die Anpassung der Renten.

Der Nachhaltigkeitsfaktor geht damit über den allein auf die Lebenserwartung abstellenden demografischen Faktor hinaus, der im Zuge der Rentenreform 1997 entwickelt wurde, aber aufgrund des Regierungswechsels nicht in Kraft trat. Er ist auch nicht mit dem im Zusammenhang mit der Rentenreform 2001 diskutierten Ausgleichsfaktor vergleichbar, da zum einen dessen Ansatzpunkt die Rentenformel für den Monatsbetrag der Rente gewesen wäre und nicht die Anpassungsformel für die Renten. Zum anderen wären die Auswirkungen des Ausgleichsfaktors in den einzelnen Zugangsjahrgängen unterschiedlich gewesen.



1.2 Die Bewertung im Einzelnen

1.2.1 Die konkrete Ausgestaltung der Formel

Im Entwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes ist folgende Ausgestaltung der Rentenanpassungsformel vorgesehen:

$$AR_{t} = AR_{t-1} * \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \frac{100 - AVA_{2010} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{2010} - RVB_{t-2}} * \left(\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right) * \alpha + 1 \right),$$

mit:

AR = Aktueller Rentenwert

BE_{t-2} = Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschn. beschäftigten Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr unter Berücksichtigung der Veränd. der beitragspfl. Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschn. beschäftigten Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich Bezieher von AL-Geld

RQ = Rentnerquotient.

BE_{t-1} = Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschn. beschäftigten Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderiahr

AVA = Altersvorsorgeanteil

RVB = durchschn. Beitragssatz in der Rentenversicherung

Im Grundsatz orientiert sich die Rentenanpassung damit auch nach der neuen Formel an der Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Diese Größe wird jedoch in Richtung auf die beitragsrelevanten Teile der Bruttolohn- und -gehaltsumme korrigiert. Entgelte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze und Beamtenbezüge haben damit nach der neuen Formel keinen Einfluss mehr auf die Rentenanpassung.

In der im Gesetzentwurf enthaltenen Formel wird die Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer ohne Beamte und ohne Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze mit dem Faktor BE_{t-2} bezeichnet. BE_{t-1} wird hingegen definiert als Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer einschließlich Beamte und einschließlich Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze. Mit dem Faktor BE werden somit unterschiedliche Größen bezeichnet, je nachdem, auf welches Jahr der Faktor bezogen wird. Dieser Wechsel in der Definition ist unüblich und verwirrend.



Um Missverständnisse zu vermeiden und Rechtssicherheit und -klarheit zu gewährleisten, muss der Faktor *BE* stets die gleiche Größe definieren und deshalb die Formel durch Einfügen des folgenden Korrekturfaktors im Nenner geändert werden:

$$\frac{BE_{t-2} / BE_{t-3}}{VBE_{t-2} / VBE_{t-3}}.$$

VBE bezeichnet dabei die beitragspflichtige Bruttolohn- und -gehaltssumme *ohne* Beamte und *ohne* Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze. Das Bruttoentgelt des Vorvorjahres wird somit korrigiert um den Lohnzuwachsfaktor nach den VGR im Vorvorjahr im Verhältnis zum Lohnzuwachsfaktor aus den "Versichertenentgelten" für das Vorvorjahr. Der Korrekturfaktor bewirkt insoweit eine Verlängerung der Zeitverzögerung um ein Jahr.

Bei der vorgesehenen konkreten Ausgestaltung der Rentenanpassungsformel ist neben der Problematik der Größe BE zu beachten, dass der in der Formel eingeführte Parameter α im letzten Satz des § 68 Abs. 4 SGB VI mit einem Wert von 0,25 belegt wird. Diese gesetzliche Festlegung macht aber die Verwendung eines unbestimmten Faktors α in der Formel entbehrlich.

Unter Berücksichtigung der Fixierung des Faktors α und bei Verzicht auf die uneinheitliche Definition von *BE* lautet die Formel:

$$AR_{t} = AR_{t-1} * \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \frac{BE_{t-2} / BE_{t-3}}{VBE_{t-2} / VBE_{t-3}} * \frac{100 - AVA_{2010} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{2010} - RVB_{t-2}} * \left(\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right) * 0,25 + 1 \right)$$

oder nach Umformung:

$$AR_{t} = AR_{t-1} * \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \frac{VBE_{t-2} / VBE_{t-3}}{BE_{t-2} / BE_{t-3}} * \frac{100 - AVA_{2010} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{2010} - RVB_{t-2}} * \left(\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right) * 0,25 + 1 \right).$$

1.2.2 Die statistischen Größen – Das Versichertenentgelt aus der Versichertenstatistik der Rentenversicherung

Ein weiteres Problem der neuen Anpassungsformel besteht bei der Bestimmung der durchschnittlichen Versichertenentgelte. Dabei sind die (Soll-)Beiträge im Lohnabzugsverfahren, die
Beiträge auf Arbeitslosengeld und die Beiträge für geringfügig Beschäftigte sowie als Personengrößen die durchschnittlich abhängig Beschäftigten ohne Beamte und die Bezieher von Arbeitslosengeld zu berücksichtigen. Nach dem Gesetzentwurf sind hierfür unterschiedliche
Quellen heranzuziehen: VGR und Statistiken der Rentenversicherung, der Bundesagentur für
Arbeit und der Bundesknappschaft. Damit sind inhaltliche und empirisch-statistische Unzulänglichkeiten verbunden, die in Anbetracht der Bedeutung der Lohnkomponente bei der Rentenanpassung und bei der Bestimmung der Entgeltpunkte für die Versicherten vermieden werden
sollten.

Die vorgeschlagene Verlängerung der Zeitverzögerung um ein Jahr ermöglicht es, den Korrekturfaktor in der Lohnkomponente aus einer einheitlichen Datenquelle – der Versichertenstatistik des VDR – zu bestimmen. Für das Vorvorjahr und das diesem vorangehende Jahr lassen sich damit für die versicherungspflichtigen Beschäftigten, für die Arbeitslosen und für die Geringverdiener die beitragspflichtigen Entgelte aus einem konsistenten Bezugssystem bestimmen. Damit würde der Intention der Berücksichtigung eines durchschnittlichen beitragsrelevanten Bruttoeinkommens je durchschnittlich Versichertem entsprochen und die statistisch problematische Konstruktion des Gesetzentwurfs vermieden.

Die Umsetzung dieses Vorschlages würde eine Änderung in der laufenden Berichterstattung der Versichertenstatistik erfordern, weil die anpassungsrelevanten Größen separat auszuweisen wären. Demzufolge müsste in § 68 Abs. 7 SGB VI als Datenquelle auf die Versichertenstatistik verwiesen werden.

Dass ein Rückgriff auf die Versichertenstatistik zu plausiblen Ergebnissen führt, belegen aktuelle Berechnungen für die Jahre 2001 und 2002. So errechnet sich aus den zu Jahresbeginn vorliegenden Daten der VGR ein Lohnzuwachs vom Jahr 2001 auf das Jahr 2002 von 1,67 Prozent. In einer Sonderauswertung der Versichertenstatistik wurden für diesen Zeitraum die durchschnittlichen Versichertenentgelte der Beitragszahler zur Rentenversicherung in den alten und neuen Ländern ermittelt. Nach den in den Versicherungskonten gespeicherten Daten sind



die Entgelte der Beitragszahler in den alten Ländern (inklusive geringfügig Beschäftigte, Altersteilzeitbeschäftigte, Auszubildende, Rentner) um 1,3 Prozent gestiegen. Unter Berücksichtigung der Leistungsbezieher nach dem SGB III reduziert sich der Zuwachs auf 0,7 Prozent. Die Auswertung zeigt, dass sich strukturelle Veränderungen – insbesondere eine zunehmende Entgeltumwandlung bzw. zunehmende geringfügige Beschäftigung – in einem Zurückbleiben der Einkommensentwicklung der Beitragszahler hinter der Volkswirtschaftlichen Lohnentwicklung niederschlagen.

Ein weiteres Problem in Bezug auf die statistischen Größen liegt in der Bestimmung der Äquivalenzbeitragszahler im Nachhaltigkeitsfaktor. Die hierbei heranzuziehenden Finanzdaten sind – wie die VGR-Löhne – nur Hilfsgrößen für die Annäherung an die eigentlichen, statistisch jedoch (noch) nicht bekannten Aggregate. Aus Gründen der Systematik und zur Vermeidung von Verzerrungen sollte man das für die Bestimmung der Äquivalenzbeitragszahler benötigte Gesamtvolumen der beitragspflichtigen Einnahmen der versicherungspflichtig Beschäftigen, der geringfügig Beschäftigten und der Bezieher von Arbeitslosengeld ebenfalls aus der Versichertenstatistik bestimmen. Dies würde jedoch die Zeitverzögerung – wie oben beschrieben – um ein Jahr verlängern.¹

Sollte es jedoch bei der vorgesehenen Operationalisierung und bei der Fassung des § 69 SGB VI bleiben, müsste zumindest das bei der Bestimmung der Äquivalenzbeitragszahler heranzuziehende Durchschnittsentgelt mit der Ergänzung "... gemäß den VGR ..." der Klarheit wegen präzisiert werden. Darüber hinaus müsste dann das Durchschnittsentgelt des Vorvorjahres um den folgenden, bereits bei der Lohnkomponente der Anpassungsformel beschriebenen Korrekturfaktor korrigiert werden:

$$\frac{BE_{t-2} / BE_{t-3}}{VBE_{t-2} / VBE_{t-3}}.$$

Nur damit ließe sich sicherstellen, dass zutreffende Veränderungsraten der Rentnerquotienten ermittelt und diese nicht mit den (divergierenden) Lohnentwicklungen der VGR (ohne Korrekturfaktor) vermengt werden. Legte man hingegen die auf den – vermutlich stärker steigenden – VGR-Löhnen (ohne Korrekturfaktor) beruhenden Verdienste zugrunde, erhielte man eine zu

_

¹ Es wäre alternativ möglich, auf die zwar in der zeitlichen Zuordnung weniger genauen, aber im Erfassungsumfang vollständigen Ist-Beiträge und den Ist-Beitragssatz überzugehen.

geringe Anzahl von Fällen, womit eine Verzerrung der Veränderung der Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler ausgewiesen würde.

Eine weitere Unstimmigkeit besteht im Bereich der Ermittlung der persönlichen Entgeltpunkte und der Beitragsbemessungsgrenze (§§ 69, 70 und 159 SGB VI). Der Entwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes nimmt hier keine Änderungen vor. Bezugspunkt der jeweiligen Fortschreibung bleibt weiterhin die Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer. Es wird damit weiterhin auf die Lohnentwicklung ohne Korrekturfaktor nach den VGR abgestellt. Die Rentenanpassung richtet sich dagegen – wie oben ausgeführt – nach der Entwicklung eines "Versichertenentgeltes". Folglich müssten die Werte der Anlage 1 des SGB VI auch mit dieser Veränderungsrate fortgeschrieben werden. Wenn es so ist, wie die statistischen Daten der jüngsten Vergangenheit vermuten lassen, dass die Entwicklung der Versichertenentgelte unterhalb der in den VGR ausgewiesenen Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer liegt, so führt dies bei einer unveränderten Bezugsgröße dazu, dass den Versicherten zu wenig Entgeltpunkte gutgeschrieben werden. Auch wenn diese Entwicklung für die Vergangenheit nicht auszuschließen ist, so wurde sie bislang durch die bisherige Fortschreibung des aktuellen Rentenwertes mit den Größen der VGR (ohne Korrekturfaktor) kompensiert: Niedrige Entgeltpunkte standen einem entsprechend höheren aktuellen Rentenwert gegenüber. Mit der vorgesehenen Änderung in der Rentenanpassungsformel ist dieser Ausgleichsmechanismus jedoch aufgehoben: Niedrigere Entgeltpunkte sind nunmehr mit einem niedrigeren aktuellen Rentenwert verknüpft. Es kommt de facto zu einer Doppelkürzung der Rentenanwartschaften. Dies ist zu vermeiden, indem die Anlage 1 mit der Entwicklung der "Versichertenentgelte" fortgeschrieben wird. Nur so bleiben die Entgeltrelationen und das Entgeltniveau konstant. Aktueller Rentenwert und Entgeltpunkte sind stets gemeinsam zu sehen, da sie erst zusammen die Rentenhöhe bestimmen. Analoge Argumente sprechen im Übrigen für eine entsprechende Anpassung der Fortschreibung der Beitragsbemessungsgrenze.

1.3 Die Berücksichtigung des Altersvorsorgeanteils

Die Verlängerung der Berücksichtigung des Altersvorsorgeanteils um ein Jahr nach § 255e Abs. 3 SGB VI wird im vorliegenden Entwurf damit begründet, dass wegen der entfallenden Anpassung in diesem Jahr der Anstieg des Altersvorsorgeanteils in 2004 nicht wirksam werden konnte und dies deshalb nachzuholen sei. Der abstrakten Konstruktion ist nur schwer zu folgen,

wenn – wie im Begründungsteil ausgeführt – der Altersvorsorgeanteil gerade den abstrakten Wirkungsgrad der Aufwendungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für die staatlich geförderte Altersvorsorge gleichmäßig auf die Rentnerinnen und Rentner übertragen soll. Da sich an der "Riester-Rente" in diesem Zusammenhang nichts ändern soll, ist dieses Vorgehen nicht nachzuvollziehen. Die beschlossene Aussetzung der Anpassung eliminiert die Wirkung des Altersvorsorgeanteils in 2004 nicht. Die verlängerte Berücksichtigung des Altersvorsorgeanteils führt daher im Jahr 2011 zu einer zusätzlichen und systematisch nicht zu begründenden Dämpfung der Rentenanpassung.

1.4 Unterschiede bei der Anpassung des Aktuellen Rentenwerts und des Aktuellen Rentenwerts (Ost)

Nach § 255a Abs. 2 SGB VI soll der aktuelle Rentenwert (Ost) nicht schwächer steigen als der aktuelle Rentenwert. So wünschenswert die Angleichung auf der einen Seite ist, so problematisch ist die vorgeschlagene Regelung. Mit ihr würde der Grundsatz, nach dem die Angleichung der Renten der Angleichung der Erwerbseinkommen folgen soll, durchbrochen. Die Folge ist, dass die Renten im Osten – bei Wirksamwerden dieser Regelung – stärker steigen als die Erwerbseinkommen im Osten. Die Beitragszahler in Ost und West würden dadurch mit höheren Beiträgen belastet. Sollte der Lohnaufholprozess stoppen, wäre über eine West-Ost-Trennung des aktuellen Rentenwertes politisch neu zu befinden.

2. Die Anhebung der Altersgrenzen

2.1 Keine Anhebung der Regelaltersgrenze

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

Die Diskussion um die Anhebung der Regelaltersgrenze ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die fernere Lebenserwartung der 65-Jährigen in Deutschland in den letzten Jahrzehnten beständig gestiegen ist. Mit der ferneren Lebenserwartung verlängern sich die durchschnittlichen Rentenbezugszeiten. In der Zeit von 1960 bis 2002 stiegen sie bei den Versichertenrenten um rund 46 Prozent bei Männern und um rund 82 Prozent bei Frauen – im Durchschnitt waren es über 60 Prozent. Damit war und ist ein entsprechender "Wertzuwachs" bei den Renten verbunden, denn die Gegenleistung für die gezahlten Beiträge ergibt sich nicht nur aus der Höhe der monatlichen Rente. Sie errechnet sich aus dem Produkt von monatlicher Rente und Laufzeit. Für eine höhere lebenslange Rentensumme müssten dann auch höhere Beiträge geleistet werden.

Die gesetzliche Rentenversicherung hat in der Vergangenheit deshalb immer wieder darauf hingewiesen, dass eine Anhebung auch der Regelaltersgrenze von 65 Jahren erforderlich werden könnte, wenn die Lebenserwartung weiter ansteigt. Im Zeichen voraussichtlich steigender Lebenserwartung ist die Anhebung der Regelaltersgrenzen ein adäquates Instrument zur Neujustierung von Beitragszeiten und Rentenbezugsdauer. Sie ist aber nicht – wie § 154 Abs. 3 SGB VI verstanden werden könnte – ausschließlich ein Mittel zur Begrenzung des Beitragssatzanstiegs, sondern begrenzt ebenso einen zu starken Rückgang des Rentenniveaus. Wie die Rürup-Kommission zu Recht betont, ist eine Anhebung der Regelaltersgrenze aber nur dann zu verantworten und politisch realisierbar, wenn auf dem Arbeitsmarkt durch gesetzliche, tarifliche und betriebliche Maßnahmen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es älteren Arbeitnehmern ermöglichen, tatsächlich länger berufstätig zu bleiben. Hier bedarf es zukünftig



einer laufenden Berichterstattung, um den "richtigen" Zeitpunkt für eine notwendig werdende Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters bestimmen zu können.

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

2.2 Die Anhebung der Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit (§ 237 SGB VI) ab 2006 stufenweise von 60 auf 63 Jahre anzuheben. Ziel dieser Maßnahme soll es sein, die Anreize für die Frühverrentung zu vermindern und das tatsächliche Renteneintrittsalter zu erhöhen. Die Anhebung der Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit soll grundsätzlich alle Versicherten treffen, die nach dem 31. Dezember 1945 geboren sind (§ 237 Abs. 5 SGB VI). Vertrauensschutzregelungen sind in § 237 Abs. 6 SGB VI für die Versicherten vorgesehen, die vor dem 1. Januar 2004 über die Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses disponiert haben oder an diesem Tag arbeitslos waren. Für diese Versicherten soll es bei der frühestmöglichen Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit mit 60 Jahren bleiben.

2.2.1 Auswirkungen

Der Anstieg des durchschnittlichen Rentenzugangsalters aufgrund der beschriebenen Maßnahme führt kurz- und mittelfristig zu einer Entlastung bei den Rentenfinanzen, die mit 500 bis



750 Mio. Euro im Jahr 2011 veranschlagt wird.² Im weiteren Zeitablauf wird der Entlastungseffekt aber immer geringer, weil bei späterem Renteneintritt die Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug nicht anfallen und den Versicherten daher entsprechend höhere Leistungen zustehen, die den kurz- und mittelfristigen Entlastungen entsprechen.

2.2.2 Bewertung

Die geplante Anhebung der Altersgrenzen für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente nach Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit ist zumindest im Hinblick auf die davon betroffenen rentennahen Jahrgänge mit einem nicht zu unterschätzenden verfassungsrechtlichen Risiko behaftet.

Rentenansprüche und Rentenanwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung sind vom Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG erfasst.³ Unter "Rentenanwartschaften" fallen dabei Rechtspositionen der Versicherten nach Begründung des Rentenversicherungsverhältnisses, die bei Erfüllung weiterer Voraussetzungen, etwa des Ablaufs der Wartezeit und des Eintritts des Versicherungsfalles, zum Vollrecht erstarken können.⁴ Die Rentenanwartschaften auf Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeitarbeit genießen damit Eigentumsschutz.

Die Eigentumsgarantie erfüllt für die durch sie geschützten rentenversicherungsrechtlichen Positionen gleichzeitig die Funktion des Vertrauensschutzes gegenüber Eingriffsakten.⁵

Dass die im Entwurf zu § 237 SGB VI vorgesehene Anhebung der Altersgrenzen für die tatsächliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit in die Rentenanwartschaften der Versicherten eingreift, kann nicht mit der Begründung verneint werden, dass sich die an den Versicherten zu erbringende Gesamtleistung durch die Neuregelung nicht verringert, weil bei späterem Renteneintritt die Abschläge niedriger sind. Vom Schutz des Art. 14 GG wird nicht nur die Freiheit erfasst, sein Eigentum zu behalten, sondern auch, es nach eigenem Ermessen zu verwenden und zu verbrauchen.⁶ Die Versicherten werden durch

² Die tatsächliche Entlastung hängt jedoch erheblich von der Inanspruchnahme der Vertrauensschutzregelung ab.

³ BVerfGE 53, 257 (289 ff.).

⁴ BVerfGE 53, 257 (290 f.).

⁵ BVerfGE 75, 78 (104 f.).

⁵ Vgl. BVerfGE 53, 257 (290); 83, 201 (208 f.).

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz $\mathsf{VDR}\ V$

die Maßnahme in ihrer Dispositionsfreiheit beschränkt, weil sie eine Rente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit im Alter von 60 Jahren nicht mehr in Anspruch nehmen können – auch nicht unter Inkaufnahme von Abschlägen.

Ein solcher Eingriff bedarf einer Rechtfertigung durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und von Vertrauensschutzgesichtspunkten. Zu beachten ist dabei vor allem, dass die Betroffenen – wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt festgestellt hat – dem jeweils geltenden Recht insofern ein gewisses Vertrauen entgegenbringen dürfen, als sie in der Lage sein müssen, auf längere Zeit unter seinen Vorgaben zu planen und zu disponieren.⁷ Grundsätzlich soll sich der Bürger bei seiner persönlichen Lebensgestaltung und seinen wirtschaftlichen Dispositionen auf die geltende Rechtsordnung verlassen und auf sie vertrauen können.⁸ Dies gilt insbesondere, wenn eine Neuregelung – wie in diesem Fall – rentennahe Jahrgänge betrifft. Der Gesetzgeber muss dann "das in der Regel hohe Interesse am Fortbestand der geltenden Rechtslage beachten und besonders sorgfältig prüfen, ob Belange der Allgemeinheit von solchem Gewicht vorhanden sind, dass die Enttäuschung älterer … Bürger zu rechtfertigen ist".⁹ Unzumutbare Auswirkungen der Neuregelung muss er "in geeigneter Weise durch eine angemessene Übergangsregelung abmildern oder ausgleichen".¹⁰

Ob die im Entwurf zu § 237 Abs. 5 SGB VI vorgesehene Übergangsregelung diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen Stand halten kann, erscheint zweifelhaft. Betroffen von der vorgesehenen Verschiebung des Zeitpunkts der frühestmöglichen Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit sind Versicherte, die nach dem 31. Dezember 1945 geboren sind. Dazu gehören auch Versicherte, die eine Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit nach geltendem Recht bereits in knapp zwei Jahren – ab dem 1. Januar 2006 – hätten in Anspruch nehmen können.

Nicht alle Versicherten, die von der Altersgrenzenanhebung betroffenen sind, haben einen tarifvertraglichen Rechtsanspruch gegenüber ihrem Arbeitgeber auf die Vereinbarung von Altersteilzeitarbeit nach dem Altersteilzeitgesetz. Die Entscheidung über einen entsprechenden Antrag trifft grundsätzlich der Arbeitgeber nach seinem Ermessen. Es lag also nicht uneinge-

BVerfGE 76, 256 (350).

⁸ Vgl. BVerfGE 13, 261 (271); 76, 256 (350).

⁹ BVerfGE 40, 65 (76).

¹⁰ BVerfGE 76, 256 (359).

schränkt in der Hand der von der vorgesehenen Neuregelung betroffenen Versicherten, mit der Vereinbarung von Altersteilzeitarbeit noch vor dem 1. Januar 2004 eine der Voraussetzungen für die Anwendung der Vertrauensschutzregelung des § 237 Abs. 6 SGB VI zu schaffen.

Von entscheidender Bedeutung ist aber, dass der Gesetzentwurf keine Härteregelung für diejenigen Versicherten vorsieht, die nach dem Stichtag ungewollt arbeitslos werden und keine Arbeit mehr finden können. Die vorzeitige Inanspruchnahme der Rente ab 60 Jahren ist diesen Betroffenen nach der Neuregelung verwehrt; nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes sind sie auf das neue Arbeitslosengeld II angewiesen. Dieses ist nicht nur niedriger als die frühere Arbeitslosenhilfe, es ist auch bedarfsabhängig. Die Betroffenen sind also gezwungen, eventuell vorhandenes Vermögen zu verbrauchen. Auf diese gravierenden Änderungen der Rechtslage können sich die betroffenen rentennahen Jahrgänge aufgrund der Kürze der Zeit in der Regel nicht mehr einstellen und die erforderlichen Dispositionen treffen.

Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die gesetzliche Neuregelung dem Ziel dient, die Frühverrentung weiter einzudämmen. Die Zahl der Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit ist von 1980 bis 1996 von 31.000 auf 224.000 pro Rentenzugangsjahr angestiegen. Bis 2002 hat sich zwar die Zahl der Neuzugänge bei dieser Rentenart auf 147.000 Renten reduziert, lag aber immer noch deutlich über dem Stand Anfang der 90er Jahre. Im Zusammenwirken mit den weiteren vorzeitig in Anspruch genommenen Altersrenten führt dies weiterhin zu kurzfristigen Liquiditätsproblemen der gesetzlichen Rentenversicherung.

Jedoch betrifft die vorgesehene Neuregelung aufgrund der großzügigen Vertrauensschutzregelung des § 237 Abs. 6 SGB VI nur einen sehr begrenzten Personenkreis. Hinzu kommt, dass den Versicherten bereits mehrfach ein Eingriff in die Regelung zur Anhebung der Altersgrenze zugemutet wurde, die selbst ganz wesentlich auf Vertrauensschutzüberlegungen basiert. Obwohl die Eindämmung der Frühverrentung grundsätzlich einen verfassungsrechtlich anerkannten Rechtfertigungsgrund darstellt, geht der Gesetzgeber aus den genannten Gründen mit der Neuregelung ein verfassungsrechtliches Risiko ein. Dieses Risiko wird auch deshalb nicht geringer, weil sich die Regelung nur auf die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeitarbeit und nicht auch auf die Altersrente für Frauen bezieht.



3. Der Wegfall schulischer Ausbildungszeiten sowie pauschaler Hochwertungszeiten

Der Gesetzentwurf sieht wesentliche Änderungen bei der Bewertung der schulischen und beruflichen Ausbildung vor. Nach der im Entwurf vorgesehenen Übergangsphase werden von den schulischen Ausbildungszeiten nur noch Zeiten der Fachschule bewertet. Die Einstufung der ersten 36 Monate mit Pflichtbeiträgen vor Vollendung des 25. Lebensjahres als beitragsgeminderte Zeiten wegen Berufsausbildung entfällt, sofern in diesem Zeitraum nicht eine tatsächliche Berufsausbildung vorliegt. Darüber hinaus werden in der Summe höchstens drei Jahre der Zeiten wegen schulischer und beruflicher Ausbildung bewertet, wobei die fachschulische Ausbildung vorrangig berücksichtigt wird.

3.1 Die Beschränkung der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten auf Zeiten echter beruflicher Ausbildung

Im Gesetzentwurf ist die Abschaffung der pauschalen Klassifizierung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten als beitragsgeminderte Zeiten wegen Berufsausbildung vorgesehen, sofern diesen nicht tatsächlich Pflichtbeiträge wegen beruflicher Ausbildung zugrunde liegen.

3.1.1 Auswirkung¹¹

Welcher Anteil der Versicherten in welchem Umfang von dieser Neuregelung betroffen wäre und welche Einsparungen sich für die gesetzliche Rentenversicherung aus der Maßnahme ergeben, lässt sich nicht präzise abschätzen, weil in den auswertbaren Statistikdaten zur Zeit nicht unterschieden werden kann, ob eine "echte" Ausbildungszeit oder eine fiktive Ausbildungszeit im Sinne des § 54 Abs. 3 Satz 3 und 4 SGB VI in der geltenden Fassung vorliegt. Im Rentenzugang 2002 erhielten 510.000 Versichertenrenten, d. h. etwa 62 Prozent des gesamten Versichertenzugangs, zusätzliche Entgeltpunkte für die ersten Berufsjahre, und zwar im Durchschnitt 1,1 Entgeltpunkte pro Versicherten. In vergleichbarer Höhe wirkten sich im Zugang

-

¹¹ Zu den finanziellen Auswirkungen der Maßnahme siehe Abschnitt 3.4 unten.



2002 die zusätzlichen Entgeltpunkte für berufliche Ausbildung in den rund 213.000 Renten wegen Todes aus.

3.1.2 Bewertung

Während der vierjährigen Übergangsfrist mit stetig sinkenden Entgeltpunkten für die Zuschläge bei den Zeiten fiktiver Berufsausbildung stellt sich das Problem, dass die Bewertung der Berufsausbildung bei der Berechnung der Rente und bei der Erstellung des Rentenbescheides in die tatsächliche Berufsausbildung (mit einer Bewertung wie bisher) und in die fiktive Berufsausbildung (mit einer Bewertung, die je nach Rentenbeginn immer geringer ausfällt) aufzuteilen ist. Dies führt zu einem erheblichen Mehraufwand in der Verwaltung. Darüber hinaus ist die Darstellung dieser Bewertungen im Rentenbescheid schon heute nur schwer nachvollziehbar. Dieses Problem würde sich in der Übergangsphase noch verstärken.

3.2 Die Beschränkung der Bewertung der Anrechungszeiten schulischer Ausbildung auf Zeiten der Fachschulausbildung

Nach dem Gesetzentwurf sollen nach einer Übergangsfrist von vier Jahren die beitragsfreien Zeiten schulischer Ausbildung mit Ausnahme der Fachschule nicht mehr rentensteigernd bewertet werden. Darunter fallen insbesondere Zeiten der Fachhoch- und Hochschulausbildung. Von der Bewertung profitieren bisher aber nicht nur Akademiker, sondern alle, die nach Vollendung des 17. Lebensjahres noch eine Schule besuchen, d. h. vor allem Abiturienten.

Die Abschaffung der Bewertung der Anrechungszeiten bei schulischer Ausbildung im Entwurf zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz sieht eine stufenweise vierjährige Übergangsphase vor. Die Neuregelung wirkt erstmals bei einem Rentenbeginn im Jahre 2005, ihre volle Wirkung entfaltet die Änderung bei einem Rentenzugang ab 1. Januar 2009. Ab diesem Zeitpunkt sollen im Bereich der schulischen Ausbildung nur noch Zeiten der Fachschulausbildung bewertet werden, nicht jedoch Zeiten der Ausbildung an allgemeinbildenden Schulen und Hochschulen. Letztere sollen nur noch im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung zum Zwecke der Lückenschließung bewertet werden.



3.2.1 Auswirkungen¹²

Die vorgesehene Abschaffung der Bewertung der Zeiten schulischer Ausbildung als Anrechungszeit würde die Anwartschaften der Betroffenen um bis zu 2,25 Entgeltpunkte im Vergleich zum geltenden Recht mindern. Dies entspricht einem derzeitigen Rentenbetrag von rund 59 Euro pro Monat in den alten bzw. 52 Euro in den neuen Bundesländern und kürzt damit eine Rentenanwartschaft von 45 Entgeltpunkten (1.175,85 Euro) um 5 Prozent.

Betrachtet man die Zahl derjenigen, denen Ausbildungsanrechnungszeiten überhaupt zu Gute kommen, die also von der Neuregelung betroffen sein werden, ergibt sich folgendes Bild: Von der Bewertung der Ausbildungszeiten nach geltendem Recht profitieren Männer häufiger und durchschnittlich stärker als Frauen. Im Rentenzugang des Jahres 2002 enthielten rund 160.000 bzw. knapp 20 Prozent der Versichertenrenten Anrechnungszeiten wegen Schul-, Fach- oder Hochschulausbildung mit zusätzlich 1,1 Entgeltpunkten im Durchschnitt. Bei den Hinterbliebenenrenten waren es insgesamt etwa 44.000. Die Anteile bei den künftigen Rentenzugängen würden auf der Basis des geltenden Rechts steigen, da jüngere Versicherte verstärkt Ausbildungszeiten aufweisen. Nach einer Auswertung der Studie "Altersvorsorge in Deutschland 1996" (AVID 1996) liegt der Anteil von Versicherten mit bewerteten Ausbildungszeiten nach dem 17. Lebensjahr in der Gruppe der zwischen 1951 und 1955 Geborenen bereits zwischen 25 und 30 Prozent.

Dabei ist festzustellen, dass es zu einer systematischen Benachteiligung Jüngerer kommt, wenn unter Hochschulen auch Fachhochschulen subsumiert werden. Die Fachhochschulen, die Anfang bis Mitte der 70er Jahre eingeführt wurden, lösten häufig bestehende Fachschulen und deren Ausbildung ab, die bis dahin zu einer Graduierung in diesem Ausbildungsbereich führte. Personen, die ihre Ausbildung noch an den Fachschulen absolviert haben, kommen damit nach wie vor in den Genuss der Bewertung. Personen, die eine Fachhochschule absolviert haben, werden eventuell von der Bewertung ausgeschlossen.

3.2.2 Bewertung

_

¹² Zu den finanziellen Auswirkungen siehe Abschnitt 3.4 unten.



Die vorgesehene Abschaffung der Bewertung der Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung ist verfassungsrechtlich nicht unbedenklich.

Die rentenversicherungsrechtliche Honorierung von Ausbildungszeiten ist – wie das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahre 1981 festgestellt hat 13 – "nicht die Gegenleistung der Solidargemeinschaft dafür, dass der Versicherte mit längeren Ausbildungszeiten später höhere Verdienste erzielt und entsprechend höhere Beiträge zur Solidargemeinschaft leistet". Die Ausbildung bleibe im Bereich der Eigenverantwortung des einzelnen, ihre besondere Honorierung sei dem System der gesetzlichen Rentenversicherung, das grundsätzlich an den Eintritt in das Arbeitsleben anknüpft, fremd und ist deshalb ein Akt des sozialen Ausgleichs.

Im Bereich des sozialen Ausgleichs ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers vergleichsweise groß, weil dort Rentenansprüche oder Rentenanwartschaften nicht durch den personalen Bezug des Anteils eigener Leistungen des Versicherten geprägt sind, sondern auf staatlicher Gewährung beruhen und Ausdruck besonderer staatlicher Fürsorge sind.¹⁴ Ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie ist deshalb nicht ersichtlich.

Allerdings ist der Gesetzgeber auch bei der Neugestaltung von Maßnahmen des sozialen Ausgleichs an das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden. Art. 3 Abs. 1 GG verpflichtet den Gesetzgeber, eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten nicht unterschiedlich zu behandeln, wenn zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie eine Ungleichbehandlung rechtfertigen könnten. Dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers sind umso engere Grenzen gesetzt, je stärker sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann.

Bei der vorgeschlagenen Neuregelung liegt eine Ungleichbehandlung vor. Während nach geltendem Recht drei Jahre schulischer Ausbildung (dazu gehört auch die Ausbildung an Fach-

¹⁴ BVerfGE 58, 81 (114).

¹³ BVerfGE 58, 81 (113).

¹⁵ BVerfGE 83, 395 (401); vgl. auch BVerfGE 55, 72 (88); 78, 232 (247); 79, 87 (89); 82, 60 (86); 84, 133 (157); 100, 1 (38).

¹⁶ BVerfGE 92, 53 (68 f.).

schulen, Fachhochschulen und Hochschulen) nach Vollendung des 17. Lebensjahres als Anrechnungszeiten bewertet werden, fällt nach der Neuregelung – nach einer vierjährigen Übergangsfrist – die Bewertung für die Ausbildung an allgemeinbildenden Schulen, Fachhochschulen und Hochschulen weg. Für Zeiten einer nichtakademischen Ausbildung an Schulen mit überwiegend berufsbildendem Charakter (Fachschulen) und für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen soll es hingegen bei der bisherigen rentenrechtlichen Bewertung bleiben. Diese Zeiten werden weiterhin mit bis zu 0,75 Entgeltpunkten pro Jahr bewertet. Damit werden zwei Gruppen von Normadressaten – Absolventen von allgemeinbildenden Schulen, Fachhochschulen und Hochschulen einerseits und Absolventen von Fachschulen und berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen andererseits – ungleich behandelt, obgleich beide Gruppen während der Ausbildung in der Regel keine Rentenversicherungsbeiträge gezahlt haben bzw. zahlen.

Eine solche Ungleichbehandlung wäre nur dann verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn sie von einem sachlichen Grund getragen wäre. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird dazu ausgeführt, dass Absolventen von allgemeinbildenden Schulen und Hochschulen – bei typisierender Betrachtung – in der Regel bessere Verdienstmöglichkeiten aufwiesen und deswegen überdurchschnittliche Anwartschaften erwerben könnten. Vor dem Hintergrund steigender demografischer Belastungen der Alterssicherungssysteme könne es nicht länger Aufgabe der Versichertengemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung sein, diese Zeiten zu "privilegieren".

Tatsächlich erscheint es aber – vor allem vor dem Hintergrund der seit langem angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt – zweifelhaft, ob diese Erwägungen eine Ungleichbehandlung rechtfertigen können.

Von der Abschaffung der Bewertung von Zeiten schulischer Ausbildung sind nicht nur Akademiker betroffen, sondern alle Personen, die nach Vollendung des 17. Lebensjahres noch eine allgemeinbildende Schule besucht haben, also auch die Abiturienten ohne spätere akademische
Ausbildung. Schlechter gestellt werden darüber hinaus auch Haupt-, Real- und Gesamtschüler,
die Klassen mehrfach wiederholt haben. Bei beiden Personenkreisen greift das Argument der
besseren Verdienstmöglichkeiten als Folge akademischer Ausbildung von vornherein nicht.

Auch erscheint zweifelhaft, ob noch davon ausgegangen werden kann, dass Hochschulabsolventen nach Abschluss ihres Studiums generell weit überdurchschnittlich verdienen und dem-

entsprechend auch überdurchschnittlich hohe Rentenanwartschaften aufbauen. Viele Hochschulabsolventen sind aufgrund der heutigen Arbeitsmarktlage gezwungen, Arbeitsplätze anzunehmen, die in ihrer Vergütung nicht der akademischen Ausbildung entsprechen. Die Problematik zeigt sich noch verstärkt bei Akademikerinnen, die in der Phase der Kindererziehung keiner oder nur einer Teilzeittätigkeit nachgehen und nach der Kindererziehung nur schwer wieder einen der Hochschulausbildung entsprechenden Arbeitsplatz finden.

3.3 Alternativvorschlag

Diesen Einwänden könnte dadurch Rechnung getragen werden, dass bei der Regelung nicht an die Art der Ausbildung, sondern stärker an die Höhe des später erzielten durchschnittlichen Entgelts angeknüpft wird. Die Bewertung der Ausbildungszeiten wäre dann so auszugestalten, dass Begünstigungen gezielt vor allem den Versicherten zugute kommen, die nur geringe durchschnittliche Rentenanwartschaften erwerben. Sie würden aber für alle Arten der schulischen Ausbildung gewährt.

