

Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2001

Inhalt

I. Einleitung

II. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2005 des Rentenversicherungsberichts 2001

III. Stellungnahme zu den 15-jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2001

IV. Grundsätzliches zu langfristigen Vorausberechnungen

V. Intergenerative Verteilungswirkungen der Rentenreform 2001

VI. Zur Herabsetzung des Zielwertes für die Mindestschwankungsreserve

VII. Einsetzung einer Kommission zur Umsetzung der Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 3. April 2001

I. Vorbemerkungen

1. Der Sozialbeirat nimmt - entsprechend dem gesetzlichen Auftrag (§ 155 SGB VI) - Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2001 der Bundesregierung. Diese Stellungnahme befasst sich zunächst mit den Teilen des Berichts, die sich auf die zukünftige Entwicklung beziehen, d.h. auf die mittelfristigen Vorausberechnungen und die Modellrechnungen für den 15-Jahres-Zeitraum. Dem Sozialbeirat standen für seine Beratungen die Berechnungsergebnisse und Informationen über die zugrundeliegenden Annahmen sowie die Textteile des Entwurfs des Rentenversicherungsberichts zur Verfügung.

2. Der Sozialbeirat hat im Frühjahr im Rahmen eines Sondergutachtens zum Reformvorhaben der Bundesregierung ausführlich Stellung genommen. Der dritte, innovative Teil der Rentenreform, das Altersvermögensgesetz, ist am 11. Mai 2001 von den gesetzgebenden Körperschaften verabschiedet worden. Die anderen Teile waren zuvor bereits beschlossen worden. Die wirtschaftliche Entwicklung, die - wie bereits ausgeführt - zusätzlich durch die Ereignisse in den Vereinigten Staaten am 11. September 2001 belastet wurde, hat dazu geführt, dass weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf entstand. Zu den geplanten Maßnahmen im Hinblick auf die Herabsetzung des Zielwertes für die Höhe der Schwankungsreserve der Rentenversicherung nimmt der Sozialbeirat im Rahmen dieses Gutachtens ebenfalls Stellung.

3. Im Rentenversicherungsbericht 2001 werden - wie in jedem Jahr - die Finanzlage und die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung dargestellt. Er enthält sowohl eine Übersicht über die voraussichtliche finanzielle Entwicklung in den künftigen vier Kalenderjahren auf der Grundlage der aktuellen Einschätzung der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung durch die Bundesregierung als auch langfristige Modellrechnungen. Letztere beinhalten für die Jahre bis 2015 die finanzielle Entwicklung anhand von 9 Modellrechnungen, die durch die Kombination von 3 Entgeltannahmen mit 3 Beschäftigungsvarianten entstehen. Dabei sind nicht nur die Einnahmen und die Ausgaben der Rentenversicherung, sondern auch die jeweils erforderlichen Beitragssätze und - erstmals in diesem Jahr - die Entwicklung des Standardrentenniveaus in Westdeutschland ausgewiesen.

Den Vorausberechnungen ist das geltende Recht unter Berücksichtigung von finanzwirksamen Maßnahmen, die bereits vom Kabinett beschlossen wurden bzw. sich im Gesetzgebungsverfahren befinden, zu Grunde gelegt. Dies gilt daher auch für den Entwurf eines „Gesetzes zur Bestimmung der Schwankungsreserve der Rentenversicherung“.

4. Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt wegen des Finanzverbundes der deutschen Rentenversicherung gemeinsam für die Rentenversicherung in den alten und neuen Bundesländern. Darüber hinaus werden - wie im Vorjahresbericht - für die Mittelfristrechnungen die Einnahmen und Ausgaben für die alten und neuen Bundesländer getrennt dargestellt.

II. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2005 des Rentenversicherungsberichts 2001

5. Den Vorausberechnungen liegen die Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ von Ende Oktober 2001 für die Jahre 2001 und 2002 sowie der beteiligten Bundesministerien ebenfalls von Ende Oktober 2001 für die Jahre 2003 bis 2005 zu Grunde. Auf der Basis dieser Annahmen und des o.a. Rechtsstands verbleibt der Beitragssatz in 2002 bei den derzeitigen 19,1 Prozent. Wäre man beim unveränderten Zielwert für die Schwankungsreserve in Höhe einer Monatsausgabe geblieben, hätte der Beitragssatz für 2002 auf der Basis dieser Annahmen auf 19,4 Prozent festgesetzt werden müssen. In der Folgezeit wird er mit 19,1 Prozent (2003), 19,0 Prozent (2004) und 19,0 Prozent (2005) errechnet. Die offensichtlichen Verschlechterungen gegenüber den entsprechenden Werten im vorjährigen Rentenversicherungsbericht (2002 = 19,0 Prozent, 2003 = 18,8 Prozent, 2004 = 18,9) sind Folge der zurückgenommenen Erwartungen bei den ökonomischen Grundannahmen als auch höherer Rentenausgaben.

So führt insbesondere der konjunkturbedingte Rückgang des Umsatzsteueraufkommens, der geringere Anstieg der Versichertenzahlen und die Zunahme der Zahl der Arbeitslosen zu Einnahmeausfällen der Rentenversicherung, die eine Absenkung des Beitragssatzes in 2002 ausschließen. Die Annahme über die Entwicklung der Entgelte im

nächsten Jahr (+2,7 Prozent) sieht der Sozialbeirat allerdings kritisch. Sie liegt auch deutlich über der Einschätzung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Wirtschaftsforschungsinstitute.

Die beabsichtigte Absenkung der Schwankungsreserve sowie die Unwägbarkeiten der Entwicklung im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung und der weiteren Lohnentwicklung vor dem Hintergrund der Entgeltumwandlungen im Zuge der betrieblichen Altersvorsorge, erhöhen die finanziellen Risiken der gesetzlichen Rentenversicherung. Falls sich die Prognosen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hinsichtlich der konjunkturellen Entwicklung im nächsten Jahr bewahrheiten sollten, wird es zu einem Abschmelzen der Schwankungsreserve Ende 2002 auf 0,73 Monatsausgaben kommen. Dies wiederum hätte ein Auffüllbedarf von knapp 0,1 Monatsausgaben in 2003 zur Folge, was einen Beitragssatzanstieg um 0,1 Prozentpunkten in 2003 nach sich ziehen würde. Im Fall eines unveränderten Zielwertes für die Mindestschwankungsreserve von einer Monatsausgabe wäre man unter den Annahmen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf einen Beitragssatz in 2002 von 19,5 Prozent gekommen.

