

Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2002

Inhalt

- I. Vorbemerkungen
- II. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2006 des Rentenversicherungsberichts 2002
- III. Stellungnahme zu den 15-jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2002
- IV. Grundsätzliches zu langfristigen Vorausberechnungen
- V. Geplante Konsolidierungsmaßnahmen
 - a. Absenkung des Zielwertes für die Schwankungsreserve
 - b. Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze
- VI. Organisationsreform der Rentenversicherung

Exkurs: Veränderung des Zugangsfaktors bei vorzeitigem Rentenbeginn

- a. Versicherungsmathematische Grundlagen
- b. Regelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung
- c. Regelungen in anderen Ländern
- d. Ermittlung der Abschlagshöhe

VIII. Schlussbemerkungen

I. Vorbemerkungen

1. Der Sozialbeirat nimmt - entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag (§ 155 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch, SGB VI) - Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2002 der Bundesregierung. Diese Stellungnahme befasst sich zunächst mit den Teilen des Berichts, die sich auf die zukünftige Entwicklung beziehen, d.h. auf die mittelfristigen Vorberechnungen und die Modellrechnungen für den kommenden 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. Weiterhin konnte sich der Sozialbeirat auf ergänzende Erläuterungen von Mitarbeitern aus dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung stützen.

2. Die massive Verschlechterung der wirtschaftlichen Entwicklung und die daraus resultierende ungünstige Entwicklung der Beitragseinnahmen haben dazu geführt, dass im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf entstand. Zu den geplanten Maßnahmen mit dem Ziel einer Dämpfung des Beitragssatzanstiegs, nämlich zur Einführung eines Korridors für den Zielwert für die Schwankungsreserve von 0,5 bis 0,7 Monatsausgaben sowie zur Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung nimmt der Sozialbeirat im Rahmen dieses Gutachtens ebenfalls Stellung.

3. Im Rentenversicherungsbericht 2002 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 2016 die finanzielle Entwicklung anhand von 9 Modellrechnungen, die durch die Kombination von 3 Annahmen für die Lohnentwicklung mit 3 Beschäftigungsvarianten entstehen. Dabei sind nicht nur die Einnahmen und die Ausgaben der Rentenversicherung, sondern auch die jeweils erforderlichen Beitragssätze und - wie schon im vergangenen Jahr - die Entwicklung des

Standardrentenniveaus in den westlichen Bundesländern für die mittlere Variante ausgewiesen.

4. 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 sowohl für die geplanten Maßnahmen im Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung in Bezug auf die Schwankungsreserve, die Beitragsbemessungsgrenzen und den Beitragssatz, als auch für die Umsetzung der Vorschläge der sogenannten Hartz-Kommission im Rahmen der Entwürfe der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

5. 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 2006 des Rentenversicherungsberichts 2002

6. Den Vorausberechnungen liegen die Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ von Ende Oktober 2002 für das kommende Jahr sowie der beteiligten Bundesministerien ebenfalls von Ende Oktober 2002 für die Jahre 2004 bis 2006 zu Grunde. Auf der Basis dieser Annahmen und des oben beschriebenen Rechtsstandes ist auch unter Berücksichtigung der verschlechterten wirtschaftlichen Entwicklung und erkennbarer Finanzrisiken der Beitragssatz in 2003 auf 19,5 Prozent festgesetzt worden. begrenzt werden. Ohne die Maßnahmen des Gesetzes zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung hätte der Beitragssatz für 2003 auf der Basis dieser Annahmen auf 19,9 Prozent festgesetzt werden müssen. In der Folgezeit wird er mit 19,4 Prozent (2004), 19,2 Prozent (2005) und 19,1 Prozent (2006) errechnet. Die offensichtlichen Verschlechterungen gegenüber den entsprechenden Werten im vorjährigen

Rentenversicherungsbericht (2003 = 19,1 Prozent, 2004 = 19,0 Prozent, 2005 = 19,0 Prozent) sind vor allem Folge der etwas zurückgenommenen Erwartungen bei den ökonomischen Grundannahmen. Diese sind allerdings noch immer äusserst ehrgeizig. Insbesondere die unterstellte Erwartung, dass schon ab einem Wirtschaftswachstum von 1 Prozent mit einem Beschäftigungszuwachs zu rechnen ist, steht im Widerspruch zu den bisherigen Erfahrungen.

In 2002 führte insbesondere der Rückgang der Beschäftigtenzahlen und der Anstieg der Zahl der Arbeitslosen sowie die konjunkturbedingte Reduzierung des Umsatzsteuer-aufkommens zu Einnahmeausfällen der Rentenversicherung, die bei gegebenem Leistungsniveau eine Anhebung des Beitragssatzes in 2003 erforderlich machen. Die Annahmen über die Entwicklung der Entgelte (+2,5 Prozent) und den Beschäftigungsabbau um 0,09 Prozent im nächsten Jahr werden vom Sozialbeirat vor diesem Hintergrund kritisch gesehen. Eine entsprechende Einschätzung hatte der Sozialbeirat bereits im vergangenen Jahr getroffen.

7. Die beabsichtigte weitere Absenkung des Zielwertes für die Schwankungsreserve sowie die Unwägbarkeiten der Beitragssatzentwicklung im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung und der weiteren Lohnentwicklung vor dem Hintergrund des neu eingeführten Rechts auf Entgeltumwandlung im Zuge der Reform der betrieblichen Altersvorsorge erhöhen die finanziellen Risiken der gesetzlichen Rentenversicherung. Vor einem Jahr war die Höhe des Zielwertes für die Schwankungsreserve für das Jahresende 2002 unter Zugrundelegung der Prognosen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hinsichtlich der konjunkturellen Entwicklung auf 0,73 Monatsausgaben geschätzt worden. Nach dem derzeitigen Stand werden tatsächlich lediglich 0,63 Monatsausgaben erreicht. Auch dieser Sachverhalt macht die Risiken deutlich, die mit einem zu niedrigen Zielwert für die Schwankungsreserve in Verbindung mit zu positiven Annahmen im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung verbunden sind.

8. Hinsichtlich der Entwicklung der aktuellen Rentenwerte in den neuen und in den alten Bundesländern wird in dem Bericht im mittelfristigen Zeitraum bis 2006 von einer weiteren Annäherung, wenngleich in kleinen Schritten ausgegangen. In Verbindung damit wird sich eine weitere Annäherung des Verhältniswertes beider aktuellen Rentenwerte

ergeben. Allerdings lässt sich auch aus heutiger Sicht kein genauer Zeitpunkt angeben, an welchem das Ziel der Identität beider aktueller Rentenwerte erreicht sein wird, da die Renten getrennten Lohnentwicklungen folgen.

An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass die finanzielle Situation der Rentenversicherung maßgeblich von Trends in den neuen Ländern bestimmt wird. In den Jahren 2002 bis 2006 übersteigen dort die jährlichen Ausgaben die Einnahmen um 13,2 bis 14,2 Mrd. Euro. Ausschlaggebend für dieses Ergebnis ist in erster Linie die Beschäftigungsentwicklung seit 1990: Während die Zahl der abhängig Beschäftigten im Jahre 1990 in den neuen Ländern 8,6 Mio. Personen betrug, werden in diesem Jahr nur 5,6 Mio. Personen abhängig beschäftigt sein.

Wenn zuweilen eine raschere Annäherung der aktuellen Rentenwerte in Ost und West gefordert wird, dann impliziert dies gleichzeitig nicht nur eine Abkoppelung von der tatsächlichen Lohnentwicklung, sondern auch erhebliche und möglicherweise einen langen Zeitraum fortwirkende zusätzliche Ausgaben. Beide Gründe lassen es aus Sicht des Sozialbeirates angezeigt erscheinen, es beim derzeitigen Verfahren zu belassen.