So könnte man schulische und berufliche Ausbildungszeiten gleichmäßig nur dann mit einem vollen Zuschlag an Entgeltpunkten belegen, wenn die durchschnittlichen Entgeltpunkte (Gesamtleistungswert) eine bestimmte Grenze nicht überschreiten. Wird die Grenze überschritten, könnte der Zuschlag – wie bereits im heutigen Recht vorgesehen – auf einen Höchstzuschlag begrenzt werden, der mit 60 Prozent des Durchschnittsverdienstes allerdings niedriger liegen sollte als der Höchstzuschlag von 75 Prozent des Durchschnittsverdienstes nach dem derzeitigen Recht (vgl. hierzu den Änderungsvorschlag zu § 74 SGB VI im Besonderen Teil). Damit ließe sich auch der Einwand entkräften, dass mit einer Abschaffung der Bewertung von (Hochschul-) Ausbildungszeiten in der Phase anhaltend hoher Arbeitslosigkeit das falsche politische Signal gesetzt wird.

Die Begrenzung der Honorierung auf insgesamt drei Jahre erscheint vertretbar und könnte auch im Rahmen dieses Alternativvorschlages Berücksichtigung finden. Ebenso könnte die vorgesehene Streichung der Höherbewertung fiktiver Berufsausbildungszeiten (§ 54 Abs. 3 Sätze 3 und 4) beibehalten werden.

Die hier vorgeschlagenen Änderungen führen dazu, dass beim einzelnen Versicherten die Rente nicht um bis zu 59 Euro, sondern nur noch um bis zu rund 12 Euro gemindert würde. Das

bedeutet bei einer Standardrente einer Minderung um 1 Prozent. Aus diesem Grunde könnte auf eine Übergangszeit verzichtet werden. Dies würde auch die Verwaltung in hohem Maße entlasten.

Gegenüber dem Gesetzentwurf würden bei Umsetzung dieses Alternativvorschlages Personen mit einer unterdurchschnittlichen Entgeltposition unabhängig von der Art der Ausbildung nicht schlechter gestellt. Dies käme überwiegend Frauen zugute, die häufiger als Männer eine unterdurchschnittliche Entgeltposition aufweisen. Zudem würden im Vergleich zum Gesetzentwurf Personen mit ausschließlicher Hochschulausbildung besser gestellt, Personen mit einer beruflichen Ausbildung und mittlerer bis hoher Entgeltposition würden hingegen schlechter gestellt.

3.4 Finanzielle Auswirkungen

Zur Untersuchung der finanziellen Auswirkungen der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen wurde anhand der Stichprobe "Vollendete Versichertenleben (VVL)" aus dem Rentenzugang des Jahres 2001 die Veränderung der Anwartschaften ermittelt, die sich bei Anwendung der Änderungen bei der Bewertung der Zeiten schulischer und beruflicher Ausbildung ergeben würde. Diese Auswertung der Versicherungsverläufe bezieht sich nur auf den Rechtsstand ab dem Jahr 2009, d. h. die Übergangsphase bleibt unberücksichtigt.

Durch den geplanten Wegfall der Bewertung der schulischen Ausbildungszeiten und durch die Beschränkung der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten auf Zeiten echter beruflicher Ausbildung tritt nicht in jedem Einzelfall eine Minderung der Rentenanwartschaft ein. Im Durchschnitt ergibt sich voraussichtlich eine vergleichsweise moderate Verminderung der Rentenanwartschaften um ca. 0,2 Entgeltpunkte. Die Modellrechnungen weisen aber auch darauf hin, dass die Neuregelungen bei bestimmten Erwerbs- und Einkommensverläufen zu Verbesserungen führen können. Bezogen auf die schlechter gestellten Fälle werden etwa halb so viele Fälle besser gestellt.

Auf alle Versichertenrenten hochgerechnet ergäbe sich – ohne Berücksichtigung der Aufwendungen für die Krankenversicherung der Rentner – ein Einsparvolumen in Höhe von über 50 Mio. Euro pro Rentenzugangsjahrgang. Bei Umsetzung des Alternativvorschlages (vgl. Abschnitt 3.3) bewegen sich die Einsparungen in einer ähnlichen Größenordnung. Es ist zu er-

 $\operatorname{\textbf{VDR}} V$

warten, dass sich das jeweilige Einsparvolumen für die folgenden Rentenzugangsjahrgänge erhöht, weil die Biographien jüngerer Jahrgänge im stärkerem Umfange als der Rentenzugangsjahrgang 2001 Zeiten der schulischen Ausbildung aufweisen (vgl. Abschnitt 3.2.1 oben).

4. Die Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage

Nach dem bereits in Kraft getretenen Zweiten Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (2. SGB VI-Änderungsgesetz) wird der untere Wert des Korridors für die Mindestschwankungsreserve auf 0,2 Monatsausgaben gesenkt; der obere Wert des Schwankungsreservekorridors bleibt mit 0,7 Monatsausgaben unverändert. Mittelfristig soll nach dem vorliegenden Gesetzentwurf durch die Anhebung des oberen Zielwertes der Schwankungsreserve auf 1,5 Monatsausgaben die Schwankungsreserve zu einer Nachhaltigkeitsrücklage aufgebaut werden. Eine deutliche Anhebung der Reserve haben sowohl die Rürup- als auch die Herzog-Kommission empfohlen. Eine Nachhaltigkeitsreserve im Bereich des höheren oberen Zielwertes kann als ein – wenn auch begrenztes – Instrument zum Auffangen konjunktureller Schwankungen bei den Beitragseinnahmen angesehen werden.

Es ist allerdings ebenso notwendig, nicht nur den oberen, sondern auch den unteren Zielwert der Schwankungsreserve auf ein ausreichendes Niveau anzuheben, um unterjährig die Liquidität der Rentenversicherung aus eigenen finanziellen Mitteln zu gewährleisten und den Einfluss konjunktureller Schwankungen auszugleichen.

Eine Mindestschwankungsreserve von nur 0,2 Monatsausgaben birgt für den Bundeshaushalt und für die Akzeptanz der Rentenversicherung erhebliche Risiken: Schon unter den der Vorausrechnung zugrunde liegenden Annahmen werden bereits in der ersten Hälfte des Jahres 2004 regelmäßig vorgezogene Bundeszuschüsse und Ende November 2004 sogar Liquiditätshilfen der Bundes notwendig werden. Ab 2005 wird die gesetzliche Rentenversicherung sogar noch früher regelmäßig auf vorgezogene Monatsraten der Bundeszuschüsse angewiesen sein.

Vor diesem Hintergrund ist deutlich darauf hinzuweisen, dass bei einem unveränderten Wert der Mindestrücklage von 0,2 Monatsausgaben bereits mittelfristig eine ähnlich angespannte Liquiditätslage vorprogrammiert ist, wie sie für dieses und das nächste Jahr erwartet wird. Die Höchstnachhaltigkeitsrücklage bestimmt nach § 158 SGB VI den Schwellenwert für eine Beitragssatzsenkung, die Mindestrücklage den Schwellenwert für eine Beitragssatzerhöhung. Da aufgrund der demographischen Entwicklung langfristig ein Beitragssatz von 19,5 Prozent nicht zur Finanzierung der von der Rentenversicherung zu tragenden Ausgaben ausreichen wird, ist zum Zeitpunkt der entsprechenden Beitragssatzerhöhung die zwischenzeitlich aufgebaute Nachhaltigkeitsrücklage wieder auf die Mindestrücklage abgeschmolzen. Bei steigendem bzw.



gleichbleibendem Beitragssatz bewegt sich die Nachhaltigkeitsrücklage für die dann folgenden Jahrzehnte am unteren Rand des Korridors.

Eine Anhebung der Mindestrücklage sollte keine Beitragssatzsteigerungen hervorrufen, sondern sukzessiv erfolgen. In der Zeitspanne des Aufbaus der Nachhaltigkeitsreserve auf den oberen Zielwert sollte der im jeweiligen Vorjahr erreichte Wert als zu beachtende Mindestrücklage bei der Festsetzung des Beitragssatzes bis zum Erreichen oder Überschreiten von einer Monatsausgabe dienen. Dieser Wert ist dann als Mindestrücklage dauerhaft festzuschreiben ("Sperrklinkeneffekt"). Durch diese Maßnahme wird die Leistungsfähigkeit des Altersicherungssystems gestärkt und damit das Vertrauen in die Nachhaltigkeit des Systems gefördert.

III. Umfassende Nachhaltigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung

1. Allgemeine Anmerkungen

Die gesetzliche Rentenversicherung ist die wesentliche Säule der Alterssicherung in Deutschland; in den neuen Bundesländern ist sie sogar für einen Großteil der Bevölkerung die einzige. Auch in Zukunft wird die gesetzliche Rentenversicherung nicht entscheidend an Bedeutung verlieren. Damit ist das gesamte Alterssicherungssystem in Deutschland auf eine umfassende Nachhaltigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung angewiesen, die neben dem Beitragssatz auch das Leistungsniveau berücksichtigt.

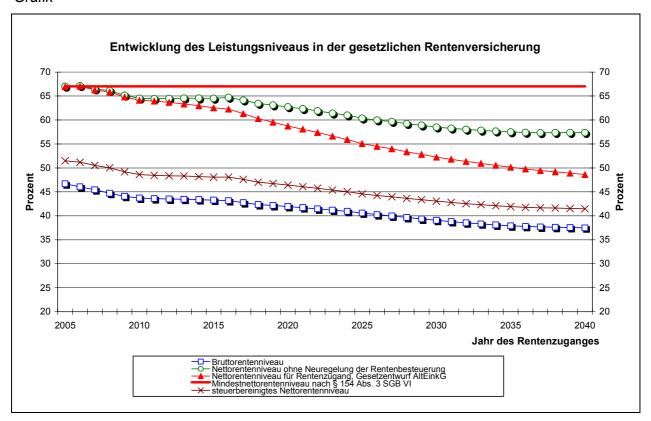
Von elementarer Bedeutung für eine solche Nachhaltigkeit ist die Verteilung von Leistung und Gegenleistung auf die Generationen. Beitragssatz, Leistungsniveau und Regelungen zur Altersgrenze beschreiben erst zusammen den Wert, den die gesetzliche Rentenversicherung als Säule der Alterssicherung in der Gesellschaft hat. Bei den im Entwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes enthaltenen Regelungen ist die Begrenzung des Beitragssatzanstiegs die zentrale Zielgröße. Die Bedeutung der Leistungsseite ist durch die vorgesehene Streichung der Niveausicherungsklausel im Entwurf des Alterseinkünftegesetzes nahezu ausgeblendet worden. Damit bleibt unberücksichtigt, dass kein Alterssicherungssystem ohne eine Bestimmung des Versorgungsziels auskommen kann.

2. Entwicklung des Leistungsniveaus

Die bereits vorgenommenen bzw. beabsichtigten Änderungen im Rentenrecht¹⁷ führen den Ergebnissen aktueller Modellrechnungen zufolge zur Absenkung des Nettostandardrentenniveaus von 67,0 Prozent im Jahr 2005 auf 64,5 Prozent im Jahr 2015 und auf 58,5 Prozent im Jahr 2030. Das Bruttorentenniveau verringert sich im gleichen Zeitraum von 46,7 Prozent auf 39,0 Prozent.

Die Berechnungen berücksichtigen auch die Änderungen durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 27. Dezember 2003 BGBI. I, 3013; das Dritte Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 27. Dezember 2003 BGBI. I, 3019 und die Änderungen im Gesetzentwurf eines RV-Nachhaltigkeitsgesetzes, BT-Drucksache 15/2149.

Grafik



Der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung nach dem Gesetzentwurf zum Alterseinkünftegesetz senkt das Nettorentenniveau weiter ab. Er erhöht einerseits das durchschnittliche Nettoentgelt der Beschäftigten und vermindert andererseits die Nettostandardrente. Beides führt zu einer Absenkung des Nettostandardrentenniveaus, das allerdings nach der Neuregelung nicht mehr allgemein (sondern nur noch für einzelne Zugangsjahre) als Nettogröße beschrieben werden kann, da sich durch die Besteuerung bei gleichem Bruttorentenniveau je nach Rentenzugangsjahrgang unterschiedliche Nettoleistungen ergeben. Für Rentenzugänge des Jahres 2015 ergibt sich durch den Übergang auf die nachgelagerte Besteuerung eine Absenkung des Nettorentenniveaus von 64,5 Prozent um weitere 2 Prozentpunkte, von denen 1,1 Prozentpunkte auf die Besteuerung der Standardrente und 0,9 Prozentpunkte auf die durch die verbesserte steuerliche Freistellung der Rentenversicherungsbeiträge erhöhten Nettoentgelte der Beschäftigten zurückzuführen sind. Das Nettorentenniveau eines Standardrentners, dessen Rente im Jahr 2030 beginnt, sinkt durch die steuerliche Neuregelung von 58,5 Prozent um weitere 6,3 Prozentpunkte auf 52,2 Prozent. Von diesen 6,3 Prozentpunkten beruhen 4,8 Prozentpunkte auf der Besteuerung der Standardrente und 1,5 Prozentpunkte auf der höheren Nettoquote der



Beitragszahler.¹⁸ Da der steuerliche Rentenfreibetrag gemäß dem Entwurf zum Alterseinkünftegesetz während der gesamten Rentenlaufzeit nominal festgeschrieben ist, vermindert sich dieses Nettorentenniveau während der Rentenbezugszeit weiter.

Die *Grafik* zeigt die Entwicklung des Leistungsniveaus für die einzelnen Rentenzugangsjahrgänge von 2005 bis 2040 sowohl beim geltenden Steuerrecht als auch bei Anwendung der im Gesetzentwurf zum Alterseinkünftegesetz vorgesehenen steuerrechtlichen Änderungen. Dabei wird das Nettorentenniveau sowohl entsprechend der Definition in § 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB VI im geltenden Recht als auch nach der alternativen Definition, dem so genannten "steuerbereinigten Nettorentenniveau", dargestellt. Das steuerbereinigte Nettorentenniveau unterscheidet sich in seiner Definition vom Nettorentenniveau dadurch, dass die Nettoquote aus den VGR um die Lohnsteuerquote erhöht ist. Besteuerungseffekte bleiben somit sowohl bei Aktiven als auch bei Rentnern unberücksichtigt.

Definition des steuerbereinigten Nettorentenniveaus

Das steuerbereinigte Nettorentenniveau ist der Verhältniswert aus einer jahresdurchschnittlichen verfügbaren steuerbereinigten Standardrente und dem Durchschnittsentgelt vervielfältigt mit der steuerbereinigten Nettoquote (steuerbereinigtes Nettorentenniveau); verfügbare steuerbereinigte Standardrente ist die Regelaltersrente aus der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten mit 45 Entgeltpunkten, gemindert um den durchschnittlichen Beitragsanteil zur Krankenversicherung und den Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung; steuerbereinigte Nettoquote ist der unter Berücksichtigung des Altersvorsorgeanteils zur zusätzlichen Altersvorsorge vorausberechnete Verhältniswert aus der Nettolohn- und -gehaltssumme zuzüglich der Lohnsteuersumme und der Bruttolohn- und -gehaltssumme als Durchschnittswert aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.¹⁹

Die graphische Darstellung macht deutlich, dass die durch den Primat der Beitragssatzstabilität induzierte erhebliche Senkung des Nettorentenniveaus durch den vorgesehenen Übergang zur

-

¹⁸ Bei den Berechnungen wurde ab 2005 eine jährliche Anpassung der steuerlichen relevanten Nominalgrößen um 1,5 Prozent angenommen, um die sog. kalte Progression rechentechnisch zu eliminieren.

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz ${\sf VDR}\ {
m V}$

nachgelagerten Besteuerung noch einmal verstärkt wird, wobei langfristig etwa drei Viertel dieser zusätzlichen Minderung der verstärkten Besteuerung der Alterseinkünfte zuzurechnen sind.

3. Niveausicherungsklausel zur Sicherung der umfassenden Nachhaltigkeit

Dass aufgrund der Neuregelungen zur Rentenbesteuerung nicht mehr für alle Rentenzugangsjahre ein einheitliches Nettorentenniveau ausgewiesen werden kann, bedingt eine Änderung der in § 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB VI verankerten Niveausicherungsklausel. Ersatzlos gestrichen werden darf das Ziel der Niveausicherung aber nicht, weil im Rentenversicherungsrecht sonst für das Versorgungsniveau jede spezifische Zielgröße fehlte. Das Versorgungsniveau bliebe "nach unten offen", während für den Beitragssatz weiterhin politische Zielgrößen existierten. Dem sollte durch Einfügen einer Untergrenze für das Versorgungsniveau in § 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB VI entgegengewirkt werden.

Die gesetzliche Verankerung einer Mindestgröße für das Versorgungsziel ist auch deshalb geboten, weil die gesetzliche Rentenversicherung aufgrund der Reformen der letzten Jahre eine Einkommensersatzfunktion in vollem Umfang langfristig nicht mehr erfüllen kann und daher der Bedarf an zusätzlicher Altersvorsorge zunehmen wird. Deshalb wurde in der jüngeren Vergangenheit auch immer wieder auf die steigende Bedeutung der zusätzlichen Absicherung hingewiesen. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, den Versicherten den Stellenwert der gesetzlichen Rentenversicherung im Gesamtsystem der Alterssicherung verlässlich zu vermitteln, damit sie ihre Lebensplanung hierauf abstimmen können.

Das Sicherungsniveau in der Neufassung des § 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB VI sollte an der Regelaltersrente eines langjährig Versicherten mit 45 Entgeltpunkten gemessen werden, operationalisiert über das beschriebene "steuerbereinigte Nettorentenniveau". Für dieses steuerbereinigte Nettorentenniveau sollte in Form einer Niveausicherungsklausel als Untergrenze für das Versorgungsziel ein Wert von 46 Prozent bis 2020 und von 43 Prozent bis 2030 gesetzlich verankert werden. Für den Beitragssatz kann aus Sicht des VDR die Zielgröße bei 20 Prozent bis 2020 und bei 22 Prozent bis 2030 beibehalten bleiben. Damit dürfte zum einen auf der Bei-

¹⁹ Siehe im Besonderen Teil § 154 SGB VI.

Diese Werte sind entsprechend zu erhöhen, wenn die Durchschnittsentgelte der Anlage 1 SGB VI nicht nach der Bruttolohnentwicklung der VGR, sondern nach dem « Versichertenentgelt »

VDR V

tragsseite eine höhere Sicherheit bezüglich der zu erwarteten Beitragssatzentwicklung vermittelt werden. Zum anderen würde eine Untergrenze des Versorgungsziels vorgegeben werden, ohne die ein so bedeutsames Alterssicherungssystem wie die gesetzliche Rentenversicherung nicht operieren kann. Bei kritischen Abweichungen oder Signalen für Abweichungen von diesen Werten sollten geeignete rentenpolitische Maßnahmen vorgeschlagen werden, beispielsweise im Bereich der Altergrenzen.

Bei der sozialpolitischen Beurteilung des so definierten Sicherungszieles ist allerdings auch die stufenweise wachsende steuerliche Belastung der Rentner zukünftig gesondert zu berücksichtigen.

IV. Finanztableau

(nach den Annahmen der Oktober-Schätzung 2003)

Rechtsstand	Kenngröße	2005	2010	2020	2030
Geltendes Recht 1)	Beitragssatz	19,5	19,3	21,1	24,0
[in Prozent]	Bruttorentenniveau	46,8	44,8	43,7	41,9
	steuerbereinigtes Nettorentenniveau	51,6	50,0	48,6	46,6
Wirkung der	Beitragssatz	0,0	-0,5	-0,9	-1,8
modifizierten	Bruttorentenniveau	-0,1	-0,9	-1,7	-2,8
Rentenanpassung	steuerbereinigtes Nettorentenniveau	-0,1	-1,2	-2,1	-3,5
[in Prozentpunkten]					
Geltendes Recht	Beitragssatz	19,5	18,8	20,2	22,2
mit modifizierter	Bruttorentenniveau	46,7	43,9	42,0	39,1
Rentenanpassung 1)	steuerbereinigtes Nettorentenniveau	51,5	48,8	46,5	43,1
[in Prozent]					
Wirkung der	Beitragssatz	0,0	-0,2	-0,1	-0,2
übrigen Reform-	Bruttorentenniveau	0,0	-0,2	-0,1	-0,1
elemente	steuerbereinigtes Nettorentenniveau	0,0	-0,3	-0,1	-0,1
[in Prozentpunkten]					
RV-Nachhaltigkeits-	Beitragssatz	19,5	18,6	20,1	22,0
gesetz 2)	Bruttorentenniveau	46,7	43,7	41,9	39,0
[in Prozent]	steuerbereinigtes Nettorentenniveau	51,5	48,5	46,4	43,0
Gesamtwirkung	Beitragssatz	0,0	-0,7	-1,0	-2,0
[in Prozentpunkten]	Bruttorentenniveau	-0,1	-1,1	-1,8	-2,9
	steuerbereinigtes Nettorentenniveau	-0,1	-1,5	-2,2	-3,6

¹⁾ Verstetigter Beitragssatz; Zielgröße der Schwankungsreserve 0,2 bis 0,7 einer Monatsausgabe nach 2.+ 3. SGB VI-ÄndG.

²⁾ Verstetigter Beitragssatz; Zielgröße der Schwankungsreserve 0,2 bis 1,5 einer Monatsausgabe.

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz ${\sf VDR}\ {\sf V}$

V. Weiterer Handlungsbedarf

1. Die Übertragung der Maßnahmen auf andere Alterssicherungssysteme

Die Bundesregierung plant, dass Leistungseinschränkungen für die gesetzlich Rentenversicherten wirkungsgleich auf die Altersversorgung der Beamten übertragen werden. Auch die gesetzliche Rentenversicherung hat aus Gründen der sozialen Symmetrie eine wirkungsgleiche Übertragung von Leistungseinschnitten auf die Beamtenversorgung stets gefordert.

Unterschiedliche Regelungen zwischen gesetzlicher Rentenversicherung und Beamtenversorgung sind unter Beachtung der strukturellen Unterschiede der beiden Systeme möglichst einander anzugleichen. Dies gilt auch für die Grundsätze der Reform. Da sowohl die Beamtenversorgung als auch die gesetzliche Rentenversicherung wirtschaftlich dem Sozialaufwand zuzurechnen sind, den sich alle sozialen Sicherungssysteme unabhängig von ihrer rechtlichen Ausgestaltung teilen, und weil sich alle Alterssicherungssysteme auf die demografische Herausforderung der kommenden Jahre einstellen müssen, hat zwischen ihnen grundsätzlich Lasten- und Leistungsgerechtigkeit zu bestehen. Kürzungen des Leistungsniveaus dürfen nicht nur das eine, sondern müssen alle Systeme in vergleichbarem Maße treffen. Werden höhere Abgaben notwendig, um die Mehrkosten zu finanzieren, müssen sie – auf welchem Wege innerhalb der jeweiligen Systeme auch immer - gleichmäßig auf alle verteilt werden, die später auf diese Systeme angewiesen sind. Gleichheit gibt es nicht nur im System. Es gibt auch systemübergreifende Gleichheit. Die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Systemen – etwa Beamtenversorgung und gesetzliche Rentenversicherung – rechtfertigt bei Detaillösungen keine größeren Unterschiede als sie der Sache nach geboten sind. Soweit verfassungsrechtlich geschützte Positionen einer Harmonisierung entgegenstehen, muss innerhalb des Systems nach wirtschaftlich vergleichbaren Lösungen gesucht werden.

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz ${\sf VDR}\ {\sf V}$

2. Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003

Der VDR hat in seiner Stellungnahme zu dem Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BT-Drucks. 15/1516) auf eine Reihe von Problemen nachdrücklich hingewiesen. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde der vom Verband geäußerten Kritik zum Teil Rechnung getragen: Der in § 8 Abs. 1 SGB II geregelte Begriff der Erwerbsfähigkeit wurde in Anlehnung an den rentenversicherungsrechtlichen Begriff der vollen Erwerbsminderung präzisiert, die in § 13 Satz 1 Nr. 1 SGB II vorgesehene Verordnungsermächtigung wurde gestrichen und für Streitigkeiten nach dem SGB II werden nicht wie ursprünglich geplant die Verwaltungsgerichte, sondern die Sozialgerichte zuständig sein. Andere Änderungsvorschläge des VDR fanden keine Berücksichtigung. Der VDR weist deshalb auf für die Rentenversicherung weiterhin problematische Punkte des Gesetzes hier nochmals hin.

2.1 Feststellung von Erwerbsfähigkeit / Gemeinsame Einigungsstelle

Die Definition der Erwerbsfähigkeit in § 8 Abs. 1 SGB II lehnt sich an den in § 43 Abs. 2 SGB VI geregelten Begriff der vollen Erwerbsminderung an. Die Agentur für Arbeit stellt fest, ob der Arbeitsuchende erwerbsfähig ist (§ 44a Satz 1 SGB II). Bei Streitigkeiten über die Erwerbsfähigkeit eines Arbeitsuchenden mit einem Leistungsträger, der bei voller Erwerbsminderung zuständig wäre, entscheidet eine gemeinsame Einigungsstelle der Agentur für Arbeit und des anderen Leistungsträgers (§§ 44a Satz 2, 45 SGB II).

Das im Falle von Streitigkeiten über die Erwerbsfähigkeit vorgesehene Verfahren bei einer Einigungsstelle ist bürokratisch, kostspielig und von der Sache her nicht geboten.

Nach Auffassung der Rentenversicherung ist es zwingend, dass die Voraussetzungen für die Gewährung einer Rente (hier die Voraussetzung der verminderten Erwerbsfähigkeit) allein vom zuständigen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung festzustellen sind. Diese Entscheidungsbefugnis darf nicht auf eine andere Verwaltungsstelle übertragen werden. Besonders deutlich wird der Systembruch, wenn der Rentenversicherungsträger im Einzelfall bereits entschieden hat, dass eine volle Erwerbsminderung nicht vorliegt (z. B. Ablehnung des Rentenantrags) und der Versicherte Arbeitslosengeld II beantragt. Es kann nicht Aufgabe der Agentur für Arbeit sein, die Entscheidung des Rentenversicherungsträgers zu prüfen und im Wege über die

VDR V

Einigungsstelle ggf. zu "korrigieren". Die Überprüfung eines Verwaltungsaktes ist bisher nur im Rechtsmittelverfahren und durch die zuständigen Gerichte zulässig.

Das Verfahren sollte so ausgestaltet werden, dass bei Vorliegen einer Entscheidung des Rentenversicherungsträgers die Agentur für Arbeit an diese gebunden ist. In allen anderen Fällen, in denen nach den Erkenntnissen der Agentur für Arbeit Erwerbsfähigkeit im Sinne von § 8 Abs. 1 SGB II nicht vorliegt, sollte der zuständige Rentenversicherungsträger verbindlich feststellen, ob volle Erwerbsminderung besteht. Die Prüfung sollte bei nicht rentenberechtigten Personen auf Ersuchen der Agentur für Arbeit durchgeführt werden. Ein vergleichbares, in der Praxis bewährtes Verfahren enthalten die §§ 45 SGB XII (bis zum In-Kraft-Treten des SGB XII: § 5 Abs. 2 Grundsicherungsgesetz), 109a Abs. 2 SGB VI.

2.2 Versicherungspflicht der Bezieher von Arbeitslosengeld II in der gesetzlichen Rentenversicherung

Künftig unterliegen neben den bisherigen Arbeitslosenhilfebeziehern regelmäßig auch die erwerbsfähigen bisherigen Sozialhilfebezieher der Versicherungspflicht in der Rentenversicherung.

Die finanziellen Auswirkungen dieser Regelung sind für die Rentenversicherung sehr problematisch.

Die Einfügung der Nr. 3a in § 3 Satz 1 SGB VI (vgl. Art. 6 Ziffer 2b) hat zur Folge, dass künftig auch die erwerbsfähigen bisherigen Sozialhilfebezieher in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig werden. Dadurch wird sich der Personenkreis, für den die Rentenversicherung der zuständige Rehabilitationsträger ist, erheblich erweitern. Bereits nach sechs Monaten Versicherungspflicht sind die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für Leistungen zur medizinischen Rehabilitation erfüllt. Für daran unmittelbar anschließende Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben wäre die Rentenversicherung ebenfalls zuständig. Die Kostenträgereigenschaft würde von den Trägern der Sozialhilfe auf die Rentenversicherung übergehen. Die finanziellen Mehrbelastungen für die Rentenversicherung dürften beträchtlich sein, können zur Zeit aber nicht sicher abgeschätzt werden, da weder die Anzahl der betroffenen Personen noch deren Rehabilitationsbedarf konkret bekannt sind.

VDR V

Darüber hinaus können ehemalige Sozialhilfebezieher unter Umständen schon nach dreijährigem Bezug von Arbeitslosengeld II die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für den Bezug einer Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit erfüllen. Auch daraus werden sich für die Rentenversicherung zusätzliche Kosten ergeben.

Der Beitrag wird nach § 166 Abs. 1 Nr. 2a SGB VI generell auf der Basis einer beitragspflichtigen Einnahme von monatlich 400 Euro bemessen. Die im Bereich der Rehabilitation und bei der Zahlung von Erwerbsminderungsrenten aus der Versicherungspflicht resultierenden zusätzlichen Kosten werden durch die vorgesehene Beitragszahlung nicht ausgeglichen.



B. Besonderer Teil

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

VORSCHRIFT	TITEL	
§ 231 Abs. 2 Satz 1 SGB V	Erstattung von Beiträgen	
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004		

Vorschlag:

Die Vorschrift sollte wie folgt gefasst werden:

"Die zuständige Krankenkasse erstattet auf Antrag des Mitglieds die Beiträge aus der Rente der gesetzlichen Rentenversicherung, soweit sie auf Beträge entfallen, um die die Rente zusammen mit den übrigen der Beitragsbemessung zu Grunde gelegten Einnahmen des Mitglieds die Beitragsbemessungsgrenze überschritten hat. Soweit es die Beitragsanteile des Rentenversicherungsträgers betrifft, kann ein pauschales Erstattungsverfahren vorgesehen werden; näheres vereinbaren die Spitzenverbände der Krankenkassen gemeinsam und einheitlich mit dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger."

Begründung:

Für die in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversicherten Rentner sind nach der derzeit geltenden Rechtslage – unabhängig von evtl. weiteren Einnahmen u. a. aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung – auf den Zahlbetrag der Rente Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge zu entrichten, die vom Rentner und dem Rentenversicherungsträger jeweils zur Hälfte zu tragen sind (§ 249a SGB V). Eine evtl. Gesamtbeitragsbelastung des Rentners mit Beiträgen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze wird dadurch vermieden, dass die



Krankenkasse dem Rentner – auf Antrag – den von ihm getragenen Anteil an Beiträgen aus der Rente erstattet (§ 231 Abs. 2 SGB V).

Ein vergleichbares Erstattungsrecht sehen die Regelungen für die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung bisher nicht vor. Deren Beitragsanteil oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze verbleibt bisher der Krankenkasse. Für den Bereich der Pflegeversicherung wird die Problematik ab 1. April 2004 durch Wegfall des Trägeranteils entfallen (vgl. 2. SGB VI - ÄndG).

Den Rentenversicherungsträgern gehen nach den Ermittlungen des Bundesrechnungshofes jährlich ca. 2,5 bis 3 Mio. Euro verloren. In seinen Bemerkungen 2001 (BT-Drs. 14/7018) hat der Bundesrechnungshof daher eine Ergänzung des § 231 Abs. 2 SGB V dahingehend angeregt, dass den Rentenversicherungsträgern ebenfalls ein Erstattungsrecht eingeräumt wird. Dies sei ohne großen Verwaltungsaufwand möglich. Die Rentenversicherungsträger unterstützen das Anliegen des Bundesrechnungshofs.



VORSCHRIFT	TITEL	
§ 255 SGB V	Beitragszahlung aus der Rente	
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004		

Vorschlag:

Die Position des Rentenversicherungsträgers im Rahmen der Einbehaltung und Abführung der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge aus Renten sollte gesetzlich definiert werden.

Begründung:

Nach § 255 Abs. 1 SGB V sind die Krankenversicherungsbeiträge der Rentner von den Rentenversicherungsträgern bei der Zahlung der Rente einzubehalten und zusammen mit dem sog. Trägeranteil für die Krankenkassen (außer landwirtschaftliche Krankenkassen) an die BfA zu zahlen. Aus § 255c SGB VI könnte der Schluss gezogen werden, dass dies eine hoheitliche Aufgabe ist, die dem Rentenbezieher in Form eines Verwaltungsaktes mitgeteilt wird. Dies könnte bei Aufhebung einer Entscheidung die Anwendung der §§ 44 ff. SGB X zur Folge haben.

Der Einbehalt der Krankenversicherungsbeiträge aus der Rente ist schlichtes Verwaltungshandeln. Der Rentenversicherungsträger wird hier quasi wie ein Arbeitgeber beim Gesamtsozialversicherungsbeitrag tätig. Er hat weder auf die Entscheidung, dass Versicherungspflicht vorliegt, noch auf die Höhe des Beitragssatzes Einfluss. Beides wird durch die Krankenkasse als dem zuständigen Versicherungsträger festgestellt. Es sollte daher gesetzlich klargestellt werden, dass die Mitteilung des Rentenversicherungsträgers über die Entscheidung der Krankenkasse zur Krankenversicherungspflicht und über die Einbehaltung der Beiträge keine hoheitliche Aufgabe des Rentenversicherungsträgers ist.



Die o.a. Ausführungen gelten für Beiträge zur Pflegeversicherung entsprechend mit der Einschränkung, dass ein Trägeranteil ab 1. April 2004 nicht mehr zu leisten ist.

Nach einer wie oben vorgeschlagenen Klarstellung könnte § 255c SGB VI gestrichen werden.



VORSCHRIFT	TITEL	
§ 5 SGB VI	Versicherungsfreiheit	
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004		

Vorschlag:

§ 5 Abs. 3 Nr. 2 SGB VI sollte gestrichen werden.

Begründung:

Nicht vorgeschriebene Vor- und Nachpraktika werden nicht im Rahmen betrieblicher Berufsbildung abgeleistet, da die Praktika nicht zwingend im unmittelbaren Zusammenhang mit einer schulischen Ausbildung zur Aneignung praktischer Kenntnisse in einem Unternehmen stehen, die der Vorbereitung, Unterstützung oder Vervollständigung der Ausbildung für den künftigen Beruf dienen. Personen, die nicht vorgeschriebene Vor- oder Nachpraktika ableisten, gehören demnach grundsätzlich nicht zu den zur Berufsausbildung Beschäftigten nach § 7 Abs. 2 SGB IV.

Dies gilt dem Grunde nach auch für nicht vorgeschriebene Zwischenpraktika. Lediglich in der Rentenversicherung steht dieser Beurteilung die Regelung in § 5 Abs. 3 Nr. 2 SGB VI entgegen, wonach auch die Absolventen nicht vorgeschriebener Zwischenpraktika ohne Arbeitsentgelt rentenversicherungsfrei sind. Voraussetzung der Rentenversicherungsfreiheit ist aber eine dem Grunde nach bestehende Rentenversicherungspflicht, die bei Personen, die eine Beschäftigung ohne Arbeitsentgelt ausüben, nur dann besteht, wenn sie zu ihrer Berufsausbildung beschäftigt sind (§ 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VI). Andererseits schließt § 172 Abs. 3 Satz 2 SGB VI die Pauschalbeitragspflicht für Arbeitgeber dieser Zwischenpraktikanten aus. Voraussetzung der Pauschalbeitragspflicht ist in der Rentenversicherung nach § 5 Abs. 2 SGB VI allerdings eine



versicherungsfreie geringfügig entlohnte Beschäftigung, die jedoch für zur Berufsausbildung Beschäftigte ausgeschlossen ist (§ 5 Abs. 2 Satz 3 SGB VI).

Zur gesetzlichen Klarstellung sollte insbesondere aus Gründen der einheitlichen Rechtsauslegung und -anwendung innerhalb der Sozialversicherung sowie zur Reduzierung der zahlreichen divergierenden Regelungen zur versicherungsrechtlichen Beurteilung von beschäftigten Studenten in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung die Regelung des § 5 Abs. 3 Nr. 2 SGB VI gestrichen werden.

Da mit dem Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt nunmehr die zeitliche Geringfügigkeitsgrenze von "unter 15 Wochenstunden" weggefallen ist (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV), würden die Praktikanten, deren Entgelt 400 Euro im Monat nicht übersteigt, auch weiterhin rentenversicherungsfrei beschäftigt bleiben.

Mit der Streichung des § 5 Abs. 3 Nr. 2 SGB VI würde somit auch in der Rentenversicherung die Möglichkeit bestehen, ein kurzfristiges versicherungsfreies nicht vorgeschriebenes Zwischenpraktikum zu absolvieren. Die Anwendung der besonderen beitragsrechtlichen Regelungen für Beschäftigungen in der Gleitzone wäre nicht mehr ausgeschlossen.



VORSCHRIFT	TITEL	
§ 34 Abs. 4 Satz 2 SGB VI-E	Voraussetzungen für einen Rentenanspruch und Hinzuverdienstgrenze	
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004		

Vorschlag:

§ 34 Abs. 4 Satz 2 sollte wie folgt gefasst werden:

"Nach bindender Bewilligung einer Rente wegen Alters ist der Wechsel in eine andere Rente wegen Alters ausgeschlossen."

Begründung:

Der mit der Neuregelung verfolgte Zweck wird hierdurch klargestellt.

Nach Wegfall des Anspruchs auf Altersrente (z. B. wegen Überschreitens der Hinzuverdienstgrenzen) ist – bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen – neu zu prüfen, welche Rente wegen Alters beansprucht werden kann.

Die bisher vorgesehene Formulierung ist insoweit missverständlich, als daraus auch geschlossen werden könnte, dass stets – also auch nach (vorübergehendem) Wegfall des Rentenanspruchs – nur die gleiche, bisher bezogene Rente wegen Alters in Anspruch genommen werden darf.



Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

VORSCHRIFT	TITEL	
§ 48 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 b SGB VI-E	Waisenrente	
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004		

Vorschlag:

Die Begründung zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 48) Abs. 4 ist an den Gesetzestext anzupassen.