6. Hinsichtlich der Entwicklung der aktuellen Rentenwerte in den neuen und in den alten Bundesländern wird in dem Bericht im mittelfristigen Zeitraum bis 2005 von einer weiteren Annäherung, wenngleich in kleinen Schritten ausgegangen. In Verbindung damit wird sich eine weitere Annäherung des Verhältniswertes beider aktuellen Rentenwerte an 100 Prozent ergeben. Allerdings lässt sich aus heutiger Sicht kein genauer Zeitpunkt angeben, zu dem dieses Ziel erreicht sein wird, da die Renten getrennten Lohnentwicklungen folgen.

7. In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, dass die durchschnittlichen Rentenzahlbeträge der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und wegen Alters im Osten bei 103,5 Prozent für Männer bzw. sogar 128,8 Prozent für Frauen des Vergleichswertes im Westen liegen. Allerdings muss hinsichtlich einer Bewertung der Einkommenspositionen berücksichtigt werden, dass die betriebliche Altersversorgung im Osten bisher noch eine geringe Rolle spielt und die privaten Vermögenspositionen, soweit hierzu Daten vorliegen, im Osten niedriger sind als im Westen.

8. Bei den Annahmen im Rentenversicherungsbericht zur Beschäftigungsentwicklung fällt auf, dass sie für die alten Länder im Vorausberechnungszeitraum positiver sind als für die neuen Länder. Ausschlaggebend dafür ist nicht nur eine pessimistischere Einschätzung der Beschäftigungsentwicklung in den neuen Bundesländern, sondern auch die Annahme, dass es dort in nächster Zukunft zu einer Zunahme von Verbeamten im öffentlichen Dienst und damit zu einem Ausfall bei den Beitragszahlern kommen wird. Auch in diesem Bereich findet insoweit eine Annäherung der Verhältnisse im Osten an die des Westens statt.

9. Der Bericht stellt fest, dass die finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung insgesamt maßgeblich von der Entwicklung in den neuen Ländern bestimmt wird, da dort die Ausgaben die Einnahmen im mittelfristigen Zeitraum um 12,4 Mrd. € bis 14,1 Mrd. € pro Jahr übersteigen. Die Relation Beitragseinnahmen/Rentenausgaben in den neuen Bundesländern liegt bei lediglich 60,2 Prozent, während in den alten Ländern 97,2 Prozent erreicht werden.

10. In den Vorausberechnungen ist antizipiert, dass im Jahre 2002 die Schwankungsreserve bis auf 0,8 Monatsausgaben abgebaut wird, wie dies nach einer im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Regelung künftig ermöglicht werden soll. Der Sozialbeirat nimmt hierzu an anderer Stelle dieses Gutachtens eingehend Stellung.

III. Stellungnahme zu den 15jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2001

11. Die Darstellung der finanziellen Entwicklung im langfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2015 erfolgt nach - gegenüber den Vorjahren - unveränderter Methodik. Es werden wiederum neun Varianten mit Lohnannahmen von zwei, drei und vier Prozent errechnet, wovon jeweils eine Variante mit niedrigerer und höherer Beschäftigungsentwicklung abgespreizt wird. Die Rechnungen verdeutlichen, wie das Rentenversicherungssystem auf unterschiedliche Entgelt- und Beschäftigungsannahmen mittel- und langfristig reagiert.

12. Die mittlere Variante der Langfristrechnung entspricht in diesem wie im vorhergehenden Bericht - anders als in den Vorjahren - bis zum Jahre 2005 der Mittelfristrechnung. Diese Änderung vereinfacht den Umgang mit der Langfristrechnung erheblich.

In der Variante mit dem niedrigeren Pfad der Beschäftigungsentwicklung wird in den alten Bundesländern davon ausgegangen, dass sich die Zahl der Arbeiter und der Angestellten bis 2015 um 1,4 Millionen erhöht (Übersicht B 13). Die entsprechenden Werte lauten für den mittleren und den höheren Beschäftigungspfad 2,1 Millionen und 2,7 Millionen. Diese Ansätze sind höher als im Rentenversicherungsbericht des Vorjahres, setzen aber u.a. einen verringerten Absorptionsgrad der stillen Reserve durch den Arbeitsmarkt voraus. Ein weiterer Grund sind die erhöhten Annahmen über die Zuwanderung.

13. Auch für die neuen Bundesländer werden - wie im Vorjahresbericht - drei Beschäftigungspfade festgelegt. Dabei wird in der unteren Variante mit einem langfristigen Beschäftigungsaufbau bis 2015 von 0,3 Millionen, in der mittleren um gut 0,4 Millionen und in der oberen um 0,6 Millionen gerechnet. Auch diese Ansätze sind nicht unerheblich höher als im Rentenversicherungsbericht des Vorjahres. Die Modellvarianten für die alten Länder werden mit den ihnen entsprechenden Modellvarianten für die neuen Länder verknüpft.

14. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Berechnungen des Vorjahres nur sehr begrenzt mit denen des aktuellen Berichts vergleichbar sind. Ausschlaggebend hierfür sind nicht nur unterschiedliche Wirtschaftsannahmen. In den diesjährigen Projektionen sind die finanziellen Auswirkungen des Altersvermögens- und des Altersvermögensergänzungsgesetzes berücksichtigt, während im Vorjahresbericht lediglich die Finanzwirkungen der Entwurfsfassungen dieser beiden Gesetze einkalkuliert werden konnten, die im Gesetzgebungsverfahren - mit entsprechenden Finanzwirkungen - Änderungen erfahren haben.

15. Erklärtes Ziel der Bundesregierung war und ist es, den Beitragssatz bis 2020 unter 20 Prozent zu halten. Unabhängig von allen prognostischen Unwägbarkeiten ist davon auszugehen, dass dieses Ziel erreichbar ist.