9. Dafür spricht auch die Tatsache, dass die durchschnittlichen Rentenzahlbeträge der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und wegen Alters im Osten bei 103,6 Prozent für Männer bzw. sogar 134,7 Prozent für Frauen des Vergleichswertes im Westen liegen. Ausschlaggebend hierfür ist in erster Linie eine durchschnittlich längere Versicherungszeit der Rentenbezieher in den neuen Bundesländern. Nach einer Auswertung des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger lag bei den Versichertenrenten an Männer/Frauen in den alten Ländern die Versicherungsdauer bei 40,0/25,8 Jahren, in den neuen Bundesländern dagegen bei 45,3/35,8 Jahren.

Allerdings muss hinsichtlich einer Bewertung der Einkommenspositionen berücksichtigt werden, dass die betriebliche Altersversorgung in den neuen Ländern bisher noch eine geringe Rolle spielt und die privaten Vermögenspositionen, soweit hierzu Daten vorliegen, im Osten niedriger sind als im Westen.

10. In den Mittelfristrechnungen enthalten ist auch die jährliche Anpassung der Renten zum 1. Juli eines jeden Jahres, die sich nach der Anpassungsformel der Rentenreform

2001 aus der Entwicklung der Bruttoentgelte modifiziert mit der Veränderung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung und des zu berücksichtigenden fiktiven Aufwandes zur privaten Altersvorsorge ergibt und gewährleistet, dass die Rentner nach Maßgabe der Lohnentwicklung am wirtschaftlichen Fortschritt partizipieren. Aufgrund der geringen durchschnittlichen Anhebung der Effektivlöhne von 2001 auf 2002 wird die Rentenanpassung im Jahre 2003 allerdings vergleichsweise niedrig ausfallen, d.h. in den alten Bundesländern voraussichtlich unter dem Wert von einem Prozent bleiben (neue Bundesländer knapp oberhalb von einem Prozent) gegenüber rd. 2 Prozent in den beiden vorausgegangenen Jahren. (2002: 2,16 Prozent in den alten Bundesländern und 2,89 Prozent in den neuen Bundesländern; 2001: 1,91 Prozent im Westen und 2,11 Prozent im Osten).

11. In den Vorausberechnungen ist ebenfalls berücksichtigt, dass im Jahre 2003 die Schwankungsreserve bis auf einen Korridor zwischen 0,5 und 0,7 Monatsausgaben abgebaut wird, wie dies nach der Regelung des Beitragssatzsicherungsgesetzes künftig möglich sein wird. Der Sozialbeirat nimmt hierzu an anderer Stelle dieses Gutachtens eingehend Stellung.

III. Stellungnahme zu den 15jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2002

12. Die Darstellung der finanziellen Entwicklung im langfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2016 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.

13. In der Variante mit dem niedrigeren Pfad der Beschäftigungsentwicklung wird in den alten Bundesländern davon ausgegangen, dass sich die Zahl der Arbeiter und Angestellten bis 2016 um 1,17 Millionen erhöht (vgl. Übersicht B 13 des Rentenversicherungsberichtes). Die entsprechenden Werte lauten für den mittleren und den höheren Beschäftigungspfad 1,58 Millionen und 2,00 Millionen. Diese Ansätze sind in allen Vari-

anten niedriger als im Rentenversicherungsbericht des Vorjahres. Bei der Lohnentwicklung werden Zuwachsraten des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts von alternativ 2 v.H., 3 v.H. und 4 v.H. unterstellt. Vergleicht man dies mit den Annahmen, die für den mittelfristigen Zeitraum Verwendung finden, so liegen letztere eher an der unteren Grenze des gewählten Annahme-Korridors. Für die Zukunft wird daher zu prüfen sein, ob eine Korrektur der für die langfristige Betrachtung gewählten Modellannahmen nach unten erfolgen sollte.

14. Auch für die neuen Bundesländer werden - wie im Vorjahresbericht - drei Beschäftigungspfade festgelegt. Dabei wird in der unteren Variante mit einem langfristigen Beschäftigungsaufbau bis 2016 von rd. 100.000, in der mittleren um gut 250.000 und in der oberen um gut 400.000 gerechnet. Auch diese Ansätze sind niedriger als im Rentenversicherungsbericht des Vorjahres. Die Modellvarianten für die alten Länder werden mit den ihnen entsprechenden Modellvarianten für die neuen Länder verknüpft.

15. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Berechnungen des Vorjahres nur begrenzt mit denen des aktuellen Berichts vergleichbar sind, da mit unterschiedlichen Wirtschaftsannahmen gearbeitet wurde. Ausserdem fehlten naturgemäß die finanziellen Auswirkungen des 2002 im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Beitragssatzsicherungsgesetzes.

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 typischen Unsicherheiten von Langfristrechnungen behaftet. In diesem Zusammenhang muss auch berücksichtigt werden, dass höhere Frauenerwerbsquoten mit höheren Teilzeitarbeitsquoten einher gehen und diese generell geringere Entgeltzuwächse implizieren.

17. Erklärtes Ziel der Bundesregierung war und ist es, den Beitragssatz bis 2020 unter 20 Prozent zu halten. Mit der Rentenreform des Jahres 2001 wurde die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung um die Säule der kapitalgedeckten Altersvorsorge ergänzt. Hierdurch und mit der Modifizierung der Rentenanpassungsformel sind die Weichenstellungen vorgenommen worden. Die im Auftrag der Bundesregierung von Bundesministerin Schmidt am 21. November 2002 eingesetzte Kommission zur nachhaltigen Finanzierung der Sozialversicherungssysteme soll die Systeme der Kranken- und Pflegeversicherung sowie der Rentenversicherung überprüfen und Vorschläge für deren nachhaltige Finanzierung und Weiterentwicklung erarbeiten. Für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung wird die Kommission die Wirkungen der Rentenreform des Jahres 2001 zu überprüfen haben und sich damit zu befassen haben, wie der mit dieser Reform eingeschlagene Weg des Ausbaus der kapitalgedeckten Ergänzungssysteme weitergeführt werden kann. In diesem Zusammenhang wird die Kommission ebenfalls zu prüfen haben, inwiefern es möglich sein wird, den mit der Rentenreform des Jahres 2001 eingeleiteten Paradigmenwechsel weiter zu entwickeln, die Ausgaben stärker an den Einnahmen zu orientieren.

IV. Grundsätzliches zu langfristigen Vorausberechnungen

18. Die langfristigen Vorausberechnungen dienen der Untersuchung des Einflusses von Veränderungen der unterschiedlichen Annahmen hinsichtlich der künftigen wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung. Sie verdeutlichen lediglich die Reagibilität des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung (insbesondere Beitragssatz, Rentenniveau, Bundeszuschuss) auf die besonders relevanten wirtschaftlichen und demographischen Parameter (Erwerbseinkommen, Erwerbsbeteiligung, usw.) verdeutlichen.

19. 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. Die Annahmekombinationen hinsichtlich der Entwicklung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts und der Beschäftigtenzahl dürften allerdings die Bandbreite aller möglichen Entwicklungen nicht abdecken. Insbesondere die hier unterstellte ungünstigste Annahmekombination (durchgehende Lohnzuwachsrate von 2 v.H. und Zunahme der Beschäftigung in Höhe von 1,2 Millionen bis 2016 in den alten Bundesländern) erscheint unter Berücksichtigung der derzeitigen allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung als eine Grenze, die in der Realität durchaus unterschritten werden könnte.

20. Auch wenn die Ergebnisse der langfristigen Vorausberechnungen nur Modellcharakter haben (können), ist es gleichwohl wichtig zu prüfen, wie sensibel die Resultate in Bezug auf die Entwicklung der Beitragssätze gegen Veränderungen der zugrundeliegenden Annahmen sind. Im Rentenversicherungsbericht 2002 wird aufgezeigt, wie sich die Beitragssätze, die zur Aufrechterhaltung des Zielwertes der Schwankungsreserve in einem Korridor zwischen 0,5 bis 0,7 Monatsausgaben erforderlich sind, bei unterschiedlichen Annahmen hinsichtlich des Wachstums der Beschäftigtenanzahl und der Entgelte entwickeln.

21. 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 bis zu 0,4 Prozentpunkten. Insgesamt erreicht die Differenz zwischen der günstigsten und der ungünstigsten Annahmekombination 0,6 Prozentpunkte.