Begründung:

Der Gesetzestext des § 48 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 b SGB VI-E stimmt nicht mit der Begründung zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 48) Abs. 4 überein. Nach dem Wortlaut der Vorschrift ist eindeutig bestimmt, dass eine Waise nur dann Anspruch auf Waisenrente für eine Übergangszeit hat, wenn diese höchstens vier Kalendermonate dauert. In der Begründung zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 48) Abs. 4 heißt es in Satz 1: "Mit der Änderung wird der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts gefolgt, nach der während so genannter Übergangszeiten, die zwischen zwei Ausbildungsabschnitten oder dem Wehr- oder Zivildienst liegen und aus organisatorischen Gründen für die Waisen regelmäßig unvermeidlich sind, die Waisenrente weiter geleistet wird."

Durch die undifferenzierte Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zu den Übergangszeiten sollen scheinbar alle bisherigen Auslegungsgrundsätze weitergelten, einschließlich der Rechtsprechung des 4. Senats (Urteile vom 3. März 1994 - 4 RA 45/92 - und vom 27. Februar 1997 - 4 RA 21/96 -), wonach ein Anspruch auf Waisenrente für eine Übergangszeit von bis zu vier Monaten auch dann besteht, wenn die Übergangszeit im Zusammenhang mit Aufnahme oder Beendigung des Wehr- bzw. Zivildienstes aus generell unvermeidbaren schul- bzw. hochschulorganisatorischen Gründen länger als vier Monate dauert.

VDRV

Diese Auslegung geht jedoch über den Gesetzeswortlaut hinaus. Unter Berufung auf die Gesetzesbegründung könnte die Rentenversicherung allerdings gezwungen sein, entgegen dem Wortlaut des Gesetzes auch dann einen Waisenrentenanspruch für eine Übergangszeit von bis zu vier Monaten zu bewilligen, wenn die weitere Ausbildung aus organisatorischen Gründen nicht innerhalb des Viermonatszeitraums aufgenommen werden kann.



VORSCHRIFT	TITEL	
§ 66 SGB VI	Persönliche Entgeltpunkte	
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004		

Vorschlag:

Abs. 3 sollte wie folgt formuliert werden:

"Der Monatsbetrag einer Teilrente wegen Alters wird aus dem Teil der Summe aller Entgeltpunkte ermittelt, der dem Anteil der Teilrente an der Vollrente entspricht. Zuschläge aus Beiträgen nach Beginn einer Rente wegen Alters werden der Ermittlung der persönlichen Entgeltpunkte erst nach dem Ende der Teilrente zugrunde gelegt."

Begründung:

Der bisherige Satz 1 ist durch den neuen Satz 3 (jetzt Satz 2) überflüssig geworden. Zudem bestanden bisher Auslegungsschwierigkeiten, wenn eine Altersrente wegen zu hohen Hinzuverdienstes wegfiel und wenn diese oder eine andere Altersrente nach einer Unterbrechung erneut zu zahlen war. Teilweise wurden bei der zweiten Altersrente die Entgeltpunkte der ersten Altersrente zugrunde gelegt, wenn die zweite Altersrente als Teilrente zu zahlen war, teilweise wurde aber auch die zweite Altersrente völlig neu berechnet und der Teilrente der Teil der Summe aller Entgeltpunkte der neuen Rente zugeordnet, der dem Anteil der Teilrente an der Vollrente entsprach. Letzteres geschah vor allem dann, wenn die erste Altersrente zuletzt als Vollrente gezahlt worden war.

Mit den Änderungen in Satz 3 und zu § 34 Abs. 4 SGB VI sowie zu §§ 89, 75 SGB VI müssen Neufeststellungen der Rente beim Wechsel von einer Teilrente in eine andere Teilrente oder



von einer Teilrente in eine Vollrente nicht mehr (durch den bisherigen Satz 1) ausgeschlossen werden. Wegen des unveränderten Rentenbeginns kommt eine Neufeststellung im Zusammenhang mit dem neuen Satz 3 ohnehin nicht in Frage.

Die Änderung stellt zudem klar, dass bei Zahlung einer zweiten Altersrente (nach Unterbrechung z. B. wegen zu hohen Hinzuverdienstes), unabhängig davon, ob es sich dabei um dieselbe oder eine andere Leistungsart handelt, diese neue Rente nach dem Rechtsstand zu ihrem (neuen) Rentenbeginn berechnet wird.

Ohne die vorgeschlagene Änderung legen die Rentenversicherungsträger den Absatz 3 so aus, dass auch nach einer Unterbrechung des Bezugs einer Teilrente (z. B. wegen zu hohen Hinzuverdienstes) die Entgeltpunkte der allerersten Altersrente zugrunde gelegt werden müssen. War die frühere Altersrente zuletzt eine Vollrente mit Zuschlägen nach § 76d SGB VI, könnten diese Zuschläge bei der neuen Altersrente nicht mehr berücksichtigt werden, wenn sie – zunächst – als Teilrente zu zahlen ist. Dies dürfte für die betroffenen Rentner unverständlich sein und zu Rechtsstreitigkeiten führen.



VORSCHRIFT	TITEL	
§ 68 SGB VI-E	Aktueller Rentenwert	
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004		

Vorschlag:

Die Rentenanpassungsformel sollte lauten:

$$AR_{t} = AR_{t-1} * \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \frac{BE_{t-2} / BE_{t-3}}{VBE_{t-2} / VBE_{t-3}} * \frac{100 - AVA_{2010} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{2010} - RVB_{t-2}} * \left(\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right) * 0,25 + 1 \right)$$

mit:

AR_t	=	zu bestimmender Aktueller Rentenwert ab dem 1. Juli des Folgejahres
AR _{t-1}	=	bisheriger Aktueller Rentenwert des laufenden Kalenderjahres
BE _{t-1}	=	Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschn. beschäftigten. Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr
BE _{t-2}	=	Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschn. beschäftigten Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr
VBE _{t-2}	=	beitragspflichtige Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschn. beschäftigtem Arbeit- nehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von AL-Geld im vorvergangenen Ka- lenderjahr
VBE _{t-3}	=	beitragspflichtige Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschn. beschäftigtem Arbeit- nehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von AL-Geld im dritten zurückliegen- den Kalenderjahr
AVA ₋₂₀₁	0 =	Altersvorsorgeanteil für das Jahr 2010 in Höhe von 4 vom Hundert
RVB _{t-1}	=	durchschn. Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten im vergangenen Kalenderjahr
RVB _{t-2}	=	durchschn. Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten im vorvergangenen Kalenderjahr
RQ_{t-1}	=	Rentnerquotient im vergangenen Kalenderjahr
RQ_{t-2}	=	Rentnerquotient im vorvergangenen Kalenderjahr



Begründung:

Um Missverständnisse zu vermeiden und Rechtssicherheit und -klarheit zu gewährleisten, muss der Faktor *BE* stets die gleiche Größe bezeichnen. Die Formel muss deshalb durch Einfügen eines Korrekturfaktors im Nenner geändert werden.

Der in der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Formel enthaltene Parameter α wird im letzten Satz des § 68 Abs. 4 SGB VI mit einem Wert von 0,25 belegt. Diese gesetzliche Festlegung macht die Verwendung eines unbestimmten Faktors α in der Formel entbehrlich.



Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

VORSCHRIFT	TITEL	
§ 74 SGB VI-E	Begrenzte Gesamtleistungsbewertung	
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004		

Vorschlag:

Die Sätze 1 bis 3 sollten wie folgt gefasst werden:

"Der sich aus der Gesamtleistungsbewertung ergebende Wert wird für jeden Kalendermonat mit Zeiten beruflicher oder schulischer Ausbildung auf 75 vom Hundert begrenzt, für glaubhaft gemachte Zeiten einer beruflichen Ausbildung jedoch auf fünf Sechstel dieser begrenzten Entgeltpunkte. Der so begrenzte Gesamtleistungswert darf für einen Kalendermonat 0,05 Entgeltpunkte, für glaubhaft gemachte Zeiten einer beruflichen Ausbildung jedoch 0,0417 Entgeltpunkte, nicht übersteigen. Zeiten einer beruflichen Ausbildung und Zeiten schulischer Ausbildung werden insgesamt für höchstens drei Jahre bewertet, vorrangig die Zeiten der schulischen Ausbildung."

Im neuen Satz 4 werden die Wörter "Zeiten einer Schul- oder Hochschulausbildung und" gestrichen.

Begründung:

Anstelle der Abschaffung der Bewertung der Anrechnungszeiten wegen des Besuchs von allgemeinbildenden Schulen und Hochschulen wird die Höchstbewertung für alle schulischen Anrechnungszeiten und für die Zeiten der Berufsausbildung von bisher 75 Prozent des Durchschnittsverdienstes auf 60 Prozent des Durchschnittsverdienstes vermindert. Diese VermindeStellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz ${\sf VDR}\ {
m V}$

rung kann - wegen der im Einzelfall nicht besonders hohen Auswirkung (mtl. höchstens 11,76 Euro = 1 Prozent einer Standardrente) ohne Übergangszeit erfolgen.

Die bereits im Gesetzentwurf vorgesehene Begrenzung auf eine (Höher-) Bewertung für insgesamt 36 Kalendermonate für schulische und berufliche Ausbildung soll weiter gelten. Vorrang soll – wegen der höheren zusätzlichen Entgeltpunkte – die schulische Ausbildung haben. Damit wird in etwa dieselbe finanzielle Einsparung erreicht wie durch die Änderung im Gesetzentwurf ohne einzelne Personengruppen auszugrenzen (vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt II Abschnitt 3.3 des Allgemeinen Teils).

Der Wegfall der Höherbewertung der fiktiven Berufsausbildung (§ 54 Abs. 3 Satz 3 und 4) soll beibehalten werden. Eine Übergangszeit, wie derzeit im Gesetzentwurf in § 246 Satz 2 und § 263 Abs. 5 SGB VI vorgesehen, könnte – ebenfalls wegen der geringen Auswirkungen – entfallen.

Damit könnte auf die vorgesehenen Änderungen in § 263 Abs. 3, 5 und 6 SGB VI verzichtet werden. Dies würde eine nicht unbedeutende verwaltungsmäßige Entlastung bedeuten.

Lehrzeiten können – vor allem im FRG-Bereich – teilweise nur glaubhaft gemacht werden. In diesen Fällen sieht § 22 Abs. 3 FRG die Kürzung um ein Sechstel vor. Dies muss auch bei der begrenzten Gesamtleistungsbewertung beachtet werden. Bisher war dies durch § 263 Abs. 3 SGB VI gewährleistet. Diese Vorschrift ist aber – ohne Regelung für Zeiten der Berufsausbildung – neu gefasst worden. Die Regelungen zur beruflichen Ausbildung in § 263 Abs. 5 und 6 SGB VI erfassen nicht diesen Personenkreis.

Die Ergänzungen der Sätze 1 und 2 um jeweils einen entsprechenden Halbsatz ist auf jeden Fall erforderlich. Wird der Alternativvorschlag (vgl. Abschnitt II; 3.3.) nicht umgesetzt, ist der Wert "0,0417" im Satz 2 durch den Wert "0,0521" zu ersetzen.



VORSCHRIFT	TITEL	
§ 75 SGB VI	Entgeltpunkte für Zeiten nach Rentenbeginn	
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004		

Vorschlag:

In § 75 SGB VI sollte ein Absatz 4 eingefügt werden:

"(4) Für eine vorzeitige Rente wegen Alters werden auf Antrag Entgeltpunkte auch für Pflichtbeitragszeiten nach § 119 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch ermittelt, wenn diese nach dem Beginn dieser Altersrente gezahlt worden sind. Die Erhöhung der Rente um die Entgeltpunkte nach Satz 1 ist vom Ersten des Monats an vorzunehmen, der dem Monat der Zahlung des letzten Pflichtbeitrags nach Satz 1 folgt."

Begründung:

Im Entwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes ist eine Ergänzung des § 34 Abs. 4 SGB VI vorgesehen. Danach soll künftig der Wechsel von einer bindend festgestellten Rente wegen Alters in eine andere Rente wegen Alters bzw. in die Regelaltersrente ausgeschlossen sein. Der Altersrenter soll demzufolge dauerhaft Bezieher der ersten bindend festgestellten Altersrente bleiben.

Ohne eine Gesetzesergänzung würden sich die für Zeiten nach Beginn einer vorzeitigen Altersrente regressierten Beiträge im Sinne von § 119 SGB X nicht mehr rentensteigernd auswirken können. Damit würde der Versicherte entgegen der Vorschrift des § 119 SGB X nicht mehr so gestellt, als wäre der Schadensfall nicht eingetreten und als hätte er bis zur Regelaltersrente gearbeitet und Pflichtbeiträge gezahlt.



Alternativ:

Alternativ wäre eine Ergänzung der §§ 66, 75 und 76d SGB VI dergestalt möglich, dass die Pflichtbeiträge nach § 119 SGB X, die nach dem Beginn einer vorzeitigen Altersrente gezahlt wurden, mit Vollendung des 65. Lebensjahres in Form eines Zuschlags die Altersrente erhöhen.



VORSCHRIFT	TITEL	
§ 76d SGB VI-E	Zuschläge an Entgeltpunkten aus Beiträgen nach Beginn einer Rente wegen Alters	
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004		

Vorschlag:

Nach Satz 1 sollte folgender Satz eingefügt werden:

"Hat ein Versicherter im Zeitpunkt seines Todes eine Teilrente wegen Alters bezogen, sind die bis zu diesem Zeitpunkt zu ermittelnden Zuschläge an Entgeltpunkten aus Beiträgen nach Beginn einer Rente wegen Alters ausschließlich für die Anwendung des § 88 Abs. 2 Satz 1 zu ermitteln."

Begründung:

Ein Zuschlag nach § 76d SGB VI kommt ausschließlich in einer Altersvollrente zum Tragen. Um dem Sinn der Vorschrift des § 76d SGB VI gerecht zu werden, muss der Zuschlag ungeachtet des vorzeitigen Todes des Versicherten in die Besitzschutzprüfung des § 88 SGB VI einbezogen werden.

Stirbt der Versicherte während des Altersteilrentenbezuges, so sind zunächst die persönlichen Entgeltpunkte für die Altersvollrente einschließlich eines Zuschlages nach § 76d SGB VI zu ermitteln. Diese sind dann nach § 88 Abs. 2 SGB VI mindestens der Hinterbliebenenrente zugrunde zu legen.

Die Errechnung eines Zuschlages nach § 76d SGB VI in der Witwenrente würde dem Sinn der neuen Vorschrift zuwider laufen.

 $\operatorname{\textbf{VDR}} V$

Die vorgeschlagene Ergänzung dient der Klarstellung. Bei den Rentenversicherungsträgern bestehen Zweifel, ob eine fiktive Ermittlung von Zuschlägen nur für die Prüfung des Besitzschutzes von den vorgesehenen Regelungen gedeckt ist.



VORSCHRIFT	TITEL	
§ 93 Abs. 2 Nr. 2a SGB VI	Rente und Leistungen aus der Unfallversicherung	
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004		

Vorschlag:

§ 93 Abs. 2 Nr. 2a SGB VI wird wie folgt gefasst:

"... der Betrag, der bei gleichem Grad der Minderung der Erwerbsfähigkeit als Grundrente nach § 31 i. V. m. § 84a Bundesversorgungsgesetz geleistet würde, ..."

Begründung:

Im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) zur Berücksichtigung eines einheitlichen Freibetrages der Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz beim Zusammentreffen von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und Leistungen aus der Unfallversicherung sollte § 93 Abs. 2 Nr. 2a SGB VI klargestellt werden.

Das BSG hat in zwei Urteilen (vom 10. April 2003 - B 4 RA 32/02 R - und vom 20. November 2003 - B 13 RJ 5/03 R -) entschieden, dass im Rahmen der Anrechnung einer Verletztenrente aus der gesetzlichen Unfallversicherung auf eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung ein einheitlicher Freibetrag für alle unfallverletzten Rentenberechtigten mit gleich hohem Grad der Minderung der Erwerbsfähigkeit (MdE) zu berücksichtigen sei. § 93 Abs. 2 Nr. 2a SGB VI unterscheide nicht zwischen Berechtigten, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthaltsort in den neuen oder alten Bundesländern haben. § 84a BVG sei in diesen Fällen nicht anwendbar, da eine Verweisung in § 93 Abs. 2 Nr. 2a SGB VI nicht erfolgt.

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz ${\sf VDR}\ {\sf V}$

Die Rentenversicherung teilt diese Ansicht nicht. Mit der in § 93 Abs. 2 Nr. 2a SGB VI erwähnten "Grundrente, die nach dem Bundesversorgungsgesetz geleistet würde" wird nach Auffassung der Rentenversicherung sowohl auf die Bestimmung des § 31 BVG, in der die Grundrente geregelt ist, als auch auf die für diese Bestimmung für das Beitrittsgebiet geltende Übergangsvorschrift des § 84a BVG verwiesen. Auch § 31 BVG, den das BSG für anwendbar erklärt, wird in § 93 Abs. 2 Nr. 2a SGB VI nicht ausdrücklich erwähnt. Hinter der Freibetragsregelung des § 93 Abs. 2 Nr. 2a SGB VI steht der Gedanke, dass dieser Teil der Verletztenrente aus der gesetzlichen Unfallversicherung keine Lohnersatzfunktion hat, sondern bestimmte immaterielle Schäden ausgleichen soll. Die sich aus § 84a BVG hierzu ergebende Absenkung der Leistungen des sozialen Entschädigungsrechts in den neuen Bundesländern entspricht dem Grundsatz, dass die Rentenleistungen nach dem BVG den Ausgleich von wirtschaftlichen Nachteilen, den der Beschädigte infolge der Schädigung gegenüber gesunden Menschen hat, zum Ziel haben. Daraus ergibt sich, dass sich die Rentenleistungen nach dem BVG in ihrer Höhe an dem jeweiligen Umfeld orientieren. Ein schädigungsbedingter wirtschaftlicher Nachteil kann jedoch nur eintreten, als der Beschädigte in seiner Einkommenssituation schlechter dasteht als der Nichtbeschädigte in seinem sozialen Umfeld. Aus diesen Gründen muss § 84a BVG hier zur Anwendung kommen. Es ist daher notwendig, § 93 Abs. 2 Nr. 2a SGB VI entsprechend klarzustellen, um weiterer Rechtsprechung entgegenzuwirken.

Sollte der Gesetzgeber dagegen der Meinung des BSG folgen wollen, sollte § 93 Abs. 2 Nr. 2a SGB VI nach Auffasung der Rentenversicherung zumindest dahingehend ergänzt werden, dass ein einheitlichen Freibetrag der Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz erst ab dem 1. Januar 2004 beim Zusammentreffen von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und Leistungen aus der Unfallversicherung berücksichtigt wird. Damit könnten hohe Nachzahlungen vermieden werden.



VORSCHRIFT	TITEL
§ 96a Abs. 4 SGB VI	Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und Hinzuverdienst
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004	

Vorschlag:

In Absatz 4 sollte folgender Satz angefügt werden:

"Dabei gilt das 1,5-fache der Sozialleistung als Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen."

Begründung:

Das der ausländischen Sozialleistung tatsächlich zugrunde liegende monatliche Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen wird im Regelfall nur sehr schwer zu ermitteln sein. Auch dürfte die Verwertbarkeit der erhobenen Angaben vielfach zweifelhaft sein.

Ungelöst bleiben dabei insbesondere auch die Fälle, in denen die ausländische Sozialleistung ohne direkte Bezugnahme auf das zuvor erzielte Arbeitsentgelt berechnet wurde. Die Anspruchsvoraussetzungen und die Berechnungsgrundlagen der in Betracht kommenden ausländischen Sozialleistungen sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich geregelt.

Aus diesem Grund ist es nicht nur zweckmäßig, sondern auch geboten, das der ausländischen Sozialleistung zugrunde liegende Arbeitsentgelt bzw. Arbeitseinkommen fiktiv zu bestimmen, indem die ausländische Sozialleistung mit einem Faktor hochgerechnet wird.

Für die Ermittlung des Jahresarbeitsverdienstes bei ausländischen Unfallrenten nach § 93 SGB VI besteht bereits eine entsprechende Fiktion (vgl. § 93 Abs. 4 Sätze 3 und 4 SGB VI).



Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

VORSCHRIFT	TITEL	
§ 100 Abs. 1 SGB VI	Änderung und Ende	
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004		

Vorschlag:

§ 100 Abs. 1 sollte wie folgt gefasst werden:

"Ändern sich aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen die Voraussetzungen für die Höhe einer Rente nach ihrem Beginn, wird die Rente mit Ausnahme von § 96a in neuer Höhe von dem Kalendermonat an geleistet, zu dessen Beginn die Änderung wirksam ist. Satz 1 gilt nicht beim Zusammentreffen von Renten und Einkommen; bei Anwendung des § 96a ist die Rente in neuer Höhe vom Ersten des Kalendermonats an zu leisten, in dem die Rente mit in § 96a genannten Einkommen zusammentrifft."

Begründung:

Durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 27. Dezember 2003 wurden § 100 Abs. 1 Satz 2 SGB VI die Wörter "mit Ausnahme von § 96a" angefügt.

Nach der amtlichen Begründung zu dieser Änderung soll damit erreicht werden, "dass beim Zusammentreffen einer Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit mit in § 96a genannten Einkommen die Rente in neuer Höhe vom Ersten des Kalendermonats an zu leisten ist, in dem die Rente mit dem Einkommen zusammentrifft." Dies entspricht der bisherigen Auslegung der Rentenversicherungsträger zu § 34 SGB VI (Zusammentreffen einer Altersrente mit Einkommen).

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz ${\sf VDR}\ {\sf V}$

Die vorgenommene Änderung lässt diese Auslegung für die Anwendung des § 96a SGB VI nicht mehr zu. Die angefügten Worte "mit Ausnahme von § 96a" bringen deutlich zum Ausdruck, dass § 100 Abs. 1 Satz 2 bei § 96a SGB VI nicht anzuwenden ist. Damit gilt für § 96a SGB VI (wieder) § 100 Abs. 1 Satz 1 SGB VI. Dieser bewirkt, dass sich bei Hinzutritt eines Hinzuverdienstes im Laufe eines Kalendermonates die Rente erst zum nächsten Monatsersten mindert; bei Wegfall eines Hinzuverdienstes im Laufe eines Kalendermonats könnte die Rente erst zum nächsten Monatsersten erhöht werden.

Dies entspricht nicht dem Verfahren bei den Altersrenten und dürfte neben der nicht gewollten Doppelversorgung im Monat des Zusammentreffens von Erwerbsminderungsrente und Einkommen außerdem wieder die Probleme beim Zusammentreffen mit Lohnersatzleistungen aus früheren Zeiten bringen.

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird der Intention des Gesetzes Rechnung getragen.



Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

VORSCHRIFT	TITEL	
§ 106 SGB VI	Zuschuss zur Krankenversicherung	
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004		

Vorschlag:

Absatz 1 Satz 2 sollte wie folgt gefasst werden:

"Dies gilt nicht, wenn sie gleichzeitig in der gesetzlichen Krankenversicherung eines Staates, in dem die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 anzuwenden ist, pflichtversichert sind."

Nach Absatz 1 sollte folgender Absatz 1a eingefügt werden:

"(1a) Rentenbezieher, die nach den Rechtsvorschriften eines ausländischen Staates, in dem die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 anzuwenden ist, in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert sind und aufgrund ihrer deutschen Rente Pflichtbeiträge zu zahlen und allein zu tragen haben, erhalten zu ihrer Rente einen Zuschuss zu den Aufwendungen für die mitgliedstaatliche Krankenversicherung. Der monatliche Zuschuss wird in Höhe des halben Beitrags geleistet, der sich aus der Anwendung des durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatzes der Krankenkassen auf den Zahlbetrag der Rente ergibt. Der monatliche Zuschuss wird auf die Hälfte der tatsächlichen Aufwendungen für die Krankenversicherung begrenzt."

Begründung:

Zu Absatz 1 Satz 1:

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz ${\sf VDR}\ {\sf V}$

Nach § 106 Abs. 1 Satz 2 SGB VI ist kein Zuschuss zu den Aufwendungen für eine private Krankenversicherung zu gewähren, wenn der Rentenbezieher gleichzeitig in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherungspflichtig ist. Nach Auffassung der Rentenversicherungsträger gilt dieser Ausschluss auch, wenn der Rentenbezieher gleichzeitig in der gesetzlichen Krankenversicherung eines anderen Mitgliedstaats versicherungspflichtig ist. Begründet wird diese Auffassung u. a. damit, dass die Art. 26 ff. VO gewährleisten, dass die Rentner hinsichtlich der Krankenversicherung in den Mitgliedstaaten gleichgestellt werden. In Folge des EuGH-Urteils "Movrin" (Rs. C-73/99) erscheint eine solche generelle Gleichstellung der mitgliedstaatlichen Krankenversicherungssysteme jedoch zumindest fraglich. Jedenfalls steht nach Auffassung des EuGH Art. 27 VO (EWG) Nr. 1408/71 (VO), wonach der Rentner grundsätzlich in die Krankenversicherung des Wohnstaates verwiesen wird, der Beteiligung des deutschen Rentenversicherungsträgers an den Aufwendungen des Rentners für eine ausländische Krankenversicherung nicht entgegen. Hinzu kommt, dass nach Auffassung des BSG (Urteile vom 30. Juni 1983, 11 RAZ 1/82, 11 RAZ 2/82 und 11 RAZ 4/82; SozR 2200 § 1304e Nr. 15) diese mitgliedstaatliche Ausschlussversicherung unter dem Vorbehalt steht, dass die mitgliedstaatlichen Krankenversicherungssysteme im Wesentlichen mit dem deutschen System vergleichbar sind. Mit seinem Urteil unter dem Az. 11 RAZ 1/82 hat das BSG die Leistungen des britischen Gesundheitsdienstes (also der gesetzlichen Krankenversicherung eines Mitgliedstaates) als nicht vergleichbar angesehen.

Damit eine solche Vergleichbarkeit der Systeme nicht im Einzelfall geprüft werden muss bzw. im Hinblick auf die "Movrin"-Rechtsprechung von den deutschen Sozialgerichten angezweifelt werden kann, halten wir eine eindeutige gesetzliche Regelung für erforderlich.

Zu Absatz 1 a:

Der Europäische Gerichtshof hat in der Rechtssache C-73/99 "Movrin" entschieden, dass einem in den Niederlanden wohnhaften Empfänger einer deutschen Rente, der der niederländischen Krankenversicherungspflicht unterliegt, der hälftige Beitragsanteil nach § 249a SGB V aus der deutschen Rente als Zuschuss zu den Aufwendungen für die niederländische Pflichtkrankenversicherung zu zahlen ist und dieser Beitragsanteil eine Rentenleistung im Sinne von Art. 1 Buchstabe t VO darstellt, die nach Art. 10 Abs. 1 VO zu exportieren ist.

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz ${\sf VDR}\ {\sf V}$

Der Bezieher einer deutschen Rente erhält auf Grund dieses EuGH-Urteils in europarechtskonformer Auslegung des § 249a SGB V eine Zulage zu seinen ausländischen Pflichtbeiträgen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- der Rentenbezieher hat seinen gewöhnlichen Aufenthalt innerhalb der Gemeinschaft (also auch ggf. in Deutschland) und
- ist nach den Rechtsvorschriften eines ausländischen Mitgliedstaats für den Fall der Krankheit und Mutterschaft i.S. des Art. 4 VO pflichtversichert sind und
- er hat aufgrund der deutschen Rente Pflichtbeiträge zur ausländischen Krankenversicherung zu zahlen.

Dies gilt auch dann, wenn die Rentenberechtigten die Voraussetzungen für eine deutsche Pflicht-KVdR nach den §§ 5 Abs. 1 Nr. 11, 12 SGB V nicht erfüllen.

Zum Zeitpunkt der EuGH-Entscheidung lagen diese Voraussetzungen nur in Bezug auf die Niederlande vor. Die dort genannten Voraussetzungen liegen inzwischen jedoch auch in Bezug auf das örtliche System der französischen Krankenversicherung in Elsass-Lothringen (Régime Local) vor. Die Rentenversicherungsträger haben bisher lediglich wegen des engen sachlichen Zusammenhangs mit dem allgemeinen französischen Krankenversicherungssystem (Aufwendungen für den Allgemeinen Sozialbeitrag [CSG] und für die Sonderabgabe zur Tilgung der Sozialschuld [CRDS]) und der mit einer Ausweitung der Zulage in Bezug auf weitere Mitgliedstaaten entstehenden Kosten eine Zulagengewährung abgelehnt.

Weder § 249a SGB V noch der Gerichtshof machen die Zulagengewährung davon abhängig, dass das mitgliedstaatliche Krankenversicherungssystem mit dem deutschen Krankenversicherungssystem vergleichbar ist oder dass die Aufwendungen für die Krankenversicherung nicht bereits in anderer Form bezuschusst / subventioniert werden. § 249a SGB V regelt ausschließlich, dass für versicherungspflichtige Rentenbezieher die Beiträge aus der Rente der gesetzlichen Rentenversicherung jeweils zur Hälfte getragen werden. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob nach Art. 33 VO in der aktuellen Fassung eine Einbeziehung von mitgliedstaatlichen Renten in die Beitragspflicht für die Krankenversicherung überhaupt zulässig gewesen ist. Künftig wird dies möglich sein (vgl. Vorschlag zur Änderung der VO vom 31. Juli 2003 bzw. Art. 26 des Entwurfs für eine Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit). Es spricht einiges dafür, dass weitere Mitgliedstaaten dazu übergehen werden, auch mitgliedstaatliche Renten der Beitragspflicht zur Krankenversicherung zu unterwerfen, wenn sie für die Durchfüh-

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz ${\sf VDR}\ {\sf V}$

rung der Krankenversicherung des Rentenbeziehers zuständig sind. Die Anzahl der in Betracht kommenden Staaten und die entstehenden Kosten können nicht abgeschätzt werden. Soweit uns bekannt ist, wird dies in Österreich und der Schweiz bereits diskutiert.

Die Rentenversicherungsträger haben sich bei ihrer Auslegung eng an den im "Movrin"-Urteil entschiedenen Sachverhalt, also an die Bedingungen des niederländischen Krankenversicherungssystems, angelehnt und damit die Grenzen für eine Zulagengewährung so eng wie möglich festgelegt. Die Rentenversicherungsträger sind jedoch der Auffassung, dass die EuGH-Entscheidung einer Zulagengewährung in anderen, vom entschiedenen Sachverhalt geringfügig abweichenden Fällen nicht entgegensteht. Für eine Eingrenzung der Bedingungen, nach denen eine Zulage nach § 249a SGB V bei einer Pflichtversicherung in einer mitgliedstaatlichen Krankenversicherung zu gewähren ist, fehlen jedoch klare gesetzliche Regelungen. Ohne eine entsprechende Regelung sehen die deutschen Rentenversicherungsträger grundsätzlich keine Möglichkeit, die Zulagengewährung zu begrenzen.

Eine solche Regelung sollte nach unserer Auffassung in § 106 SGB VI eingefügt werden. § 249a SGB V regelt die Tragung der Beiträge bei Versicherungspflichtigen mit Rentenbezug. Diese Regelung könnte systemgerecht auf Versicherungspflichtige nach den deutschen Rechtsvorschriften beschränkt werden, wenn sich die Rentenversicherung in den betroffenen Fällen über einen Beitragszuschuss nach § 106 SGB VI an den Aufwendungen zu einer ausländischen Pflichtkrankenversicherung angemessen beteiligen würde.

Der Zuschuss soll entsprechend § 106 Abs. 3 SGB VI i. d. F. des Art. 1 Nr. 19 des Entwurfes zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz in Höhe des halben Beitrags geleistet werden, der sich aus der Anwendung des durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatzes der deutschen Krankenkassen auf den Zahlbetrag der Rente ergibt. Der monatliche Zuschuss soll auf die Hälfte der tatsächlichen Aufwendungen für die Krankenversicherung begrenzt werden. Die Höhe des Zuschusses würde dann der im Rahmen der Auslegung bereits gezahlten Zulage zu den Aufwendungen für die niederländische Pflichtkrankenversicherung entsprechen.

Eine Beschränkung des Zuschusses auf Rentenbezieher, welche die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 11, 12 SGB V erfüllen, halten wir nicht für sachgerecht, da sonst Personen, die die Vorversicherungszeit für die deutsche Pflicht-KVdR nicht erfüllen und deshalb nach Art. 28 VO

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz



in den ausländischen Krankenversicherungsschutz verwiesen werden, als einzige Personengruppe ohne finanzielle Entlastung für ihre Aufwendungen zur Krankenversicherung blieben.



VORSCHRIFT	TITEL
§ 118 Abs. 1 Satz 1 SGB VI i.V.m.	Fälligkeit und Auszahlung
§ 104 SGB X	Anspruch des nachrangig verpflichteten Leistungsträgers
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004	

Vorschlag:

Es ist zu regeln, in welchem Umfang Erstattungsansprüche im Monat des Beginns der laufenden Rentenzahlung entstehen können bzw. in welcher Höhe sie zu befriedigen sind. "Erstattungsketten" sind zu vermeiden.

Begründung:

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (BGBI. 2003, Teil I, S. 3019 ff.) wurde durch Änderung des § 118 Abs. 1 SGB VI mit Wirkung vom 1. April 2004 die Auszahlung der Renten für den Rentenzugang auf das Monatsende verlegt.

In der Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 15/1831, S. 6) wird dazu ausgeführt: "Den Rentnerinnen und Rentnern, deren Renten ab dem vierten auf die Verkündung des Gesetzes folgenden Monat beginnen, fließen in aller Regel noch zum Ende des Monats ihrer Erwerbstätigkeit Arbeitsentgelt bzw. Arbeitseinkommen zu, wenn sie unmittelbar aus einer Erwerbstätigkeit in den Ruhestand treten. Im anderen Falle wurde der Lebensunterhalt vor Beginn der Rente ohnehin durch andere Einkunftsquellen gedeckt, die dann auch bis zu dem nun maßgebenden Auszahlungstermin als Einkunftsquellen für den Lebensunterhalt dienen."

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz



Durch die Verschiebung des Auszahlungstermins der Renten auf das Monatsende kann sich jedoch das folgende Problem ergeben:

Bei Rentnern, die vor dem Beginn ihrer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung bereits Sozialhilfeleistungen erhielten, sind zum Beginn des Monats der laufenden Rentenzahlung in der Regel keine ausreichenden Mittel vorhanden, um den zu diesem Zeitpunkt fällig werdenden finanziellen Verpflichtungen (z. B. Mietzahlung) nachzukommen. Aus diesem Grund besteht für diesen Personenkreis auch im Monat des Rentenbeginns eine Notlage im Sinne des Sozialhilferechts, die durch Leistungen des Sozialamtes abzuwenden wäre.

Hätte das Sozialamt dann gegen den zuständigen Rentenversicherungsträger einen Erstattungsanspruch gemäß § 104 SGB X (vgl. insoweit BSG, Urteil vom 28. August 1997, SozR 3-1300 § 104 SGB X Nr.12, S. 33 ff.), so wäre die am Ende des Monats des Rentenbeginns fällig werdende Rentenzahlung vom Rentenversicherungsträger einzubehalten und ganz oder teilweise an den Sozialhilfeträger zu überweisen. Selbst bei einer Rentenhöhe oberhalb des Sozialhilfeniveaus träte in vielen Fällen zum Beginn des nächsten sowie ggf. der folgenden Monate jeweils wieder eine sozialhilferechtliche Notlage ein. Folge wäre eine möglicherweise Monate andauernde, mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbundene Geltendmachung und Erfüllung von Erstattungsansprüchen zwischen diesen beiden Leistungsträgern. Dies sollte im Wege einer gesetzlichen Klarstellung vermieden werden.



VORSCHRIFT	TITEL
§ 154 SGB VI	Rentenversicherungsbericht, Stabilisierung des Beitragssatzes und Sicherung des Rentenniveaus
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004	

Vorschlag:

§ 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB VI sollte wie folgt gefasst werden:

"2. der Verhältniswert aus einer jahresdurchschnittlichen verfügbaren steuerbereinigten Standardrente und dem Durchschnittsentgelt vervielfältigt mit der steuerbereinigten Nettoquote (steuerbereinigtes Nettorentenniveau) in der mittleren Variante der 15-jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts bis zum Jahre 2020 46 vom Hundert oder bis zum Jahre 2030 43 vom Hundert unterschreitet; verfügbare steuerbereinigte Standardrente ist die Regelaltersrente aus der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten mit 45 Entgeltpunkten, gemindert um den durchschnittlichen Beitragsanteil zur Krankenversicherung und den Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung; steuerbereinigte Nettoquote ist der unter Berücksichtigung des Altersvorsorgeanteils zur zusätzlichen Altersvorsorge vorausberechnete Verhältniswert aus der Nettolohn- und -gehaltssumme zuzüglich der Lohnsteuersumme und der Bruttolohn- und -gehaltssumme als Durchschnittswert aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen."

Begründung:

Im Entwurf des Alterseinkünftegesetzes vom 9. Dezember 2003 ist die Streichung der Niveausicherungsklausel in § 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB VI mit der Begründung vorgesehen, dass mit dem stufenweisen, vom Jahr des Rentenbeginns abhängigen Übergang von der Ertragsan-

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz ${\sf VDR}\ {
m V}$

teilsbesteuerung auf die nachgelagerte Besteuerung bei den Renten der gesetzlichen Rentenversicherung ein einheitliches – vom Jahr des Rentenbeginns unabhängiges – Nettorentenniveau nicht mehr dargestellt werden könne. Demnach würde es zukünftig in der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten nur noch eine Zielgröße für den Beitragssatz, nicht jedoch für das Sicherungsniveau geben. Dies ist aus sozialpolitischen Gründen nicht zu verantworten (vgl. auch Ausführungen im Abschnitt III; 3 des allgemeinen Teils).

Um weiterhin ein Sicherungsziel für die gesetzliche Rentenversicherung im SGB VI verankern zu können, wird eine neue Definition eines steuerbereinigten Nettorentenniveaus vorgeschlagen, das die – abhängig vom Jahr des Rentenzugangs – unterschiedlich hohe steuerliche Belastung der Rentner nicht berücksichtigt, aber trotzdem einen (steuerbereinigten) Indikator für die Einkommensposition der Rentner gegenüber den Erwerbstätigen darstellt.

Durch die vorgeschlagene Präzisierung bei der Berechnungsvorschrift für das (steuerbereinigte) Nettoentgelt wird gegenüber der geltenden Fassung des § 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB VI klargestellt, dass dieser Wert unter Zugrundelegung der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelt werden soll.