16. Die angenommene Beschäftigungsentwicklung unterstellt, dass sich der bis heute anhaltende Trend einer steigenden Erwerbsbeteiligung der Frauen fortsetzt. Für den finanziellen Status der Rentenversicherung haben die mit der Erwerbsquotensteigerung einhergehenden Beschäftigungszuwächse insofern eine stark entlastende Wirkung, da für Arbeitslose von der Bundesanstalt für Arbeit (ermäßigte) Beiträge gezahlt werden mit der Folge, dass ein Beschäftigungszuwachs, der sich nicht aus den registrierten Arbeitslosen speist, zu deutlich höheren Beitragseinnahmen führt. Das Eintreten dieser Annahmen ist möglich, aber mit den Unsicherheiten von Langfristprognosen behaftet.

IV. Grundsätzliches zur Problematik langfristiger Vorausberechnungen

17. Zu Recht weist die Bundesregierung darauf hin, dass insbesondere die langfristigen Vorausberechnungen Modellrechnungen sind. Der Sozialbeirat hat diese Sicht in der Vergangenheit mehrfach bekräftigt und darauf hingewiesen, dass es sich bei den Modellrechnungen der Bundesregierung für den 15-Jahres-Zeitraum im Rentenversicherungsbericht nicht um Prognosen handeln kann. Diese Funktion kommt – mit Einschränkungen – allenfalls den fünfjährigen Vorausberechnungen zu, die im übrigen auch die rechnerische Grundlage für die Ermittlung des Beitragssatzes im kommenden Jahr bilden.

Langfristige Modellrechnungen können nur die Funktion haben, die Wirkung unterschiedlicher Maßnahmen und/oder möglicher wirtschaftlicher Entwicklungen abzuschätzen. Schon aus diesem Grunde muss davor gewarnt werden, die Ergebnisse einer der neun Varianten der 15jährigen Modellrechnungen als die relevante, die „wahrscheinlichste“ anzusehen.

18. Auch wenn die Ergebnisse der langfristigen Vorausberechnungen nur Modellcharakter haben (können), ist es gleichwohl wichtig zu prüfen, wie robust die Resultate in Bezug auf die Entwicklung der Beitragssätze gegen Veränderungen der zugrundegelegten Annahmen sind. Im Rentenversicherungsbericht 2001 wird aufgezeigt, wie sich die Beitragssätze, die zur Aufrechterhaltung der Schwankungsreserve von 0,8 Monatsausgaben erforderlich sind, bei unterschiedlichen Annahmen hinsichtlich des Wachstums der Beschäftigtenanzahl und der Entgelte entwickeln.

19. Eine Entgeltänderung führt sowohl in Form einer Erhöhung als auch einer Verringerung um einen Prozentpunkt zu einem Basiseffekt auf den Beitragssatz in einer Größenordnung von allenfalls 0,1 Beitragssatzpunkten. Die Vorausberechnungen über den zeitlichen Ablauf des Beitragssatzes würden daher von Abweichungen bei der unterlegten Lohnentwicklung nur unwesentlich beeinträchtigt. Abweichungen in der unterstellten Beschäftigungsentwicklung haben einen etwas stärkeren Einfluss auf den Beitragssatz. Hier beträgt der Basiseffekt in der Regel 0,2 Prozentpunkte. Insgesamt erreicht die Differenz zwischen der günstigsten und der ungünstigsten Annahmenkombination 0,6 Prozentpunkte.

20. Für die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung wurde von der Bundesregierung eine Konstanz von 13,9 Prozent sowohl für Westdeutschland wie für die neuen Bundesländer unterstellt. Aufgrund der modifizierten Lohnanpassung für die Renten haben Veränderungen der Beitragssätze zur Pflege- und Krankenversicherung zunächst keine Auswirkungen auf die Rentenanpassungen. Die Rentner zahlen ihre Beitragsteile zu diesen Sozialversicherungszweigen aus den Bruttorenten. Wohl aber wirkt sich eine Veränderung der Beitragssätze zur Kranken- und Pflegeversicherung auf den dem Arbeitgeberanteil entsprechenden Zuschuss der Rentenversicherungsträger an diese Versicherungszweige aus. Steigen die Beitragssätze in diesem Bereich, dann sinken die Nettorenten und gleichzeitig erhöht sich der Zuschuss der Rentenversicherung an die Kranken- und Pflegeversicherung. Die Folge ist, dass ein Anstieg der Beitragssätze zur Kranken- und Pflegeversicherung um einen Prozentpunkt als Folge dieser erhöhten Zuschüsse zu einer Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung von etwa 0,1 Beitragssatzpunkten führt. Ein starker Anstieg der Beitragsätze zur gesetzlichen Krankenversicherung könnte insofern die Beitragsziele der Bundesregierung für die gesetzliche Rentenversicherung gefährden.

21. Die mit der diesjährigen Rentenreform angestrebten quantitativen Zielvorgaben für die Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau sind angesichts des zeitlichen Horizonts für die Modellrechnungen von annähernd 30 Jahren mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Dass im Jahre 2002, im ersten Jahr nach der Rentenreform, die geplante Senkung des Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkte nicht realisiert werden kann, ist in der aktuellen wirtschaftlichen Situation begründet. Die eingetretene wirt-