22. Für die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung wurde von der Bundesregierung eine Steigerung auf 14,2 Prozent sowohl für die alten wie für die neuen Bundesländer unterstellt. Der Wahrscheinlichkeitsgehalt dieser Annahme hängt vor allem von den Ergebnissen der angekündigten Gesundheitsreform ab. Aufgrund der modifizierten Lohnanpassung für die Renten haben Veränderungen der Beitragssätze zur Pflege- und Krankenversicherung keine unmittelbaren 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 - isoliert betrachtet - die Rentenzahlbeträge 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 Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung könnte – langfristig betrachtet - insofern die Beitragsziele der Bundesregierung für die gesetzliche Rentenversicherung tangieren.

23. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die fünfzehnjährigen Modellrechnungen nicht den Zeitraum abdecken, in dem die demographisch bedingten Belastungen ihre stärkste Wirkung entfalten werden. Der in den Modellrechnungen ausgewiesene moderate Anstieg der Beitragssätze wird sich deshalb bei dem geltenden Rechtsstand jenseits dieses Zeithorizonts verstärkt fortsetzen.

V. Geplante Konsolidierungsmaßnahmen

24. Durch die Einführung eines Korridors von 0,5 bis 0,7 Monatsausgaben für die Schwankungsreserve sowie die Mehreinnahmen aus der Heraufsetzung der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten auf das rd. zweifache des aktuellen Durchschnittsverdienstes werden zusätzliche finanzielle Spielräume von bis zu 4,7 Mrd. Euro (durch die Neuregelung der Schwankungsreserve) bzw. rd. 1 Mrd. Euro (durch die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze) eröffnet.

Dadurch kann nach den Vorausrechnungen der Bundesregierung erreicht werden, dass der Anstieg des Beitragssatzes in 2003 auf 0,4 Prozentpunkte begrenzt wird. Ohne die beiden Maßnahmen hätte der Beitragssatz 2003 auf 19,9 v.H. angehoben werden müssen. Bei dem Beitragssatz von 19,5 v.H. wird zum Jahresende 2003 eine Schwankungsreserve von 10,4 Mrd. Euro entsprechend 0,66 Monatsausgaben vorausgeschätzt.

a. Absenkung des Zielwertes für die Schwankungsreserve

25. Der finanziellen Reserve der Rentenversicherung - der so genannten „Schwankungsreserve“ - kommt heute nur noch die Funktion zu, kurzfristige, im Jahresverlauf unvermeidbar auftretende Schwankungen des Einnahmenstroms auszugleichen. Die finanziellen Reserven der Rentenversicherung erreichen gegen Jahresende, bedingt durch beitragspflichtige Einmalzahlungen („Weihnachtsgeld“), einen Höchststand, um dann im folgenden Jahresverlauf kontinuierlich abzunehmen, und im Oktober den Tiefstand zu erreichen. Bereits mit dem 20. Rentenanpassungsgesetz vom 27. Juni 1977 wurde daher vorgeschrieben, dass die Schwankungsreserve liquide anzulegen ist, d.h. mit Laufzeiten, Restlaufzeiten oder Kündigungsfristen von maximal 12 Monaten.

26. Zwar haben die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt, dass der Zielwert für die Schwankungsreserve in Höhe von 80 Prozent einer Monatsausgabe - wie gesetzlich vorgeschrieben - von der Sache her nicht zwingend erforderlich ist, um die jederzeitige Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherungsträger zu gewährleisten. Die finanziellen Reserven der Rentenversicherung lagen bereits in den achtziger Jahren teilweise, mehr noch in den neunziger Jahren, jeweils zum Jahresende zum Teil erheblich unterhalb einer Monatsausgabe, ohne dass dadurch die Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherungsträger gefährdet gewesen wäre. Entscheidend war vielmehr - neben der Höhe der Schwankungsreserve, ausgedrückt in Monatsausgaben - die jeweils vorhandene Liquidität, die - gemessen an der Höhe der gesamten Schwankungsreserve - in der Zeit seit 1977 erheblich zugenommen hat, nachdem langfristige Kapitalanlagen nicht mehr zulässig waren und Rückflüsse aus langfristigen Anlagen liquide anzulegen sind. Inzwischen ist ein Zustand erreicht, in dem der weit überwiegende Teil der finanziellen Mittel

der Rentenversicherung liquide angelegt ist. Der Sozialbeirat ist auf diese Thematik bereits in seinem letztjährigen Gutachten ausführlich eingegangen.

27. Ein weiteres Element zur Sicherung der Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung lässt sich über die Steuerung der monatlichen Teilzahlungen der Bundeszuschüsse erreichen. Die Möglichkeit, aus den regelmäßig in zwölf gleichen Monatsraten zu zahlenden Bundeszuschüssen kurzfristig höhere Mittel zur Verfügung zu stellen, um Zahlungsengpässe nicht auftreten zu lassen, bestand bereits bisher nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsplans. Der Sozialbeirat hält die in der Begründung zum Entwurf des Beitragssatzsicherungsgesetzes zum Ausdruck gebrachte Absicht für sachgerecht, diesen Liquiditätssicherungsmechanismus in das Haushaltsgesetz des Bundes aufzunehmen. Dies ist zwischenzeitlich geschehen.

Darüber hinaus gewährleistet die mit dem Rentenreformgesetz 1992 konkretisierte Garantiefunktion des Bundes die Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung. Danach stellt der Bund darlehensweise Mittel bereit, wenn die liquiden Mittel der Schwankungsreserve nicht ausreichen, die Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Entsprechende Mittel sind im Folgejahr von den Trägern der Rentenversicherung zurückzuzahlen. Eine entsprechende Verpflichtung ginge ggf. in die Berechnung des Beitragssatzes ein.

28. Trotzdem wird mit jeder Senkung des Zielwertes aber die Sicherungsfunktion der Schwankungsreserve immer weiter verringert. Dies umso mehr, als die Finanzierungsrisiken der Rentenversicherung insgesamt weiter gestiegen sind. Bei einer Absenkung der Schwankungsreserve auf 50 Prozent würde sich nach derzeitigem Verlaufsmuster für den Oktober eine verfügbare Liquidität unterhalb von 20 Prozent einer Monatsausgabe ergeben. Liquiditätsprobleme wären also bereits bei geringsten Abweichungen vom Projektionspfad vorprogrammiert. Zu bedenken ist auch, dass eine Diskussion über Liquiditätseingänge zur Verunsicherung der Öffentlichkeit und insbesondere der Rentner beitragen und das Vertrauen in die finanzielle Solidität der Rentenversicherung schwächen kann. Auf eine ausreichende Mindesthöhe der Schwankungsreserve kann nicht verzichtet werden. Der Sozialbeirat sieht vor diesem Hintergrund die Möglichkeiten weiterer Absenkungen des Zielwertes erschöpft. Darüber hinaus ist das Erfordernis einer vorsichtigen Einschätzung der künftigen wirtschaftlichen

Gesamtsituation und damit auch einer realistischen Festlegung des Beitragssatzes des nächsten Jahres gestiegen.

b. Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze

29. Weitere finanzielle Effekte in Richtung einer Stabilisierung des Beitragssatzes ergeben sich aus einer Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenzen.

Die (von Rundungsvorschriften abgesehen) mit der Bruttolohnentwicklung dynamisierte Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten hat bisher so gewirkt, dass in den vergangenen Jahrzehnten in etwa das 1,8-fache des aktuellen Durchschnittsentgelts im jeweiligen Jahr verbeitragt wurde. Da jedoch das Durchschnittsentgelt in der gesetzlichen Rentenversicherung zunächst immer nur vorläufig festgestellt werden kann und der später ermittelte endgültige Wert in der Regel etwas abweicht, schwankte die Beitragsbemessungsgrenze tatsächlich bisher zwischen etwa dem 1,7- und 1,9-fachen des Durchschnittsentgelts im jeweiligen Jahr. Im bisherigen Gesetzgebungsverfahren ist beschlossen worden, die Beitragsbemessungsgrenze auf gut das Doppelte des Durchschnittsverdienstes anzuheben.