Die aktuellen Modellrechnungen zur Finanzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung zeigen, dass die in § 154 Abs. 3 SGB VI genannten Zielgrößen realisierbar sind. Das steuerbereinigte Nettorentenniveau liegt nach diesen Modellrechnungen im Jahr 2005 bei 51,5 Prozent, im Jahr 2020 bei 46,4 Prozent und im Jahr 2030 bei 43,0 Prozent. Bei der sozialpolitischen Beurteilung des so definierten Sicherungszieles ist allerdings auch die stufenweise wachsende steuerliche Belastung der Rentner zukünftig gesondert zu berücksichtigen.



VORSCHRIFT	TITEL
§ 166 SGB VI	Beitragspflichtige Einnahmen sonstiger Versicherter
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004	

Vorschlag:

§ 166 Abs. 1 Nr. 2a SGB VI sollte wie folgt geändert werden:

"2a. bei Personen, die Arbeitslosengeld II oder im Anschluss hieran Übergangsgeld, Krankengeld, Verletztengeld oder Versorgungskrankengeld beziehen, der Betrag von 400 EUR."

Begründung:

Die Ergänzung regelt die Höhe der Beitragsbemessungsgrundlage auch für die Fälle, in denen im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld II eine andere Entgeltersatzleistung bezogen wird. Die ohne die Ergänzung anzuwendende Regelung des § 166 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI würde in diesen Fällen ins Leere gehen.



VORSCHRIFT	TITEL
§ 172 SGB VI	Arbeitgeberanteil bei Versicherungsfreiheit
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004	

Vorschlag:

§ 172 Abs. 3 Satz 2 SGB VI sollte gestrichen werden.

Begründung:

Die Streichung ergibt sich im Wesentlichen als Folgeänderung der Streichung des § 5 Abs. 3 Nr. 2 SGB VI.

Praktikanten i.S. des § 5 Abs. 3 Nr. 1 SGB VI, die ein vorgeschriebenes Zwischenpraktikum absolvieren, gehören zu den zu ihrer Berufsausbildung beschäftigten Personen, für die aufgrund der Ausschlussregelung in § 5 Abs. 2 Satz 3 SGB VI keine Pauschalbeiträge nach § 172 Abs. 3 Satz 1 SGB VI zu zahlen sind. Die Regelung des § 172 Abs. 3 Satz 2 SGB VI hatte demnach nur für die Absolventen nicht vorgeschriebener Zwischenpraktika Bedeutung (vgl. Änderungsvorschlag zu § 5 SGB VI).

Da besondere Gründe für die Befreiung von der Pauschalbeitragspflicht für diesen Personenkreis nicht erkennbar sind, sollte insbesondere aus Gründen der einheitlichen Rechtsauslegung und -anwendung innerhalb der Sozialversicherung sowie zur Reduzierung der zahlreichen divergierenden Regelungen zur versicherungsrechtlichen Beurteilung von beschäftigten Studenten in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung § 172 Abs. 3 Satz 2 SGB VI ersatzlos gestrichen werden.



VORSCHRIFT	TITEL
§ 181 Abs. 1 SGB VI-E	Berechnung und Tragung der Beiträge
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004	

Vorschlag:

§ 181 Abs. 1 SGB VI sollte um folgenden Satz ergänzt werden:

"Bei rückwirkend vorgenommener Wertstellung gilt der Buchungstag des Rentenversicherungsträgers als Tag der Zahlung."

Begründung:

Die Neuregelung des § 181 Abs. 1 Satz 2 SGB VI ist dem § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BZVO nachgebildet. Allerdings fehlt in § 181 SGB VI eine Regelung, wonach bei rückwirkend vorgenommener Wertstellung der Buchungstag beim Versicherungsträger als Tag der Zahlung gilt. Diese Regelung hat den Sinn zu verhindern, dass verspätete Beitragszahlungen durch rückwirkend vorgenommene Wertstellungen "geheilt" werden. Die Erfahrungen der Rentenversicherungsträger haben gezeigt, dass dies durchaus Praxis der Nachversicherungsdienststellen ist.

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz



Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

VORSCHRIFT	TITEL
§ 229 Abs. 6 SGB VI	Versicherter Personenkreis
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004	

Vorschlag:

§ 229 Abs. 6 SGB VI sollte um folgenden Satz ergänzt werden:

"Für Bezieher eines Existenzgründungszuschusses nach § 421I des Dritten Buches endet die Befreiung am [letzter Tag des Monats der Verkündung des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes]."

Begründung:

Mit der Ergänzung in § 5 Abs. 2 Satz 3 SGB VI i. d. F. des Entwurfs des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes wird die Anwendung der Regelung über die Versicherungsfreiheit bei Ausübung einer geringfügigen selbständigen Tätigkeit für die Bezieher eines Existenzgründungszuschusses nach § 421I SGB III ausgeschlossen. Damit kann trotz Ausübung einer geringfügigen selbständigen Tätigkeit i. S. von § 8 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Abs. 3 SGB IV keine Versicherungsfreiheit mehr eintreten. Vielmehr besteht auch bei Nichtüberschreiten der Geringfügigkeitsgrenze von 400 Euro im Monat unter den allgemeinen Voraussetzungen Versicherungspflicht nach § 2 Satz 1 Nr. 10 SGB VI, so dass Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zu entrichten sind.

Ohne eine Änderung von § 229 Abs. 6 SGB VI würden Bezieher eines Existenzgründungszuschusses nach § 421 SGB III aber insoweit versicherungsrechtlich unterschiedlich behandelt werden, als bei denjenigen, die ab dem 1. April 2003 von dem Befreiungsrecht nach § 229 Abs. 6 SGB VI Gebrauch gemacht haben, Versicherungspflicht nach § 2 Satz 1 Nr. 10 SGB VI auf-

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz ${\sf VDR}\ {
m V}$

grund der fortgeltenden "Befreiung" nicht eintritt. Bei den von § 229 Abs. 6 SGB VI erfassten Beziehern eines Existenzgründungszuschusses handelt es sich jedoch dem Grunde nach ebenfalls um versicherungsfreie geringfügig selbständig Tätige.

Die von § 229 Abs. 6 SGB VI erfassten Existenzgründer, die bereits vor dem 1. April 2003 ihre selbständige Tätigkeit aufgenommen hatten und für die bis dahin keine Versicherungsfreiheit wegen Geringfügigkeit, sondern Versicherungspflicht nach § 2 Satz 1 Nr. 10 SGB VI bestand, blieben ab 1. April 2003 weiterhin versicherungspflichtig, obgleich nach neuem Recht eigentlich Versicherungsfreiheit wegen Geringfügigkeit bestanden hätte. Mit der Ausübung des nach § 229 Abs. 6 SGB VI zustehenden Befreiungsrechts haben diese Existenzgründer im Ergebnis Versicherungsfreiheit wegen Geringfügigkeit nach der ab 1. April 2003 geltenden Rechtslage geltend gemacht.

Mit der vorgeschlagenen Folgeänderung in § 229 Abs. 6 SGB VI wird sichergestellt, dass alle dem Grunde nach geringfügig tätigen Bezieher eines Existenzgründungszuschusses ab In-Kraft-Treten des vorgesehenen § 5 Abs. 2 Satz 3 SGB VI versicherungsrechtlich gleich behandelt werden, indem eine bereits ausgesprochene Befreiung keine Wirkung mehr entfaltet bzw. diese für den betreffenden Personenkreis für die Zukunft ausgeschlossen ist.

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz



Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV- Nachhaltigkeitsgesetz)

VORSCHRIFT	TITEL
§ 237 Abs. 6 SGB VI-E	Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004	

Vorschlag:

§ 237 Abs. 6 SGB V sollte um folgenden Satz 4 ergänzt werden:

"Das gilt auch dann, wenn ein Altersteilzeitvertrag nicht durchgeführt und durch eine Kündigung oder eine Vereinbarung über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses ersetzt wird."

Begründung:

Aus der Formulierung des § 237 Abs. 6 SGB VI geht nicht hervor, ob Vertrauensschutz auch dann gegeben ist, wenn der Versicherte zwar bis zum Stichtag Altersteilzeitarbeit vereinbart hat, dieser Vertrag aber wegen vorzeitiger Entlassung nicht durchgeführt wird und der Versicherte später nicht die Altersrente nach Altersteilzeitarbeit, sondern die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit beantragt.

Nach den der Rentenversicherung vorliegenden Erkenntnissen sind die im Dezember 2003 geschlossenen Altersteilzeitverträge gehäuft lediglich vorsorglich vereinbart und teilweise mit Widerrufsvorbehalten und Rücktrittsklauseln versehen worden. Es ist nicht auszuschließen, dass vor dem Stichtag Verträge abgeschlossen wurden, bei denen die Parteien nie die Absicht hatten, die Altersteilzeit tatsächlich durchzuführen, sondern die zur späteren Aufhebung im Wege des Widerrufs oder Rücktritts bestimmt waren und mit denen lediglich der Vertrauensschutz gesichert werden sollte. Daneben werden auch Fälle auftreten, in denen zunächst die Absicht bestand, den Altersteilzeitvertrag durchzuführen, es dann aber wegen unerwarteter wirtschaftli-

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz



cher Schwierigkeiten oder gar Insolvenz zu einer vorzeitigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses gekommen ist.

Mit dem vorgeschlagenen Satz 4, der an Satz 3 anknüpft, wird geregelt, dass es in solchen Fällen bei der Frage des Vertrauensschutzes allein auf das Vorliegen eines Altersteilzeitvertrages am Stichtag ankommt. Wird dieser Vertrag später durch Widerruf oder Rücktritt aufgehoben oder durch Kündigung oder Aufhebung des Arbeitsverhältnisses gegenstandslos, bleibt der durch den Abschluss des Altersteilzeitvertrages begründete Vertrauensschutz bestehen.



VORSCHRIFT	TITEL
§ 255c SGB VI	Widerspruch und Klage gegen die Veränderung des Zahlbetrags der Rente
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004	

Vorschlag:

In der Vorschrift sollten die Worte "zum 1. April 2004" und "zum 1. Juli 2004" gestrichen werden.

Begründung:

Nach § 255c SGB VI wird die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs oder einer Klage lediglich im Rahmen der Sonderaktionen zum 1. April 2004 bzw. zum 1. Juli 2004 ausgeschlossen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Widerspruch oder Klage gegen jede andere künftige Veränderung des Beitragssatzes aufschiebende Wirkung haben. Ein solches Ergebnis kann nicht gewollt sein. Die Entscheidung einer Krankenkasse, ihren Beitragssatz zu verändern, kann vom Versicherten nicht durch Widerspruch angegriffen werden, er kann allenfalls von seinem außerordentlichen Kündigungsrecht Gebrauch machen. Die Tatsache, dass die Entscheidung der Selbstverwaltungsorgane der Krankenkasse vom Rentenversicherungsträger im Rahmen der Leistungserbringung lediglich "transportiert" wird, führt dazu, dass dem Versicherten nunmehr die Möglichkeit eines Rechtsbehelfs eingeräumt wird. Würde dieser Rechtsbehelf oder ein anschließendes Rechtsmittel zusätzlich aufschiebende Wirkung entfalten, würde das mit der Beitragssatzveränderung verfolgte Ziel der Krankenkasse nicht erreicht. Die Rentenversicherungsträger würden zudem verwaltungsmäßig erheblich belastet, da die einschlägigen Fälle mit Bestandskraft bzw. Rechtskraft nachgearbeitet werden müssten.



VORSCHRIFT	TITEL
§ 255e SGB VI-E	Bestimmung des aktuellen Rentenwerts für die Zeit vom 1. Januar 2005 bis zum 1. Januar 2011
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004	

Vorschlag:

In der Überschrift wird die Zahl "2005" durch die Zahl "2001" ersetzt.

Begründung:

In Absatz 1 der Vorschrift wird die Ermittlung des aktuellen Rentenwerts für die Zeit vom 1. Juli 2001 bis zum 1. Juli 2011 geregelt. Die Zahl 2001 steht hier zu recht, weil die dort genannten Faktoren bereits ab 2001 zu berücksichtigen sind. Zu diesen Faktoren kommt ab 2005 der weitere Faktor "Nachhaltigkeitsfaktor". Die Vorschrift insgesamt gilt aber für die Zeit von 2001 bis 2011.



VORSCHRIFT	TITEL
§ 255f SGB VI-E	Bestimmung des aktuellen Rentenwerts zum 1. Juli 2005
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004	

Vorschlag:

§ 255f Absatz 1 SGB VI muss lauten:

"Bei der Bestimmung des aktuellen Rentenwertes zum 1. Juli 2005 sind die Sätze 2 und 3 des § 68 Abs. 2 SGB VI nicht anzuwenden."

Begründung:

In "B. Besonderer Teil" wird zu Nummer 49 ausgeführt, dass die Anpassung der Veränderung der Bruttolöhne an die Entwicklung der Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung aus verwaltungstechnischen Gründen erst bei der Anpassung zum 1. Juli 2006 wirksam werden soll. Da in § 68 Abs. 2 Satz 2 <u>und</u> Satz 3 die entsprechende Anpassung der Bruttolöhne geregelt ist, sind beide Sätze bei der Bestimmung des aktuellen Rentenwertes zum 1. Juli 2005 nicht anzuwenden.



VORSCHRIFT	TITEL
§ 263 SGB VI-E	Gesamtleistungsbewertung für beitragsfreie und beitragsgeminderte Zeiten
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004	

Vorschlag:

In Absatz 2a Satz 2 sollten die Worte "Der so begrenzte" durch die Worte "Bei dem so begrenzten" ersetzt werden.

Begründung:

redaktionelle Änderung

Alternativ:

Alternativ dazu könnte Absatz 2a Satz 2 wegen Zeitablaufs gestrichen werden.



VORSCHRIFT	TITEL
§ 48 SGB X	Aufhebung eines Verwaltungsaktes mit Dauerwir- kung bei Änderung der Verhältnisse
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004	

Vorschlag:

§ 48 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 SGB X sollte wie folgt gefasst werden:

"4. der Betroffene wusste oder nicht wusste, weil er die erforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt hat, dass der sich aus dem Verwaltungsakt ergebende Anspruch kraft Gesetzes zum Ruhen kommen oder ganz oder teilweise wegfallen kann."

Begründung:

Nach der Rechtsprechung des 8. Senates des BSG (B 8 KN 6/02 R) bezieht sich das nach § 48 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 SGB X erforderliche positive "Wissen" auf den durch die Rentenbewilligung mit Bescheid tatsächlich eingetretenen (teilweisen) Wegfall der Leistung; das Wissen um die bloße Möglichkeit eines Wegfalls der Leistung genügt nicht. Diese Rechtsprechung hat zur Folge, dass eine rückwirkende Bescheidaufhebung auch bei sorgfältigster und schnellster Bearbeitung des Rentenversicherungsträgers nicht zulässig ist. Für zahlreiche Fälle besteht keine Möglichkeit mehr, eine dem materiellen Recht entsprechende Regelung herbeizuführen. Folglich kommt es zu Zuvielleistungen, die zu einer unangemessenen finanziellen Belastung der Solidargemeinschaft führen. Dies kann dem Willen des Gesetzgebers nicht entsprechen.

Der vorstehend dargelegten Rechtsauffassung des BSG kann daher nur durch eine klarstellende gesetzliche Regelung entgegengetreten werden.

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz



Die o. g. weiteren betroffenen Fallarten sind insbesondere

- Überschreiten von Hinzuverdienstgrenzen (§§ 34 Abs. 2, 96a SGB VI), wenn z. B. Selbständige erst nach Jahren ihren Einkommenssteuerbescheid erhalten oder zu berücksichtigende Leistungen rückwirkend bewilligt werden,
- Neuberechnung einer Hinterbliebenenrente wegen Neufeststellung der Versichertenrente (§ 97 SGB VI),
- Anrechnung einer UV-Rente auf eine RV-Rente (§ 93 SGB VI),
- Aufteilung von Witwerrenten und Witwerrenten auf mehrere Berechtigte (§ 91 SGB VI) und
- Wegfall der Ansprüche auf Beitragszuschuss zur Krankenversicherung (§ 106 SGB VI) bei rückwirkendem Eintritt von Versicherungspflicht in der KVdR.

Alternativ:

Begrenzung der Änderungen auf den vom BSG entschiedenen Fall des Rentnerprivilegs durch Erweiterung des § 101 Abs. 3 SGB VI (und des § 5 VAHRG) um die Möglichkeit einer nachträglichen Setzung einer Bedingung zum Zeitpunkt der Beantragung von Rente aus der Versicherung des Ausgleichsberechtigten (vgl. Roller in: DRV 9/2003, S. 541 ff).



VORSCHRIFT	TITEL				
§ 50 SGB X	Erstattung zu Unrecht erbrachter Leistungen				
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004					

Vorschlag:

§ 50 SGB X wird in Anlehnung an § 37 Abs. 2 AO 1977 um eine Regelung ergänzt, nach der neben dem ursprünglich Leistungsberechtigten auch der Einzelrechtsnachfolger (Abtretungs-, Pfändungsgläubiger) erstattungspflichtig ist.

Begründung:

Nach der Rechtsprechung des 5. Senates des BSG (Urteil v. 30. Januar 2002 - B 5 RJ 26/01 R -) kann ein im Rahmen einer Abtretungserklärung nach § 53 SGB I an den Abtretungsgläubiger überwiesener Erstattungsbetrag durch den Rentenversicherungsträger nicht vom Abtretungsgläubiger zurückgefordert werden, wenn sich nach der Überweisung herausstellt, dass der Erstattungsbetrag zu hoch angesetzt war. Konkret ging es um die Rückzahlung einer abgetretenen Beitragserstattung, die vom Rentenversicherungsträger in vollem Umfang anerkannt worden war, weil dieser nicht wusste, dass ein Versorgungsausgleichsverfahren anhängig war.

Das BSG begründet seine Auffassung damit, dass der Tatbestand des § 50 Abs. 3 Satz 1 SGB X nicht erfüllt sei. Für die Rückforderung der überzahlten Beitragserstattungssumme gebe es keine Anspruchsgrundlage. Zwar seien nach § 50 Abs. 1 Satz 1 SGB X bereits erbrachte Leistungen zu erstatten, soweit ein Verwaltungsakt aufgehoben worden sei. Diese Voraussetzungen seien aber nicht gegeben, weil der Abtretungsgläubiger nicht unmittelbar Begünstigter des aufgehobenen Bescheides sei, der ursprünglich Leistungsberechtigte bei Mängeln im ursprünglichen Leistungsverhältnis Adressat des Leistungsbescheides sei, dem Abtretungsgläu-

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz ${\sf VDR}\ {\sf V}$

biger nicht "auch" eine Leistung i. S. d. § 50 Abs. 1 Satz 1 SGB X erbracht werde und kein öffentlich-rechtliches Verhältnis der Unter-/Überordnung bestehe.

Die Rechtsauffassung des BSG führt zu einem für den Sozialleistungsträger nachteiligen Ergebnis, wenn der zu Unrecht als leistungsberechtigt angesehene Versicherte die an den Abtretungsgläubiger erbrachte Leistung nicht zurückzahlen kann. Dies kommt häufiger vor. Um in solchen Fällen den Abtretungsgläubiger in Anspruch nehmen zu können, wird vorgeschlagen, § 50 SGB X um eine § 37 Abs. 2 AO 1977 entsprechende Regelung zu ergänzen. Durch Art. 26 des Jahressteuergesetzes 1996 vom 11. Oktober 1995 (BGBI. I S. 1250) wurde § 37 Abs. 2 AO 1977 ein dritter Satz angefügt. Die Vorschrift lautet seitdem wie folgt:

"Ist eine Steuer, eine Steuervergütung, ein Haftungsbetrag oder eine steuerliche Nebenleistung ohne rechtlichen Grund gezahlt oder zurückgezahlt worden, so hat derjenige, auf dessen Rechnung die Zahlung bewirkt worden ist, an den Leistungsempfänger einen Anspruch auf Erstattung des gezahlten oder zurückgezahlten Betrags. Dies gilt auch dann, wenn der rechtliche Grund für die Zahlung oder Rückzahlung später wegfällt. Im Fall der Abtretung, Verpfändung oder Pfändung richtet sich der Anspruch auch gegen den Abtretenden, Verpfänder oder Pfändungsschuldner."

§ 37 Abs. 2 AO 1977 normiert damit ausdrücklich eine doppelte Erstattungspflicht, nämlich die des Einzelrechtsnachfolgers (Abtretungs-, Pfändungsgläubigers) neben der des ursprünglich Leistungsberechtigten (Abtretender, Verpfänder oder Pfändungsschuldner). Eine entsprechende Regelung sollte in § 50 SGB X aufgenommen werden.



VORSCHRIFT	TITEL			
§ 44 Abs. 3a SGB XI	Leistungen zur sozialen Sicherung der Pflegepersonen			
Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11. Februar 2004				

Vorschlag:

§ 44 SGB XI sollte um einen neuen Absatz 3a ergänzt werden:

"Die Pflegekasse und das private Versicherungsunternehmen unterrichten die Festsetzungsstelle für die Beihilfe bei Beginn der Versicherungspflicht nach § 3 Satz 1 Nr. 1a des Sechsten Buches über die für die Beitragszahlung rechtserheblichen Tatsachen."

Begründung:

Die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung für nicht erwerbsmäßig tätige Pflegepersonen, die einen Pflegebedürftigen pflegen, der wegen Pflegebedürftigkeit Beihilfeleistungen oder Leistungen der Heilfürsorge und Leistungen einer Pflegekasse oder eines privaten Versicherungsunternehmens erhält, werden nach § 170 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. c SGB VI von der Festsetzungsstelle für die Beihilfe oder vom Dienstherren und der Pflegekasse oder dem privaten Versicherungsunternehmen anteilig getragen. Sie sind nach § 173 SGB VI grundsätzlich von denjenigen, die sie zu tragen haben (hier: Pflegekasse/privates Versicherungsunternehmen und Festsetzungsstelle für die Beihilfe/Dienstherr), unmittelbar an die Rentenversicherungsträger zu zahlen.

Das Nähere über Zahlung und Abrechnung der Beiträge für die nach § 3 Satz 1 Nr. 1a SGB VI versicherungspflichtigen Pflegepersonen können nach § 176a SGB VI die Spitzenverbände der Pflegekassen, der Verband der privaten Krankenversicherung e.V., die Festsetzungsstellen für

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz ${\sf VDR}\ {\sf V}$

die Beihilfe und der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) durch Vereinbarung regeln. Während Regelungen mit den Spitzenverbänden der Pflegekassen und dem Verband der private Krankenversicherung e.V. festgelegt werden konnten, sind Vereinbarungen mit den Festsetzungsstellen für die Beihilfe bzw. deren Vertretern trotz erheblicher Bemühungen des VDR nicht zustande gekommen. Der VDR hat deshalb lediglich eine "Information des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger zur Durchführung der Rentenversicherung der Pflegepersonen durch die Festsetzungsstellen für die Beihilfe" herausgeben können und das Bundesministerium des Innern gebeten, diese allen Beihilfestellen bekannt zu geben.

Melderechtliche Regelungen sind für die Beihilfestellen nicht geschaffen worden. Vielmehr sind ausschließlich die Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen nach § 44 Abs. 3 SGB XI zur Meldung für die Pflegeperson verpflichtet.

Um die richtige Berechnung der Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der Versicherungspflicht nach § 3 Satz 1 Nr. 1a SGB VI sicherzustellen und damit dem Anliegen des Gesetzgebers zur sozialen Absicherung der nicht erwerbsmäßig tätigen Pflegepersonen gerecht zu werden, ist mit den Pflegekassen und den privaten Versicherungsunternehmen vereinbart worden, dass sie auch bei einer nur anteiligen Beitragstragung stets die volle Beitragsbemessungsgrundlage nach § 166 Abs. 2 SGB VI melden.

Die fehlenden melderechtlichen Regelungen für die Beihilfestellen sowie deren Weigerung, eine Vereinbarung nach § 176a SGB VI abzuschließen, führen, nicht zuletzt wegen der sehr unterschiedlichen Verfahren der Einbindung der Festsetzungsstellen für die Beihilfe in das Beitragsverfahren bei rentenversicherungspflichtigen Pflegepersonen, in der Praxis nach wie vor zu erheblichen Schwierigkeiten. In der Regel werden die Beihilfestellen von den Pflegekassen und den privaten Versicherungsunternehmen nicht direkt in das Beitragsverfahren eingebunden. Denn es besteht keine gesetzliche Verpflichtung zur unmittelbaren Benachrichtigung der Beihilfestellen. Verschiedene Pflegekassen (z. B. Allgemeine Ortskrankenkassen, Deutsche Angestellten Krankenkasse) sowie insbesondere die privaten Versicherungsunternehmen weisen in den einschlägigen Fällen in der Mitteilung an die Pflegeperson über das Bestehen von Versicherungspflicht auch auf die Verpflichtung der Beihilfestelle zur Zahlung eines Beitragsanteils hin und bitten die Pflegeperson, die Beitragszahlung bei der Beihilfestelle - unter Vorlage einer von der Pflegekasse/dem privaten Versicherungsunternehmen erstellten Bestätigung des Zeitpunktes des Beginns der Versicherungspflicht, der Beitragsbemessungsgrundlage und des

Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz



Beitragsanteils - zu beantragen. Zum Teil werden auch vorgefertigte Bescheinigungen für die Beihilfestelle an die Pflegebedürftigen übersandt.

Da weder die Beihilfeberechtigten verpflichtet sind, eine Beihilfe zu beantragen, noch die Pflegepersonen verpflichtet sind, den Beitragsanteil der Beihilfestellen für die Absicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung dort anzumelden und außerdem die Beihilfestellen nicht an die Entscheidungen der sozialen und privaten Pflegekassen über die Versicherungs- und Beitragspflicht gebunden sind, werden in einer Reihe von Fällen die Beitragsanteile der Beihilfestellen nicht bzw. nicht in vollem Umfang gezahlt. Bei der Leistungsberechnung haben die Rentenversicherungsträger aufgrund der Meldungen der Pflegekassen und der privaten Versicherungsunternehmen gleichwohl die volle Beitragsbemessungsgrundlage zu berücksichtigen. Diese Stellen sind nicht verpflichtet vor Abgabe ihrer Meldungen die tatsächliche Zahlung von Rentenversicherungsbeitragsanteilen zu prüfen.

Eine Verpflichtung der Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen zur Information der Beihilfestellen würde erheblich zur Verbesserung des Verfahrens beitragen.

VdAK / AEV • 53719 Siegburg

Deutscher Bundestag Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Platz der Republik 1

11011 Berlin

Mitgliedschaftsrecht/ Rechnungswesen

Frankfurter Straße 84 53721 Siegburg

Telefon: 0 22 41 / 108 - 0 Telefax: 0 22 41 / 108 - 248 Internet: www.ydak-aev.de

Ihr Ansprechpartner: Herr Sieben

Durchwahl: 266, Fax: 403 Stefan.Sieben@vdak-aev.de

0204si01 102/Si/lk

4. Februar 2004

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

- Bundestagsdrucksache 15/2149 -

hier: Anhörung am 11. Februar 2004

(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0470 vom 05.02.04

15. Wahlperiode

Sehr geehrter Herr Kirschner, sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zur Teilnahme an der Anhörung zum vorgenannten Gesetzentwurf. Die Spitzenverbände der Krankenkassen werden vertreten von Herrn Dr. Pekka Helstelä (AOK-Bundesverband) und Herrn Klaus Wilmsen (Bundesknappschaft). Zu den Inhalten des Gesetzentwurfes ist aus Sicht der gesetzlichen Krankenversicherung folgendes anzumerken:

1. Finanzielle Auswirkungen für die gesetzliche Krankenversicherung

Die vorgesehenen Schritte mit Langfristwirkung auf der Leistungsseite der gesetzlichen Rentenversicherung führen in einem nicht unbeachtlichen Sekundäreffekt auf Sicht gesehen zu Mindereinnahmen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Sowohl bei pflichtversicherten als auch bei freiwillig versicherten Rentenbeziehern zählt der Zahlbetrag der Rente der gesetzlichen Rentenversicherung zu den beitragspflichtigen Einnahmen. Alle Maßnahmen zur Dämpfung des Rentenanstiegs haben somit zwangsläufig und unmittelbar Folgen für das Beitragsaufkommen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung (s. Anlage). Die gesetzliche Krankenversicherung regt deshalb an, im Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen zu prüfen, die diesem Beitragsausfall entgegenwirken.

2. Anmerkung zu einzelnen Tatbeständen und Rechtsvorschriften § 106 SGB VI (Artikel 1 Nr. 19 - RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

Die Neufassung von § 106 Abs. 3 und Abs. 4 SGB VI wird begrüßt. Mit dem Wegfall der Begrenzungsregelung wird für die Bemessung des Beitragszuschusses für die freiwillige Krankenversicherung (§ 106 Abs. 2 SGB VI) eine notwendige Verwaltungsvereinfachung geschaffen. Die Begrenzungsregelung war auch nicht mehr notwendig, weil sich aufgrund der Maßnahmen des Zweiten SGB VI-Änderungsgesetzes der Beitragszuschuss für freiwillig Versicherte der gesetzlichen Krankenversicherung ohnehin aus dem Zahlbetrag der Rente und nach der Hälfte des Beitragssatzes der Krankenkasse richtet, der der Versicherte angehört.

Dieses Schreiben ergeht zugleich im Namen

des AOK-Bundesverbandes, des BKK Bundesverbandes, des IKK-Bundesverbandes, des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Krankenkassen, der Bundesknappschaft sowie der See-Krankenkasse.

Mit freundlichen Grüßen

Norbert Minn

Anlagen

Finanzwirkungen für die Gesetzliche Krankenversicherung aus dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz und weiteren Gesetzen zur finanziellen Entlastung der GRV

	2004	2005	2006	2007
	in Mrd. €	in Mrd. €	in Mrd. €	in Mrd. €
Entwicklung der Rentenausgaben mit Reform*	197,4	199,1	202,1	205,7
Veränderung zum Vorjahr	1,2%	0,8%	1,5%	1,8%
Entwicklung der Rentenausgaben ohne Reform**	198,5	200,1	203,3	209,2
Veränderung zum Vorjahr	1,8%	0,8%	1,6%	2,9%
Finanzwirkung lt. Finanztableau zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz	0,13	0,16	0,21	0,49
KVdR-Beiträge mit Reform	27,0	26,3	26,2	27,1
KVdR-Beiträge ohne Reform	27,1	26,5	26,4	27,5
Belastung der GKV durch Mindereinnahmen aus der KVdR	0,16	0,2	0,2	0,5
Kumulierte Belastung der GKV		0,4	0,5	1,0
Davon Belastung durch - RV-Nachhaltigkeitsgesetz - Zweites und Drittes Gesetz zur Änderung des SGB VI und anderer Gesetze	- 0,2	0,1 0,1	0,1 0,1	0,3 0,2

AOK-Bundesverband; Geschäftsbereich Controlling und Finanzen; IV 0 (1)

für Berechnung der relevanten Beitragssätze siehe unten

Ermittlung des 'effektiven' KVdR-Beitragssatzes nach Annahmen des VDR und der GKV

Prognostizierte KVdR-Beiträge RV-Träger nach VDR Prognostizierte KVdR-Beiträge inkl. Rentneranteil	2000 in Mio. € 11.829 23.658	2001 in Mio. € 12.198 24.396	2002 in Mio. € 12.847 25.694	2003 in Mio. € 13.521 27.042	2004 in Mio. € 13.443 26.886	2005 in Mio. € 12.679 25.358	2006 in Mio. € 12.082 24.164	2007 in Mio. € 12.296 24.592
Entwicklung der Rentenausgaben o. Knappschaft nach Modellrechnung des VDR (Nov. 2003)	2000 in Mio. € 177.759	2001 in Mio. € 183.344 3,1%	2002 in Mio. € 189.750 3,5%	2003 in Mio. € 195.007 2,8%	2004 in Mio. € 197.378 1,2% 198.517,13	2005 in Mio. € 199.053 0,8% 200.105,26	2006 in Mio. € 202.133 1,5% 203.306,95	2007 in Mio. € 205.734 1,8% 209.202,85
			2002 v.H.	2003 v.H.	2004 v.H.	2005 v.H.	2006 v.H.	2007 v.H.
'Effektiver' KVdR-Beitragssatz = Progn. KVdR-Beiträg Veränderung zu Vo			13,54	13,87 0,33	13,62 -0,25	12,74 -0,88	11,95 -0,78	11,95 0,00
Jährlicher zusätzlicher Beitragssatzsenkungsspielraum dur von 0,3 BSP in 2004 und 0,2 BSP von 2005 bis 2007)	ch GMG (eige	ene Schätzunge	en abzügl. Er	ntschuldung	-0,2	-0,4	-0,3	0,2
					v.H.	v.H.	v.H.	v.H.
		'Effektiver' B Abweichung v			13,67 0,05	13,27 0,48	12,97 0,48	13,17 0,20
					27.131,72 26.976,04 - 155,69	26.548,35 26.408,75 - 139,61	26.363,21 26.210,98 - 152,23	27.546,15 27.089,40 - 456,75

Ausgabenentwicklung nach Modellrechnung des VDR für Rentenbericht 2003, enthält Wirkung dieser Gesetze
 ** Ausgabenentwicklung nach tel. Auskunft VDR / BMGS
 Alle Berechnungen ohne Knappschaft, deren Anteil an einer Veränderung der KVdR-Beiträge jedoch vernachläßigbar ist

Bundesverband

Ehemals Reichsbund, gegr. 1917

SoVD, Bundesverband, Stralauer Str. 63, 10179 Berlin

Abteilung Sozialpolitik

Stralauer Str. 63 10179 Berlin Tel. 030/726222-122

Fax: 030/726222-328

E-mail: ragnar.hoenig@sovd.de

Berlin, 4. Februar 2004

(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0471 vom 05.02.04

15. Wahlperiode

STELLUNGNAHME

zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

- Drucksache 15/2149 -



I. Vorbemerkungen

Die gesetzliche Rentenversicherung steht angesichts der seit Jahren anhaltenden Massenarbeitslosigkeit und der prognostizierten demographischen Veränderungen vor großen Herausforderungen. Diese Herausforderungen können im System der gesetzlichen Rentenversicherung gelöst werden, wenn Politik und Gesellschaft bereit sind, durch ein Gesamtkonzept die gleichmäßige und sozial gerechte Verteilung der Lasten sicherzustellen.

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt ein solches Gesamtkonzept nicht erkennen. Die Versicherten, Rentnerinnen und Rentner wurden bereits durch das Haushaltssanierungsgesetz 1999, die Riestersche Rentenreform 2001, das GKV-Modernisierungsgesetz 2003 sowie das Zweite und Dritte SGB VI - Änderungsgesetz in erheblicher Weise an der Finanzierung dieser Lasten beteiligt. Anstatt diese Vorleistungen im Rahmen der langfristigen Maßnahmen zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung angemessen zu berücksichtigten, setzt der vorliegende Gesetzentwurf die einseitige und immer tiefer greifende Kürzungspolitik zu Lasten der Rentnerinnen und Rentner und zu Gunsten einer Beitragssatzstabilität um jeden Preis fort.

Der SoVD fordert die Bundesregierung auf, den Gesetzentwurf in der vorliegenden Form nicht zu verwirklichen. Denn die Attraktivität der gesetzlichen Rentenversicherung hängt nicht allein von stabilen Beitragssätzen ab. Alterssicherung braucht Verlässlichkeit. Vor diesem Hintergrund muss die gesetzliche Rentenversicherung auch künftig ein verlässliches und berechenbares Rentenniveau in angemessener Höhe als Sicherungsziel gewährleisten.

II. Zum Entwurf im Einzelnen

1. Modifizierung der Rentenanpassungsformel

Für den SoVD muss die Wiederherstellung des Vertrauens der Versicherten, Rentnerinnen und Rentner in die gesetzliche Rentenversicherung oberste Priorität haben. Hierzu ist es unverzichtbar, ein verlässliches und berechenbares Rentenniveau festzuschreiben, das deutlich oberhalb der Sozialhilfegrenze liegt und den Versicherten, Rentnerinnen und Rentnern die Gewissheit gibt, vor materieller Not im Alter geschützt zu sein.

Nach Auffassung des SoVD trägt die hier vorgeschlagene Modifizierung der Rentenanpassung diesen Anforderungen nicht Rechnung. Vielmehr wird mit diesem

sechsten Eingriff in die Rentenanpassungsformel seit 1998 das Vertrauen der Versicherten, Rentnerinnen und Rentner nachhaltig beschädigt.

Mit der vorgesehenen "Modifizierung der modifizierten Bruttolohnanpassung" leitet die Bundesregierung einen für den SoVD nicht hinnehmbaren Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik ein. Die Lohnersatz- und Lebensstandardsicherungsfunktion der gesetzlichen Rente soll zugunsten einer Beitragssatzstabilität um jeden Preis endgültig aufgegeben werden, obgleich das Ziel eines Eckrentenniveaus von 67 % noch vor zwei Jahren mit der "Riesterschen Rentenreform" gesetzlich festgeschrieben wurde.

Das Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung darf sich nicht in der Erhebung stabiler Beitragssätze erschöpfen. Vielmehr haben die Versicherten, Rentnerinnen und Rentner ein berechtigtes Interesse an einem verlässlichen und berechenbaren Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung. Dieses gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass insbesondere die jüngeren Versicherten schon heute erhebliche finanzielle Dispositionen treffen müssen, um künftige Versorgungslücken durch private Eigenvorsorge sinnvoll ausgleichen zu können.

Darüber hinaus wird die gesetzliche Rentenversicherung mit den hier vorgeschlagenen Modifizierungen der Rentenanpassungsformel langfristig nicht einmal mehr die Aufgabe leisten können Altersarmut zu vermeiden. Schon heute muss ein Durchschnittsverdiener 29 Jahre lang Beiträge in die Rentenversicherung einzahlen, um im Alter eine Rente in Höhe des Sozialhilfeniveaus zu erhalten.

Bereits die ursprünglich mit der Riesterschen Rentenreform verfolgte Absenkung des Eckrentenniveaus auf 64 % hätte zu einer deutlichen Zunahme der Altersarmut geführt. So hat die Bundesregierung in ihrem Dritten Bericht zur Lage der älteren Generation 2001 festgestellt, dass diese Absenkung des Rentenniveaus bei den Rentnerinnen und Rentnern zu einer Zunahme der Sozialhilfeempfänger in den alten Bundesländern um etwa ein Viertel und in den neuen Bundesländern um etwa ein Drittel zur Folge hätte. Angesichts der hier vorgeschlagenen Maßnahmen wird man diese Prognosen deutlich nach oben korrigieren müssen.