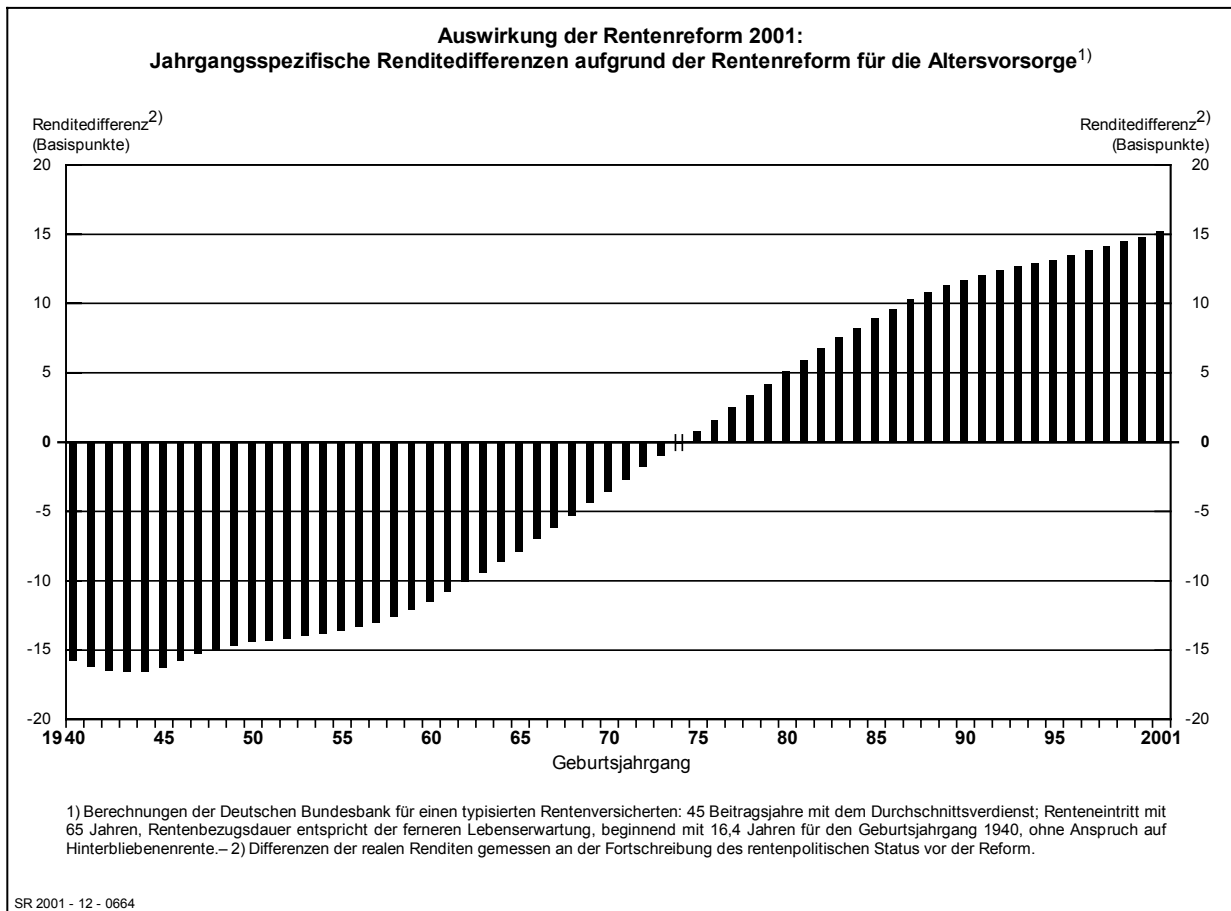
schaftliche Abschwächung und die damit verbundene schlechtere Beschäftigungsentwicklung im Jahre 2002 waren in der ersten Hälfte des Jahres 2001, als die ökonomischen Annahmen der Reform getroffen wurden, nicht prognostiziert worden.

V. Intergenerative Verteilungswirkungen der Rentenreform 2001

22. Von Generationengerechtigkeit kann gesprochen werden, wenn es zu keiner Begünstigung oder Benachteiligung einer Generation auf Kosten oder zu Gunsten einer anderen Generation kommt. Für die gesetzliche Rentenversicherung bedeutet dies, dass Generationengerechtigkeit dann vorliegt, wenn sich das Verhältnis von Beiträgen zu Leistungsansprüchen zwischen den Generationen nicht verändert. In einer alternden Gesellschaft ist dies aber regelmäßig der Fall, da im Zuge der Bevölkerungsalterung immer weniger beitragspflichtige Erwerbstätige für immer mehr Rentner die Leistungen finanzieren müssen. In einem umlagefinanzierten System bedeutet dies, dass bei gleichbleibendem Rentenniveau die Jungen immer höhere Beiträge zur Versorgung der Alten aufbringen müssen. Eine Reform eines Alterssicherungssystems, die der intergenerativen Ungleichbehandlung, die aus sinkenden Geburtenziffern und einer steigenden durchschnittlichen Lebenserwartung resultiert, gegensteuern will, muss zu einer Entlastung der jüngeren Generation und damit zu einer Belastung der älteren Generation führen. Die Rentenreform dieses Jahres leistet einen relevanten Beitrag zur Generationengerechtigkeit¹. Gewinner dieser Reform sind im Prinzip die nach dem Jahr 1970 Geborenen, deren Beitragsrendite - ermittelt aus der Gegenüberstellung von Beitragsleistungen und Rentenansprüchen einer Kohorte - nachhaltig erhöht wird. Nimmt man die Fortschreibung der rentenpolitischen Situation des Jahres 2000 als Vergleichsmaßstab, sind die älteren Jahrgänge insofern Reformverlierer, da der Anstieg ihrer Rentenanwartschaften reduziert wird, ohne dass sie die Möglichkeit haben, diese Leistungsrücknahmen durch die staatlich geförderte private Altersvorsorge zu kompensieren. Dies und die - wiederum gemessen an der Fortschreibung der Situation vor der Reform - Dämpfung der Entwicklung des Beitragssatzes erhöhen die intergenerative Gerechtigkeit des Alterssicherungssystems, da das demografisch bedingte Absinken der impliziten Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich abgemildert wird.

¹ Der Sozialbeirat hat die intergenerativen Verteilungswirkungen der Rentenreform bereits in seinem Sondergutachten zur Rentenreform thematisiert. Vgl. BT-Drucksache 14/5394, S.17/18.