Dies geschieht, indem für das Jahr 2003 die Beitragsbemessungsgrenzen so bestimmt werden, dass zunächst die Ausgangswerte für die Beitragsbemessungsgrenzen des Jahres 2002 entsprechend der geltenden Fortschreibungsregelung in § 159 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch um die Veränderungsrate der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich Beschäftigten für das Jahr 2001 in Höhe von 1,77 v.H. fortgeschrieben werden. Die so ermittelten Ausgangswerte für die Beitragsbemessungsgrenzen des Jahres 2003 sind mit dem aus 2,0 zu 1,8 errechneten Verhältniswert multipliziert und dann auf den nächsten durch 600 ohne Rest teilbaren Betrag aufgerundet worden. Danach ergibt sich für das Jahr 2003 in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten eine Beitragsbemessungsgrenze von 61.200 Euro jährlich/5.100 Euro monatlich sowie eine Beitragsbemessungsgrenze in der knappschaftlichen Rentenversicherung von 75.000 Euro jährlich/6.250 Euro monatlich.

Die Beitragsbemessungsgrenzen (Ost) werden entsprechend der in § 275a des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch enthaltenen Regelung ermittelt, indem die o.a. ungerundeten Beitragsbemessungsgrenzen in den alten Bundesländern für das Jahr 2003 durch den vorläufigen Wert der Anlage 10 zum SGB VI für das Jahr 2003 geteilt und

dann auf den nächsten durch 600 teilbaren Betrag gerundet werden. Danach ergibt sich für das Jahr 2003 in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten eine Beitragsbemessungsgrenze (Ost) von 51.000 Euro jährlich und 4.250 Euro monatlich sowie eine Beitragsbemessungsgrenze (Ost) in der knappschaftlichen Rentenversicherung von 63.000 Euro jährlich und 5.250 Euro monatlich.

30. In den Folgejahren werden die Beitragsbemessungsgrenzen - aufsetzend jeweils auf den ungerundeten neuen Wert - berechnet wie in der Vergangenheit. Damit werden die Beitragsbemessungsgrenzen in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten in etwa auf das Doppelte des jeweiligen Durchschnittsverdienstes angehoben.

Der von der Neuregelung erfasste Kreis an Beitragszahlern umfasst ca. 1,5 Millionen Versicherte. Zu erwarten sind rd. 1 Mrd. Euro Beitragsmehreinnahmen jährlich. Dies entspricht rd. 0,1 Beitragssatzpunkten. Die absenkende Wirkung auf den Beitragssatz ist jedoch nicht nachhaltig: Es muss berücksichtigt werden, dass sich - allerdings erst mittel- bis langfristig - höhere Rentenausgaben ergeben. Damit wird ein neuer höherer Beharrungszustand erreicht, wenn die Rentenversicherung ohnehin aus demographischen Gründen unter erheblichem Druck steht. Darüber hinaus werden sowohl die Versicherten als auch die Arbeitgeber in der derzeitigen konjunkturell schwierigen Situation nicht nur mit einer Anhebung des Beitragssatzes von 19,1 auf 19,5 Prozent belastet werden, sondern auch mit den Wirkungen aus der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze.

31. Zur Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenzen gibt es im Sozialbeirat unterschiedliche Auffassungen: Ein Teil des Sozialbeirats kritisiert die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze, da sie der Intention der Rentenreform 2001 zuwider laufe. Deren primäres Ziel sei eine graduelle Begrenzung des Umlageverfahrens der gesetzlichen Rentenversicherung zugunsten der kapitalgedeckten Alterssicherung in der zweiten und dritten Säule gewesen. Die starke Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze erweitert demgegenüber den Umfang der gesetzlichen Rentenversicherung und beeinträchtigt den Spielraum für die kapitalgedeckte Altersvorsorge. Darüberhinaus verschärfe diese Maßnahme nach Meinung dieses Teils des Sozialbeirats die demographische Belastung des Rentensystems, weil durch sie zusätzliche Rentenansprüche generiert werden, die zum Zeitpunkt der größten demographischen Belastung der Rentenversiche-

rung auszuzahlen seien und damit die langfristig ohnehin schwierige Finanzlage zusätzlich belasteten. Durch die nunmehr beschlossene diskretionäre Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze, die erheblich über die jährliche Dynamisierung der Beitragsbemessungsgrenze hinaus geht, könne es ausserdem zu einer Kürzung der Arbeitgeberzuschüsse zur betrieblichen Altersvorsorge und in der Folge zu einer Kürzung der Ansprüche aus der betrieblichen Altersversorgung kommen. Dieser Teil des Sozialbeirats schlägt vor diesem Hintergrund vor, die Beitragsbemessungsgrenze auf dem in 2003 erreichten Niveau einzufrieren bis das ursprüngliche Niveau des 1,8-fachen des durchschnittlichen Arbeitsentgelts wieder erreicht ist.

32. Ein anderer Teil des Sozialbeirates hält die beschlossenen Maßnahmen des Beitragssatzsicherungsgesetzes insgesamt für eine akzeptable Lösung im Sinne einer ausgewogenen Verteilung der Lasten. Diese Beiratsmitglieder verweisen insbesondere auf die Belastung der Rentner, die die Dämpfung der Rentenanpassung in 2004 aufgrund des ansteigenden Beitragssatzes in 2003 bedeute. Nach Auffassung dieser Beiratsmitglieder sei hierbei zu berücksichtigen, dass bei der Rentenanpassung sowohl der Arbeitnehmer- als auch der Arbeitgeberanteil des Beitrags zur Rentenversicherung in dämpfender Weise wirke. Nach Ansicht dieses Teils des Beirates sei aus verteilungspolitischer Sicht die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze insofern gerechtfertigt, als dadurch die relativ leistungsfähigsten Versicherten verstärkt zur Finanzierung der Rentenversicherung heran gezogen würden. Versicherte in der Einkommenskategorie um die Beitragsbemessungsgrenze herum verfügten in der Regel über umfangreiche zusätzliche private oder betriebliche Altersvorsorgeansprüche, die – so dieser Teil des Sozialbeirats - durch diese Maßnahme nicht wesentlich beeinträchtigt würden. Die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge diene vor allem der Kompensation des langfristig sinkenden Absicherungsniveaus der ersten Säule, wovon insbesondere geringverdienende Versicherte betroffen seien. Daher stehe diese Maßnahme auch nicht dem übergeordneten Ziel der Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge entgegen.

VI. Organisationsreform der Rentenversicherung

33. Gegenstand gesetzgeberischer Aktivitäten in der neuen Legislaturperiode wird voraussichtlich auch die in Teilen bereits begonnene Organisationsreform der Rentenversicherung sein. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages wird sich im Frühjahr damit befassen. Er hatte dazu das frühere Bundesarbeitsministerium aufgefordert, einen weiteren Bericht über den Stand der Neuregelung der Organisation vorzulegen und über die bis dahin erzielten Ergebnisse zu berichten.

34. In der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen wird deutlich gemacht, dass durch eine umfassende Organisationsreform über Verwaltungsvereinfachungen die Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Rentenversicherung verbessert werden sollen. Dabei sollten die Belange der Beschäftigten berücksichtigt und die Reform sozialverträglich ausgestaltet werden. Der Sozialbeirat teilt die im Organisationsgutachten des Consulting-Unternehmens Roland Berger und im Bericht des Bundesrechnungshofes genannten Auffassungen zu Mängeln (zu viele Träger, mehrfache Aufgabenwahrnehmung, Koordinationsprobleme) und sieht daher ebenfalls die Notwendigkeit einer Organisationsreform. Das Ziel der bundeseinheitlichen Steuerung der Rentenversicherung sollte dabei nicht aufgegeben werden, da nur so die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und der Rechtsanwendung gewährleistet werden kann.