Aus Sicht des SoVD beeinträchtigen die hier vorgeschlagenen Regelungen die Transparenz der Rentenanpassungen in erheblicher Weise. Für die überwiegende Mehrheit der Versicherten, Rentnerinnen und Rentner ist die modifizierte Bruttoanpassung schon heute nicht mehr nachvollziehbar. Die zahlreichen Eingriffe in die Rentendynamik der vergangenen Jahre fördern zudem den Eindruck, dass die Renten nur noch nach Kassenlage angepasst werden. Anstatt mit diesem erneuten Eingriff in die Rentendynamik das Vertrauen der Versicherten, Rentnerinnen und Rentner zu stärken, wird die Anpassungsformel weiter verkompliziert und die Intransparenz künftiger Rentenanpassung weiter erhöht.

III. <u>Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors</u>

Der SoVD lehnt den vorgeschlagenen Nachhaltigkeitsfaktor entschieden ab. Zentrales Ziel des Nachhaltigkeitsfaktors ist nach Auffassung des SoVD allein, die Rentnerinnen und Rentner mit dem Arbeitsmarktrisiko zu belasten.

Mit dem Gewichtungsfaktor α (0,25) sollen diese Veränderungen zu einem Viertel an die Rentnerinnen und Rentner weitergegeben werden. Soweit der Gesetzentwurf diesen Gewichtungsfaktor als "Steuerungselement" bezeichnet und nicht als feste Größe in die Rentenformel einbezieht, sollen Manipulationsmöglichkeiten bei den Rentenanpassungen offensichtlich bereits im Gesetz verankert werden. Aus Sicht des SoVD wird hiermit nicht nur das Vertrauen der Rentnerinnen und Rentner endgültig zerstört, mit den Rentenanpassungen an der Entwicklung an den verfügbaren Einkommen teilzuhaben. Vielmehr wird die bereits in der Vergangenheit häufig praktizierte "Rentenanpassung nach Kassenlage" gesetzlich zementiert.

Auch die im Entwurf geregelte "Schutzklausel" ist für den SoVD nicht hinnehmbar. Sie verhindert keineswegs Minusanpassungen, wie die Begründung des Gesetzentwurfs nahe legt. Vielmehr werden mit ihr künftige Nullrunden manifestiert, wenn die positive Entwicklung der Löhne und Gehälter nicht ausreicht, um die belastenden Wirkungen des Altersvorsorgeanteils und des Nachhaltigkeitsfaktors aufzufangen. Darüber hinaus legt diese Regelung erst die Grundlage für Minusanpassungen, wenn sich die Löhne und Gehälter negativ entwickeln. Soweit sich der Entwurf hier auf das Urteil des Bundessozialgerichts zur Rentenanpassung 2000 beruft, wäre es aus Sicht des SoVD konsequent gewesen, die belastenden Wirkungen des Altersvorsorgeanteils und des Nachhaltigkeitsfaktors bei positiver Einkommensentwicklung auf den Inflationsausgleich zu begrenzen.

Auch die im Gesetzentwurf vorgesehene Berechnung des aktuellen Rentenwerts (Ost) findet nicht die Zustimmung des SoVD. Zwar wird die belastende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors durch die Heranziehung gesamtdeutscher Berechnungswerte abgemildert. Nach Auffassung des SoVD steht jedoch zu befürchten, dass die geringfügig höhere Einkommensentwicklung in den neuen Bundesländern bei den Rentenanpassungen Ost künftig keinen Niederschlag mehr finden wird.

Denn seit Jahren ist die Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern mehr als doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern, so dass der Nachhaltigkeitsfaktor auch bei der Heranziehung gesamtdeutscher Berechnungswerte die geringfügig höhere Einkommensentwicklung vollständig aufzehren wird. Obgleich die gesetzliche Rentenversicherung für die Einkommenssituation der Rentnerinnen und Rentner aus den neuen Bundesländern eine weitaus größere Rolle spielt, dürfte das Ni-

veau der gesetzlichen Rente hier künftig stärker sinken als in den alten Bundesländern.

IV. <u>Orientierung der Rentenanpassungsformel an der beitragspflichtigen</u> Bruttolohn- und Gehaltssumme

In der Begrenzung der Bemessungsgrundlage für die Rentenanpassung auf die Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgeltbestandteile ist nach Auffassung des SoVD eine weitere verschleierte Kürzungsmaßnahme zu sehen. Während nach derzeitigen Prognosen die durchschnittlichen Entgelte, die bislang für die Rentenanpassungen maßgebend waren, im kommenden Jahr um 1,8 % steigen sollen, wird bei den versicherungspflichtigen Entgelten nur mit einem Anstieg von etwa 1,4 % gerechnet.

Der SoVD hält diesen Ansatz auch keineswegs für sachgerecht, wie es in der Begründung des Gesetzentwurfs heißt. Denn er übergeht insbesondere die Einkommensentwicklung der in der gesetzlichen Rentenversicherung freiwillig Versicherten, die die Solidargemeinschaft trotz sinkender Attraktivität der Rentenversicherung mit ihren Beiträgen unterstützen.

1. Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters

Im Grundsatz begrüßt der SoVD Bemühungen, das tatsächliche Renteneintrittsalter an die Regelaltersgrenze anzuheben. Ob die hier vorgesehene Regelung indes zu einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führen wird, ist indes äußerst fraglich.

Für eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Beschäftigter sind rentenpolitische Sanktionsmechanismen in Form von versicherungsmathematischen Abschlägen weder geeignete noch effektive Maßnahmen, wie bereits das gegenwärtige durchschnittliche Renteneintrittsalter trotz hoher versicherungsmathematischer Abschläge zeigt.

Nach fester Überzeugung des SoVD bedarf es vielmehr verstärkter gesellschafts-, bildungs- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, um der zunehmenden Verdrängung älterer und gesundheitlich eingeschränkter Beschäftigter aus dem Erwerbsleben nachhaltig und wirksam entgegenzutreten. Die Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters ist eine politische Querschnittsaufgabe und kann nicht allein im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung gelöst werden.

2. Berichtspflicht über die Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regelaltersgrenze

Angesichts der derzeitigen Arbeitsmarktsituation älterer Beschäftigter sieht der SoVD derzeit weder Diskussions- noch Handlungsbedarf für eine Anhebung der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung. Diskussions- und Handlungsbedarf liegt vielmehr darin, wie eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Beschäftigter erreicht werden kann. Insoweit wird auf die Ausführen zu Punkt 2. der Stellungnahme verwiesen.

3. Wegfall der Bewertung von Zeiten schulischer Ausbildung

Der SoVD hat den vorgesehenen Wegfall der Bewertung von Anrechnungszeiten wegen schulischer Ausbildung mit großer Bestürzung zur Kenntnis genommen.

Nach Auffassung des SoVD muss es auch weiterhin Aufgabe der Rentenversicherung als staatlicher Pflichtversicherung bleiben, eine solide und gute Ausbildung als gesamtgesellschaftlichen Beitrag rentenrechtlich anzuerkennen. Mit dem Wegfall der rentenrechtlichen Bewertung von Anrechnungszeiten wegen schulischer Ausbildung konterkariert die Bundesregierung ihr eigenes Ziel, den Bildungsstandort Deutschland stärker zu fördern.

Da sowohl in der beruflichen als auch in der schulischen Ausbildung ein gesamtgesellschaftlicher Beitrag der Versicherten zu sehen ist und die Finanzierung ihrer rentenrechtlichen Bewertung nicht allein Aufgabe der Versichertengemeinschaft sein kann, wäre es aus Sicht des SoVD konsequent, wenn die Leistungen der Rentenversicherung für diese Zeiten aus Steuermitteln finanziert würden.

Darüber hinaus hat der SoVD ernsthafte Zweifel, ob diese Regelung verfassungsrechtlich Bestand haben kann. Sie beseitigt keineswegs eine "rentenrechtliche Besserstellung", sondern schafft erst eine Ungleichbehandlung der Zeiten schulischer Ausbildung gegenüber Zeiten der beruflichen Ausbildung. Besonders betroffen von der schnellen linearen Abschmelzung der bewerteten Anrechnungszeiten für schulische Ausbildung sind wieder einmal rentennahe Jahrgänge. Über Jahrzehnte haben viele ältere Beschäftigte im Vertrauen auf den rechtlichen Bestand dieser Regelung Dispositionen für ihre Altersvorsorge getroffen und sollen nunmehr eine erhebliche Kürzung ihrer Rentenansprüche in Kauf nehmen, ohne diese durch eine verstärkte zusätzliche Altersvorsorge ausgleichen zu können.

Für einen Durchschnittsverdiener mit 45 Versicherungsjahren kann diese Regelung eine Kürzung seiner Rente von bis zu 5 % (ca. 59 € in den alten und 52 € in den neuen Bundesländern) ausmachen. Mehr als zwei Jahre müsste ein Durchschnittsverdiener länger arbeiten und in die Rentenversicherung einzahlen, um diese Kürzung wieder auszugleichen.

4. Wegfall der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten

Der Wegfall der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten wird insbesondere die Rentenanwartschaften von vielen Frauen nicht nur erheblich beeinträchtigen, sondern auch immer noch bestehende Benachteilungen von Frauen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt rentenrechtlich vertiefen.

Nach Angaben des Mikrozensus 2003 verfügen ca. 15 % der erwerbstätigen Frauen im Alter von 50 bis 55 Jahren über keinen Berufsabschluss. Bei den 25 bis 30jährigen erwerbstätigen Frauen haben etwa 13 % keinen Berufsabschluss. Bei den Männern der entsprechenden Altersgruppen sind es hingegen ca. 6 % bzw. 3 %. Vor diesem Hintergrund und der derzeitigen Lage auf dem Ausbildungsmarkt hält der SoVD den Wegfall der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten sozialpolitisch für unvertretbar.

5. Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage

Die geplante Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage wird im Ergebnis begrüßt. Auch der SoVD teilt die Einschätzung, dass eine Anhebung der Höchstschwankungsreserve auf 1,5 Monatsausgaben konjunkturelle Schwankungen bei den Beitragseinnahmen auffangen kann.

Gleichwohl hat der SoVD erhebliche Zweifel an der Ernsthaftigkeit dieser Maßnahme, da in der Vergangenheit immer wieder kurzfristig in die Zielwerte der Schwankungsreserve eingegriffen wurde. Die Anhebung der Höchstschwankungsreserve dürfte angesichts der bereits beschlossenen und der hier vorgeschlagenen durchgreifenden Leistungskürzungen bereits mittelfristig dem Vorhaben der Bundesregierung im Wege stehen, den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung wieder zu senken.

6. Übertragung der Reform auf andere Alterssicherungssysteme

Die angekündigte Übertragung der Reform auf andere Alterssicherungssysteme greift nach Auffassung des SoVD zu kurz. Eine langfristige Reform der gesetzlichen Rentenversicherung müsste vielmehr die Harmonisierung der unterschiedlichen Alterssicherungssysteme mit dem Ziel beinhalten, alle Erwerbstätigen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen.

Wenn die Bundesregierung langfristige Maßnahmen zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung treffen will, dann muss sie bereits jetzt die entscheidenden Weichen für den Umbau der gesetzlichen Rentenversicherung in eine Erwerbstätigenversicherung stellen. Die SPD würde damit nicht zuletzt auch einen zentralen Beschluss ihres Parteitages vom November 2003 umsetzen. Der SoVD regt daher an, den Gesetzentwurf in diesem Punkt nachzubessern.

V. Schlussbemerkungen

Der vorliegende Gesetzentwurf wird das auch für die Rentenversicherung dringliche Problem der Arbeitslosigkeit nicht lösen. Der SoVD bestreitet, dass die immer tiefer greifenden Leistungskürzungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung zu einem höheren Beschäftigungsstand oder gar – wie es die Begründung des Gesetzentwurfs nahe legt – zu einer Steigerung der Frauenerwerbsquote führen wird. Vielmehr werden die hohen Kosten der Arbeitslosigkeit langfristig auf andere soziale Sicherungssysteme, allen voran die Grundsicherung und Sozialhilfe, verlagert.

Mit den in diesem Gesetzentwurf vorgesehenen Leistungskürzungen wird das Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung endgültig zu Gunsten der Beitragsstabilität aufgegeben. Eine Rentenpolitik, die sich ausschließlich an der Stabilität der Beiträge orientiert und deren Gegenwert gänzlich vernachlässigt, wird weder die Akzeptanz der Versicherten, Rentnerinnen und Rentner in die gesetzliche Rentenversicherung als Pflichtversicherung stärken, noch zur Nachhaltigkeit der Finanzierung der Alterssicherung führen.

Die mit diesem Gesetzentwurf beabsichtigte drastische Kürzung des Rentenniveaus wird nach fester Überzeugung des SoVD zu einer neuen, rasch wachsenden Altersarmut führen. Arbeitslosigkeit, Behinderung und Invalidität werden insoweit ein besonderes Risiko darstellen.

Der SoVD lehnt den mit diesem Gesetzentwurf eingeleiteten Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik ab. Vielmehr müssen Verlässlichkeit und die Wiederherstellung des Vertrauens der Versicherten, Rentnerinnen und Rentner im Rahmen einer langfristigen Reform der gesetzlichen Rentenversicherung an oberster Stelle stehen.

Der SoVD appelliert daher an die Bundesregierung, den vorliegenden Gesetzentwurf aufzugeben und ihr Reformziel neu auszurichten.

DER BUNDESVORSTAND Abteilung Sozialpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund

Bundesvorstand

Seite 1 von 12

(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0472 vom 06.02.04

15. Wahlperiode

DGB-Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung

Stand: 5. Februar 2004

Henriette-Herz-Platz 10178 Berlin Ansprechpartner: Dr. Heinz Stapf-Finé Telefon: 030/24060-263 Telefax: 030/24060-226

Bundesvorstand

Seite 2 von 12

I. Allgemeiner Teil:

Der Referentenentwurf für das RV-Nachhaltigkeitsgesetz setzt wesentliche Teile der Vorschläge der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (im Folgenden kurz Rürup-Kommission) um.

Die Rentenformel soll in zwei Elementen verändert werden: Sie soll um einen Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt werden, zudem soll die Rentendynamik an die beitragspflichtige Bruttolohn- und Gehaltssumme von ArbeitnehmerInnen orientiert werden (statt an die Dynamik aller in abhängiger Beschäftigung erworbenen Einkommens).

Der Nachhaltigkeitsfaktor zielt auf die langfristige Senkung des Bruttorentenniveaus. Damit wird nicht nur die künftige Rentendynamik gedämpft. Der Nachhaltigkeitsfaktor führt vielmehr auch zum Verlust einer sicheren Planungsgrundlage für die Menschen. Schließlich soll der Nachhaltigkeitsfaktor ohne Beschränkung wirken; er ist so ausgestaltet, dass er die Verwirklichung der politisch definierten Beitragsziele (20 Prozent im Jahr 2020 und 22 Prozent im Jahr 2030) ermöglicht. Gleichzeitig wird im Entwurf des Alterseinkünftegesetzes die Niveausicherung im § 154 SGB VI aufgegeben.

Dies hält der DGB nicht für verantwortbar: Wir lehnen den Nachhaltigkeitsfaktor ab. Als besonders bedenklich beurteilt der DGB das Vorhaben, ab 2005 die sogenannte Riester-Treppe und den Nachhaltigkeitsfaktors gleichzeitig wirken zu lassen. Diese Kumulation würde in den nächsten Jahren voraussichtlich zum Verlust von Kaufkraft der Renten führen. Das Prinzip, die Rentenanpassung an der Lohnentwicklung zu orientieren, wird damit faktisch zumindest für dieses Jahrzehnt weitgehend aufgegeben. Wir halten eine Niveausicherungsklausel, die bislang im § 154 SGB VI verankert ist, für unverzichtbar. Der DGB schlägt hierfür ein "Rentenniveau vor Steuern" vor.

Die Umstellung der Berechnungsbasis – nur noch beitragspflichtige Bruttolohn- und Gehaltssumme von ArbeitnehmerInnen sollen bei der Rentenanpassung berücksichtigt werden – zielt darauf, die Entwicklung der Renten enger an die Beitragseinnahmen zu koppeln. Auch diese Maßnahme wird voraussichtlich eine Dämpfung der Rentenentwicklung zur Folge haben.

Mit der Verschiebung des Zugangsalters für Renten wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit sollen die Anreize zur Frühverrentung vermindert werden. Diese Verschiebung beginnt bereits beim Geburtsjahrgang 1946 und wird mit den im Dezember 1948 Geborenen abgeschlossen. Diese geplante Regelung würde dazu führen, dass die geltenden, tarifvertraglichen Regelungen zur Ausgestaltung der Altersteilzeit teilweise leerlaufen. Personen unter 55 Jahren, die bis zum Stichtag 31. Dezember 2003 keine Vereinbarung über Altersteilzeit geschlossen haben, wären mit einem Schlag von den tarifvertraglich geregelten Möglichkeiten faktisch ausgeschlossen.

Die geplanten Übergangsfristen sind sehr kurz. Die Anhebung soll bereits 2006 beginnen und Ende 2008 abgeschlossen sein. Dies halten wir auch deswegen für bedenklich, weil die Maßnahme vor dem Hintergrund von hoher Arbeitslosigkeit gerade unter älteren ArbeitnehmerInnen und der Tatsache ergriffen wird, dass in den nächsten Jahre geburtenstarke Jahrgänge die Schule verlassen werden. Die Prognosen der Rürup-Kommission sagen für das Ende dieses Jahrzehnts noch eine Arbeitslosenquote von acht Prozent voraus. Junge Men-

Bundesvorstand

Seite 3 von 12

schen konnten bislang davon profitieren, dass die Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesanstalt für Arbeit u. a. auch dann gewährt wird, wenn die Unternehmen Ausbildungsplätze schufen oder Auszubildende nach der Ausbildung übernahmen (§ 3 Altersteilzeitgesetz). Die Befristungsregeln des Altersteilzeitgesetz waren auf diese geburtenstarken Jahrgänge sinnvoll ausgerichtet. Deshalb hätten die Gewerkschaften es bevorzugt, wenn die geltenden Regelungen bis zum Auslaufen des aktuell gültigen Altersteilzeitgesetzes beibehalten worden wären.

Die Gewerkschaften sind bereit, dabei mitzuwirken, dass das tatsächliche durchschnittliche Rentenalter näher an das gesetzliche Rentenalter von 65 Jahren heranrückt. Dazu bedarf es vor allem der konstruktiven Unterstützung von Unternehmen bei der alternsgerechten Gestaltung der Arbeitswelt. Zu den wichtigsten Ansatzpunkten gehören eine altersangepasste Arbeitsplatzgestaltung, systematische altersgerechte Qualifizierung, eine betrieblich flexible und den individuellen Wünschen und Fähigkeiten entsprechende Arbeitszeitgestaltung, Arbeitsschutzbedingungen und insbesondere eine auf Prävention ausgerichtete betriebliche Gesundheitspolitik. Die vorgesehene Regelung erhöht lediglich den Druck auf die ArbeitnehmerInnen, ohne dass sie bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhalten.

Die Vorschläge zur Abschaffung der Bewertung der Anrechnungszeiten für Hochschulausbildung und zur teilweisen Abschaffung der Höherbewertung der ersten 36 Monate mit Pflichtbeiträgen stoßen auf verfassungsrechtliche Bedenken und werden vom DGB abgelehnt. Wie im Fall der Heraufsetzung der Altersgrenze werden auch bei diesen beiden geplanten Neuregelungen nur sehr kurze Übergangszeiten eingeräumt:

RentnerInnen, die ab 2009 in Rente gehen und eine Hochschulausbildung absolviert haben, müssen dann (nach heutigen Werten) auf 58,79 Euro (in Ostdeutschland: 51,68 Euro) monatlich verzichten.

Auch bei der Konzentration der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten auf die berufliche Ausbildung gibt es nur eine Übergangszeit von vier Jahren. Durch diese Regelung wird die soziale Absicherung von Versicherten verringert, die zu Beginn ihres Arbeitslebens sehr geringe Arbeitseinkommen erzielt haben, weil sie beispielsweise Hilfstätigkeiten verrichtet haben.

Die Anhebung des oberen Zielwerts der Schwankungsreserve auf 1,5 Monatsausgaben wird vom Deutschen Gewerkschaftsbund voll unterstützt, wenn dadurch auch nur sehr kurzfristig konjunkturelle oder demografische Belastungen der Rentenfinanzen ausgeglichen werden können.

In der Gesamtbewertung ist festzustellen, dass der Entwurf nur die Leistungsseite der gesetzlichen Rentenversicherung verändert. Die Einnahmeseite der Rentenversicherung hingegen bleibt völlig unberührt. Aus Sicht des DGB ist die Einbeziehung anderer Personenkreise in den Versicherungsschutz der gesetzlichen Rentenversicherung zu prüfen, z. B. prekär Selbständige. Der DGB weist darauf hin, dass die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Neuregelungen mit den Veränderungen in den bereits beschlossenen Gesetzen (Zweites und Drittes Gesetz zur Änderung des SGB VI) sowie mit den Folgen der geplanten, stärkeren Rentenbesteuerung kumulieren und zu deutlichen Leistungsverschlechterungen führen werden.

Bundesvorstand

Seite 4 von 12

II. Zu einzelnen Veränderungen

Artikel 1 Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch

Zu Nr. 5 (§ 34 SGB VI) Wechsel von einer Rente wegen Alters in eine andere Rente

Zukünftig soll der Wechsel von einer Rente wegen Alters in eine andere Rente nicht mehr möglich sein. Begründet wird dies mit Verwaltungsvereinfachung und mit Rechtsklarheit. Der DGB weist aber darauf hin, dass dies für solche Personen zu deutlichen Belastungen führen kann, die vorzeitig in Rente gegangen sind (mit entsprechenden Abschlägen) und nach Rentenzugang in der Zeit bis zum 65. Lebensjahr als schwerbehindert anerkannt worden sind:

Hat beispielsweise ein Arbeitnehmer mit 60 Jahren die Rente nach Altersteilzeit beantragt, muss er Abschläge für fünf Jahre, also 18 Prozent, in Kauf nehmen. Wird er mit 62 als schwerbehindert anerkannt, kann nach geltender Rechtslage der Wechsel zur Rente für Schwerbehinderte beantragt werden. Hier werden die Abschläge nur auf das Lebensjahr 63 (statt 65) berechnet. Dementsprechend geringer sind in diesen Fällen die Abschläge.

Der DGB schlägt vor, für Schwerbehinderte weiterhin den Wechsel der Rentenart zuzulassen. Dies ist sozialpolitisch angemessen, da damit der häufig schwierigen sozialen Situation und der Belastung von Schwerbehinderten Rechnung getragen wird.

Zu Nr. 8 (§ 54 SGB VI): Abschaffung der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten, wenn diesen nicht Pflichtbeiträge wegen beruflicher Ausbildung zugrunde liegen

Die Höherbewertung von niedrigen Beiträgen in den ersten 36 Kalendermonaten soll nur noch erfolgen, wenn die Versicherten in einer Berufsausbildung standen. Andere Zeiten, wie zum Beispiel Aushilfstätigkeiten, sollen nicht mehr höher bewertet werden. Diese Regelung ist problematisch, da die Aufnahme einer Berufstätigkeit nicht immer reibungslos möglich ist und somit in vielen Fällen die Aufnahme einer Aushilfstätigkeit notwendig ist, um die Zeit bis zur Aufnahme einer Berufstätigkeit zu überbrücken. Wir geben zu bedenken, dass bei der Rentenreform 2001 die richtige Weichenstellung getroffen wurde, Beschäftigungslücken jüngerer Beschäftigter vom 17. bis zum 25. Lebensjahr auch dann rentenrechtlich zu bewerten, wenn sie vor der erstmaligen Arbeitsaufnahme liegen.

Mit der geplanten Neuregelung wird das damit verbundene Ziel, brüchige Erwerbsbiographien besser abzusichern, nicht erreicht. Deswegen kann der DGB dieser geplanten Neuregelung nicht zustimmen. An dieser Stelle sei auf unsere Argumente zu Nr. 13 hingewiesen.

Zu Nr. 11 (§ 68 SGB VI): Neugestaltung der Rentenformel

a. Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors

Der neue Nachhaltigkeitsfaktor soll ab 2005 den Rentenanstieg dämpfen, und zwar parallel zur sogenannten "Riester-Treppe". Der Nachhaltigkeitsfaktor besitzt im Vergleich zum demografischen Faktor, wie er von dem damaligen Sozialminister Blüm in die Rentenformel

Bundesvorstand

Seite 5 von 12

eingeführt wurde, eine etwas überzeugendere inhaltliche Begründung. Für die Belastung der umlagefinanzierten Rentenversicherung ist nicht die steigende Lebenserwartung ausschlaggebend, sondern das zahlenmäßige Verhältnis von (Äquivalenz-)RentnerInnen und (Äquivalenz-)ArbeitnehmerInnen.

Allerdings bedeutet dies für die RentnerInnen, dass nicht nur die demografisch bedingte Veränderung des Verhältnisses zwischen BeitragszahlerInnen und LeistungsempfängerInnen Berücksichtigung findet und im Ergebnis zu geringeren Rentenanpassungen führt. Auch konjunkturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, soweit sich diese auf die Zahl und Einkommen der Beschäftigten und der Arbeitslosen auswirken, wirken durch den Nachhaltigkeitsfaktor auf die Rentenanpassungen. Wir erinnern daran, dass die Rentenformel bereits jetzt auf ein verschlechtertes wirtschaftliches Umfeld reagiert: durch die Lohnorientierung der Rentenanpassung, da in konjunkturell schwierigen Zeiten die Arbeitseinkommen in der Regel kaum zunehmen; sowie durch die volle Berücksichtigung von steigenden Rentenversicherungsbeiträgen bei der Rentenanpassung.

Den AutorInnen des Gesetzentwurfs ist die Gefahr bewusst, dass die Kumulation von Berücksichtigung der Altersvorsorgebeiträge und dem Nachhaltigkeitsfaktor zu negativen Anpassungssätzen führen kann, zumindest dann, wenn die beitragspflichtigen Einkommen sich kaum erhöhen. Deshalb ist im neuen § 68 Abs. 6 SGB VI eine Regelung enthalten, die eine Kürzung des aktuellen Rentenwerts aufgrund dieser Kumulation verhindern soll. Würden bei der nächsten Anpassung die vorliegenden Daten über die Lohn- und Gehaltsentwicklung und der Entwicklung des Rentnerquotienten aus den Jahren 2002 und 2003 zur Anwendung kommen, müsste diese "Reißleine" zum ersten Mal gezogen werden. Das Zusammenwirken der verschiedenen Komponenten der vorgesehenen neuen Rentenformel wird voraussichlich über Jahre zu deutlichen Kaufkraftverlusten für die RentnerInnen führen. Dies ist nicht nur sozialpolitisch, sondern auch rechtlich bedenklich:

Der größte Teil der Bürger ist in seiner wirtschaftlichen Existenz auf die öffentlich-rechtliche Daseinsvorsorge angewiesen. Rentenansprüche und Rentenanwartschaften zählen daher nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 28.2.1980, BVerfGE 53, 257) zum Schutzbereich des Art. 14 GG. Ob jedoch auch die Rentenanpassung zum Schutzbereich zählt, ist umstritten.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage bisher offen gelassen. Lediglich unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung wurde entschieden, dass ein Teil von Rentenbeziehern von der Rentenanpassung nicht ausgeschlossen werden darf, wenn dies gesetzlich gewährt wird.

Nach Ansicht des Bundessozialgerichts (Urteil vom 31.7.2002, B 4 RA 120/00R) steht die Rentenanpassung teilweise unter dem Schutz des Art. 14 GG, und zwar der Teil (als Abwehrkomponente), der inflationsbedingte Einbußen verhindern soll. Die Chance der Beteiligung an steigenden Realeinkünften sei dagegen nicht geschützt.

Es kann für die Rentenanpassung Eigentumsschutz unterstellt werden. Somit könnte ein Verstoß gegen den Schutzbereich des Art 14 GG vorliegen, da die neue Rentenformel voraussichtlich zu Kaufkraftverlusten führen wird und damit ein Inflationsschutz nicht erreicht wird.

Bundesvorstand

Seite 6 von 12

Nach der vorgesehenen Regelung sollen Bestandteile der neuen Rentenformel nur dann ausgesetzt werden, wenn eine Negativanpassung erfolgen müsste. Es wird aber nicht verhindert, dass reale oder nominale "Nullrunden" erfolgen.

Daher besteht die Möglichkeit, dass durch die geplante Rentenanpassungsformel nach der Rechtsauffassung des Bundessozialgerichts der Schutzbereich der Artikel 14 GG verletzt wird.

Ausgehend vom Eigentumsschutz für die Rentenanpassung, besteht trotzdem für den Gesetzgeber die Möglichkeit, in diese Rechtsposition einzugreifen.

Dazu muss der Eingriff im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismäßig sein. Verhältnismäßigkeit liegt vor, wenn die Regelung dazu dient, die Funktion und die Leistungsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern oder an veränderte Verhältnisse anzupassen, sowie erforderlich und geeignet ist.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG dienen z.B. Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie Regelungen, die dem Gedanken der Solidarität Rechnung tragen, dem öffentlichen Interesse. Damit dienen sie auch dazu, die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems der Rentenversicherung zu erhalten.

Die Neuregelung hat das Ziel, bis zum Jahr 2020 einen Höchstbeitrag von 20 Prozent und im Jahr 2030 einen Höchstbeitrag von 22 Prozent zu garantieren. Diese Beitragsziele sind politisch gesetzte Ziele. Es kann daraus nicht gefolgert werden, dass dieses Ziel zum Erhalt der Funktions- und Leistungsfähigkeit auch erforderlich ist. Würde beispielsweise eine Beitragsentwicklung bis 24 Prozent im Jahr 2030 das Rentenversicherungssystem maßgeblich in seiner Funktions- und Leistungsfähigkeit beeinträchtigen? Diese Frage kann aus heutiger Sicht nicht beantwortet werden, da sie vom wirtschaftlichen Umfeld und von künftigen sozialen Einstellungen der Menschen abhängt.

Der DGB lehnt den Nachhaltigkeitsfaktor deshalb ab. Als besonders bedenklich beurteilt der DGB das Vorhaben, ab 2005 die sogenannte Riester-Treppe und den Nachhaltigkeitsfaktors gleichzeitig wirken zu lassen. Diese Kumulation würde in den nächsten Jahren voraussichtlich zum Verlust von Kaufkraft der Renten führen. Das Prinzip, die Rentenanpassung an der Lohnentwicklung zu orientieren, wird damit faktisch zumindest für dieses Jahrzehnt weitgehend aufgegeben.

Im Gesetzentwurf zum Alterseinkünftegesetz (Art. 8) ist die Abschaffung der sogenannten Niveausicherungsklausel vorgesehen. Bislang galt, dass die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen hatte, wenn entweder bestimmte Rentenversicherungs-Beitragssätze überschritten worden wären oder wenn das Nettorentenniveau unter 67 Prozent gefallen wäre. Der DGB lehnt die Abschaffung der Niveausicherungsklausel ab.

Die Abschaffung der Niveausicherungsklausel steht zum einen im Zusammenhang mit dem Übergang zur nachgelagerten Besteuerung, die die Bestimmung eines einheitlichen Nettorentenniveaus erschwert und als nicht mehr sinnvoll erscheinen lässt. Schließlich wird durch den ab dem Jahr 2005 erfolgenden Einstieg in die nachgelagerte Besteuerung auf Jahrzehnte hinweg jedes Rentenzugangsjahr ein anderes Nettoniveau haben. Zum anderen er-

Bundesvorstand

Seite 7 von 12

zwingt auch die geplante Absenkung des Sicherungsniveaus durch den Nachhaltigkeitsfaktor eine Änderung des § 154 Abs. 3.Das dort angegebene Zielniveau von 67 Prozent droht noch in diesem Jahrzehnt verletzt zu werden.

Der Nachhaltigkeitsfaktor und die Rentenbesteuerung gefährden langfristig die Funktion der Rentenversicherung: Ihre Aufgabe ist die Sicherung einer Leistung, die einen wesentlichen Beitrag zur Lebensstandardsicherung im Alter zu erbringen hat sowie Altersarmut vermeiden helfen soll.

Um künftig das heutige Grundsicherungsniveau zu überschreiten, wären über 35 Jahre Versicherungszeit mit durchschnittlichem Einkommen notwendig. Da das Sozialhilfe- und das Grundsicherungsniveau an die Rentenentwicklung gekoppelt sind, wird der Umfang der Fürsorge des Staats für die Schwächsten in der Gesellschaft ebenfalls verringert. RentnerInnen (aber auch Sozialhilfe- und GrundsicherungseempfängerInnen) werden hinter der allgemeinen Wohlstandsentwicklung zurückfallen. Dies stellt das die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Rentensystems in Frage. Deshalb darf das Sicherungsniveau nicht so stark sinken, wie dies der vorgesehene Nachhaltigkeitsfaktor und die Rentenbesteuerung bewirken würden und wie dies die Aufgabe der Niveausicherungsklausel erst ermöglicht.

Der Verzicht auf eine Sicherungszusage in der gesetzlichen Rentenversicherung wiegt auch deswegen so schwer, weil die Bundesregierung gleichzeitig den Menschen mehr kapitalgedeckte Altersvorsorge abverlangt. Entscheidungen über die notwendige private Vorsorge können die Menschen aber nur treffen, wenn sie auf eine verlässliche, kalkulierbare gesetzliche Rentenversicherung aufbauen können. Verzichtet der Gesetzgeber auf die Zusage eines Sicherungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung, kommen für die Menschen zu den Kapitalmarktrisiken noch Risiken hinzu, die aus den Neuregelungen zur gesetzlichen Rentenversicherung resultieren.

Die Aufgabe der Sicherungsklausel nimmt der Rentenleistung jegliche Planbarkeit. Die gesetzliche Rentenversicherung muss aber auch in Zukunft verlässlich sein. Deshalb hält der DGB ein verbindliches, aussagekräftiges Rentenniveau für notwendig. Dabei darf das Sicherungsniveau nicht unter das Niveau abfallen, das durch die Maßnahmen der Rentenreform 2001 bis zum Jahr 2030 ohnehin erreicht wird.

Der DGB schlägt vor, für die Niveausicherungsklausel eine Betrachtung zu wählen, bei der sowohl bei den Einkünften der RentnerInnen als auch bei dem der Aktiven die Steuerbelastung außer Acht gelassen, die Belastung mit Sozialabgaben jedoch berücksichtigt wird. Das heißt: Die Brutto-Standardrente wird um die Sozialabgaben vermindert und ins Verhältnis mit dem Brutto-Durchschnittsentgelt der Aktiven gesetzt, das ebenfalls um die Sozialabgaben vermindert wird.

Rentenniveau vor Steuern: Berechnung

Standardrente (brutto) - (Beitragssatz KVdR + PfVdR) x Standardrente (brutto)

Durchschnittsentgelt (brutto) – (Beitr.satz GRV + GKV + PfV + AloV) x Durchs.entgelt (brutto)

Bundesvorstand

Seite 8 von 12

Das Bundesministerium hat bislang auf eine detaillierte Betrachtung der Verteilungswirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors und der weiteren Leistungseinschränkungen verzichtet. Offensichtlich ist, dass Personen, deren Alterseinkünfte vor allem auf gesetzlichen Renten beruhen, stärker durch den Nachhaltigkeitsfaktor belastet sein werden als solche, die im Alter auch auf andere Einkommensquellen zurückgreifen können. Zu ersteren zählen insbesondere auch Frauen, da sie auch weiterhin geringere kapitalgedeckte Rentenanwartschaften besitzen werden und in höherem Maße als Männer auf die Hinterbliebenenversorgung der gesetzlichen Rentenversicherung angewiesen sein werden. Deshalb ist das Ergebnis der gleichstellungspolitischen Relevanzprüfung – die geplanten Maßnahmen hätten keine gleichstellungspolitischen Auswirkungen – in hohem Maße fragwürdig.

b. Orientierung der Rentenanpassungsformel an der beitragspflichtigen Bruttolohnund Gehaltssumme

Die bisherige Berechnungsbasis für die Rentenanpassungen – die Einkommensentwicklung aller abhängig Beschäftigten – soll umgestellt werden auf die Entwicklung nur der versicherungspflichtigen Einkommen von Arbeitnehmern. Damit bleibt die Entwicklung der Einkommen von Beamten und der Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze außen vor. Allerdings sieht die Regelung vor, dass auch die Entwicklung von Einkommen von in der Rentenversicherung versicherten Selbständigen außen vor bleibt. Dies könnte dann zu Verzerrungen führen, wenn der Strukturwandel in der Arbeitswelt sich weiter verstärkt und die Zahl der Selbständigen – insbesondere der "prekär Selbständigen" – zunimmt.

Die Nichtberücksichtigung von versicherten Selbständigen ist insbesondere auch deshalb zu kritisieren, weil geringfügig Beschäftigte hingegen berücksichtigt werden. Erhöht sich deren Zahl bzw. deren Anteil an der Gesamtzahl der Versicherten, führt dies zu einer Dämpfung der Entwicklung der versicherungspflichtigen Einkommen.

Deshalb fordert der DGB, die vorgeschlagene Berechnungsbasis auf ihre Plausiblität zu überprüfen und die Entwicklung der versicherten Einkommen umfassend zu berücksichtigen.

Es wird durch die Neuregelung insgesamt sichergestellt, dass RentnerInnen bei der Einkommensentwicklung nicht besser gestellt werden als die BeitragszahlerInnen – aber auch nicht schlechter. Damit kann verhindert werden, dass Beitragssatzsteigerungen deswegen notwendig werden, weil sich die nicht-versicherungspflichtigen Einkommen abhängig Beschäftigter wesentlich positiver entwickeln als die versicherungspflichtigen Einkommen.