Schaubild 36



Quelle: Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Textziffer 248

23. Mit jeder Rentenreform sind zwangsläufig intergenerative Verteilungswirkungen verbunden. Zu ihrer Darstellung gibt es drei Methoden: Die Generationenbilanzierung, die implizite Einkommensteuer und die interne Rendite. Ausgangspunkt der Generationenbilanzierung (generational accounting) ist die Kritik, dass die traditionelle Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung implizite bzw. nicht verbrieft Forderungen gegen den Staat wie beispielsweise erworbene Anwartschaften auf zukünftige Rentenzahlungen, nicht hinreichend erfasst und die notwendigerweise steigenden Kosten der Alterssicherung daher im Staatshaushalt zu niedrig ausgewiesen werden. Ausgangspunkt der Generationenbilanzierung ist vor diesem Hintergrund die intertemporale Budgetrestriktion des Staates, d.h. alle zukünftigen Ausgaben des Staates müssen durch zukünftige Einnahmen oder das vorhandene Vermögen gedeckt werden. Anders formuliert muss der Barwert der Einnahmen zuzüglich des Vermögens dem Barwert der Ausgaben entsprechen. In einem ersten Schritt wird untersucht, wie sich die einzelnen Einnahmen- und

Ausgabenkategorien des Staates in einem Basisjahr auf die Altersjahrgänge verteilen. Es wird also beispielsweise festgestellt, wie viel Lohnsteuer ein durchschnittlicher 40-Jähriger zahlt oder wie viel Arbeitslosengeld eine durchschnittliche 55 Jahre alte Person erhält.

24. In einem zweiten Schritt werden diese Beträge in die Zukunft fortgeschrieben. Dabei wird unterstellt, dass die im Basisjahr ermittelten altersspezifischen Beträge auch zukünftig für Personen im gleichen Alter gelten. Um dem technischen Fortschritt Rechnung zu tragen, werden diese Beträge dabei einerseits jährlich um die Produktivitätswachstumsrate erhöht. Andererseits sind sie auf das Basisjahr der Untersuchung zu beziehen und entsprechend zu diskontieren. Kombiniert man diese finanzpolitische Status-quo-Projektion mit einer Bevölkerungsprognose, lässt sich der Barwert der zukünftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates errechnen. Reichen diese Einnahmen (und das Vermögen) nicht zur Finanzierung der Ausgaben aus, ergibt sich ein Konsolidierungsbedarf („Tragfähigkeitslücke“), der in der Zukunft durch Einnahmenerhöhungen oder Ausgabenkürzungen gedeckt werden muss. Er gibt – als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts - die Ausgabeneinsparungen beziehungsweise Einnahmenezuwächse an, die zukünftig Jahr für Jahr gegenüber der Status quo-Projektion erforderlich sind. Da bei der Ermittlung der Generationenkonten bereits in der Vergangenheit geleistete Steuerzahlungen beziehungsweise empfangene Transfers unberücksichtigt bleiben, lassen sich die Generationenkonten unterschiedlicher heute lebender Jahrgänge nicht miteinander vergleichen. So hat beispielsweise ein heute 70-Jähriger einen höheren Netto-Barwert als ein heute 30-Jähriger, da bei letzterem die noch zu zahlenden Steuern und Abgaben eine sehr viel bedeutendere Rolle spielen. Obwohl die Generationenkonten zwischen einzelnen Alterskohorten nicht vergleichbar sind, lässt sich dennoch mit der Methode der Generationenbilanzierung eine intergenerative Verteilungsanalyse durchführen. Hierzu werden die Generationenkonten eines jeden Jahrgangs vor und nach einer Reform berechnet und gegenübergestellt. Darüber hinaus lässt sich mit diesem Konzept die Nachhaltigkeit alternativer Politikkonfigurationen analysieren. Dazu werden die einzelnen Generationenkonten lebender und zukünftiger Generationen – gewichtet mit der jeweiligen tatsächlichen oder prognostizierten Kohortenstärke – addiert. Die Berücksichtigung der heute noch nicht geborenen Generationen geschieht unter der Annahme, dass die Politik des Basisjahres unverändert fortgeschrieben wird und zukünftige

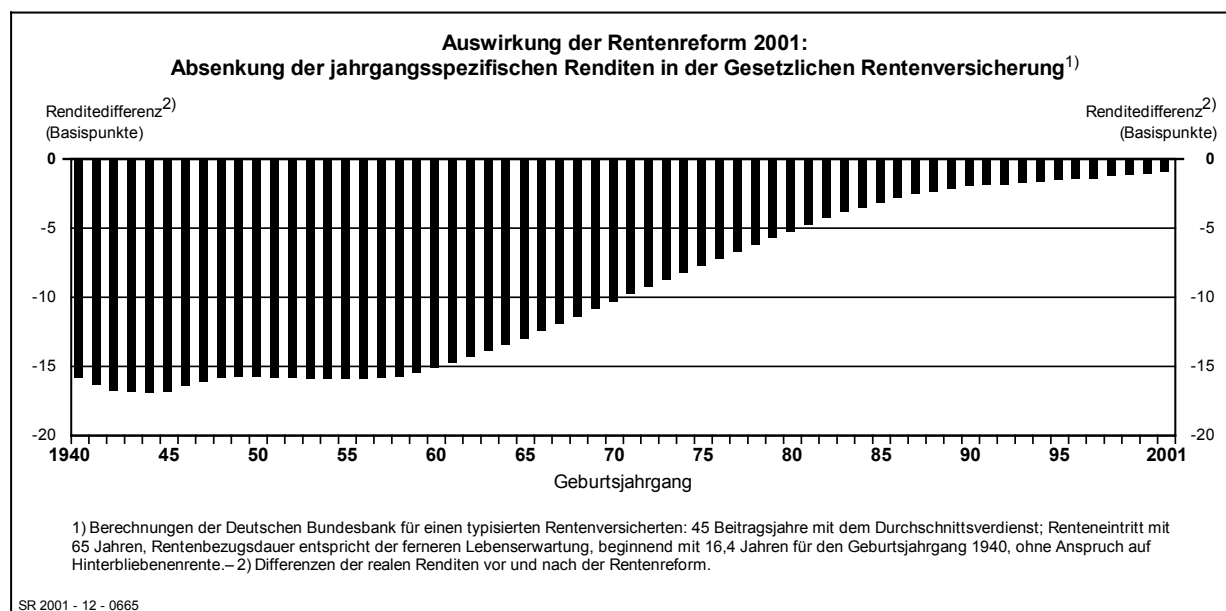
ge Generationen einzig über ein höheres Produktivitätswachstum Einkommenszuwächse zu verzeichnen haben.