35. Die auf Beschluss des Haushaltsausschusses und des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages am 16. Juni 1999 gegründete Arbeitsgruppe „Neuregelung der Organisation in der gesetzlichen Rentenversicherung“ unter Vorsitz des ehemaligen Bundesarbeitsministeriums hat sich in der Folgezeit intensiv mit der Erarbeitung eines konsensfähigen Organisationskonzeptes befasst. Teilnehmer der Arbeitsgruppe waren neben dem Bundesrechnungshof und dem Bundesfinanzministerium Vertreter der Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Sachsen, Berlin und Baden-Württemberg sowie je drei Vertreter des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und der Landesversicherungsanstalten Rheinprovinz, Oberbayern und Westfalen. Zu Beginn der Arbeit bestand die Aufgabe vor allem darin, unter den sich damals in der Diskussion befindlichen vier sehr verschiedenen Organisationsmodellen zu vermitteln:

- Ein aus Anlass des Gutachtens der Unternehmensberatung Roland Berger vom Bundesrechnungshof entwickeltes Modell mit einem zentralen Rentenrat an Stelle

des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger und einer Reduzierung auf sechs Landesversicherungsanstalten; Übergang des überwiegenden Teils der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte auf die Landesversicherungsanstalten sowie der bei den Landesversicherungsanstalten Berlin und Brandenburg Versicherten auf die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte.

- Das Modell der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte mit einer zentralen Bundesanstalt für Rentenversicherung und sechs unselbständigen Behörden auf Regionalebene für die Sachbearbeitung.
- Das Länder-Modell in Gestalt des vom Bundesrat in der 14. Legislaturperiode erneut eingebrachten Entwurfs eines Zuständigkeits-Änderungsgesetzes; sukzessive Übernahme des überwiegenden Teils der versicherten Angestellten durch die Landesversicherungsanstalten.
- Eine im Mai 1999 vorgestellte Diskussionsgrundlage der Sozialpartner mit einer Aufgabenzuordnung auf die Bundesebene (strategische Aufgaben und Querschnittsfunktionen sowie bestimmte operative Aufgaben) sowie die regionale Ebene (überwiegender Teil der Sachbearbeitung); Kompetenz der Bundesebene (Bundkörperschaft), für die regionalen Träger verbindliche Beschlüsse zu fassen.

36. In der Arbeitsgruppe bestand Einigkeit, dass wegen der bestehenden Interessensgegensätze eine Lösung der anstehenden Fragen nur im Konsens gefunden werden könne, und man verständigte sich daher darauf, das Sozialpartner-Modell als Ausgangspunkt für die weiteren Beratungen zu wählen, welches bereits einen Ausgleich zwischen den dezentralen und zentralen Positionen anstrebte. Als Arbeitsergebnis wurde auf der Grundlage des Sozialpartner-Papiers ein Eckpunkte-Papier mit Aufgabenkatalog, d.h. einer Zuordnung der Aufgaben in der Rentenversicherung auf die Regional- und auf die Bundesebene erarbeitet.

Bei den seit Mitte 2000 geführten bilateralen Gesprächen über die streitig gebliebenen Fragen zu einem Konsens-Modell mit Vertretern der Länder und der Rentenversicherung hatten sich die unterschiedlichen Ausgangspositionen zwar zunächst angenähert. Wichtige Fragen wie z.B. nach der künftigen Organisationsverfassung, Details

der Aufgabenverteilung zwischen der Bundes- und der Regionalebene sowie die Reduzierung der Trägerzahl blieben jedoch offen. Weitere Verhandlungen wurden mit Rücksicht auf die Rentenstrukturreform und ungeklärte verfassungsrechtliche Fragen (im Hinblick auf die angestrebte Steuerungsfunktion der Bundesspitze gegenüber den Landesversicherungsanstalten) zunächst zurückgestellt.

37. In der Rentenversicherung selbst gibt es zwischenzeitlich eine Tendenz zu Kooperationen und Fusionen auf der Ebene der Landesversicherungsanstalten. Nach der bereits vollzogenen Fusion der Landesversicherungsanstalten Baden und Württemberg sind die Landesversicherungsanstalten Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern Anfang 2002 eine „Kooperation Nord“ eingegangen, die bis 2005 zu einer Fusion weiterentwickelt werden soll. Zur Umsetzung der bereits von den Selbstverwaltungen beschlossenen Fusion der Landesversicherungsanstalten Braunschweig und Hannover ist derzeit ein Gesetzgebungsverfahren im niedersächsischen Landtag anhängig. Die von den Selbstverwaltungen der Landesversicherungsanstalten Berlin und Brandenburg beschlossene Fusion scheint politisch ins Stocken geraten. Im Herbst 2002 haben die Landesversicherungsanstalten Rheinland-Pfalz und Saarland eine Kooperation vereinbart.

Die Bahnversicherungsanstalt und neun weitere Landesversicherungsanstalten haben ein gemeinsames Rechenzentrum in Würzburg gegründet; die Seekasse wird sich an einer Rechenzentrum-Gesellschaft im Norden beteiligen.

Ebenfalls im Herbst 2002 haben die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und die Bundesknappschaft eine Vereinbarung geschlossen, nach der die Bundesknappschaft bestimmte Aufgaben der Angestelltenversicherung für die Wirtschaftsbereiche Chemie, Glas, Keramik, Leder und Papier (rd. 500.000 Versicherte) übernehmen wird.

Die Bahnversicherungsanstalt führt - derzeit noch befristet - für die Angestelltenversicherung in Cottbus Kontenklärungen durch. Darüber hinaus bestehen Pläne, die Kooperation der Sonderanstalten weiter zu verstärken.

38. Der Sozialbeirat sieht die Notwendigkeit einer Reform der Organisation der gesetzlichen Rentenversicherung insbesondere vor dem Hintergrund des voraussichtlich

weiter sinkenden Arbeiter-Anteils an den Versicherten und den daraus resultierenden Veränderungen in der Aufgabenausstattung von Landesversicherungsanstalten und der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte sowie der gebotenen Optimierung von Wirtschaftlichkeit und Effizienz in der Rentenversicherung. In diesem Zusammenhang begrüßt der Sozialbeirat die Ankündigung des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, dieses Thema in dieser Legislaturperiode wieder aufzugreifen mit dem Ziel, die Reform trotz der nach wie vor bestehenden Interessengegensätze zu einem Abschluss zu bringen.

Exkurs: Veränderung des Zugangsfaktors bei vorzeitigem Rentenbeginn

Mit den folgenden Ausführungen zur Ausgestaltung von Abschlägen im Falle des vorzeitigen Renteneintritts möchte der Sozialbeirat zur Versachlichung der aktuellen Diskussion beitragen.

a. Versicherungsmathematische Grundlagen

39. Versicherungsmathematische Abschläge sollen bei vorzeitiger, d.h. vor der Regelaltersgrenze in Anspruch genommener Rente bewirken, dass ein früherer Rentenbezug für die gesamte Versicherungsgemeinschaft belastungsneutral ausfällt. Die längere Bezugsdauer der Rente bedeutet dann weder einen finanziellen Vorteil (oder eine Belastung) für die Gruppe der Versicherten, die vorzeitig in Rente gehen, noch eine Belastung (oder einen entsprechenden Vorteil) für die Versichertengemeinschaft. Die Belastungsneutralität ist gegeben, wenn der um den Abschlag verringerte Zugangsfaktor (§ 77 SGB VI) multipliziert mit dem Barwert der Rente (d.h. aller zukünftigen Rentenzahlungen) bei vorgezogenem Rentenbeginn gleich dem Barwert der Rente bei regulärem Beginn abzüglich dem Barwert der dann weiterhin gezahlten Rentenbeiträge ist. Der Abschlagsfaktor bildet also das Verhältnis der diskontierten Nettozahlungsströme im Falle des regulären Renteneintritts zu den diskontierten Rentenzahlungen im Falle des vorgezogenen und damit tatsächlichen Renteneintritts ab. Damit ist der Abschlag immer

kleiner 1. Dieser Abschlag wird mit dem regulären Rentenbetrag multipliziert und passt somit die Rentenhöhe an die verlängerte Rentenlaufzeit an.