Die Umstellung der Berechnungsbasis ist somit systematisch gut begründet. Jedoch ist offensichtlich, dass die Neuregelung nicht wegen der systematischen Stringenz getroffen wird, sondern weil die Bundesregierung sich dadurch Einsparungen erhofft. Immerhin wird geschätzt, dass diese Regelung langfristig bis zu 0,3 Beitragspunkten einspart. Es ist bislang keine Folgenabschätzung bekannt, wie stark diese Regelung sich auf künftige Rentenanpassungen auswirken wird.

zu Nr. 13 (§ 74 SGB VI) i.V.m. Nr. 51 Buchstabe b (§ 263): Abschaffung der bewerteten Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung

Die Grundsatzentscheidung, ab 2009 die Renten erhöhende Bewertung dieser Anrechnungszeiten zu beenden, kann vom DGB nicht mitgetragen werden. Die geplanten Über-

Bundesvorstand

Seite 9 von 12

gangszeiten sind bei weitem zu kurz; immerhin geht es um eine Rentenkürzung von monatlich fast 60 Euro. Diese Kürzung trifft nicht nur gut verdienende AbsolventInnen von Universitäten, sondern trifft z. B. ebenso Fachhochschüler, die in sozialen Berufen arbeiten und nur durchschnittliche Einkommen beziehen.

a. Die völlige Abschaffung der Bewertung für Zeiten mit einer schulischen Ausbildung ist rechtlich bedenklich.

Mit den Anrechnungszeiten sollen Beiträge ersetzt werden, die wegen in der Person des Versicherten liegenden besonderen Umstände nicht gezahlt werden können. Dieser Ausgleich erfolgt also, weil die Versicherten für eine bestimmte Zeit gehindert waren, einer versicherungspflichtigen Tätigkeit nachzugehen und Pflichtbeiträge zu leisten.

Es ist zu fragen, ob die geplante Regelung der Schutzbereich von Art. 14 und der Vertrauensschutz verletzt. Denn Schutzobjekte sind nicht nur einzelne Elemente wie Beitragszeiten oder beitragsfreie Zeiten, sondern erfasst wird die gesamte rentenversicherungsrechtliche Position des Versicherten. In diese wird durch den völligen Wegfall der Bewertung ab 2009 nachteilig eingegriffen.

Da bereits durch Rechtsänderungen 1992 Kürzungen der schulischen Anrechnung vorgenommen und weitere Kürzungen 1997 wirksam wurden, sind zu diesen Fragen bereits Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig.

Ebenso bedenklich ist die Bevorzugung von Auszubildenden und von Besuchern von Fachschulen bzw. berufsbildenden Maßnahmen gegenüber Abiturienten bzw. Hochschulbesuchern. Während bei ersteren noch eine Anerkennung von Ausbildungszeiten stattfindet (durch Bewertung von Anrechnungszeiten bzw. durch Höherwertung von Ausbildungsvergütungen), wird sie bei letzteren abgeschafft. Nach Auffassung des DGB stellte die Gleichbehandlung der Ausbildungsarten, wie sie im bisherigen System stattfand, den richtigen Weg dar.

b. Vertrauensschutz

Zwar legt der Gesetzentwurf eine monatliche Abschmelzung der Bewertung für die Zeit von Januar 2005 bis Dezember 2008 fest, sodass die Wirkungen der völligen Abschmelzungen erst ab dem Jahr 2009 eintreten. Diese Regelung ist im Hinblick auf den Schutzbereich des Art. 14 GG und unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes bedenklich.

Gegenstand des Schutzes des Art. 14 GG sind auch Anwartschaften. Dass die Anwartschaften in der Rentenversicherung zu diesem Schutzbereich gehören, hat bereits mehrmals das Bundesverfassungsgericht (u.a. BVerfGE 22, 241, 253) bestätigt. Zwar sind Veränderungen der rechtlichen Lage nicht ausgeschlossen, sie bedürfen aber einer besonderen Rechtfertigung, wenn die Anwartschaften sich bereits verfestigt haben und auch eine andere Absicherung für Versicherte nicht mehr möglich ist.

Von einer verfestigten Anwartschaft bei der Rentenversicherung ist auszugehen, wenn die Wartezeiten erfüllt sind. Davon, dass die rentennahen Jahrgänge die Wartezeit erfüllt haben und auch nicht mehr in Lage sind, anderweitig Vorsorge für den Wegfall der bewerteten Anrechnung zu treffen, ist auszugehen.

Bundesvorstand

Seite 10 von 12

Rentennahe Jahrgänge sind danach aber nicht nur Versicherte, die in den nächsten vier Jahren das Vollrecht der Rente erreichen, sondern alle Versicherten ab dem 54. Lebensjahr.

Es ist außerdem davon auszugehen, dass die meisten der heutigen 55-jährigen Versicherten aufgrund ihrer Erwerbsbiografie auf die solidarisch getragene Altersversorgung angewiesen sind. Eine private Vorsorge stand in den meisten Fällen im Hintergrund. Erst durch die Entwicklung der letzten Jahre wird die private Vorsorge für das Alter – auch durch die so genannte Riester-Rente – vom Staat gefördert.

Es muss davon ausgegangen werden, dass die heutigen 55-Jährigen eine derartige private Vorsorge nicht getroffen haben.

Der Wegfall der Bewertung führt daher zu einer Rentenminderung für Versicherte ab dem 55. Lebensjahr, deren Nachteile nicht mehr ausreichend kompensiert werden können. **Daher sind zumindest längere Übergangsfristen einzuräumen.**

Zu Nr. 23 (§ 158) i.V.m. Nr. 33 (§ 216): Nachhaltigkeitsrücklage

Durch die Schaffung eines oberen Zielwerts für die Schwankungsreserve bzw. Nachhaltigkeitsrücklage von 1,5 Monatsausgaben wird es der Rentenversicherung ermöglicht, in Aufschwungphasen größere Finanzreserven aufzubauen. Die vorgeschlagene Regelung kann dazu führen, dass die Beitragssatzentwicklung sich stabilisiert und nicht auf jede kurzfristige Erholung mit einer Beitragssenkung reagiert werden muss.

Eine ausreichende Schwankungsreserve macht die Rentenversicherung unabhängig gegenüber kurzfristigen Finanzhilfen des Bundes. Zu Zeiten, als diese Schwankungsreserve noch mehrere Monatsausgaben betrug, konnten auch konjunkturelle Abschwünge und die damit verbundenen Beitragsverluste mittelfristig aufgefangen werden. Das heißt, eine hohe Schwankungsreserve wirkt in wirtschaftlichen Abschwungphasen antizyklisch, da sie Beitragssteigerungen verhindert und dem Markt über die Rentnerinnen-Einkommen Nachfrage zuführen kann. Denkbar wäre aus unserer Sicht auch ein noch größerer Spielraum. Je größer das Finanzpolster, um so länger können die Beiträge bei verschlechterter Einnahme- oder Ausgabesituation stabil gehalten werden.

Zu Nr. 41 (§ 237): Anhebung der Altersgrenze für die vorzeitige Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass für Versicherte, die ab dem 1. Januar 1946 bis zum 30. November 1948 geboren sind, das Alter für die vorzeitige Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit in Monatsschritten von 60 bis auf 63 erhöht wird. Für Versicherte, die ab dem 1.12.1948 geboren sind und die die Vertrauensschutzregelungen nicht nutzen konnten, ist eine Inanspruchnahme nur noch ab dem 63. Lebensjahr möglich. Die Abschläge berechnen sich während und nach der Übergangszeit jeweils auf das gesetzliche Rentenalter 65 Jahre.

Praktisch bedeutet dies: Ein heute 54Jähriger kann nicht mehr mit 55 in Altersteilzeit gehen, um dann mit 60 Altersrente nach Altersteilzeit zu beziehen – wenn er nicht unter die Regelungen zum Vertrauensschutz fällt. Die Bundesanstalt für Arbeit fördert die Altersteilzeit

Bundesvorstand

Seite 11 von 12

längstens für sechs Jahre. Voraussetzung ist zudem, dass der Arbeitnehmer danach in Rente gehen kann. Somit wird der heute 54Jährige frühestens mit 57 in Altersteilzeit gehen können.

a. Vertrauensschutz:

Im neu eingefügten § 237 Abs. 6 wird der Vertrauensschutz geregelt. Der Vertrauensschutz sichert für einen Kreis der Versicherten, die zum Stichtag bestimmte Voraussetzungen erfüllt haben zu, dass die Altersgrenze nicht angehoben wird.

Vertrauensschutz haben alle Personen, die bis zum 31.12.1951 geboren sind (für Jüngere gibt es die Rente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit ohnehin nicht mehr) und am 1. Januar 2004 arbeitslos waren, oder

- 1) deren Arbeitsverhältnis aufgrund einer Kündigung oder Vereinbarung, die vor dem 1. Januar 2004 erfolgt ist, nach dem 31.12.2003 beendet worden ist, oder
- 2) vor dem 1. Januar 2004 Altersteilzeitarbeit im Sinne der §§ 2 und 3 Abs. 1 Nr. 1 des Altersteilzeitgesetzes vereinbart haben
- 3) oder Anpassungsgeld für entlassene Arbeitnehmer des Bergbaus bezogen haben.

Für den so beschriebenen, engen Personenkreis gilt, dass sie weiterhin ab 60 die Rente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit in Anspruch nehmen können.

b. Bewertung

Der DGB erkennt an, dass die Bundesregierung auf die Forderung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden eingegangen ist und den Vertrauensschutz im Vergleich zum Referentenentwurf deutlich ausgeweitet hat. Der DGB hätte sich zwar gewünscht, die jetzige Rechtslage beizubehalten. Schließlich muss das Altersteilzeitgesetz aufgrund § 1 Abs. 2 AtG bis Ende 2009 ohnehin evaluiert und ggf. novelliert werden. Die Befristungsregelung für das Altersteilzeitgesetz waren auf die in den nächsten Jahren zu erwartenden höheren Schulabgängerzahlen ausgerichtet. Sie sollten durch die Altersteilzeit älterer ArbeitnehmerInnen bessere Chancen auf einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz erhalten. Der geplante Vertrauensschutz hat allen, die noch in den Genuss der Rente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit kommen können (allen Personen einschließlich des Geburtsjahrgangs 1951), bis zum 31. Dezember 2003 ermöglicht, die Chance zum vorzeitigen Ruhestand zu wahren. Die Umsetzung von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen ist damit für den eng beschriebenen Personenkreis gesichert, die bis zum 31. Dezember 2003 noch Dispositionen getroffen haben.

Der DGB schlägt vor, die Frist, bis zu der die Betroffenen Entscheidungen über Altersteilzeit oder über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses treffen müssen, bis zum 30. April 2004 zu verlängern. Dann könnten auch die ArbeitnehmerInnen, die nicht ausreichend oder nicht rechtzeitig genug über die anstehenden Veränderungen informiert waren, noch in den Genuss der noch geltenden Regeln kommen. Aus Sicht des DGB wäre eine solche Verlängerung der Frist eine Frage der Fairness.

Der DGB hat den Paradigmenwechsel mitgetragen, dass Gesetzgeber und Sozialpartner handeln müssen, um das tatsächliche Rentenalter an die gesetzliche Regelaltersgrenze von

Bundesvorstand

Seite 12 von 12

65 Jahren anzunähern. Klar ist aber auch, dass die Verbesserung der allgemeinen Arbeitsmarktlage und die Schaffung von Arbeitsplätzen den Schlüssel hierzu darstellt. Erst dann werden andere Maßnahmen greifen.

Der DGB ist bereit, an der Beendigung der Frühverrentungspraxis mitzuwirken. Gefordert sind Maßnahmen, die die Arbeitsbedingungen so umgestalten, dass mehr Menschen in die Lage versetzt werden, bis zum Alter von 65 zu arbeiten. Dabei müssen die Sozial- und Betriebspartner tätig werden: Zu den wichtigsten Ansatzpunkten gehören eine altersangepasste Arbeitsplatzgestaltung, systematische altersgerechte Qualifizierung, eine betrieblich flexible und den individuellen Wünschen entsprechende Arbeitszeitgestaltung, Arbeitsschutzbedingungen und insbesondere eine auf Prävention ausgerichtete betriebliche Gesundheitspolitik.

Der DGB lehnt eine Politik ab, die den Druck auf die älteren Beschäftigten ständig erhöht, ohne aber für neue Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen.

VOLKSSOLIDARITÄT

Bundesverband e.V.

Volkssolidarität Bundesverband e.V.* Alte Schönhauser Str. 16 * 10119 Berlin

Telefon 030-27897-0 Fax: 030-27593959 E-Mail:

bundesverband@volkssolidaritaet.de

www.volkssoldaritaet.de

06.02.2004

(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0474 vom 09.02.04

15. Wahlperiode

Deutscher Bundestag Vorsitzender des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung Herrn Klaus Kirschner Platz der Republik

11011 Berlin

Berlin, 06. Februar 2004

Stellungnahme der Volkssolidarität Bundesverband e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) der Fraktionen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN (Bundestags-Drs. 15/2149)

Sehr geehrter Herr Kirschner,

mit diesem Schreiben übermittle ich Ihnen die Stellungnahme der Volkssolidarität Bundesverband e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz).

Wie Sie der Stellungnahme entnehmen können, lehnt die Volkssolidarität den Gesetzentwurf ab, weil er einseitig auf die Absenkung des Renteniveaus für heutige und künftige Rentner ausgerichtet ist.

Wir bedauern, dass erneut die Chance vergeben wurde, eine Vorgabe für die Angleichung des Rentenwertes Ost an den Rentenwert West in einem überschaubaren Zeitraum in den Gesetzentwurf aufzunehmen.

Wir bitten Sie, die Positionen unseres Verbandes im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen. Daher bitte ich Sie, die beigefügte Stellungnahme allen Mitgliedern des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung zur Kenntnis zu geben.

Gern stehen wir Ihnen für weitere Beratungen und Anhörungen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Bernd Niederland Bundesgeschäftsführer

Die beigefügte Stellungnahme hat folgenden Verteiler:

- Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung, Frau Ulla Schmidt
- Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Frau Renate Schmidt
- Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Herrn Dr. Manfred Stolpe

VOLKSSOLIDARITÄT

Bundesverband e.V.





Telefon 030-27897-0 Fax: 030-27593959 E-Mail:

bundesverband@volkssolidaritaet.de

www.volkssoldaritaet.de

06.02.2004

Stellungnahme der Volkssolidarität Bundesverband e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) der Fraktionen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN (Bundestags-Drs. 15/2149)

I. Grundsätzliche Positionen zur Alterssicherung

Die Volkssolidarität setzt sich dafür ein, die Rentenversicherung als wichtigste Säule des sozialstaatlichen Alterssicherungssystems im Interesse aller Generationen zu stärken und zukunftssicher zu machen¹.

Für uns heißt das insbesondere:

- 1. der gesetzlichen Rentenversicherung die Grundprinzipien des In sind Die Generationenvertrages zu bewahren und weiter zu entwickeln. Lebensstandardsicherung als grundlegendes sozialpolitisches Ziel darf nicht aufgegeben werden.
- 2. Wir setzen uns dafür ein, die gesetzliche Rentenversicherung so weiter auszubauen, dass das Armutsrisiko im Alter und bei Erwerbsminderung weitgehend ausgeschlossen wird, insbesondere durch Regelungen für besonders benachteiligte Gruppen.
- 3. Die Einnahmebasis der umlagefinanzierten paritätischen Rentenversicherung muss verbreitert werden. Grundsätzlich soll die beitrags- und lohnbezogene Dynamik für die Rentenleistung und für die Anpassung beibehalten werden. Die Belastung durch den demografischen Faktor muss auch künftig durch einen Bundeszuschuss ausgeglichen werden.
- 4. Rentengerechtigkeit im Osten ist für uns ein unverzichtbarer Bestandteil einer solidarischen gesetzlichen Rentenversicherung. Wir fordern die weitere schrittweise

¹ Siehe auch "Sozialpolitische Positionen der Volkssolidarität (Diskussionsmaterial)", März 2003, veröffentlicht unter www.volkssolidaritaet.de

Anhebung des aktuellen Rentenwertes Ost auf der Grundlage eines nachvollziehbaren Stufenplanes.

II. Zur Zielstellung des Gesetzentwurfs

Ausgehend von den o. a. Grundpositionen der Volkssolidarität zur Alterssicherung kommt die Volkssolidarität zu folgender Gesamtbewertung des Gesetzentwurfs für ein Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz:

1.
Die Volkssolidarität hält den Ansatz des Gesetzentwurfs für falsch, einer ungünstigen demografischen Entwicklung vorrangig mit einer Absenkung des Rentenniveaus zu begegnen. Die Erosion der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung ist auf ein wesentlich breiteres Spektrum von Ursachen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Die finanzielle Basis der Alterssicherung muss durch langfristige, gezielte Maßnahmen von Politik und Wirtschaft konsolidiert werden.

Die Autoren des Gesetzentwurfs betonen die Notwendigkeit, für die gesetzliche Rentenversicherung ein wirtschaftlich stabiles Fundament zu sichern, damit sie auch künftig finanzierbar bleibe. Neue Herausforderungen, insbesondere gestiegene Rentenlaufzeiten und die ungünstige Entwicklung im Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentenbeziehern, würden dazu führen, dass die langfristige Sicherung der Rentenfinanzen nicht mehr als ausreichend angesehen werden könne. Um die Generationengerechtigkeit zu gewährleisten und die Jüngeren nicht zu überfordern müssten jedoch die Beiträge stabil bleiben. Daher sei es notwendig, auf der Leistungsseite der gesetzlichen Rentenversicherung "weitere Schritte mit Langzeitwirkung" zu gehen und Möglichkeiten zur "eigenverantwortlich ergänzenden Altersvorsorge" zu gewährleisten. Als Lösung wird die Einführung eines "Nachhaltigkeitsfaktors" in den Vordergrund gestellt, der unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Beitragszahlern und Rentenbeziehern zu einer langfristigen Absenkung des Bruttorentenniveaus führen soll.

Aus Sicht der Volkssolidarität ist es zwar zutreffend, dass sich die Rentenlaufzeiten verlängert haben und mit dieser Tendenz auch in Zukunft zu rechnen ist. Ebenso ist es zutreffend, dass die absehbare demografische Entwicklung zu einer eher ungünstigen Verschiebung im Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsbeziehern führen wird. Damit folgt diese Verschiebung in der Grundtendenz den Prognosen für die Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen, die für den Zeitraum bis zum Jahre 2050 voraussagen, dass der Anteil der Kinder und Jugendlichen kontinuierlich absinkt, während der Anteil der Älteren wächst². Allerdings sind die weiten Zeithorizonte solcher Prognosen sowie schwer vorhersehbare Tendenzen auch ein Hinweis darauf, dass für die Präzision solcher wissenschaftlicher Vorhersagen Grenzen gesetzt sind.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass selbst eine ungünstige demografische Entwicklung nicht ausweglos geduldet und auf jegliche Mechanismen des gesellschaftlichen Gegensteuerns verzichtet werden muss. **Gerade für längere**

4

² Siehe "Wie alt ist Deutschland? – Ein Blick auf 100 Jahre Bevölkerungsentwicklung", in Informationsdienst Altersfragen(Hrsg. Deutsches Zentrum für Altersfragen), Heft 01, Januar/Februar 2004, S. 2 ff.

Zeiträume machen wir geltend, dass es nicht darum gehen kann, Belastungen für die jüngere Generation durch Einschnitte im Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung zu vermeiden, solange nicht auch andere Steuerungsmöglichkeiten gezielt genutzt werden.

Verteilungsgerechtigkeit als Voraussetzung für Generationengerechtigkeit herstellen

Einer Überforderung der jüngeren Generation sollte insbesondere durch Lebens- und Arbeitsbedingungen entgegengewirkt werden, die verläßliche Zukunftsperspektiven ermöglichen. Die Zunahme der Armut unter Kindern und Jugendlichen, fehlende Betreuungsmöglichkeiten in Kinder- und Jugendeinrichtungen, eingeschränkter Zugang zu Bildung, fehlende Ausbildungsplätze, anhaltende Massenarbeitslosigkeit und ein sich weiter ausbreitender Niedriglohnsektor sind Erscheinungen, die größere Teile der nachwachsenden Generationen in existentielle Schwierigkeiten bringen.

Für eine wachsende Zahl von Menschen sind die Spielräume geringer geworden, sich durch höhere Qualifikation, eine weitgehend kontinuierliche Erwerbsbiographie und systematische Vorsorge aus eigener Kraft heraus einen Lebensstandard zu erarbeiten, der auch im Rentenalter mehr als nur eine an der Sozialhilfe orientierte Grundsicherung ermöglicht. Mit der Umsetzung der Agenda 2010 ist zu erwarten, dass sich diese Entwicklung weiter verschärft.

Wer den Generationenvertrag bewahren will, kann nicht daran vorbei, dass die eigentlichen Ursachen für die anhaltende Finanzschwäche in den sozialen Sicherungssystemen – auch bei der Rente – von der ungerechten Verteilung von Vermögen und Einkommen innerhalb der Generationen ausgehen. Daher fordern wir, große Vermögen und hohe Einkommen stärker zu belasten, bevor erneut Einschnitte im Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung vorgenommen werden.

Gleichzeitig müssen die familienpolitischen Anstrengungen verstärkt werden, Familien mit Kindern und Alleinerziehende umfassender zu unterstützen.

Grundlagen der Beitragsbemessung ausweiten

Die rein lohnbasierte Beitragsbemessung reicht nicht aus, um eine solidarische gesetzliche Rentenversicherung auf solider finanzieller Grundlage zu gewährleisten.

- Längerfristig sollten bei der Beitragsbemessung für die gesetzliche Rentenversicherung zusätzliche Einkunftsarten berücksichtigt werden (z. B. aus Kapitaleinkünften, Mieten, Pachten), sofern diese Einkünfte bestimmte Freibeträge überschreiten.
- Eine langfristig angelegte **Überführung** der ohnehin kaum noch finanzierbaren **Beamtenpensionen** in die gesetzliche **Rentenversicherung** sollte zu einer Harmonisierung des Systems der Alterssicherung beitragen. Dabei ist der Bestandsschutz für erworbene Ansprüche zu gewährleisten.
- Die schrittweise *Einbeziehung weiterer Bevölkerungsgruppen in die gesetzliche Rentenversicherung* (Selbständige, Freiberufler, Abgeordnete, Minister) könnte ebenfalls dazu beitragen, die Finanzierungsgrundlage zu verbreitern.
- Durch eine **Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen** ggf. sogar durch die Aufhebung sollte gesichert werden, dass auch höhere Einkommen entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verstärkt zur Finanzierung herangezogen werden, ohne dass damit automatisch

entsprechend höhere Leistungen verbunden sein müssen (Abgehen vom Äquivalenzprinzip unter rechtlich gesicherten Bedingungen).

Einnahmebasis durch Belebung Binnenkonjunktur und neue Arbeitsplätze für Ältere stärken

Die Finanzbasis der heutigen Rentenversicherung beruht auf Beiträgen aus Löhnen und Gehältern – weitgehend paritätisch durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber³ bezahlt. Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit ist in den letzten Jahren die wichtigste Ursache für den Rückgang der Beitragseinnahmen in der gesetzliche Rentenversicherung. Der Verlust von 392.000 Erwerbsarbeitsplätzen allein im Jahre 2003 verdeutlicht die damit verbundenen Ausfälle für die sozialen Sicherungssysteme, die gesetzliche Rentenversicherung eingeschlossen.

Die Politik ist gefordert, der Erosion der Beitragseinnahmen durch Maßnahmen zur Belebung der Binnenkonjunktur und damit zur Schaffung neuer, versicherungspflichtiger Arbeitsplätze entgegenzuwirken. Dazu gehören ferner Maßnahmen, die die Beschäftigung und Einstellung älterer Arbeitnehmer (50 +) in den Unternehmen massiv fördern und ihnen wieder eine existenzsichernde Erwerbs-Perspektive ermöglichen. Dazu regt die Volkssolidarität regionale Zielvereinbarungen auf Landesebene an, die durch die Bundesregierung gefördert werden sollten.

2. Die Volkssolidarität lehnt das Vorgehen der Initiatoren des Gesetzentwurfs ab, den Rentnerinnen und Rentner sowie den rentennahen Jahrgängen weitere Belastungen aufzubürden.

Die Volkssolidarität hat bereits in ihrer Stellungnahme zum Zweiten und Dritten SGB VI – Änderungsgesetz (Bundestags-Drs. 15/1830 und 15/1831)⁴ auf die sozialen Zumutungen aufmerksam gemacht, die für viele Rentnerinnen und Rentner aus dem "Rentenpaket" und weiteren Maßnahmen der Bundesregierung entstehen. Angesichts der erheblichen Belastungen für die Mehrheit der Rentnerinnen und Rentner hat die Volkssolidarität diese Einschnitte als reale Rentenkürzungen abgelehnt.

In besonderem Maße sind die Rentnerinnen und Rentner in den neuen Bundesländern betroffen, wobei folgende Faktoren zu berücksichtigen sind:

1. Rentnerinnen und Rentner wurden bereits mit der "Riester-Rentenreform" belastet. Durch die Aussetzung der Rentenanpassung im Jahre 2004 und die Belastung mit dem vollen Beitragssatz der Pflegeversicherung ab 01.04.2004 haben sie reale Einkommenskürzungen zu tragen. Im Unterschied zu den Arbeitnehmern profitieren sie nicht von der vorgezogenen Steuerreform. Insbesondere für viele "Kleinrentner" entstehen durch die am 01. Januar 2004 in Kraft getretene Gesundheitsreform zusätzliche soziale Härten, die vielfach kaum noch zumutbar sind.

⁴ Mit Schreiben des Bundesgeschäftsführers der Volkssolidarität, Dr. B. Niederland, an den Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung, Herrn K. Kirschner, vom 31.10.2003

³ Mit der "Riester-Rentenreform" wurde die paritätische Basis zugunsten der privaten Altersvorsorge verlassen

- 2. Der Gesetzentwurf für ein Alterseinkünftegesetz (Bundestags-Drs. 15/2149) lässt befürchten, dass auch aus dieser Richtung in den nächsten Jahren zusätzliche Einkommenseinbußen auf Rentnerinnen und Rentner zukommen.
- 3. Der "Alterssicherungsbericht 2001" (Bundestags-Drs. 14/7640 vom 23.11.2001) weist darauf hin, dass für 93 Prozent der über 65-Jährigen in den neuen Bundesländern Altersicherungsleistungen aus eigenen Ansprüchen bzw. aus Ansprüchen des Ehepartners die einzige Quelle der Altereinkünfte darstellen. Andere Einkommen (Erwerbstätigkeit, Vermögenseinkünfte, sonstige) spielen kaum eine Rolle. Wenn sie dennoch vorhanden sind, handelt es sich um geringfügige Beträge. Im Osten entfallen 91 Prozent des Haushaltseinkommens auf Alterssicherungsleistungen, in erster Linie der gesetzlichen Rentenversicherung.

Praktisch bedeutet das, dass Entscheidungen zur Rente sich im Osten wesentlich stärker auf die Einkommenssituation der Rentnerinnen und Rentner auswirken, als dies in den alten Bundesländern mit einer anderen Struktur der Alterseinkommen der Fall ist.

- 4. Es kommt hinzu, dass sich für mehr als ein Viertel der Rentnerinnen und Rentner im Osten die jährliche Rentenanpassung seit Jahren de facto nicht in höheren Zahlbeträgen auswirkt, da seit 1996 die sogenannten Auffüllbeträge "abgeschmolzen" werden. Die große Mehrheit der Rentner im Osten verfügt auch nicht über größere Vermögenswerte, die bei Belastungen, wie jetzt mit der "Gesundheitsreform" und mit Erhöhungen bei Mieten, Energie, Wasser und Verkehrstarifen, zum Ausgleich eingesetzt werden können.
- 5. Bekanntlich liegt der Rentenwert Ost immer noch 12 Prozent hinter dem entsprechenden Rentenwert West, ohne dass bisher eine klare Perspektive für eine Angleichung von der Politik vorgegeben wird. Der Verweis auf nominell hohe Zahlbeträge bei Rentnerinnen und Rentnern im Osten kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass diesen Beträgen eine entsprechend hohe Anzahl von Arbeitsjahren zugrunde liegt. Dieser Umstand kann nicht den Betroffenen angelastet werden und einen anhaltenden Zustand der Ungerechtigkeit rechtfertigen. Durch die im Jahre 2004 ausbleibende Rentenanpassung wird die Angleichung des Rentenwerts Ost an den Rentenwert West weiter in die Ferne gerückt.
- 6. Aussagen, denen zufolge die Netto-Einkommen von Rentner-Ehepaaren im Osten höher seien als in den alten Bundesländern, sind nachweislich falsch. Dem Rentenversicherungsbericht 2003 ist zu entnehmen (siehe dort Seite 55), dass die durchschnittlichen Nettoeinkommen von Rentnerehepaaren im Osten 1999 gut 10 Prozent niedriger als in den alten Bundesländern lagen. An dieser Situation dürfte sich seitdem wenig geändert haben.
- 7. Zunehmende Sorge bereitet, dass der überdurchschnittlich hohe Anteil von älteren Langzeitarbeitslosen und Frührentnern in Ostdeutschland tendenziell zu geringeren Alterseinkommen führt und so Altersarmut Vorschub leistet. In diesem Zusammenhang ist befürchten, dass die ab 2005 wirksam werdende Kürzung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld und die Umsetzung von "Hartz IV" längerfristig diese negativen Tendenzen verstärken, insbesondere in

den neuen Bundesländern. Schon jetzt ist zu beobachten, dass bei Neuanträgen für Altersrenten langjährige Arbeitslosigkeit zu erheblich geringen durchschnittlichen Zahlbeträgen führt. Hier ist zu erwarten, dass sich diese Tendenz künftig weiter ausprägt.

Aus diesen Gründen ist eine weitere Absenkung des Rentenniveaus, wie sie durch die Einführung eines im Gesetzentwurf vorgesehenen Nachhaltigkeitsfaktors bewirkt werden soll, für die Bestandsrentner, vor allem aber für die rentennahen Jahrgänge, abzulehnen.

3.
Die Volkssolidarität wendet sich dagegen, den mit der "Riester-Reform" eingeschlagenen Weg fortzusetzen, das Leistungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung zur Disposition zu stellen und nur noch einseitig Obergrenzen für die Beitragsstabilität zu fixieren.

Bisher galt die im § 154, Abs. 3 SGB VI festgelegte Niveausicherungsklausel, nach der die Bundesregierung bei einem Absinken des Nettorentenniveaus unter 67 Prozent verpflichtet ist, tätig zu werden. Diese sozialpolitisch begründeten Eckpfeiler der gesetzlichen Rentenversicherung soll gewährleisten, dass die gesetzliche Rente ihrer eigentlichen Funktion gerecht werden kann – die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards im Alter durch eine beitragsfinanzierte Lohnersatzleistung.

Im Zuge der mit dem Alterseinkünftegesetz (Bundestags-Drs. 15/2149) vorgesehenen Einführung einer nachgelagerten Besteuerung von Renten und Pensionen ist u. a. geplant, diese Niveausicherungsklausel aufzugeben, da mit dem Einsetzen der nachgelagerten Rentenbesteuerung ab 2005 jeder jährliche Rentenzugang ein anderes Nettorentenniveau aufweisen wird. Neben dieser – im ersten Moment scheinbar technischen – Begründung für die Aufgabe der Niveausicherungsklausel führt der vorgesehene Nachhaltigkeitsfaktor auch de facto dazu, dass das Nettorentenniveau von 67 Prozent noch vor Ende dieses Jahrzehnts unterschritten wird⁵.

Damit wird die gesetzliche Rente tendenziell abgesenkt und an das Niveau einer Grundsicherung herangeführt. Das Ziel, einen angemessenen Lebensstandard im Alter durch eine beitragsfinanzierte Lohnersatzleistung zu gewährleisten, tritt in den Hintergrund. Wer künftig nach 35 Jahren Versicherungszeit mit durchschnittlichem Einkommen nur eine Rente auf dem niedrigen Niveau der Grundsicherung erwarten kann, stellt berechtigt die Frage nach Sicherheit und Glaubwürdigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung. Wenn jedoch die Gewähr dafür fehlt, dass man mit eigenen Beiträgen eine zuverlässige Absicherung für das Alter erreichen kann, wird auch der Generationenvertrag in der gesetzlichen Rentenversicherung aufgelöst.

Dagegen bleibt im § 154, Abs. 3 SGBVI die Zielstellung gesetzlich festgeschrieben, dass der Beitragssatz bis zum Jahre 2020 bzw. bis zum Jahre 2030 jeweils 20 bzw. 22 Prozent nicht übersteigen soll.

5

⁵ Siehe z. B. Stellungnahme des DGB zum Gesetzentwurf für ein Alterseinkünftegesetz vom 26.01.2004

So wie bei den Beitragsätzen ein verlässlicher Rahmen erforderlich ist, muss aus Sicht der Volkssolidarität auch für die gesetzlich Renten-Versicherten ein verlässlicher Rahmen für die mit ihren Beiträgen erworbenen Leistungsansprüche festgelegt bleiben. Nur so kann der Generationenvertrag in der gesetzlichen Rentenversicherung bewahrt und weiter entwickelt werden.

Aus Sicht der Volkssolidarität ist es fragwürdig, bei Leistungsabsenkungen in der gesetzlichen Rentenversicherung immer wieder darauf zu verweisen, dass die Versicherten dann eben mehr private Vorsorge leisten müssten. Private Altersvorsorge kann nur denjenen erfolgreich Lebensstandardsicherung im Alter ermöglichen, die bei entsprechend hohen Einkünften die notwendigen Einzahlungen erbringen und ggf. Verluste verkraften können. Dies ist bei einem großen Teil der Bevölkerung jedoch nicht der Fall.

Private und betrieblliche Altersvorsorge können und sollen wichtige Ergänzungen zur gesetzlichen Rente sein. Die Volkssolidarität hält daran fest, dass eine verlässliche gesetzliche Rentenversicherung die Hauptsäule eines leistungsfähigen Alterssicherungsystems in Deutschland bleiben muss.

4.
Die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors führt langfristig zu einer Absenkung des Rentenniveaus, ohne dass strukturell bedingten Ursachen für Altersarmut entgegengewirkt wird. Die Volkssolidarität fordert daher Ausgleiche für besonders benachteiligte Gruppen, insbesondere für Frauen.

Mit der "Riester-Rentenreform" wurde bereits ein Mechanismus zur Absenkung des Rentenniveaus für den Zeitraum bis zum Jahre 2010 eingeführt. Mit der jetzt vorgesehenen Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors ab 2005 wird eine **zusätzliche** Absenkung des Rentenniveaus in Gang gesetzt.

Gegenwärtig hat Deutschland zwar keine massive und offensichtliche Altersarmut aufzuweisen. Aber dies bedeutet nicht, dass eine Entwicklung von Altersarmut auch künftig ausgeschlossen werden kann. Der Rentenversicherungsbericht 2003 lässt erkennen, dass schon heute etwa jeder dritte Rentner in der gesetzlichen Rentenversicherung einen monatlichen Gesamtzahlbetrag⁶ von weniger als 600 € erhält.

Unter den **Frauen** liegt dieser Anteil sogar bei 43,4 Prozent. Bundesweit sind dies rund 5 Millionen Frauen. Unterdurchschnittliche Entgelte während der Erwerbsphase, Unterbrechungen des Erwerbslebens aus familiären Gründen oder wegen Pflege von Angehörigen, Teilzeitarbeit, geringe Entlohnung oder Arbeitslosigkeit sind wesentliche Ursachen dafür, dass Frauen aus strukturellen Gründen in der Alterssicherung nach wie vor benachteiligt sind.

Darüber hinaus gibt es Personengruppen, die verstärkt von Altersarmut bedroht sind, insbesondere ältere **Langzeitarbeitslose** (siehe unter **2**., Punkt 7), **Geringverdiener** und **Menschen mit Behinderungen** (z. B. Beschäftigte in WfbM, bei Frühinvalidität). Diese Gruppen können auf Grund ihrer sozialen Situation in aller Regel nur geringe Ansprüche erwerben.

⁶ Angaben errechnet auf der Basis des Rentenversicherungsberichts 2003, S. 47 (Übersicht A 7)

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Schritte tragen dieser differenzierten Situation der Rentnerinnen und Rentner sowie der rentennahen Jahrgänge nicht Rechnung. Die Wirkung der vorgesehenen Maßnahmen auf die unteren Renteneinkommen wird nicht abgefangen, sondern je nach erworbenen Ansprüchen weitergegeben – mit der für alle wirksamen Tendenz der Absenkung des Rentenniveaus nach unten.

Die Volkssolidarität fordert daher dringend Schritte einzuleiten, um der Entwicklung von Altersarmut entgegenzuwirken. Dazu gehört aus unserer Sicht,

- die sozialen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung weiter auszubauen, einschließlich ihres Leistungsniveaus;
- die strukturelle Benachteiligung von Frauen abzubauen und zu beseitigen und ihre Alterssicherung zu verbessern (z. B. durch wesentlich höhere Bewertung von Kindererziehungszeiten, stärkerer Ausgleich für Teilzeitarbeit oder geringe Verdienste).

III. Zu wesentlichen Inhalten des Gesetzentwurfs

<u>Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors und Orientierung der Rentendynamik an die beitragspflichtige Bruttolohn- und Gehaltssumme</u>

Zusätzlich zu der o.a. grundsätzlichen Kritik an dieser Regelung ist auf folgende Probleme und offene Fragen hinzuweisen:

- Die Initiatoren des Gesetzentwurfs führen mit der Veränderung der Rentenanpassungsformel in §§ 68 und 255e SGB VI einen "Rentnerquotienten" ein, der das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern angemessen berücksichtigen soll. Damit könnten Verschiebungen im Verhältnis beider Gruppen so berücksichtigt werden, dass der zu bestimmende Rentenwert sinkt, falls sich das Verhältnis ungünstig für die Rentenversicherung entwickelt.
 - In diesem Zusammenhang ist es außerordentlich bedenklich, dass durch einen $Parameter\ \alpha$ ein Multiplikationsfaktor eingeführt wird, mit dem die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors festgelegt werden soll. Im Gesetzentwurf ist dafür der Wert 0,25 vorgegeben, der dazu führt, dass die Rentnerinnen und Rentner "mit einem Viertel an der Verschlechterung der Relation von Beitragszahlern zu Rentnern beteiligt" werden⁷, d. h. an der Absenkung des Rentenniveaus. Die Volkssolidarität lehnt es ab, dass auf diese Weise eine politische Stellschraube eingeführt werden soll, mit der künftig die Rentenhöhe weiter zuungunsten der Rentnerinnen und Rentner gesteuert werden kann. Damit würde die Bestimmung der Rentenhöhe noch weiter in die Abhängigkeit von der jeweiligen Kassenlage gedrängt.
- Die Orientierung an der beitragspflichtigen Bruttolohn- und Gehaltssumme für die jährliche Anpassung der Renten führt in der im Gesetzentwurf vorgesehenen Umsetzung dazu, dass die Berechnungsbasis für die jährlichen Rentenanpassungen weiter eingeengt wird. Eine positive wirtschaftliche Entwicklung würde sich bei Steigerungen geringer auswirken, dagegen zunehmende Arbeitslosigkeit und geringfügige Beschäftigung bei der Festsetzung der Steigerungsbeträge ein größeres Gewicht erhalten.