25. Untersuchungen im Rahmen der Generationenbilanzierung umfassen regelmäßig Zeiträume von mehr als 200 Jahren. Angesichts dieses Annahmenhintergrunds wird ersichtlich, dass zum einen der Wahl des Basisjahres eine entscheidende Bedeutung für die konkreten Ergebnisse zukommt, zum anderen über die Annahme der Politikkonstanz demographische Veränderungen in ihren Auswirkungen umso deutlicher hervortreten. Bildet man den Barwert der Generationenkonto über den gesamten Betrachtungszeitraum, dann erhält man ein Maß für die implizite Staatsschuld. Diese ist genau wie die ausstehende explizite Staatsschuld zu einem – unbestimmten – zukünftigen Zeitpunkt zu bedienen. Reicht das staatliche Nettovermögen im Basisjahr nicht aus, die Summe aus expliziter und impliziter Staatsschuld zu decken, dann besteht eine „Tragfähigkeitslücke“. Mit Hilfe dieser Methodik lässt sich nachweisen, dass die Kombination von geringeren Rentenanpassungen und staatlicher Förderung der privaten Zusatzvorsorge die Generationenkonto der Rentner und rentennahen Jahrgänge verschlechtert und die Generationenkonto jüngerer Jahrgänge verbessert und insofern die demografische Entwicklung im Sinne eines zunehmenden Altersquotienten teilweise ausgleicht.

26. Eine zweite Methode zur Berechnung intergenerativer Verteilungswirkungen ist die Berechnung der impliziten Einkommensteuer. Sie gibt den Prozentsatz des Lebenseinkommens an, den man bei gegebenen Leistungen in das Rentensystem mehr einbezahlt hat, im Vergleich zu einer Anlage dieser Beträge in ein kapitalgedecktes Altersvorsorgeprodukt. Die implizite Einkommenssteuer ist mithin die Differenz zwischen der internen Verzinsung der Beiträge und dem Marktzinssatz. Nach herrschender ökonomischer Theorie führt sie zur Verzerrung der Arbeit-Freizeit-Entscheidung und damit zu einem Wohlfahrtsverlust. Je höher das Lohnsummenwachstum bzw. je geringer die Differenz zwischen der internen Rendite der umlagefinanzierten Sozialrente und dem Marktzinssatz, desto geringer ist dieser Wohlfahrtsverlust. Zur Berechnung des impliziten Einkommenssteuersatzes wird für eine als repräsentativ angenommene Erwerbs- und Rentenbiographie die Differenz aus dem Barwert der Beiträge und dem Barwert der Renten ins Verhältnis gesetzt zum Barwert des Bruttolebensinkommens. Ein geringerer Barwert künftiger Rentenbeiträge aufgrund gedämpfter Rentenanpassungen führt zu einer Reduktion der impliziten Einkommenssteuer jüngerer Jahrgänge.

27. Bei der Berechnung der internen bzw. impliziten Renditen schließlich werden ebenfalls unter Annahme eines repräsentativen Erwerbsverlaufs und einer typisierten Rentenbiographie für jeden Jahrgang die Einzahlungen in die Gesetzliche Rentenversicherung und die Auszahlungen aus der Gesetzlichen Rentenversicherung ermittelt. Die implizite Rendite der Rentenversicherung für eine Kohorte ist der Zinssatz, bei dem die Barwerte der Beitragszahlungen und der Rentenleistungen übereinstimmen.² Je jünger der betrachtete Geburtsjahrgang ist, desto geringer fällt sie (aufgrund der demografischen Entwicklung notwendigerweise) aus. Durch die Rentenreform 2001 werden vor allem die realen Renditen der älteren Kohorten geschmälert, was sich im Vergleich zu den jüngeren Jahrgängen in betragsmäßig größeren Renditedifferenzen ausdrückt (vgl. Schaubild). Dies ist darin begründet, dass die älteren Jahrgänge nur wenig in den Genuss der – im Vergleich zur Situation ohne Reform – niedrigeren Beitragssätze kommen, aber voll von der verringerten Rentenanpassung als Folge der Reform getroffen werden. In dem Masse, in dem die Jungen also durch die Reform weniger belastet werden als die Älteren, führt die Reform zu mehr intergenerationeller Gerechtigkeit. Sie ist so lange nicht vollständig, wie die älteren Kohorten immer noch höhere Renditen als die jüngeren Geburtsjahrgänge aufweisen.

Schaubild 34



Quelle: Jahresgutachten 2001/02 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Textziffer 244.

² Vgl. zu dieser Methodik ausführlich S. Ohsmann und U. Stolz in Die Angestelltenversicherung 3/97, 119ff.

28. Die Absenkung des Beitragssatzes im Umlagebereich macht den Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge möglich und nötig. Sie bewirkt eine Verstärkung der kohortenspezifischen impliziten Renditen der Gesamtaufwendungen für die Alterssicherung³. Die älteren Jahrgänge müssen im Vergleich zur Situation ohne Reform einen Renditeverlust hinnehmen, da sie kaum noch aus der erwarteten höheren Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens einen Vorteil ziehen können, aber von den Leistungskürzungen voll getroffen werden. Für jüngere Jahrgänge gewinnt die Kapitaldeckung und deren höhere Rendite zunehmend an Gewicht, so dass die Geburtsjahrgänge ab Mitte der siebziger Jahre im Vergleich zur Situation ohne Reform einen Renditezuwachs realisieren. Die Reform bringt also gerade durch ihren innovativen Teil, d.h. den Ausbau der kapitalfundierten Altersvorsorge, eine gleichmäßigere Lastenverteilung zwischen den Generationen. Ein Mehr an kapitalgedeckter Vorsorge erhöht die Rendite der Alterssicherung immer dann, wenn die am Kapitalmarkt erzielbare Rendite für ein der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbares kapitalgedecktes Sicherungsprodukt über der impliziten Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung liegt. Allerdings ist ein Ausbau der Kapitaldeckung in der Übergangsphase immer mit einer Mehrbelastung verbunden, so dass der Umfang des Übergangs zu stärkerer Kapitaldeckung immer einen Abwägungsprozess darstellt. Dies gilt entsprechend für die aktuelle Rentenreform, bei der die Zusatzlasten schwergewichtig den älteren Generationen angelastet werden, wobei sich der konkrete Zeitpunkt, ab dem die Reform vorteilhaft wirkt, auch mit den Annahmen über die Entwicklung am Kapitalmarkt verändert. Die übergeordnete Frage, in genau welchem Umfang die Zunahme der Kosten der Alterssicherung aufgrund der demografischen Entwicklung auf die verschiedenen Generationen verteilt wird, bleibt letztlich eine normative Frage, die über die vorgestellten Berechnungsmethoden hinaus ein hohes Maß an politischer Gestaltungskraft auch in der Zukunft erfordert.

³ Nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank beträgt die Differenz der impliziten Renditen zwischen dem Geburtsjahrgang 1940 und im Jahre 2001 Geborener mit vergleichbarer Erwerbs- und Rentenbiographie ohne Reform 1,07 Prozentpunkte, während sie durch die Reform auf 0,84 Prozentpunkte reduziert wird.

VI. Zur Herabsetzung des Zielwertes für die Mindestschwankungsreserve

29. Faktisch ist die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland - wenngleich ursprünglich von Bismarck als ein kapitalgedecktes System angelegt - immer umlagefinanziert gewesen, d.h. dass die laufenden Ausgaben aus den laufenden Einnahmen gedeckt wurden. Dieser Umstand, nämlich die Umlagefinanzierung, ist spätestens mit dem am 9. November 1989 im großen parlamentarischen Konsens beschlossenen Rentenreformgesetz 1992 auch gesetzlich verankert worden (§ 153 SGB VI). Folgerichtig kommen der finanziellen Reserve der Rentenversicherung - der so genannten „Schwankungsreserve“ - die Funktionen zu, kurzfristige, im Jahresverlauf unvermeidbar auftretende Schwankungen des Einnahmenstroms auszugleichen und etwaigen Schätzfehlern bei der Festsetzung des Beitragssatzes zu begegnen. Die finanziellen Reserven der Rentenversicherung erreichen gegen Jahresende, bedingt durch beitragspflichtige Einmalzahlungen („Weihnachtsgeld“), einen Höchststand, um dann im folgenden Jahresverlauf wieder abzunehmen, etwa im Oktober einen Tiefstand zu erreichen, und danach wieder anzusteigen. Bereits mit dem 20. Rentenanpassungsgesetz vom 27. Juni 1977 wurde vorgeschrieben, dass die Schwankungsreserve liquide anzulegen ist, d.h. mit Laufzeiten, Restlaufzeiten oder Kündigungsfristen von maximal 12 Monaten.

30. Wie die Tabelle ausweist, lagen die finanziellen Reserven der Rentenversicherung bereits in den achtziger Jahren teilweise, mehr noch in den neunziger Jahren, jeweils zum Jahresende unterhalb einer Monatsausgabe, ohne dass dadurch die Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherungsträger gefährdet gewesen wäre. Entscheidend war vielmehr die jeweils vorhandene Liquidität, die - gemessen an der Höhe der gesamten Schwankungsreserve - in der Zeit seit 1977 beständig zugenommen hat, nachdem langfristige Kapitalanlagen nicht mehr zulässig und Rückflüsse aus langfristigen Anlagen liquide anzulegen sind. Mittlerweile ist ein Zustand erreicht - wie die Tabelle ausweist - in dem rd. 90 Prozent der finanziellen Mittel der Rentenversicherung liquide angelegt sind. Auch in den Jahren seit 1992, in denen die Vorgabe einer Monatsausgabe zum Jahresende deutlich unterschritten wurde, haben sich keine Liquiditätsengpässe eingestellt.

31. Bereits mit der Rentenreform 1957 wurde verankert, dass der Bund die erforderlichen Mittel bereitzustellen hat, wenn die Beiträge zusammen mit den übrigen Einnahmen voraussichtlich nicht ausreichen, die Ausgaben der Rentenversicherung zu de

Tabelle 1: Schwankungsreserve (1) und verfügbare liquide Mittel (2) in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten 1974 bis 1999

a = in Mio. DM / b = in Monatsausgaben

Jahr	1	2
	ArV/AnV	ArV/AnV
1974 a	44342	14703
b	8,6	2,9
1975 a	42979	9536
b	7,4	1,6
1976 a	35786	9728
b	5,4	1,5
1977 a	25329	6718
b	3,3	0,9
1978 a	18159	5965
b	2,2	0,7
1979 a	16371	7199
b	1,9	0,8
1980 a	18739	10279
b	2,1	1,2
1981 a	21739	13808
b	2,4	1,5
1982 a	20545	12912
b	2,1	1,3
1983 a	15028	7890
b	1,5	0,8
1984 a	9773	3141
b	0,9	0,3
1985 a	11197	5516
b	1,0	0,5
1986 a	17781	12193
b	1,6	1,1
1987 a	21026	16034
b	1,8	1,4
1988 a	23339	18863
b	1,9	1,6
1989 a	25831	21918
b	2,0	1,7
1990 a	3 4948	31484
b	2,6	2,4
1991 a	42 895	39 648
b	2,7	2,5
1992 a	49 056	46 380
b	2,6	2,5
1993 a	38 697	36 577
b	1,9	1,8
1994 a	33 455	30 650
b	1,5	1,4
1995 a	21 962	19 158
b	0,9	0,8
1996 a	14 205	10 888
b	0,6	0,5
1997 a	14 267	11 446
b	0,6	0,5
1998 a	17 936	15 465
b	0,7	0,6
1999 a	26 555	24 251
b	1,0	0,9
2000 a.....	27 765	24 878
b.....	1,0	0,9
2001*a..	26 746	23 088
b.....	0,9	0,8

*2001: geschätzt

cken. Im November 1984 kam es einmalig dazu, dass die Rentenversicherung finanzielle Mittel für wenige Tage aufnahm, um einen Liquiditätsengpass zu überwinden. Im Jahre 1985 wurde einmalig eine Liquiditätshilfe des Bundes erforderlich.

32. Mit dem Rentenreformgesetz 1992 wurde die Garantiefunktion des Bundes in der Weise konkretisiert, dass der Bund darlehensweise Mittel bereitzustellen hat, wenn die liquiden Mittel der Schwankungsreserve nicht ausreichen, Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Die Garantiefunktion kann ohne weitere Beteiligung des Parlaments eingreifen. Entsprechende Mittel sind von der gesetzlichen Rentenversicherung zurück zu zahlen.