40. Je früher der Renteneintritt erfolgt, desto länger ist der Ausgabenstrom und desto geringer sind die Einnahmen der Versicherung. Abschläge sollen diese „Doppelbelastung“ neutralisieren. Versicherungsmathematische Abschläge lassen das Verhältnis der Barwerte der Renten unverändert, unabhängig davon ob der Renteneintritt zum Regelalter oder vorzeitig erfolgt. Anders formuliert: Das Rentensystem beeinflusst die Entscheidung zum Renteneintritt dann nicht, wenn bei längerer Arbeit die Barwerte des zusätzlichen Einkommens nicht verändert werden.

41. Ein versicherungsmathematischer Abschlag gilt als anreizneutral; die Entscheidung zu einem früheren oder späteren Rentenbeginn wird aufgrund dieses Abschlags nicht verzerrt, sondern erfolgt aufgrund individueller Präferenzen und Erwartungen. Ein für den einzelnen Versicherten anreizneutraler Abschlag bedeutet Belastungsneutralität für die gesamte Versichertengemeinschaft. Diese Belastungsneutralität wird sich aber immer auf eine Längsschnittbetrachtung über die gesamte Laufzeit der Rente eines Individuums oder einer betrachteten Gruppe beziehen. In einer Querschnittsbetrachtung bedeutet ein vorgezogener Rentenbeginn immer eine fiskalische Belastung des Rentensystems im Sinne von unterbliebenen Einnahmen und zusätzlichen Ausgaben. Für den einzelnen Versicherten kann die Anreizneutralität nur ex ante gegeben sein, eine ex post Identität der Barwerte wird nicht sicher (oder besser: sicher nicht) eintreten. Für die gesamte Versichertengemeinschaft muss aber in der Längsschnittbetrachtung die ex post Identität eintreffen, da sonst die Belastungsneutralität infolge des Abschlags nicht erreicht wäre. Es ist offensichtlich, dass auch bei Eintreten der Belastungsneutralität für die gesamte Versichertengemeinschaft die Anreizneutralität für den einzelnen Versicherten nicht gegeben sein muss, da man mit nur einem Faktor einer heterogenen Gruppe unter versicherungsmathematischen Gesichtspunkten nicht gerecht werden kann. D.h. auch bei versicherungsmathematischen Abschlägen, die in finanzieller Hinsicht das Rentensystem nicht be- oder entlasten, können die Renteneintrittsentscheidungen der einzelnen Versicherten beeinflusst werden. Ist die Anreizneutralität für die einzelnen Versicherten gegeben, folgt daraus die Belastungsneutralität für die gesamte Versichertengemeinschaft (gegeben, dass es sich um rational handelnde Versicherte handelt), allerdings ist der Umkehrschluß nicht erlaubt.

42. Da der Abschlag das Verhältnis zweier Barwerte abbildet, hängt dieser vom Zinssatz ab, mit dem die zukünftigen Ein- und Auszahlungen diskontiert werden. Ob man sich der „Verzinsung“ der künftigen Zahlungsströme im Umlageverfahren mit dem Marktzinssatz annähert oder den Anpassungssatz der Renten einsetzt, wird kontrovers diskutiert. Da in die Barwerteberechnung die fernere Lebenserwartungen der Versicherten eingehen, ergeben sich für alle Versicherten, deren fernere Lebenserwartung über diesem Wert liegt, Nachteile, wenn sie eine Rente mit Abschlägen beziehen. Aus der Tatsache, dass in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zwischen den unterschiedlichen Lebenserwartungen von Frauen und Männern nicht unterschieden wird, ergibt sich durch die Abschlagsregelung ein klarer Anreiz für Frauen, den Renteneintritt im Vergleich zu dem der Männer nach hinten zu verschieben. Anders formuliert: Bei einem versicherungsmathematischen Abschlag, der aufgrund der durchschnittlichen fernere Lebenserwartung von Männern und Frauen errechnet wird, ist es für Männer immer lohnend, vorzeitig in Rente zu gehen, und für Frauen günstiger, den Rentenbeginn aufzuschieben. Legt man die durchschnittliche fernere Lebenserwartung von Männern zugrunde und, lohnt sich für Frauen der vorzeitige Rentenbeginn nicht. In dieser Betrachtungsweise werden Hinterbliebenenrenten nicht berücksichtigt. Berücksichtigt man Hinterbliebenenrenten, gleichen sich die Unterschiede an, da im Anschluss an die Versichertenrente an einen Mann häufig eine Witwenrente, im Anschluss an die Versichertenrenten an eine Frau aber nur selten eine Witwerrente folgt.

b. Regelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung

43. Gegenwärtig liegt in der gesetzlichen Rentenversicherung die Regelaltersgrenze bei 65 Jahren. Verlagert man den Zeitpunkt des Renteneintritts, wird die Rentenhöhe über die gesamte Rentenbezugsdauer angepasst. Da die Rentenhöhe u.a. von der Anzahl der Versicherungsjahre abhängt, bedeutet ein vor der in der jeweiligen Rentenart geltenden Regelaltersgrenze beginnender Rentenbezug eine entsprechend niedrigere monatliche Rente, da man über einen kürzeren Zeitraum Beiträge eingezahlt hat. Für einen Versicherten mit einem konstanten Einkommen über eine Dauer von 40 Jahren bedeutet ein um ein Jahr vorzeitiger Rentenbeginn eine um etwa 2,5 Prozent verminderte Rente (bei hinausgeschobenen Beginn eine entsprechend höhere Rente). Dazu

kommt die Korrektur des Zugangsfaktors in der Rentenformel, der um den entsprechenden Abschlag verändert wird, um dem Zeitpunkt des Rentenbeginns Rechnung zu tragen. Der Zugangsfaktor beträgt bei einem Renteneintritt mit der regulären Altersgrenze den Wert 1. Der Zugangsfaktor und damit auch die Rente wird um einen Abschlag von 0,003 pro Monat (= 0,036 p.a.), den man vorzeitig in Rente geht, gekürzt. Von dieser Regelung hat man bei der Rentenreform 1972 noch abgesehen, weil besondere versicherungsmathematische Abschläge von der Rente zum Ausgleich der längeren Bezugsdauer übereinstimmend sozialpolitisch nicht für vertretbar angesehen wurden. Allerdings wurde im Zuge dieser Rentenreform ein ab 1973 gültiger Zuschlag eingeführt, der die monatliche Rente erhöht, wenn der Versicherte den Rentenbeginn zeitlich über das 65. Lebensjahr hinausschiebt. Dieser Zuschlag in Höhe von 0,005 je Monat (= 0,06 p.a.) ist bis heute unverändert geblieben.

44. Mit der Rentenreform 1992 wurde die derzeit geltende Abschlagsregelung eingeführt, um der durch die demographische Entwicklung wachsenden finanziellen Belastung in der gesetzlichen Rentenversicherung entgegenzuwirken. Die Frühverrentung, die sich nicht auf die Rentenzahlbeträge an das einzelne Individuum auswirkte, war und ist eine häufig genutzte Option. Indem der Rentenzahlbetrag um 0,3 Prozent für jeden Monat des vorzeitigen Rentenbeginns gekürzt wird, soll erwirkt werden, dass trotz längerer Rentenlaufzeit – unter Berücksichtigung der entfallenden Beiträge - das gleiche diskontierte Rentenvolumen ausgezahlt wird, wie es bei Rentenbezug ab dem 65. Lebensjahr der Fall gewesen wäre. Der maximale mögliche Abschlag beträgt bei einem um 5 Jahre vorzeitigen Rentenbeginn 18 Prozent.