⁷ siehe Begründung, Seite 62

Die Volkssolidarität befürwortet daher eine Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

- Mit Artikel 1, Ziffer 46, wird der § 255a SGB VI "Aktueller Rentenwert (Ost)"neu gefasst. Dabei bleiben die Initiatoren des Gesetzentwurfs grundsätzlich bei der bisher praktizierten Systematik. Die Volkssolidarität bedauert es, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf erneut die Chance vergeben wird, wenigstens im Ansatz eine Zielsetzung für die Angleichung des Rentenwerts Ost in einem überschaubaren Zeitraum vorzugeben.

Anhebung der Altersgrenzen für den frühestmöglichen Beginn der vorzeitigen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit auf das 63. Lebensjahr

Diese Regelung lehnt die Volkssolidarität zum gegenwärtigen Zeitpunkt und in dieser Form entschieden ab.

Die Frühverrentungspraxis ist in erster Linie auf die systematischen Bestrebungen der Wirtschaft zurückzuführen, ältere Arbeitnehmer aus den Unternehmen "freizusetzen". Der öffentlich Dienst hat auf allen Ebenen über Jahre hinweg einen vergleichbaren Kurs mit ähnlichen Ergebnissen verfolgt. Politik und Wirtschaft haben die Kosten dieser Praxis den sozialen Sicherungssystemen, insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung und damit den Beitragszahlern, aufgebürdet, um sich selbst zu entlasten.

Deshalb muss die Frühverrentungspraxis vor allem durch eine andere Politik gegenüber den älteren Arbeitnehmern beendet werden – gesellschaftlich ebenso wie auf der Betriebsebene. Politik und Wirtschaft sollten daher gemeinsam entsprechende Programme initiieren und somit zu sozialer Innovation beitragen.

Der Gesetzentwurf setzt dagegen bei den Betroffenen an. Dies halten wir – trotz der Vertrauensschutzregelung – für falsch.

Eine Anhebung des frühesten Zeitpunkts für den Eintritt in Altersrente von 60 auf 63 Jahre ab 2006 hat die Wirkung, Rentenansprüche real zu kürzen, weil ältere Arbeitnehmer unter den gegenwärtigen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt praktisch keine Chancen für existenzsichernde Erwerbstätigkeit haben, schon gar nicht im Osten. Nach der Reduzierung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld auf maximal 12 Monate (bei über 55-jährigen Arbeitslosen auf höchstens 18 Monate) besteht in vielen Fällen die Gefahr, dass ältere Arbeitslose durch diese Anhebung der Altersgrenze für einen um bis zu drei Jahre längeren Zeitraum in den Bezug von Arbeitslosengeld II gedrängt werden.

Die Volkssolidarität plädiert dafür, die jetzt vorgesehene Anhebung der Altersgrenzen für den frühesten Rentenbeginn auf das 63. Lebensjahr frühestens im Jahre 2010 und nur unter der Voraussetzung einzusetzen, dass im Vergleich zur heutigen Situation eine nachweislich bessere Integration älterer Arbeitnehmer im Erwerbsleben erreicht wurde.

Einschränkung bewerteter Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung auf Fachschulen und berufsvorbereitende Maßnahmen und Begrenzung der Bewertung bzw. Höherbewertung von schulischen und beruflichen Ausbildungszeiten auf insgesamt höchstens 36 Monate

Diese Regelung führt für viele Versicherte der gesetzlichen Rentenversicherung zu deutlichen Rentenkürzungen und wird daher von der Volkssolidarität abgelehnt.

Die rentenrechtliche Berücksichtigung von Schul- und Hochschulausbildung nach dem 17. Lebensjahr als "unbewertete Anerkennungszeit" kann im Einzelfall eine Kürzung von bis zu 55 € monatliche Renteneinkünfte zur Folge haben. Damit werden Bildung und Qualifikation nicht nur für den Einzelnen, sondern auch gesellschaftlich entwertet. Ohnehin werden bereits heute Zeiten beruflicher Qualifikation (Weiterbildung, Zusatzstudium etc.) rentenrechtlich in den meisten Fällen zuungunsten der Betroffenen bewertet, da in diesen Zeiträumen nicht immer oder nur geringe Beiträge geleistet werden konnten.

Die im Gesetzentwurf angeführte Begründung, die Betroffenen hätten durch ihre akademische Ausbildung und damit einhergehende bessere Verdienstmöglichkeiten überdurchschnittliche Rentenanwartschaften aufbauen können, mag für eine Gesellschaft mit Vollbeschäftigung zutreffen. Sie ist jedoch lebensfremd und für diejenigen unzutreffend, die auf Grund von Arbeitslosigkeit, aus familiären Gründen oder wegen schlechter Bezahlung nicht die Möglichkeit zum Aufbau hoher Rentenanwartschaften hatten.

In der gesetzlichen Rentenversicherung sind auch gegenwärtig Leistungen geregelt, die nicht auf Beitragsleistungen beruhen, aber als ein wichtiger Bestandteil eines solidarischen Versicherungssystems als sozialpolitisch notwendig anerkannt und gewollt sind. Als ein Beispiel dafür steht die rentenrechtliche Anerkennung von Kindererziehungszeiten.

Deshalb setzt sich die Volkssolidarität dafür ein, dass aus dem Bundeszuschuss insbesondere solche Teile der gesetzlichen Rentenversicherung finanziert werden, die in einem Solidarsystem als sozialpolitisch erforderlich anerkannt werden. Dazu sollten auch Aufwendungen gehören, die dazu beitragen, die bisherigen Ausgleiche für Schul- und Studienzeiten nach dem 17. Lebensjahr zu erhalten.

Prof. Dr. Diether Döring

dienstlich:

Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt a. M. Mertonstraße 30 60325 Frankfurt am Main Tel. 069/77 20 21 Fax 069/ 7 07 34 69

E-Mail: D.Doering@em.uni-frankfurt.de

privat:

Holzhausenstraße 15 60322 Frankfurt a. M. Tel. 069/59 03 85

(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0476 vom 09.02.04

15. Wahlperiode

Schriftliche Stellungnahme

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) am 11.02.2004

1. Die Frage des Niveauzieles in der Alterssicherung nach Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors

Mit den Maßnahmen des Altersvermögensergänzungsgesetzes (AVmeG) ist bereits das "amtliche" Absicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung auf ein langfristiges Nettorentenniveau von mindestens 67 % nach 45 Versicherungsjahren reduziert worden. Dieses sollte nach garantiert werden. Das Bruttorentenniveau läge 2030 dann bei etwa 42 %. Die vom Altersvermögensgesetz (AVmG) gleichzeitig etablierte geförderte bzw. steuerbegünstigte Zusatzvorsorge soll diese Reduktion kompensieren oder – idealerweise – überkompensieren.

Dies wäre im Prinzip bei tatsächlicher Beteiligung der Versicherungspflichtigen im Rahmen der Entgeltumwandlung bzw. der "Riester-Förderung" nicht unrealistisch. Die Verwirklichung des nun vorgesehenen "Nachhaltigkeitsfaktors" wird das Bruttorentenniveau nach 45 Versicherungsjahren bis 2030 voraussichtlich auf etwa 40 % absenken. Es läge somit etwa 2 % niedriger als nach dem AVmeG. Dies schließt ein Fortgelten der im Rahmen der Alterssicherungsreform 2001 ausgehandelten Garantieklausel für das Nettoniveau aus. Die nettobezogene Garantieklausel würde auch deshalb unbeabsichtigte Effekte auslösen, da zunächst die Nettoentgelte durch schrittweise steuerliche Freistellung der Beiträge ansteigen, was zu formal zu niedrigeren Nettorentenniveaus führt. Zudem fallen auf längere Sicht infolge der schrittweisen Einbeziehung der Renten in die stärkere Besteuerung die Nettoniveaus für verschiedene Rentenzugangsjahre verschieden aus. Dies zwingt dazu, dass künftig Zielgrößen dieser Art nur noch brutto definiert werden können.

Eine Veränderung des Rentenanpassungsverfahrens entsprechend dem Vorschlag der Regierungskoalition, indem auf die Reduktionsmaßnahmen des AVmeG der "Nachhaltigkeitsfaktor" aufgesetzt wird, führt zu einem faktischen Verzicht auf ein allgemeines Sicherungsziel für die gesetzliche Rente. Klare Priorität erhält das Ziel der Vermeidung von Beitragssatzsteigerungen. Faktisch beginnt damit die bisherige Orientierung auf ein bestimmtes Absicherungsziel durch eine Systemvorstellung ersetzt zu werden, die tendenziell "beitragssatzdefiniert" ist. Auch, wenn eine Entscheidung für einen Vorrang der Beitragssatzstabilität in einer Situation mit hartnäckigen ungelösten Beschäftigungs- und Finanzproblemen begreiflich und richtig ist, sollte doch erkannt werden, dass ein wesentlicher Teil des Sozialstaatscharakters der GRV aufgegeben würde, wenn tatsächlich dauerhaft auf die Ausrichtung eines allgemeinen Sicherungszieles verzichtet würde. Dies gilt nicht zuletzt in Hinblick auf die Rolle der GRV innerhalb einer aus mehreren Säulen zusammengesetzten Alterssicherung. Gerade der richtigerweise mit dem AVmG gegebene Impuls für die Stärkung der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge für zu einer Ausweitung der ganz oder teilweise beitragsorientierten Elemente. Gerade unter dem Blickwinkel einer arbeitsteilig funktionierenden Alterssicherung müsste die GRV eine andere Rolle einnehmen, die den Versicherten mehr Berechenbarkeit bietet. Den völligen Verzicht auf eine neue Garantieklausel halte ich deshalb für einen Kunstfehler.

¹ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin 2003, S. 97/97 und 103/104.

Die Notwendigkeit, Alterssicherung grundsätzlich als Ergebnis des Zusammenwirkens von staatlich organisiertem System und privaten Komponenten zu begreifen, macht es im übrigen unverzichtbar, dass die Regierungskoalition eine Leitvorstellung für das Gesamtsystem und die Aufgaben jeder der Komponenten öffentlich sichtbar demonstriert.

Deutliche Veränderungen beim Rentenniveau stellen stets ungewollt die Systemfrage. Auch ein klar lebensstandardorientiertes System wie das deutsche muss den Anspruchsberechtigten nach einer realistischerweise erreichbaren Erwerbszeit ein erkennbar über der Sozialhilfebzw. Grundsicherungsschwelle liegendes Niveau bieten. Ansonsten verliert es seinen Sinn, so dass letztlich der Zwang zunimmt, auf ein ganz oder teilweise mindestsicherndes System zu setzen. Heute sind bereits etwa 30 Versicherungsjahre für Durchschnittverdiener(innen) erforderlich, um aus dem Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. der sozialen Grundsicherung relativ sicher herauszukommen. Die Berechnungsergebnisse variieren naturgemäß mit den Annahmen über den Schwellenwert der Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. der sozialen Grundsicherung (der nicht zuletzt auch von örtlichen Verhältnissen abhängt). Bei Zugrundelegung eines unterdurchschnittlichen Entgelts verlängert sich die Zeit entsprechend. Das AVmeG verlängert bis 2030 der Weg zu einem sozialhilfe- bzw. grundsicherungsvermeidenden Niveau für Versicherte um überschlägig fünf Jahre länger. Die Anwendung des "Nachhaltigkeitsfaktors" wird diesen Weg bis 2030 voraussichtlich nochmals um grob eineinhalb Jahre verlängern. Wenn man bedenkt, dass eine "Normalerwerbsbiographie" jüngerer Erwerbstätiger eher bei 40 als bei den "standardmäßig" zugrundegelegten 45 Jahren liegt, wird klar, wie gering der Spielraum für niveaubezogene Veränderungen im heutigen System ist. Hier wird erneut deutlich, dass ein "leistungs- und beitragsgerecht" ausgerichtetes System des deutschen Typs – da es über keine systeminterne Mindestregelung verfügt – auf relativ gute *allgemeine* Leistungsniveaus angewiesen ist, wenn es unzureichende Ansprüche in größerer Zahl bei Beschäftigten mit niedrigem Entgelt oder mit stärker unterbrochener Erwerbstätigkeit ausschließen soll. Dabei muss in Rechnung werden, dass mit großer Wahrscheinlichkeit die Differenzierung Erwerbseinkommen weiter zunehmen wird. Dies mit der Folge, dass auch der Anteil der Bezieher von Niedrigentgelten bei den Versicherten voraussichtlich ansteigt. Hinzu kommt, dass Wechsel zwischen abhängigen (damit zumeist versicherter) Erwerbstätigkeit und selbstständigen (zumeist nicht versicherungspflichtigen) Tätigkeiten offenbar zunehmen.

Diese Entwicklung ist im Rahmen der Entwicklung zu flexibleren Erwerbsmustern durchaus wünschenswert. Sie bedeutet jedoch im Rahmen der heutigen Systemgrenzen, dass es zu mehr Fällen im Sinne der GRV unterbrochener Versicherungskarrieren mit reduziertem Absicherungsniveau kommt.

Aus der dargestellen Problemlage können zwei mögliche Folgerungen gezogen werden: wird weiterhin am Prinzip der Freiwilligkeit der geförderten bzw. steuerbegünstigten Zusatzvorsorge festgehalten, müsste es eine neue nun auf das Bruttoniveau bezogene Zielsetzung geben, die nach einer realistischen Erwerbsdauer einen Lebensunterhalt oberhalb des Levels der Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. der sozialen Grundsicherung garantiert. Dabei helfen letztlich keine fiktiven Zeitvorstellungen für die Dauer der Erwerbszeit, die von der Masse der Erwerbstätigen nicht erreichbar sind. Auch der Verweis auf die Erwerbsjahre der heute im Ruhestand befindlichen Generation hilft nicht bei der realisitischen Einschätzung der Perspektiven der jüngeren Erwerbstätigengeneration. Vor dem Hintergrund der Realitäten im Erwerbssystem und der verlängerten schulischen Voraussetzungen kann eine Erwerbszeit, die zu einem verlässlichen oberhalb der sozialen Grundsicherung liegenden Absicherungsniveaus führt, allenfalls bei 40 Jahren liegen. Berechnet man auf Grundlage des AVmeG sowie der bereits beschlossenen und der nun vorgesehenen Maßnahmen des "Nachhaltigkeitsfaktor" die Ergebnisse für eine Erwerbszeit von 40 Jahren, so fällt das deutsche GRV-Bruttorentenniveau bis 2030 etwa auf das Niveau der ganz oder teilweise basissichernd angelegten europäischen Systeme, wie in den Niederlanden und der Schweiz. Diese liegen auf der Grundlage von 40 Jahren Erwerbszeit bei 33 % Bruttorentenniveau. Für Beschäftigte mit Entgelten unterhalb des Durchschnitts liegt dann das deutsche Ergebnis vergleichsweise niedriger.² Nach meinen Berechnungen wäre dann der GRV-Rentenanspruch für Beschäftigte mit Entgelten unterhalb von etwa 85 % des Durchschnitts bereits nicht mehr "sozialhilfe- bzw. grundsicherungsfest". Folgerung ist: Soll der durch Beiträge erworbene Anspruch für Durchschnittsverdiener nach 40 Erwerbsjahren erkennbar über dem steuerfinanzierten und Bedürftigkeit voraussetzenden Anspruch auf Hilfe Lebensunterhalt bzw. auf Grundsicherungsleistungen liegen, müsste neue Garantieklausel mindestens bei einem Bruttoniveau von 40 % nach 40 Erwerbsjahren liegen.

² Modellberechnungen D. Döring 2003 auf Basis des "average production worker"-Lohnes nach OECD-Kriterien (zur Methode vgl. D. Döring: Die Zukunft der Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg, Frankfurt a. M. (Suhrkamp) 2002

Ein anderer Ausweg für die Sozialstaatspolitik könnte u. U. in der Definition eines langfristig angelegten gemeinsamen Sicherungszieles für die 1. und 2. Säule liegen, logischerweise verbunden mit einem "gespaltenen" Obligatorium. Eine langfristig stärker abgesenkte, aber mit einem klaren Leistungsziel versehene GRV-Komponente und eine kompensatorisch angelegte Zusatzsicherungspflicht. Diese könnte auf ein definiertes Beitragsminimum beschränkt sein, das bei vorsichtigen Zinsannahmen für die Kompensation erforderlich wäre. Eine solche Strategie entspräche weitgehend derjenigen in verschiedenen europäischen Nachbarländern. Sie könnte die Sozialstaatspolitik in bezug auf die GRV entlasten und würde Absicherungslücken langfristig konsequenter ausschließen als die bisherige Zusatzvorsorgestrategie. Sie sollte spätestens greifen, wenn es sich bis 2005 gezeigt hat, dass die überwältigende Mehrheit der Beschäftigten sich nicht kraft Einsicht entschieden hat, ausreichend vorzusorgen.³ Die bestehenden Informationsdefizite, die Komplexität der derzeitigen Zusatzvorsorge, aber auch die chronische Überschätzung des GRV-Niveaus durch die Versicherten sprechen jedoch gegen ein solch positives Ergebnis. Hinzu kommt die schwache Einkommensentwicklung der letzten Jahre bei den abhängig Beschäftigten und die unsicheren Beschäftigungsaussichten, die die Bereitschaft für zusätzliche finanzielle Engagements mit kontinuierlicher Pflicht zur Beitragszahlung bremsen. Zudem nimmt im Zuge der zu beobachtenden Zunahme der Erwerbseinkommensungleichheit - vermutlich auch langfristig - der Anteil niedriger bezahlter Jobs zu, die häufig zu mangelnder Sparfähigkeit führen.

Für eine stärker verpflichtende Strategie spricht auch die Tatsache, dass der mit dem AVmG eingeleitete Paradigmenwechsel hin zu einem stärkeren Ausbau kapitalgedeckter Vorsorge in Deutschland aus europäischer Sicht außerordentlich spät kommt. Kapitalgedeckte Formen der Altersvorsorge brauchen jedoch Zeit, um Leistungsstärke zu gewinnen. Die "härteren" demographischen Zeiten für die GRV kommen etwa ab 2010 und verschärfen sich nach 2020. Der sehr späte Start des Paradigmenwechsels in Deutschland hin zu einer stärkeren Rolle der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge ist bei der Entscheidung zwischen der –im Grunde sympathischeren – Freiwilligkeit und der Verpflichtung zur Zusatzvorsorge zu bedenken. Will man die verpflichtende Lösung nicht, so sollte wenigstens eine Optionspflicht bei neuen Arbeitsverträgen ins Auge gefasst werden.

³ Dafür spricht bisher wenig; vgl. u.a.: S. Dünn/St. Fasshauer: Ein Jahr Riesterrente, in: DRV 1 - 2/2003 v. Bruno-Zatocha/O. Tippelmann: Betriebliche Altersversorgung im Umbruch, in: DRV 1 - 2/2003; R. Schnabel/Institut für Altersvorsorge (DIA): Die geförderte Altersvorsorge – Top oder Flop? Köln 2003; Bertelsmann-Stiftung: Vorsorgereport – Private Alterssicherung in Deutschland, Gütersloh 2003; Befragungsergebnisse der Forschungsgruppe Wahlen zur Riester-Rente, in: FAZ vom 08.10.03.

2. Frage der Anhebung des Renteneintrittsalters/Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und Altersteilzeit

Ein Schlüsselmechanismus zur Erleichterung der Finanzierung der Alterssicherung, wenn unter demographischem Druck drastischere Leistungsreduktionen vermieden und/oder unerwünschte Beitragssatzsteigerungen abgefangen werden sollen, ist der Aufschub des Ruhestandsalters⁴. Ein weiteres wesentliches Argument für diesen Ansatz ist die Erkenntnis, das die über lange Zeit propagierte Strategie der Erleichterung eines früheren Ausstiegs der Älteren zur Verbesserung der Beschäftigungschancen der Jüngeren ("Generationenaustausch") nahezu völlig gescheitert ist und sich im Ergebnis geradezu in das Gegenteil verkehrt hat. Die Wiederbesetzungsraten "freigemachter" Arbeitsplätze waren ausgesprochen dürftig. Der frühe Ausstieg hat sich de facto zu einem "Volltreffer" auf die Finanzierungslage der Rentenversicherung wie auf das gesamte sozialstaatliche System entwickelt. Interessanterweise haben heute oft europäische Länder mit vergleichsweise höherer Erwerbsbeteiligung in der Altersgruppe zwischen 60 und 64 günstigere Beschäftigungsverhältnisse bei jungen Erwerbstätigen, z. T. sogar verbunden mit einer höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen!. ⁵ Gegenwärtig wird im wesentlichen der schon in den 90er Jahren installierte Altersgrenzenaufschub fortgesetzt. Die gegenwärtigen Abschläge in der deutschen GRV kompensieren den Vorteil des längeren Bezuges der Renten zum größeren Teil. Von den Abschlägen geht bereits eine spürbarere Bremswirkung auf die Inanspruchnahme von Frühverrentungsregelungen aus. Vor diesem Hintergrund scheint es mir vertretbar, mit einem Aufschub des Alters für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und Altersteilzeitarbeit diese Bewegung zu verstärken. Das Problem ist allerdings, dass vom Arbeitsmarkt gegenwärtig zu wenig Unterstützung für den Aufschub kommt. Entscheidend für die bevorstehenden Jahre ist, dass zusätzlich zur Verringerung der materiellen Anreize in der Rentenbemessung eine positive Strategie zur Erhöhung der Beschäftigungschancen der älteren Erwerbstätigen durch qualifizierende, gesundheitsfördernde und tarifliche Maßnahmen eingeschlagen wird.

⁴ Eine Simulation (vgl. EU-Kommission : Reform challenges facing public pension systems: the impact of certain parametric reforms on pension expenditure, Brüssel 2002) ermittelt für Deutschland eine Reduktion der Rentenausgaben in Prozent des BIP von minus 0,7 pro Jahr des Aufschubs des *tatsächlichen* Rentenalters.

⁵ D. Döring/L. Trabert (FEH): Generationenaustausch – Alterserwerbstätigkeit und die Beschäftigungslage junger Erwerbspersonen. Studie für die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf August 2003.

Nicht zuletzt ist der Abbau von Senioritätskriterien in den Lohn- und Gehaltstarifen zugunsten eines stärker leistungs- und qualifizierungsorientierten Schemas einer wichtige Voraussetzung. Letztlich werden Ältere immer "schlechte Karten" am Arbeitsmarkt haben, solange die Kosten für ihre Beschäftigung deutlich höher als für Jüngere mit gleicher Qualifikation liegen. Erschwerend kommt hinzu, dass in Deutschland bisher berufliche Weiterbildungsbestrebungen nach dem 50. Lebensjahr weitgehend abbrechen. Ein OECD-Länder bezogener Vergleich⁶ demonstriert zudem die Tatsache, dass hohe Differenzierungsgrade auf dem Arbeitsmarkt vor allem ein starker Teilzeitsektor die Erwerbsbeteiligung von Älteren stark begünstigt. Dies soll unterstreichen: Wichtig ist, dass der unvermeidbare Prozess einer schrittweisen Verlagerung des faktischen Rentenalters nicht ausschließlich über Einschränkungen und Rentenabschläge vorangetrieben wird; sondern, dass gleichzeitig erkennbar von einer positiven Strategie zur Erhöhung der Beschäftigungschancen älterer Beschäftigter gearbeitet wird. Die wiederholt empirisch belegte starke Abneigung in der Bevölkerung gegen eine künftige schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 ist vermutlich vor allem dadurch zu erklären, dass diese Vorschläge vorwiegend mit Blick auf die dann stärker greifenden Rentenabschläge bewerten werden, zugleich aber heute positive Wirkungen einer chancenorientierten Strategie für Ältere kaum zu erkennen sind. Auch das Verhalten der Unternehmen hat sich trotz mancher Lippenbekenntnisse wenig verändert. Neben einem Einstellungswandel in den Köpfen von Arbeitgebern und Beschäftigten und den eben angesprochenen unterstützenden Maßnahmen werden schnelle Fortschritte beim faktischen Ruhestandsalter nicht ohne eine deutliche Verbesserung der allgemeinen Beschäftigungslage erreichbar sein. Dennoch bleibt ein deutlicher Aufschub des faktischen Renteneintrittalters der wichtigere Aspekt von wirklicher "Nachhaltigkeit" der GRV, gerade in den "härteren" demographischen Zeiten nach 2010. Er erlaubt eher die Dämpfung der Beitragsbelastungen mit dem Erhalt angemessener Absicherungsniveaus zu verbinden.

3. Wegfall der Bewertung von Zeiten schulischer Ausbildung/Begrenzung der Bewertung bzw. Höherbewertung von beruflichen und schulischen Ausbildungszeiten

Diese Maßnahme ist zwar für Betroffene unangenehm, lässt sich jedoch rechtfertigen, wenn man die Überforderung der Beitragszahler zum Maßstab macht. Die Stärkung des Beitragsprinzips ist seit längerem Strategie der Rentenpolitik. Anders würden sich die Dinge bei einem vollen Ausgleich bzw. Beitragszahlung durch öffentliche Haushalte darstellen.

⁶ D. Döring/L. Trabert (FEH): Generationenaustausch – Alterserwerbstätigkeit und die Beschäftigungslage jun-

In den EU-Ländern ist im übrigen die Anrechung bewerteter Schul- und Hochschulzeiten eher unüblich (außer in universellen Basissystemen, die generell auf Wohnzeiten abstellen). Wenn, dann existieren entgegenkommende Regeln für die Nachentrichtung freiwilliger Beiträge. Nur Österreich hat die Anerkennung bewerteter Zeiten schulischer und hochschulischer Zeiten sogar ausgebaut.

Die andersartige Behandlung *berufsbildender* schulischer Ausbildung ist zwar sympathisch. Dürfte aber schwierige Abgrenzungsfragen aufwerfen. Neue Ungerechtigkeiten sind hier vorprogrammiert. Das Beste wäre letztlich eine zeitbegrenzte Beitragszahlung aus öffentlichen Haushalten, zentriert auf einen Wert, der für alle schulischen Zeiten bei 50 oder 60 % liegen könnte. Die Begrenzung der Bewertung bzw. Höherbewertung beruflicher und schulischer Ausbildungszeiten scheint mir vertretbar.

4. Nachhaltigkeitsreserve/Stabilitätsorientierte Strategie

Verantwortliche Sozialstaatspolitik muss anstreben, einerseits die Negativwirkungen von ansteigenden Beitragssätzen auf die Beschäftigung zu vermeiden und andererseits mit der gleichen Energie darauf zielen, ein hohes Maß langfristiger Verlässlichkeit der Alterssicherungsleistung herzustellen. Nachhaltigkeit definiert sich letztlich über beide Seiten der Medaille. Inwieweit die durch das AVmeG in Kraft gesetzten und nun mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz vorgesehenen Maßnahmen ausreichen werden, um langfristig die proklamierten Beitragsmaxima von 22 % bis 2030 zu garantieren, lässt sich heute noch nicht mit Sicherheit sagen. Die zugrundeliegenden Prognosen für den Beitragssatz basieren auf bestimmten Annahmen bezüglich der Entwicklung von Beschäftigung, Einkommen, Verrentungsalter u. a. m., deren Wirklichkeitsnähe sich künftig noch erweisen muss. Hier kann die Notwendigkeit eines Nachsteuerns nie völlig ausgeschlossen werden. Der vorgesehene "Nachhaltigkeitsfaktor" erhöht jedoch zweifellos die Verlässlichkeit der prognostizierten Entwicklung auf der Beitragsseite. Allerdings der Vorherschbarkeit der Leistung.

Je geringer die *Rücklagen* des gesetzlichen Systems sind, desto kurzatmiger werden zwangsläufig die Reaktionen der Rentenpolitik bei Abweichungen von der erwarteten Entwicklung. Häufige kurzfristige Änderungen des Beitragssatzes ebenso wie in kurzer Folge wiederholte

Eingriffe in das Leistungsrecht verunsichern in hohem Maße Versicherte und Unternehmen. Sie tragen zur Ausbreitung eines Gefühls geringer Verlässlichkeit des Systems bei. Die mehrfache Reduktion der Schwankungsreserve der GRV in den letzten Jahren ist vor diesem Hintergrund ein unglücklicher Vorgang; schon gar in einer Phase, in der der demographisch bedingte Finanzierungsdruck auf das System noch relativ gering ist. Ein spürbarer Teil der Dämpfungsmaßnahmen bei den Ausgaben wie auch zu erwartende Einnahmeeffekte einer konjunkturellen Belebung sollte künftig gezielt deren Wiederaufbau zugute kommen. Dass die Regierungskoalition den Wiederaufbau der Schwankungsreserve unter der Bezeichnung "Nachhaltigkeitsrücklage" nun vorgesehen hat, ist zu begrüßen. Die kurze Taktzeit der Maßnahmen in der GRV entwickelt sich bereits zu einem eigenständigen politischpsychologischen Problem für Beitragszahler und Leistungsempfänger. Wie hoch die Rücklagen der GRV sein sollten, um "ausreichend" zu sein, lässt sich nicht mit letzter Sicherheit sagen. Auch 1,5 Monatsausgaben als "Nachhaltigkeitsrücklage" sind noch keine beeindruckende Größenordnung. Immerhin würde ein solcher Wert die Chance bieten, dass Reaktionen auf unerwartete Entwicklungen etwas weniger kurzatmig ausfallen können. Allerdings betrifft die neue Zielmarke nicht die Mindestrücklage, was sie wiederum weitgehend entwertet.

Ein weiterer Aspekt einer "stabilitätsfreundlichen" Gestaltung der Alterssicherung sollte die Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses von umlagefinanzierter GRV und *kapitalge-deckten Zusatzsystemen* nicht aus dem Auge verloren werden. Beide Deckungsformen haben ihre spezifischen Vorzüge und Risiken, weshalb gerade aus der ausgewogeneren Mischung Stabilitätsvorteile erwachsen. Auch sozialpolitisch ist die bisherige all zu weitgehende "Alleinverantwortung" des umlagefinanzierten Rentensystems eine wenig glückliche Situation, da sie zwangsläufig die Handlungsspielräume der sozialstaatlichen Politik stärker einengt als sie sich dies bei starken Zusatzkomponenten darstellen würde. Insofern dürfte der energische Ausbau der Zusatzansprüche für alle Erwerbstätigen eine Schlüsselaufgabe der kommenden Alterssicherungsreform sein.



(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0477 vom 10.02.04

15. Wahlperiode

Stellungnahme

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

Abteilung Sozialpolitik Berlin, 9.2.2004

1. Grundsätzliches

Die Beitragssätze zur Sozialversicherung haben sich seit Beginn der 50er Jahre mehr als verdoppelt und liegen inzwischen bei über 42 Prozent mit weiter steigender Tendenz. Hinzu kommen stark angestiegene Beiträge zur Insolvenzgeldumlage und zur gesetzlichen Unfallversicherung, insbesondere in der Bauwirtschaft. Diese Belastungen vernichten Arbeitsplätze im Iohnintensiven Handwerk und gefährden die Existenz der Betriebe.

Mit Regierungsantritt 1998 hat die Bundesregierung versprochen, den Gesamtsozialversicherungsbeitrag auf unter 40 Prozent zu senken. Davon ist sie weit entfernt und auch mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird dieses nicht erreicht werden. Denn der Gesetzentwurf sieht keine deutliche Senkung des Rentenversicherungsbeitrages, sondern nur eine Stabilisierung bzw. langfristig eine Anhebung auf über 22 Prozent vor.

Die Rentenpolitik muss den Anforderungen an ein modernes und leistungsfähiges Alterssicherungssystem gerecht werden. Der Beitragssatz ist umgehend zu senken und dauerhaft auf deutlich unter 19 Prozent zu stabilisieren, um den Faktor Arbeit in Deutschland zu entlasten. Die Begrenzung der Lohnzusatzkosten ist besonders für das lohnintensive Handwerk entscheidend.

Das Institut der Deutschen Wirtschaft weist darauf hin, dass eine Absenkung der derzeitigen Sozialversicherungsbeiträge um jeweils 3 Prozentpunkte in drei Jahren zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit um gut 550.000 Personen führt. Eine Reduktion um jeweils 5 Prozentpunkte würde zu einem Beschäftigungsaufbau von knapp einer Million führen ("Forum" Nr. 36 vom 2. September 2003).

2. Reformerfordernis in der gesetzlichen Rentenversicherung aus Sicht des Handwerks

a) Allgemeines

Anstatt derzeit über eine schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze vom 65. auf das 67. Lebensjahr zu diskutieren, sollte kurzfristig die Lebensarbeitszeit verlängert werden. Der durchschnittliche Rentenbeginn liegt heute bei rund 60 Jahren (Alters- und Erwerbsminderungsrenten zusammengerechnet). Deshalb spricht sich das Handwerk für eine unverzügliche umfassende Realisierung des Paradigmenwechsels bei der Frühverrentung aus.

Dies bedeutet:

- Kurzfristige Streichung und nicht erst stufenweise vom Jahr 2006 bis zum Jahr 2008 – der im Rentenrecht enthaltenen Sonderregelung eines Rentenbeginns bereits mit vollendetem 60. Lebensjahr nach Arbeitslosigkeit und Altersteilzeit.
- Weiteren Zugang in die Altersteilzeit kurzfristig stoppen und Verlagerung der Subventionierung von der Beitrags- in die Steuerfinanzierung. Altersteilzeit dient auch dem Personalabbau, ist arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv und belastet die sozialen Sicherungssysteme.
- Die Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn in Höhe von derzeit 3,6 Prozent pro Jahr sollten auf mindestens 5 bis 6 Prozent pro Jahr angehoben werden.

Mit diesen notwendigen kurzfristigen Reformkorrekturen ist die Möglichkeit zu prüfen, ob eine lange Lebensarbeitszeit mit entsprechender Beitragsentrichtung zukünftig belohnt werden sollte. Denkbar wäre beispielsweise, ob Arbeitnehmer mit 45 Beitragsjahren bereits vor vollendetem 65. Lebensjahr ohne bzw. mit vermindertem Rentenabschlag in den Ruhestand wechseln können. Arbeitnehmer, die über das vollendete 65. Lebensjahr hinaus beitragspflichtig beschäftigt sind, sollten höhere als die geltenden Rentenzuschläge erhalten.

Die Hinterbliebenenversorgung ist kurzfristig zu konzentrieren, d. h. die Höhe des Ausgabenvolumens der Hinterbliebenenversorgung bedarf einer besonderen Überprüfung. Als vorwiegend fürsorglich motivierte Leistung muss sich die Höhe der Hinterbliebenenrente stärker als bisher an der Einkommenssituation des Rentenempfängers orientieren. Erforderlich ist daher eine Ausweitung der Einkommensanrechnung auf die Hinterbliebenenrente, eine Änderung der Anspruchsvoraussetzungen der großen Witwen-/Witwerrente (Anhebung der Altersgrenze zum Erhalt der großen Witwen-/Witwerrente vom 45. auf das 60. Lebensjahr) und der Streichung der kleinen Witwen-/Witwerrente. Außerdem sollten die so geminderten Hinterbliebenenrenten als fürsorglich motivierte Leistungen, die keinem Eigentumsschutz unterliegen, aus Steuermitteln finanziert werden. Dieses ergäbe insgesamt Einsparungen in der gesetzlichen Rentenversicherung von rund 4,5 Beitragssatzpunkten.

Die so genannten "Arbeitsmarktrenten" bei den Erwerbsminderungsrenten sollten zukünftig gestrichen werden; d. h. es muss von der "konkreten" auf die "abstrakte" Betrachtungsweise bei der Zuerkennung von Erwerbsminderungsrenten umgestellt werden (systemgerechte Entlastung der Rentenversicherung von Arbeitsmarktrisiken, die ausschließlich durch die Arbeitslosenversicherung zu decken sind).

Die betriebliche und die private kapitalgedeckte Altersvorsorge müssen weiter gestärkt werden, da an der Absenkung des Rentenniveaus kein Weg vorbei führt. Das kurzfristige und ineffiziente Konsumsparen nach dem Vermögensbildungsgesetz sollte aufgegeben und die dadurch frei werdenden Fördermittel auf die Altersvorsorge konzentriert werden.

Die in den fünf Durchführungswegen der betrieblichen Altersvorsorge bestehende steuer- und sozialrechtliche Intransparenz muss grundlegend gelichtet werden.

b) Handwerkerpflichtversicherung

Durch die Novellierung der Handwerksordnung haben sich ab dem 1. Januar 2004 Änderungen bei der Handwerker-Pflichtversicherung (§ 2 Satz 1 Nr. 8 SGB VI) ergeben. Hingewiesen wird auf die Ungleichbehandlung bei Personengesellschaften. Während bei Personengesellschaften von Handwerksbetrieben der Anlage A nur der Gesellschafter pflichtversichert ist, der in seiner Person die für die Eintragung in die Handwerksrolle erforderlichen Voraussetzungen erfüllt, sind seit dem 1. Januar 2004 Personengesellschaften eines B-1-Handwerks alle Gesellschafter pflichtversichert. Dies wird - unabhängig von den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Ausdehnung der Pflichtversicherung auf die B-1-Handwerke - vom Handwerk als eklatante Ungleichbehandlung und willkürliche Ausweitung gewertet. Dabei bleibt völlig unberücksichtigt, ob die neu der Handwerker-Pflichtversicherung unterfallenden Personenkreise bereits in anderer Weise einer Versicherungspflicht unterliegen bzw. privat für die Alterssicherung vorsorgen. Es existieren weder Übergangsvorschriften noch eine Regelung, die eine Anpassung an bestehende Verpflichtung ermöglicht. Weiter kommt hinzu, dass die Rentenversicherungsbeiträge bereits ab 1. Januar 2004 geschuldet werden, die eine Versicherungspflicht feststellenden Bescheide von den Rentenversicherungsträgern jedoch voraussichtlich erst ab dem Sommer erteilt werden können.