33. Wenngleich mit der Bundesgarantie ein weiteres wirksames Mittel der Liquiditätssicherung zur Verfügung steht, ist die Vorhaltung einer Schwankungsreserve schon aus Gründen der Unabhängigkeit des selbstverwalteten Sicherungssystems erforderlich. Die vorgesehene Lösung im Sinne der Bildung eines Korridors für die Schwankungsreserve mit zwischen 0,8 und 1,2 Monatsausgaben schafft im übrigen Flexibilität bei der Festsetzung des Beitragssatzes im Sinne einer anzustrebenden Verstetigung.

34. Vor einem Rückgriff auf die Bundesgarantie können der gesetzlichen Rentenversicherung zur Stabilisierung der Finanzlage in Abweichung von der regelmäßigen Zahlung des Bundeszuschusses in zwölf gleichen Monatsraten kurzfristig höhere Mittel zur Verfügung gestellt werden. Diese bereits seit 1985 im Haushaltsplan des Bundes vorgesehene Möglichkeit dient der Liquiditätssicherung. Diese Option wird in der Praxis einer Inanspruchnahme der Bundesgarantie vorausgehen.

35. Nach derzeit geltendem Recht (Regelung des Haushaltssanierungsgesetzes 1999) ist der Beitragssatz jährlich so festzulegen, dass bei Deckung der voraussichtlichen Ausgaben durch die voraussichtlichen Einnahmen am Jahresende eine Schwankungsreserve in Höhe von einer Monatsausgabe (zu eigenen Lasten der Rentenversicherung) vorhanden ist. Bei einer Absenkung auf 0,8 Monatsausgaben und einem richtig bestimmten Beitragssatz bliebe die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung nach wie vor gesichert. Im Fall einer Fehleinschätzung bei der Berechnung des Beitragssatzes, die über 0,5 Prozentpunkte hinausginge, bliebe dann immer noch - ohne Inanspruchnahme der darüber hinaus bestehenden Bundesgarantie - die Möglichkeit, einen Teil der nächsten Monatsrate des der Rentenversicherung zustehenden Bundeszu-

schusses vorzuziehen. Generell lässt sich festhalten, dass mit dem Absenken des Zielwertes für die Schwankungsreserve die Anforderungen an die Treffsicherheit der Annahmen und Prognosen spürbar gestiegen sind.

36. Mit der Senkung des unteren Zielwertes für das Schwankungsreservesoll von derzeit einer Monatsausgabe auf 0,8 Monatsausgaben werden Mittel in Höhe von 6 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung frei. Der sonst notwendige Beitragssatz für 2002 kann um 0,3 Punkte abgesenkt und bei 19,1 stabilisiert werden. Gegenüber dem Stand ohne die Absenkung auf 0,8 Monatsausgaben werden Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen um 4,7 Mrd. DM entlastet und der Bund wird beim Regelbundeszuschuss und den Beiträgen für Kindererziehungszeiten zusammen 1,3 Mrd. DM sparen. Angesichts der derzeitigen schwierigen Haushaltslage des Bundes ist dies ein entlastender Nebeneffekt.

37. Freilich lassen sich gegen diese Maßnahme auch Bedenken erheben. Solche ad-hoc-Eingriffe können dahin gehend interpretiert werden, dass die angestrebte Stabilität der Beitragssätze nur durch diskretionäre Maßnahmen gesichert werden kann, was das Vertrauen in die langfristig tragfähige Entwicklung der Rentenfinanzen beeinträchtigen könnte. Grundsätzlich sollte die Rentenversicherung in der Lage sein, ihre Zahlungsfähigkeit aus eigener Kraft zu gewährleisten. Auch ist zu bedenken, dass der jetzigen Beitragsentlastung eine - wenn auch sehr kurzfristige und deutlich geringere - Beitragsbelastung gegenüber steht, weil die Entwicklung des Beitragssatzes gemäss der Anpassungsformel auch die Rentenanpassungen beeinflusst.

38. Insgesamt gilt es somit abzuwägen zwischen den Alternativen einer Beibehaltung einer Schwankungsreserve der Rentenversicherung und einer Anhebung des Beitragssatzes und damit der Lohnnebenkosten in einer konjunkturell problematischen Lage, insbesondere was die Beschäftigungssituation angeht. Der Sozialbeirat ist der Auffassung, dass die Herabsetzung des Zielwertes für die Mindestschwankungsreserve in der gegenwärtigen prekären wirtschaftlichen Situation das kleinere Übel gegenüber einer die Arbeitskosten erhöhenden Steigerung des Beitragssatzes darstellt.

VII. Einsetzung einer Kommission zur Umsetzung der Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 3. April 2001

39. Das Bundesverfassungsgericht hat am 3. April 2001 vier Urteile verkündet, die sich mit der Pflegeversicherung befassen. Eines dieser Urteile betrifft den Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung. Der Kläger hatte sich dagegen gewandt, dass Betreuung und Erziehung von Kindern bei der Bemessung des Beitrags zur sozialen Pflegeversicherung nicht berücksichtigt werden. Das Gericht gab ihm insoweit Recht, als es entschied, es sei mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, dass Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, die Kinder betreuen und erziehen, mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag wie kinderlose Versicherte belastet werden.

In diesem Zusammenhang stellte das Gericht auch fest, „dass die Bedeutung der Entscheidung auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen“ sei.

40. Der Sozialbeirat hat sich im Rahmen einer Stellungnahme mit den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung befasst⁴. Gleichwohl ist der Sozialbeirat der Auffassung, dass eine weitere Beschäftigung mit den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts geboten ist. Er regt daher an, dass der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung eine Kommission beruft, die sich spezifisch mit den Urteilen zur Pflegeversicherung befasst und ihre eventuellen Auswirkungen auf die Rentenversicherung prüft. Eine solche Kommission sollte sich schwergewichtig auf juristische Kompetenz stützen.

Berlin, den 22. November 2001

Universitätsprofessor Dr. Dr. h.c. Bert Rürup

⁴ Vgl. Stellungnahme des Sozialbeirats zu Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 3. April 2001 hinsichtlich ihrer Bedeutung für die gesetzliche Rentenversicherung, Bundestags-Drucksache 14/6099