45. Aufgrund der Anhebungen der Regelaltersgrenzen seit dem Rentenreformgesetz 1992 gelten in einzelnen Rentenarten folgende Übergangsregelungen, bis im Jahre 2004 die Altersanhebung abgeschlossen sein wird und es ab dem Jahr 2012 keinen vorzeitigen Rentenbeginn ab dem 60., sondern erst ab dem 62. Lebensjahr geben wird (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1
Altersgrenzenanhebung in Deutschland

Altersrentenarten und Altersgrenzen		Rentenbeginn																	
		1996 und früher	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 und spä- ter
Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit	Altersgrenze für frühest möglichen Rentenbeginn <u>ohne</u> Abschläge	60	60 auf 61	61 auf 62	62 auf 63	63 auf 64	64 auf 65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65		
	Altersgrenze für frühest möglichen Rentenbeginn <u>mit</u> Abschlägen	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	
Altersrente für Frauen	Altersgrenze für frühest möglichen Rentenbeginn <u>ohne</u> Abschläge	60	60	60	60	60 auf 61	61 auf 62	62 auf 63	63 auf 64	64 auf 65	65	65	65	65	65	65	65		
	Altersgrenze für frühest möglichen Rentenbeginn <u>mit</u> Abschlägen	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60		
Altersrente für Schwerbehinderte	Altersgrenze für frühest möglichen Rentenbeginn <u>ohne</u> Abschläge	60	60	60	60	60	60 auf 61	61 auf 62	62 auf 63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63
	Altersgrenze für frühest möglichen Rentenbeginn <u>mit</u> Abschlägen	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Altersrente für langjährig Versicherte	Altersgrenze für frühest möglichen Rentenbeginn <u>ohne</u> Abschläge	63	63	63	63	63 auf 64	64 auf 65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
	Altersgrenze für frühest möglichen Rentenbeginn <u>mit</u> Abschlägen	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63 auf 62½

46. Eine *Rente wegen teilweiser oder voller Erwerbsminderung* wird gekürzt, wenn sie vor dem vollendeten 63. Lebensjahr beginnt. Die Kürzung beträgt für jeden Monat, den die Rente vor dem 63. Lebensjahr in Anspruch genommen wird, 0,3 Prozent. Der Höchstsatz, um den die Rente gekürzt wird, beträgt 10,8 Prozent, wenn die Rente mit dem vollendeten 60. Lebensjahr begonnen wird. Beginnt die Rente noch früher, wird der Abschlag unter der Annahme ermittelt, dass die Rente erst mit 60 beginnt, da die Zurechnungszeiten bis zu diesem Zeitpunkt verlängert worden sind. Die Kürzung der Renten wegen Erwerbsminderung wurde zum 1. Januar 2001 neu geregelt. Durch Übergangsrecht gilt bei einem Rentenbeginn bis zum 30. November 2003 ein niedrigerer Höchstsatz, der schrittweise steigt, bis der Höchstsatz für die Rentenkürzung bei einem Rentenbeginn ab dem 1. Dezember 2003 den Wert 10,8 Prozent erreicht. Bei Renten wegen Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeit, auf die am 31. Dezember 2000 ein Anspruch bestand, kommt es zu keinem Rentenabschlag.

47. Auch bei der *Hinterbliebenenrente* treten ab dem 1. Januar 2001 Abschläge in Kraft, so dass die Hinterbliebenenrenten an die Höhe vorgezogener Altersgrenzen angepasst werden. Dabei gelten Abschläge, wenn der Versicherte vor dem 63. Lebensjahr verstirbt und Zuschläge, wenn der Versicherte nach dem 65. Lebensjahr verstirbt und bis dahin die Altersrente nicht in Anspruch genommen hat. Der frühestmögliche Rentenbeginn wurde dabei fiktiv auf das 60. Lebensjahr festgelegt, so dass ein maximaler Abschlag von 10,8 Prozent möglich ist.

48. Der Abschlag, der zum Rentenbeginn ermittelt wird, gilt für die gesamte Rentenbezugsdauer, d.h. eine nach der z.B. Erwerbsminderungsrente folgende Altersrente bekommt ebenfalls diesen Abschlag. Der Abschlag bei einer Hinterbliebenenrente richtet sich aber immer nach den Rentenanwartschaften des (verstorbenen) Versicherten. Im Jahre 2012 fallen die Altersrente für Frauen und die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit vollständig weg. Ein vorzeitiger Rentenbeginn ist dann nur noch bei der Altersrente für Schwerbehinderte, der Altersrente für langjährig Versicherte und der Rente wegen Erwerbsminderung möglich.

c. Regelungen in anderen Ländern

49. Im Rentenversicherungssystem in den USA wird die Rente um einen „actuarial reduction factor“ in Höhe von $5/9$ ($=0,56$) Prozent pro Monat für bis zu 36 Monate, die der Einzelne vorzeitig in Rente geht gemindert. Für jeden darüber hinaus gehenden Monat beträgt der Abschlag $5/12$ ($=0,42$) v.H. pro Monat, so dass sich in dieser Zeitspanne der Vorruhestand relativ mehr „lohnt“, da die Abschläge geringer werden. Eine nach 1960 geborene Person, für die die neue Regelaltersgrenze von 67 Jahren (vorher 65 Jahre) gilt, muss also bei einem 5 Jahre früheren Rentenbeginn eine Minderung der Rente um 30 Prozent hinnehmen ($36 \cdot 5/9 + 24 \cdot 5/12 = 30$). Bei Längerarbeit über das 65. Lebensjahr hinaus, wird die Rente um einen „delayed retirement credit“ erhöht, der durch die Reform in 1983 schrittweise angehoben wird, bis er in 2009 acht Prozent erreicht. D.h., dass für jedes Jahr über die Altersgrenze hinausgeschobenen Rentenbeginn die Rente um acht Prozent erhöht wird.

50. In Finnland gilt eine Regelaltersgrenze von 65 Jahren, wobei eine vorgezogene Altersrente ab dem 60. Lebensjahr möglich ist. Das individuelle Rentenniveau steigt ab dem 23. Lebensjahr für jedes gearbeitete Jahr um 1,5 Prozent. Um die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerungsgruppe der über 60jährigen zu erhöhen, wurde 1994 die Steigerung des Rentenniveaus auf 2,5 Prozent pro Jahr Arbeit nach dem 60. Lebensjahr festgelegt. Die Altersrente, die ermittelt wird, indem 1,5 Prozent des (auf die letzten Arbeitsjahre bezogenen) Durchschnittsgehaltes mit den Arbeitsjahren multipliziert wird, wird bei vorzeitigem Rentenbeginn vermindert, indem der Rentenzahlbetrag um 0,4 Prozent pro Monat ($= 4,8$ Prozent p.a.), den man vor dem 65. Lebensjahr in Rente geht, verringert wird. Ein um fünf Jahre vorgezogener Rentenbeginn bedeutet also eine Renteminderung um mindestens 24 Prozent. Zusätzlich verzichtet man auf die 2,5 prozentige jährliche Anhebung des individuellen Rentenniveaus ab dem Zeitpunkt, ab dem man die Rente vorzeitig bezieht. Wird der Rentenbeginn über das Alter von 65 Jahren hinausgeschoben, wird die Rente um 0,6 Prozent für jeden Monat ($=7,2$ Prozent p.a.), den man länger arbeitet, erhöht.

51. In Schweden gibt es keine Regelaltersgrenze. Der Versicherte kann sein Renteneintrittsalter ab dem 61. Lebensjahr frei wählen. Bei der Berechnung der Rente wird der Rentenzahlbetrag durch einen Divisor geteilt, der von der fernere Lebenserwartung der Alterskohorte zum Zeitpunkt des Renteneintritts, in der sich der Versicherte befindet abhängt. Je jünger der Versicherte bei Rentenbeginn ist, desto höher ist die fernere Le-

benserwartung und damit die Kürzung der Rente. Dabei wird nicht zwischen den verschiedenen fernere Lebenserwartungen zwischen Frauen und Männern unterschieden. Vor der Rentenreform (die 1994 beschlossen wurde und alle Jahrgänge ab 1954 voll betrifft) wurde die Rente um jeden Monat, den man vorzeitig, d.h. vor dem 65. Lebensjahr in Rente ging, um 0,5 Prozent gekürzt, so dass ein um fünf Jahre vorzeitiger Renteneintritt eine Kürzung um 30 Prozent bedeutete. Für einen Aufschub wurde man mit einer 0,7 prozentigen Erhöhung pro Monat „belohnt“.