Ebenfalls neu und ohne Übergangsregelung wurde zum 1. Januar 2004 die Handwerkerpflichtversicherung für Witwen, Witwer, Erben und Nachlassverwalter sowie durch den Wegfall des Inhaberprinzips auch für den eingetragenen "Gewerbetreibenden" eingeführt. Hier bleibt ebenfalls völlig unberücksichtigt, ob die neu der Handwerker-Pflichtversicherung Unterliegenden anderweitige private Vorsorge getroffen haben.

Die Neuregelungen sind als synoptische Darstellung als Anlage beigefügt.

Festzuhalten bleibt, dass die von der Bundesregierung eingeführten zusätzlichen Tatbestände bei der Handwerkerpflichtversicherung verfassungsrechtlich kaum haltbar sind und vom Handwerk entschieden abgelehnt werden. **Diese müssen vom Gesetzgeber unverzüglich rückwirkend wieder aufgehoben werden**.

Unbedingt sind aber mindestens kurzfristig Bestandsschutzregelungen einzuführen für Personen, die vor dem 1. Januar 2004 bereits als Gesellschafter oder Witwen, Witwer, Erben oder Nachlassverwalter in die Handwerksrolle eingetragen waren und durch die Änderungen des Handwerks- und Rentenversicherungsrechts zum 1. Januar 2004 versicherungspflichtig wurden.

Eine solche Bestandsschutzregelung könnte wie folgt lauten:

Ergänzung des § 231 SGB VI um einen neuen Absatz 8:

"Personen, die am 31.12.2003 in die Handwerksrolle eingetragen waren und der Versicherungspflicht nach § 2 Satz 1 Nr. 8 SGB VI nicht unterlagen, bleiben in dieser selbstständigen Tätigkeit versicherungsfrei."

Der ZDH gibt zu bedenken, dass es aufgrund der Novellierung der Handwerksordnung insgesamt keine Legitimation mehr für die Handwerkerpflichtversicherung gibt, zumal die Betroffenen die Möglichkeit haben, auf Antrag in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig zu werden (§ 4 Abs. 2 SGB VI).

3. Im Einzelnen

 Modifizierung der Rentenanpassungsformel durch Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors, der das Verhältnis von Leistungsbeziehern und versicherungspflichtig Beschäftigten bei der Rentenanpassung berücksichtigt und Orientierung der Rentendynamik an die beitragspflichtige Bruttolohn- und Gehaltssumme

Die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors wird begrüßt, da damit der Beitragssatz entlastet wird. Allerdings wäre diese Maßnahmen nicht notwendig gewesen, wenn der vor mehreren Jahren in Kraft getretene Demographiefaktor nicht gestrichen worden wäre. Die damalige Streichung hat zur Problemverschärfung in der gesetzlichen Rentenversicherung beigetragen.

Zusätzlich sollte der Renteneintritt zukünftig stärker an die tatsächliche Lebensarbeitszeit der Versicherten gekoppelt werden, indem die Rentenabschläge bei vorzeitigem Renteneintritt auch von der Beschäftigungsdauer abhängig gemacht werden. Denkbar wäre beispielsweise, dass Arbeitnehmer mit 45 Beitragsjahren bereits vor vollendetem 65. Lebensjahr ohne bzw. mit vermindertem Rentenabschlag in den Ruhestand wechseln können.

Anhebung der Altersgrenzen

Richtig ist der Ansatz der Bundesregierung, dass Anreize zur Frühverrentung vermindert werden und das tatsächliche Renteneintrittsalter erhöht wird. Das Handwerk plädiert jedoch für eine kurzfristigere Anhebung der Altersgrenzen mit Vertrauensschutzregelungen, um kurzfristig das durchschnittliche Renteneintrittsalter, das derzeit bei rund 60 Jahren liegt, deutlich zu erhöhen.

Da die Altersgrenze für den frühestmöglichen Beginn der vorzeitigen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit vom 60. Lebensjahr auf das 63. Lebensjahr angehoben wird, sollte die geplante Absenkung der Altersgrenze für langjährig Versicherte Altersrente vom 63. auf das 62. Lebensjahr zurückgenommen werden, um eine einheitliche vorzeitige Altersgrenze – nämlich das 63. Lebensjahr – zu haben.

• <u>Beschränkung der bewerteten Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung auf Zeiten des Fachschulbesuchs und der Teilnahme an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen.</u>

Der Wegfall der Bewertung von Zeiten schulischer Ausbildung wird vom Handwerk begrüßt. Die bisherige bewertete Anrechnung von Ausbildungszeiten widerspricht dem Äquivalenzprinzip, wonach für eine Beitragszahlung ein entsprechender Gegenwert gutgeschrieben wird. Ausbildungszeiten sind bislang häufig auch Akademikern zugute gekommen, die ihre Ausbildung größtenteils aus Steuermitteln finanziert bekommen und daher nicht noch zusätzlich auf Kosten der Solidargemeinschaft für ein Teil der Studienzeit rentenerhöhende Anrechnungszeiten gutgeschrieben bekommen sollten.

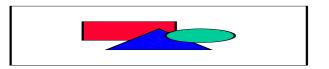
Für den betroffenen Personenkreis sollten Nachentrichtungsmöglichkeiten geschaffen werden, unabhängig vom Alter der Versicherten.

 Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage durch Anhebung des oberen Zielwertes für die Schwankungsreserve auf 1,5 Monatsausgaben.

Die bislang mehrfach erfolgte deutliche Absenkung der Schwankungsreserve ist aus Sicht des Handwerks nur unter dem Gesichtspunkt der kurzfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes akzeptabel. Eine Anhebung der Schwankungsreserve unter der Voraussetzung einer konjunkturellen Belebung ist zu begrüßen, wobei eine Anhebung des oberen Zielwertes auf 1,5 Monatsausgaben als zu hoch erscheint. Eine geringere Anhebung verbunden mit einer Senkung des Beitragssatzes wird vom Handwerk präferiert.

Synopse zur Rentenversicherungspflicht selbständiger Handwerkerinnen und Handwerker

Sachverhalt	Rechtslage bis 31.12.2003	Rechtslage ab 01.01.2004
Anlage A – zulassungspflichtige Handwerke		
Einzelbetriebe	RV-Pflicht des eingetragenen "Handwerkers", Ausnahme: handwerkliche Nebenbetriebe, Witwen, Witwer, Erben, Nach- lassverwalter	RV-Pflicht des eingetragenen "Gewerbetreibenden" neu: RV-Pflicht unabhängig von der handwerklichen Qualifikation; Beispiel: DiplKaufmann betreibt Bäckerei und beschäftigt Bäckermeister; Rechtsfolge: RV-Pflicht des DiplKaufmanns (Wegfall des Inhaberprinzips) neu: RV-Pflicht von Witwen, Witwer, Erben, Nachlassverwalter (ohne Übergangsregelung) unverändert: keine RV-Pflicht von handwerklichen Nebenbetrieben
Personengesellschaf- ten	RV-Pflicht für alle Gesellschafter, die die Eintragungsvorausset- zungen in ihrer Person erfüllen; keine RV-Pflicht für sonstige Gesellschafter (ggf. aber als Bezieher eines Zuschusses für eine "Ich-AG")	unverändert
Kapitalgesellschaften	keine RV-Pflicht der Gesell- schafter unabhängig von ihrer handwerksrechtlichen Qualifika- tion	unverändert
Anlage B 1 – zulassungsfreie Handwerke		
Einzelbetriebe	w.o. (frühere Anlage-A-Hand- werke)	RV-Pflicht für "Gewerbetreibende" unabhängig von der handwerksrechtlichen Qualifikation (vgl. auch o.g. Beispiel) neu: RV-Pflicht von Witwen, Witwer, Erben, Nachlassverwalter (ohne Übergangsregelung)
Personengesellschaf- ten	w.o. (frühere Anlage-A-Hand- werke)	neu: RV-Pflicht für jeden Gesell- schafter unabhängig von der handwerksrechtlichen Qualifika- tion
Kapitalgesellschaften	w.o. (frühere Anlage-A-Hand- werke)	keine RV-Pflicht (unverändert)
Anlage B 2 – handwerksähnliches Gewerbe und Kleinunternehmer		
Einzelbetriebe, Perso- nengesellschaften, Ka- pitalgesellschaften	keine RV-Pflicht; Ausnahme: Bezieher eines Zuschusses für eine "Ich-AG"	unverändert



(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0478 vom 10.02.04

15. Wahlperiode

DIHK-Stellungnahme

zum "Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)"

- BT-Drucksache 15/2149 vom 9. Dezember 2003 -

für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages am 11. Februar 2004 in Berlin

Berlin, 9. Februar 2004

1. Grundsätzliches

Gerade in der Rentenversicherung ist es aus Sicht des DIHK wichtig, Planungssicherheit sowohl für Versicherte und als auch für Unternehmen zu schaffen. Mit dem Entwurf zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz gelingt dies allerdings nicht in ausreichendem Maße. Er enthält zwar durchaus richtige Ansätze. Allerdings werden einige Stellschrauben in der Rentenversicherung gar nicht oder zu wenig gedreht. Die Stellschrauben sind: die Beitragssätze, das Renteneintrittsalter und das Rentenniveau.

Jede weitere Erhöhung der Beitragssätze hätte sofort negative Auswirkungen auf die Beschäftigung. Angesichts 4,4 Mio. Arbeitsloser ist jede noch so geringe Steigerung der Beitragssätze schon zuviel. Das vorgesehene Beitragsziel der Regierung in Höhe von 22 Prozent im Jahr 2030 ist angesichts der demografischen Entwicklung und der maßvollen Änderungen zu optimistisch. Es sollte eher darauf hingewirkt werden, dass die Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung heute sinken. Wenn die demografischen Belastungen am höchsten sind und das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern am ungünstigsten ist, sollten die Beitragssätze möglichst nicht über 20 Prozent steigen.

Das tatsächliche Renteneintrittsalter ist zu niedrig. Das erkennt auch die Bundesregierung an und steigt mit Anhebung des frühestmöglichen Rentenbeginns bei Rente nach Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit in den Prozess der Erhöhung des Renteneintrittsalters ein. Allerdings ist dieser Vorstoß zu isoliert. Zudem müsste das gesetzliche, abschlagsfreie Renteneintrittsalter gleitend auf 67 Jahre angehoben werden, um der demografischen Herausforderung zu begegnen.

Eine zweites wirksames Mittel gegen Frühverrentung ist aus Sicht des DIHK die Erhöhung der Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug. Würden diese anreizneutral gestaltet – also keinen Anreiz zur Frühverrentung mehr bieten – müssten sie von derzeit 0,3 Prozent pro Monat auf 0,5 Prozent erhöht werden. Gleichzeitig ließen sich hierdurch sogar kurzfristig die Lohnzusatzkosten senken. Um so unverständlicher, dass die Regierung dieses Instrument nicht heranzieht.

Positiv sind die Neuregelungen bezüglich des Rentenniveaus zu bewerten. Sowohl der Nachhaltigkeitsfaktor, als auch der Wegfall der Anrechnung von schulischer Aus-

bildung und die Orientierung der Rentenanpassungsformel an den beitragspflichtigen Bruttolöhnen und -gehältern sind notwendig und sachgerecht.

2. Die Bewertung im Einzelnen

2.1. Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Anpassungsformel (Artikel 1, Nr. 11, § 68).

Die Einbindung des von der Rürup-Kommission entwickelten Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel ab dem Jahr 2005 ist ein zugleich angemessenes und wirkungsvolles Instrument. Sinnvoll ist der Nachhaltigkeitsfaktor auch, weil er das System mit Veränderung des Rentner/Beitragszahlerverhältnisses automatisch stabilisiert und keine weiteren diskretionären Eingriffe notwendig sind. Einziger Ansatzpunkt für diskretionäre Handlungsspielräume bleibt der Steuerungsparameter α , der sachgerecht auf 0,25 festgelegt wird. Ein höherer Faktor würde das Versorgungsniveau der Rentner unter 40 Prozent drücken.

Weniger nachvollziehbar ist, dass die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors durch Ausnahmetatbestände verwässert wird. So darf der aktuelle Rentenwert gemäß der Gesetzesvorlage bei positiver Bruttolohn- und -gehaltsentwicklung nicht unter den Vorjahreswert sinken und die Rentenanpassungssätze in den neuen Bundesländern dürfen nicht niedriger als in den alten Bundesländern sein. Keine zukünftige Rentnergeneration wird eine so hohe interne Rendite mehr haben wie die heutige. Deswegen wäre die volle Wirksamkeit des Nachhaltigkeitsfaktor mit dem Bruttorentenniveauziel von 40 % zumutbar.

2.2. Orientierung der Rentenanpassungsformel an der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme (Artikel 1, Nr. 11, § 68)

Diese Änderung der Anpassungsformel ist sinnvoll, weil sie zielgenauer ist: Die bisherige Orientierung an der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer hatte auch Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze, Entgeltumwandlungen, die beitragsfrei sind und Einkommen von Beamten

berücksichtigt und deshalb zu Verzerrungen geführt. Zwar kommt es durch diese Veränderung nicht unbedingt immer zu einer Entlastung des Beitragssatzes; diese Regelung ist jedoch systemkonform.

2.3. Anhebung der Altersgrenzen für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit (Artikel 1, Nr. 41, § 237)

Das Renteneintrittsalter ist in Deutschland im Durchschnitt viel zu niedrig. Nicht einmal 40 Prozent der 55- bis 64-Jährigen sind hierzulande erwerbstätig. Mittlerweile beträgt die durchschnittliche Rentenbezugszeit in Deutschland 16 Jahre. 1960 waren es in Westdeutschland erst 10 Jahre. Bleibt das jetzige Renteneintrittsalter bestehen, erhöht sich die durchschnittliche Rentenbezugszeit im Jahr 2030 um mindestens drei auf insgesamt 19 Jahre. Doch schon jetzt stößt das Umlageverfahren an seine Grenzen. Mit dem Gesetzentwurf will die Regierung der Frühverrentung entgegen wirken. Allerdings werden nur die Altersgrenzen für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit von 60 auf 63 Jahre mit den entsprechenden Abschlägen - angehoben. Der gute Wille ist zwar anzuerkennen. Jedoch ist auch hier Kritik angebracht: Aus Sicht der Rentenkasse ist die Anhebung des Mindestrenteneintrittsalters aufgrund der versicherungsmathematisch kalkulierten Abschläge auf die Rente kostenneutral. Das bedeutet: Späterer Renteneintritt im Rahmen der bestehenden Reglungen führt auch zu höheren Rentenansprüchen. Angesichts dessen wäre die einzig glaubwürdige und langfristig wirksame Antwort, das gesetzliche Renteneintrittsalter von 65 auf 67 Jahre anzuheben. Nur so bekommt man das tatsächliche Renteneintrittsalter in Richtung 65. Um eine Planungssicherheit bei den Versicherten und Unternehmen zu schaffen, sollte eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittalters nicht – wie geplant – erst 2008 in Erwägung gezogen, sondern sofort in Angriff genommen werden.

2.4. Wegfall der Bewertung von Zeiten schulischer Ausbildung (Artikel 1, Nr. 13, § 74)

Es ist zwar aus bildungspolitischer und gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvoll, Anreize zur Bildung von Humanvermögen zu setzen. Doch als versicherungsfremde Leistung ist die Höherbewertung schulischer Ausbildung in der gesetzlichen Rentenversicherung der falsche Weg. Deswegen ist es zu begrüßen, dass diese Privilegierung von Akademikern in Form der Anrechnung von derzeit drei Jahren nunmehr mit einer Übergangsfrist von Anfang 2005 bis Ende 2008 gestrichen wird. Langfristig können hierbei etwa 0,2 Beitragssatzpunkte gespart werden, was aus wachstums- und beschäftigungspolitischer Sicht wünschenswert ist. Diese Änderung sollte allerdings auch für die schulische Ausbildung an Fachhochschulen und für die Teilnahme an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen gelten.

2.5. Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage (Artikel 1, Nr. 22, § 154)

Mit der Erhöhung des oberen Zielwertes der Schwankungsreserve von 70 Prozent auf 150 Prozent einer Monatsausgabe wird zwar dem Wortlaut nach zumindest eine Perspektive geboten, die Schwankungsreserve wieder zu erhöhen. Analog zur Staatsverschuldung lehren die Erfahrungen jedoch, dass in Zeiten konjunktureller Belebung nicht unbedingt mit einer Konsolidierung und Bildung von Rücklagen reagiert wird. Diese Annahme verstärkt sich in Hinblick auf die jüngste Entwicklung der Schwankungsreserve, deren Mindestwert permanent abgesenkt wurde - zuletzt im Zuge des "Zweite SGB VI-Änderungsgesetz" auf 20 Prozent einer Monatsausgabe.

Dr. Sandra Hartig
Bereich Hauptgeschäftsführung
Leiterin des Referats Soziale Sicherung,
Vereinbarkeit Familie und Beruf

(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0483 vom 11.02.04

15. Wahlperiode

10.02.2004

Stellungnahme

des dbb beamtenbund und tarifunion

zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) - BT-Drs. 15/2149 -

A Grundsatzpositionen des dbb

Der dbb beamtenbund und tarifunion ist der Auffassung, dass sich die gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden unterschiedlichen Alterssicherungssysteme in der Vergangenheit grundsätzlich bewährt haben. Dies gilt neben der gesetzlichen Rentenversicherung auch für das beamtenrechtliche Versorgungssystem und die Betriebsrentensysteme im öffentlichen Dienst.

Das System der gesetzlichen Rentenversicherung muss weiterhin auf den Prinzipien der Solidargemeinschaft, der Lohn- und Beitragsbezogenheit, dem Umlageverfahren sowie der paritätischen Beitragsfinanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber basieren.

Die aktuellen finanziellen Probleme in der gesetzlichen Rentenversicherung basieren auf der anhaltend schlechten konjunkturellen Lage sowie der auch daraus resultierenden hohen und dauernden Arbeitslosigkeit. Durch Arbeitslosigkeit sinkt die Zahl der Beitragszahler. Gleichzeitig steigt die Zahl der Leistungsempfänger, beispielsweise durch eine hohe Zahl von Frühverrentungen. Unter dem Aspekt der langfristigen Sicherung der gesetzlichen Rentenversicherung muss entschieden darauf hingewirkt werden, die Zahl der Arbeitsplätze durch geeignete arbeitsmarktpolitische Instrumente nachhaltig zu erhöhen. In wie weit die Hartz-Gesetze hierzu beitragen, bleibt abzuwarten.

Mittel- und langfristig steht die Rentenversicherung vor der Herausforderung des demographischen Wandels. Die für die kommenden Jahrzehnte prognostizierte niedrige Geburtenrate bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung führt zu zusätzlichen Belastungen des umlagefinanzierten Rentenversicherungssystems.

Eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, die darauf abzielt, diese dauerhaft zu stabilisieren und finanzierbar zu halten, muss den sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Sie darf nicht versuchen, Finanzierungsprobleme der Rente allein durch Leistungskürzungen oder allein durch Beitragserhöhungen zu lösen. Änderungen in diesem Bereich müssen - soweit erforderlich - so gestaltet werden, dass die daraus resultierenden Belastungen möglichst gerecht auf Beitragszahler und Rentenbezieher verteilt werden. Dabei darf die Zielsetzung der gesetzlichen Rentenversicherung, die materielle Sicherung der Menschen im Alter zu gewährleisten, nicht aus dem Blick verloren werden.

Wichtige Grundlage für die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung ist eine nachhaltige und konsistente Politik in diesem Zweig der Sozialversicherung. In kurzem zeitlichen Abstand aufeinander folgende und unkoordinierte gesetzliche Neuregelungen zerstören auf Dauer das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung. So ist allein in dem kurzen Zeitraum nach der "großen" Rentenreform 2001 eine Reihe von Neuregelungen (Gesetz zur Bestimmung der Schwankungsreserve, Beitragssatzsicherungsgesetz) erfolgt, die allenfalls geeignet waren, kurzfristig die Finanzierung der laufenden Renten sicherzustellen.

In einer Reihe mit den genannten Gesetzen steht das Zweite und Dritte Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze. Zwar ist das mit beiden Gesetzen verfolgte Ziel, den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2004 stabil zu halten, grundsätzlich zu begrüßen. Auch die Rückgängigmachung der Kürzung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung ist vor diesem Hintergrund sinnvoll. Außerordentlich problematisch ist hingegen die kurzfristige Absenkung der Renten um 0,85 Prozent durch die vollständige Tragung des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner ab 1. April 2004. Im Zusammenspiel mit dem Ausfall der Rentenanpassung sowie der Erhöhung der Krankenkassenbeiträge auf Versorgungsbezüge führt dies für das Jahr 2004 jedenfalls zu einer Verringerung der Rentenzahlbeträge. Dies trifft die Rentner hart und unvorbereitet.

Auch die mit dem Alterseinkünftegesetz ab dem Jahr 2005 geplante stärkere Besteuerung der Renten und die mit dem selben Gesetz erfolgende Abschaffung der Niveausicherungsklausel im SGB VI sorgen für Verunsicherungen der Rentnerinnen und Renter.

Die gesetzliche Rentenversicherung darf nicht weiter Objekt kurzfristiger, aktionistischer Eingriffe sein.

Der Referentenentwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes sah vor, die jährliche Rentenanpassung auf den 1. Januar jeden Jahres festzusetzen. Der dbb begrüßt ausdrücklich, dass diese Neuregelung im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht mehr enthalten ist. Die Festsetzung des Termins der Rentenanpassung auf den 1. Januar hätte dazu führen können, dass neben der Null- bzw. Minusrunde im Jahr 2004 auch im Jahr 2005 keine bzw. eine nur sehr geringe Anhebung der Renten erfolgt wäre.

B Bewertung des Entwurfs

1. Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors

Der Entwurf sieht die Aufnahme eines "Nachhaltigkeitsfaktors" in die Rentenanpassungsformel vor. Dieser berücksichtigt die Veränderung der Relation von Rentenbeziehern zu Beitragszahlern. Im Ergebnis wird der Nachhaltigkeitsfaktor den Anstieg der Renten in Zukunft dämpfen und damit die Beitragszahler entlasten. Das Bruttostandardrentenniveau wird nach der Neuregelung im Jahr 2030 bei ca. 40 Prozent liegen.

Der dbb gibt zu bedenken, dass diese weitere Absenkung des Rentenniveaus auf 40 Prozent für viele geringverdienende Menschen - insbesondere Frauen - dazu führen wird, dass diese - trotz jahrzehntelanger Beitragszahlung - auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen sein werden. Die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors - insbesondere auf Rentnerinnen und Rentner mit zuvor geringem Erwerbseinkommen - sollte nochmals sorgfältig geprüft werden. Die gesetzliche Rente muss auch für diese Menschen nach wie vor eine ausreichende materielle Sicherung im Alter gewährleisten.

Gleichwohl ist anzuerkennen, dass der demographische Wandel zu steigenden Beitragslasten führen wird. Insoweit ist die Berücksichtigung des sich verändernden Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentnern in der Rentenanpassungsformel sachgerecht.

2. Orientierung der Rentenanpassung an der Entwicklung der betragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme

Bisher erfolgt die Rentenanpassung unter Berücksichtigung der Veränderung der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes. Damit hat u. a. auch die Entwicklung der Entgelte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze sowie der Bezüge der Beamten Auswirkungen auf die Höhe der Rentenanpassung. Künftig soll die Rentenanpassung entsprechend der Entwicklung des Versichertenentgelts erfolgen, bei dem auf die Entwicklung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld abgestellt wird.

Die zukünftige Berücksichtigung der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte bei den Rentenanpassungen führt zu einem stärkeren Bezug auf die tatsächliche Entgeltentwicklung im Bereich der rentenversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Regelung führt neben einer Abkoppelung von den über der Beitragsbemessungsgrenze liegenden Entgelten auch dazu, dass die Entwicklung der Beamtenbezüge - die mit den Renten tatsächlich nichts zu tun haben - nicht mehr berücksichtigt wird. Sie erscheint daher sachgemäß.

3. Anhebung des Renteneintrittsalters

Mit dem Gesetzentwurf sollen Anreize zur Frühverrentung vermindert und das tatsächliche Renteneintrittsalter erhöht werden. Die Altersgrenze für die frühst mögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit wird in Monatsschritten von 60 auf 63 Jahre ab 2006 bis 2008 angehoben.

Auch der dbb sieht eine Hauptursache für die Finanznöte in der Frühverrentungspraxis, dem Vorruhestand und der Personalverjüngung zu Lasten der Rentenkassen durch Arbeitgeber in Industrie, Handel und Dienstleistungsunternehmen sowie durch die öffentliche Hand. Dem gilt es entgegen zu steuern.

Die vorgesehene Anhebung des Renteneintrittsalters bei Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit kann hierzu allenfalls in geringem Maße beitragen.

Die Ausweitung der Vertauensschutzregelung gegenüber der im Referentenentwurf vorgesehenen Vorschrift ist zu begrüßen und entspricht einer Forderung des dbb.

Grundsätzlich ebenfalls zu begrüßen ist die Tatsache, dass die Bundesregierung in ihren Eckpunkten für die Weiterentwicklung der Rentenreform des Jahres 2001 und zur Stabilisierung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung zunächst von einer Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre abgesehen hat und dies auch im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht verfolgt wird. Stattdessen sieht der Entwurf vor, dass die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu berichten und eine Einschätzung darüber abzugeben hat, ob zur langfristigen Dämpfung des Beitragssatzanstiegs eine Anhebung der Regelaltersgrenze erforderlich und unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer vertretbar erscheint.

Der dbb hält den Vorschlag der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre für problematisch. Das aktuelle durchschnittliche Rentenzugangsalter bei Altersrenten liegt mit ca. 62,7 Jahren deutlich unter der Regelaltersgrenze von 65 Jahren. Es erscheint insofern sinnvoll, dass tatsächliche Rentenzugangsalter dem gesetzlich vorgesehenen anzunähern. Dafür sind insbesondere verstärkte Maßnahmen zur Bekämpfung der Frühinvalidität durch die Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes notwendig. Zugleich muss die medizinische und berufliche Rehabilitation verstärkt gefördert werden, um Frühverrentungen und andere Folgen von berufsbedingten Erkrankungen zu vermeiden. Voraussetzung ist zudem eine

entsprechende Anzahl von altersgerechten Arbeitsplätzen.

Jedenfalls ist eine Anhebung der Altersgrenze angesichts der aktuellen Arbeitsmarktsituation mit 4,5 Mio. Arbeitslosen ausgeschlossen. Eine Anhebung des Rentenzugangsalters ab 2011 kann momentan noch nicht beurteilt werden. Diese Maßnahme kann nur vor dem Hintergrund der dann bestehenden Arbeitsmarktlage bewertet werden. Die Anhebung der gesetzlichen Regelaltersgrenze ist nur dann möglich, wenn zum Anhebungszeitpunkt die Arbeitsmarktsituation dies zulässt und die tatsächlichen Voraussetzungen für die Beschäftigung älterer Menschen sich in Bezug auf die betriebliche Personalpolitik sowie gezielte Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes entsprechend entwickelt haben.

4. Wegfall der bewerteten Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung

Mit einer vierjährigen Übergangsregelung sollen die bislang noch bis zu drei Jahre als Anrechnungszeiten bewerteten Zeiten der schulischen Ausbildung (Schule, Fachschule, Hochschule, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme) nach Vollendung des 17. Lebensjahres abgeschafft werden.

Damit findet eine Entwicklung ihren Abschluss, die mit der Absenkung der Anrechnungszeiten wegen schulischer Ausbildung von 13 auf 7 Jahre durch das Rentenreformgesetz 1992 begann und die mit der weiteren Verkürzung von 7 auf 3 Jahre durch das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz fortgesetzt wurde.

Gerade auch vor diesem Hintergrund lehnt der dbb die völlige Abschaffung der bewerteten Anrechnungszeiten wegen schulischer Ausbildung ab. Insoweit ist die weitere Anrechnung von Zeiten des Besuchs von Fachschulen oder berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zu begrüßen. Der Referentenentwurf hatte auch für diesen Bereich eine Abschaffung als bewertete Anrechnungszeit vorgesehen.

Mit der geplanten Abschaffung wird hingegen die weitergehende Ausbildung an Schulen oder Hochschulen unattraktiver gemacht. Dies ist angesichts der in Deutschland im internationalen Vergleich geringen Quote von Hochschulabsolventen problematisch. Auch nach Auffassung der Bundesregierung hat der Sozialstaat der Zukunft für alle Menschen Bildung in höchster Qualität bereit zu stellen. Nur so ist Teilhabe in einer Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft für alle möglich. Bildung und lebenslanges Lernen sind wichtige Voraussetzungen für Teilhabe. Bildung ist gleichzeitig ein Wettbewerbsfaktor. Gut ausgebildete Humanressourcen sind die Basis der deutschen Wirtschaft. Bildung stärkt die Effizienz moderner Gesellschaften. Der Investivcharakter von Bildungsausgaben muss stärker betont werden. Dieser Zielsetzung widerspricht die geplante Streichung der Anrechnungszeiten. Sie setzt ein falsches Signal.

Jedenfalls fordert der dbb, falls die bewerteten Anrechnungszeiten wegen schulischer Zeiten abgeschafft werden sollten, weitreichende Vertrauensschutzregelungen. Sinnvoll wäre eine Vertrauensschutzregelung, die wenigstens bereits jetzt absolvierte Zeiten schulischer Ausbildung auch über das Jahr 2004 hinaus als bewertete Anrechnungszeiten berücksichtigt.

5. Wegfall der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten

Die pauschale Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten soll mit einer vierjährigen Übergangsregelung auf Zeiten einer tatsächlichen Berufsausbildung beschränkt werden.

Problematisch aus Sicht des dbb ist die vom Gesetzgeber dabei in Kauf genommene tendenzielle Benachteiligung von Frauen. Tatsächlich haben Frauen in der Vergangenheit seltener als Männer eine berufliche Ausbildung absolviert. Zudem ist die Familienarbeit - und damit Zeiten ohne eigene Beiträge in der Rentenversicherung - nach wie vor hauptsächlich Frauensache. Insofern sind gerade Frauen in besonderer Weise auch weiterhin darauf angewiesen, dass sämtliche möglichen Zeiten für die Rente anerkannt werden, damit eine ausreichende Alterssicherung gewährleistet werden kann.

6. Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage

Die bisherige Schwankungsreserve sollte Liquiditätsengpässe im Verlauf eines Jahres auffangen. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze wird die Mindestschwankungsreserve derzeit von 50 Prozent einer Monatsausgabe auf 20 Prozent einer Monatsausgabe abgesenkt, um den Anstieg des Beitragssatzes in der Rentenversicherung im Jahr 2004 zu verhindern. Die Mindestschwankungsreserve war bereits durch das Gesetz zur Bestimmung der Schwankungsreserve in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten vom 20. Dezember 2001 von 100 auf 80 Prozent und durch das Gesetz zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 23. Dezember 2002 weiter auf 50 Prozent einer Monatsausgabe abgesenkt worden. Angesichts dieser Entwicklung erscheint das Vorhaben, die Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage mit bis zu 1,5 Monatsausgaben umzuwandeln, eher wie ein frommer Wunsch. Gleichwohl unterstützt der dbb die vorgesehene Neuregelung.

7. Übertragung der Reform auf andere Alterssicherungssysteme

Ausweislich der Begründung des Entwurfs sollen die Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung in engem zeitlichen Zusammenhang wirkungsgleiche Maßnahmen in den anderen ganz oder überwiegend öffentlich finanzierten Alterssicherungssystemen zur Folge haben. Dies gilt auch für den Bereich der Beamtenversorgung.

Der dbb lehnt die Übertragung der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Maßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung ab.

Der dbb hat sich nie der Notwendigkeit verschlossen, bei sich ändernden wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen an notwendigen Weiterentwicklungen der Beamtenversorgung mitzuwirken. Die Beamten haben mit weitreichenden und schmerzhaften Beschränkungen ihrer eigenständigen Alterssicherung solidarisch zu einer Konsolidierung und Entlastung aller öffentlichen Haushalte im Interesse des Gemeinwohls beigetragen. Dies gesteht auch die Begründung des Entwurfs zu, in dem darauf hingewiesen wird, dass bereits eine Reihe von kostendämpfenden Maßnahmen und Konsequenzen für die Altersversorgung eingeleitet worden sind. In der Beamtenversorgung sind mit den Reformmaßnahmen 1997/1998 und 2001 systemimmanente Kürzungen vorgenommen worden, die nach allen Erkenntnissen die Beamtenversorgung in jeder Hinsicht auf eine finanziell gesicherte Grundlage gestellt haben. Es gibt daher keine tatsächlichen oder finanziellen Gründe, die eine erneute Übertragung von Veränderungen im Rentenrecht rechtfertigen könnten.

Insbesondere ist eine Übertragung nicht - entsprechend den politischen Grundfestlegungen der Regierungskoalition - mit einer "gleichmäßigen Entwicklung und Verbesserung der sozialen Sicherungssysteme" begründbar, sondern hat eher fiskalische und populistische Gründe.

Die Beamtenversorgung ist - anders als die gesetzliche Rentenversicherung - Ausdruck der Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn gegenüber seinen Beamten. Sie ist eine Vollversorgung und einzige Säule der Alterssicherung des Beamten und seiner Familie. Jeder Eingriff in die Beamtenversorgung wirkt damit wesentlich stärker auf die Lebensverhältnisse der Versorgungsempfänger als dies bei anderen Betroffenen der Fall ist, die vielfach, im öffentlichen Dienst stets, noch Ansprüche aus betrieblicher Altersversorgung haben.

Der dbb weist darauf hin, dass nicht nur die Rentenempfänger durch die Verschiebung der Rentenanpassung auf das Jahr 2005 Einbußen erleiden. Durch Kürzung der jährlichen Sonderzuwendung im Jahr 2004 wird der durch das Bundesbesoldungs- und -Versorgungsanpassungsgesetz (BBVAnpG) 2003/2004 anerkannte Anspruch auf Versorgungserhöhung unterlaufen. Versorgungsempfänger erhalten im Jahr 2004 nicht eine Versorgungserhöhung von effektiv 0,92 Prozent, sondern erleiden einen realen Verlust von 1,9 Prozent.

Eine verzögerte Auszahlung - wie in der Rentenversicherung geplant - bringt lediglich einen einmaligen Zinsvorteil, gefährdet aber gleichzeitig den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation.

Eine Übertragung der Aberkennung von Ausbildungszeiten bei der Beamtenversorgung würde zudem zu weiteren Sonderopfern bei den Beamten führen, da der Verzicht auf die Anerkennung zu einer Verringerung der Versorgung von über 5 Prozentpunkten führt.

Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen e.V.

Februar 2004

(13) Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0484 vom 11.02.04

15. Wahlperiode

Stellungnahme

der EAF

zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

Die Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen e.V. (**EAF**) bedauert, dass – wie auch schon im 2. und 3. Gesetz zur Änderung des SGB VI – der Entwurf sich nur auf die aktuellen Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung bezieht, die dringend nötige Neujustierung der Alterssicherung in Deutschland, für die das Altersvermögensaufbau-Gesetz wichtige Impulse gab, aber nicht fortführt.

Im Mittelpunkt des Entwurfs – Vorblatt B Abs. 2 – steht die Berücksichtigung des Verhältnisses von Beitragszahlenden und Rentnern/Rentnerinnen bei der Rentenanpassung. Angesichts des doppelten Beitrags von Familien mit Kindern durch ihren monetären Beitrag und ihre Erziehungsleistung muss dieses aber für die gesamte Rentenversicherung neu gewichtet werden. Dass dafür keine Schritte vorgeschlagen werden, ist unsere zentrale Kritik am Entwurf. Darüber hinaus ist die Generation der geburtenstarken Jahrgänge von allen Planungen in besonde-

E-Mail: eaf-bund@t-online.de

rem Maße betroffen, da sie zeitlichen Einschränkungen im Hinblick auf eine Umsetzung im Rahmen der Höherbewertung der eigenständigen Vorsorge unterliegt.

Zu den hauptsächlichen Regelungsvorschlägen bemerkt die EAF:

1. Die EAF stimmt grundsätzlich einem **Nachhaltigkeitsfaktor** in der Rentenanpassungsformel zu. Sie vermisst aber – im Einklang mit der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über Familienkomponenten in den sozialen Sicherungssystemen – eine Aussage darüber, ob die bisherige Berücksichtigung von Erziehungsleistungen auf der Leistungsseite ausreicht und ob nicht vielmehr auch auf der Beitragsseite Familien mit Kindern für Zeiten der Kindererziehung entlastet werden müssen. Das muss nicht notgedrungen Mehrbeiträge für Menschen ohne Unterhaltsverpflichtung für Kinder oder Minderbeiträge für Familien mit Kindern bedeuten.

Hier sind darüber hinaus auch andere Modelle denkbar. Die EAF wird sich an solchen Überlegungen in der Zukunft beteiligen.

- 2. Eine **Anhebung der Altersgrenze** hält auch die EAF für unausweichlich. Sie plädiert aber für degressive Ausgleichszahlungen für die Jahrgänge, denen eine Frühverrentung künftig versperrt ist, ohne dass sie schon mit einer Eigenvorsorge Zeiten zwischen einer Alters-Erwerbslosigkeit und dem Renteneintritt überbrücken konnten.
- 3. Eine **Berichtspflicht** der Bundesregierung darf sich nicht auf die Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regel-Altersgrenze beschränken. Sie sollte dagegen als umfassendes und regelmäßig durchzuführendes Instrument vorgesehen werden, um den Ertrag der Politik an objektivierbaren Maßstäben messen zu können. Dafür kämen z.B. Generationenbilanzen in Frage, wie sie in einem Teil der europäischen Staaten mittlerweile regelmäßig angefertigt werden.
- 4. Gegen die Vorschläge zu **bewerteten Anrechnungszeiten für Ausbildung** bestehen keine Bedenken. Ein Übergang durch befristete Verkürzung der jetzigen Zeiten bis zu den vorgeschlagenen 36 Monaten wäre jedoch zu überlegen.
- 5. In der **Umwandlung der Schwankungsreserve** und die Wiederherstellung ihrer schon früher festgesetzten Höhe vermag die EAF keinen Reformschritt zu erkennen.