52. In der Schweiz liegt die Regelaltersgrenze („ordentliches Rentenalter“) bei 65 Jahren für Männer und 63 (64 ab 2005) Jahren für Frauen, eine vorgezogene und damit gekürzte Rente ist ab dem 62. Lebensjahr für Frauen und ab dem 63. Lebensjahr für Männer realisierbar. Der Rentenbeginn kann um ein oder zwei Jahre nach vorne verlegt werden, wobei ein Vorziehen um einzelne Monate nicht möglich ist. Ein Aufschub ist für mindestens eins bis höchstens fünf Jahre durchführbar, wobei eine Stufung zwischen einzelnen Monaten hier möglich ist. Kürzung und Zuschlag werden zusammen mit den Renten periodisch der Lohn und Preisentwicklung angepasst. Für Männer beträgt der Kürzungssatz 6,8 Prozent pro Jahr, für Frauen beträgt er 3,4 Prozent, bis ab dem Jahre 2010 die Regelungen angeglichen sind (siehe Tabelle 2). Da man höchstens um zwei Jahre vorzeitig in Rente gehen kann, beträgt die Verringerung der Rente maximal 13,6 Prozent.

Tabelle 2
Kürzung bei vorgezogenem Rentenbeginn - Übergangsregelungen
in Prozent

Jahr	Geburtsjahr	Frauen Vorbezug	Kürzung
ab 2002	1940-1941	1 Jahr	3,40%
ab 2004	1942-1947	1 Jahr	3,40%
		2 Jahre	6,80%
ab 2010	1948 und jünger	1 Jahr	6,80%
		2 Jahre	13,60%

Jahr	Geburtsjahr	Männer Vorbezug	Kürzung
ab 2002	1938	1 Jahr	6,80%
ab 2004	1939 und jünger	1 Jahr	6,80%
		2 Jahre	13,60%

Quelle: <http://www.admin.ch/zas>

Die derzeitige Regelung entspricht der Berechnung der Kürzungen nach versicherungsmathematischen Grundsätzen, da Frauen eine höhere Lebenserwartung haben und daher nur geringere Kürzungen des monatlichen Rentenbetrages in Kauf nehmen müs-

sen. In Zukunft wird dies aber nicht mehr der Fall sein, weil die Höhe der Kürzungen angeglichen werden.

53. In einigen der genannten Länder, in denen die Kürzungen höher sind als in Deutschland (USA, Schweiz (Männer)) liegt das durchschnittliche Renteneintrittsalter höher als in Deutschland. Dies gilt ebenso für Schweden, wo die Renten aufgrund der in der Rentenformel berücksichtigten kohortenspezifischen fernere Lebenserwartung zum Zeitpunkt des Renteneintritts reduziert werden. In Finnland, wo die Kürzungen höher sind, ist das durchschnittliche Renteneintrittsalter niedriger als in Deutschland. Beim Renteneintrittsverhalten spielen offenbar viele Faktoren – z.B. die Lage auf dem Arbeitsmarkt oder die demographische Entwicklung - eine Rolle. Die Höhe der Rentenkürzungen ist auch ein wichtiger mitbestimmender Faktor. Deutlich wird, dass die Regelungen teilweise eine größere Flexibilität als in Deutschland aufweisen, da die Ab- und Zuschlagsregeln an volkswirtschaftliche und/oder demographische Entwicklungen angepasst werden. Dabei entspricht insbesondere eine Angleichung der Rentenhöhe an die demographische Entwicklung wie im schwedischen Rentensystem dem versicherungsmathematischen Konzept bei der Berechnung von Abschlägen.

d. Ermittlung der Abschlagshöhe

54. Um die Höhe eines Abschlages zu berechnen, gibt es mehrere Möglichkeiten. Grundsätzlich wird festgelegt, ob sich die Belastungsneutralität ausschließlich auf das Rentenvolumen der Altersrenten oder auf das der Altersrenten und Witwenrenten bezieht. Außerdem wird das Alter, bis zu dem sich der Abschlag auswirkt festgesetzt. In Deutschland gilt, dass sich der Abschlag sowohl auf die Altersrenten als auch die Witwenrente bezieht, d.h. das Belastungsneutralität bei vorgezogenem Rentenbeginn dann gegeben ist, wenn der Abschlag das Verhältnis des Barwertes der Alters- und Witwenrentenvolumen abzüglich des Barwertes der Einnahmen bei regulärem Rentenbeginn zum Barwert von Alters- und Witwenrentenvolumen bei vorgezogenem Beginn abbildet. Da es nur einen Abschlag für alle Versichertengruppen gibt und auch zwischen altersspezifischen Abschlägen nicht unterschieden wird, kann mehr als eine grobe, d.h. durchschnittliche Annäherung an die verschiedenen versicherungsmathematischen Werte auch nicht gelingen. Da die Rechnungsgrundlagen die Sterbetafeln von 1982/84

für Männer beinhalten, würde der Abschlag nach Anpassung an heutige Sterbetafeln niedriger ausfallen. Bei Zugrundelegung des Marktzinssatzes bei der Barwertberechnung wäre der Abschlag dagegen höher.

55. Für den Einzelnen spielt die persönliche Einschätzung des gegenwärtigen und zukünftigen Konsumniveaus eine bedeutende Rolle bei der Entscheidung über den für ihn optimalen Rentenbeginn. Bei der Suche nach dem optimalen individuellen Renteneintrittsalter vergleichen rational handelnde Versicherte die Barwerte aller zukünftigen Rentenauszahlungen abzüglich der zu zahlenden Beiträge für alle potenziellen Rentenzugangsalter. Entspricht die individuelle Zeitpräferenzrate dem Zinssatz, mit dem die Barwerte diskontiert worden sind, um den versicherungsmathematischen Abschlag zu berechnen, sieht sich der Einzelne tatsächlich einem für sie anreizneutralem System gegenüber. Liegt aufgrund seiner Präferenzstruktur die Zeitpräferenzrate oberhalb des Zinssatzes, schätzt er den heutigen Konsum höher ein. Damit ist für ihn die Anreizneutralität verloren, und er wird die vorzeitige Rente trotz versicherungsmathematischer Abschläge beziehen wollen. Will man einen vorzeitigen Renteneintritt dieses Versicherten verhindern, müsste der Abschlag höher ausfallen. Das lässt erkennen, dass der versicherungsmathematische Abschlag immer nur eine grobe Annäherung sein kann, da jedes Individuum eine persönliche Zeitpräferenzrate hat, die von der individuellen Situation abhängt.

56. Der Sozialbeirat beabsichtigt, hierzu einen Forschungsauftrag zu vergeben.

VII. Schlussbemerkungen

57. Mit dem Anstieg des Beitragssatzes in 2003 aufgrund der negativen wirtschaftlichen Entwicklung hat man sich wiederum weiter von dem noch mit der Rentenreform 2001 angestrebten Beitragssatzpfad entfernt. Mit dem Einstieg in den Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge wurde mit der Rentenreform 2001 zwar eine richtige Weichenstellung für die langfristige Stabilisierung der Alterssicherung vollzogen. Die Entwicklung im Jahre 2002 hat aber deutlich gemacht, dass im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung auch künftig Reformbedarf besteht. Die Bundesregierung hat am 21. November 2002 eine Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung

der Sozialen Sicherungssysteme eingerichtet. Der Sozialbeirat wird sich an der Diskussion über die Weiterentwicklung der Rentenversicherung beteiligen.

Der langfristigen Stabilität der Rentenversicherung und dem Wiedergewinnen von Vertrauen bei den gegenwärtigen und künftigen Beitragszahlern und Rentnern für das zentrale System der deutschen Alterssicherung würde es nach Ansicht des Sozialbeirats dienen, wenn bei Maßnahmen zur weiteren Anpassung der Rentenversicherung an sich ändernde demographische, ökonomische und gesellschaftliche Bedingungen wieder – wie 1989 - ein breiter politischer Konsens erreicht würde.

Neuhardenberg/Brandenburg, den 29. November 2002

Universitätsprofessor Dr. Dr. h.c. Bert Rürup