

Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2003

Inhalt

I. Vorbemerkungen

II. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2007 des Rentenversicherungsberichts 2003

III. Stellungnahme zu den 15-jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2003

IV. Zu den langfristigen Vorausberechnungen

V. Zur Weiterentwicklung der Rentenreform 2001 und zur Stabilisierung des Beitragsatzes

- a. Kurzfristig beitragsatzwirksame Maßnahmen im Konsolidierungspaket 2003
 - a.a. Absenkung des Zielwertes für die Schwankungsreserve
 - a.b. Zeitnahe Weitergabe von Beitragsatzänderungen in der Krankenversicherung
 - a.c. Beitragstragung bei der Pflegeversicherung
 - a.d. Aussetzung der Rentenanpassung 2004
- b. Längerfristig beitragsatzwirksame Maßnahmen im Konsolidierungspaket
 - b.a. Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel
 - b.b. Abschaffung der bewerteten Anrechnungszeiten für Ausbildungszeiten

- b.c. Verschiebung des Auszahlungszeitpunkts für Zugangsrenten
- b.d. Abschaffung der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten
- b.e. Anhebung der Altersgrenzen bei Renten wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit
- c. Zur familienpolitischen Instrumentalisierung der Rentenversicherung
- d. Zur Renteninformation
- e. Reform der Rentenbesteuerung

VI. Schlussbemerkungen

I. Vorbemerkungen

1. Der Sozialbeirat nimmt - entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag (§ 155 SGB VI) - Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2003 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 kommenden 15-Jahres-Zeitraum.

Dem Sozialbeirat standen für seine Beratungen die Berechnungsergebnisse und Informationen über die zugrunde liegenden Annahmen des Rentenversicherungsberichts zur Verfügung. Weiterhin konnte sich der Sozialbeirat auf ergänzende Erläuterungen und Informationen von Mitarbeitern des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung stützen.

2. Die stagnierende wirtschaftlichen Entwicklung - wenn auch vor dem Hintergrund der sich in der jüngsten Vergangenheit zeigenden positiven Frühindikatoren für eine bevorstehende Erholung der Wirtschaftstätigkeit - und die daraus resultierende zurückliegende ungünstige Entwicklung der Beitragseinnahmen haben dazu geführt, dass auch kurzfristig im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf entstand. Zu den geplanten Maßnahmen mit dem Ziel der Vermeidung des sonst notwendigen Beitragssatzanstiegs, nämlich der nunmehr dritten Absenkung des Mindestwertes für die Schwankungsreserve auf 0,2 Monatsausgaben, der ab April des kommenden Jahres geltenden vollständigen Finanzierung des Beitrags zur

Pflegeversicherung durch die Rentner und dem Ausfall der Rentenanpassung 2004 sowie weiterer Maßnahmen nimmt der Sozialbeirat im Rahmen dieses Gutachtens ebenfalls Stellung.

3. Im Rentenversicherungsbericht 2003 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 enthalten für die Jahre bis 2017 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 ausgewiesen.

4. Den Vorausberechnungen ist das geltende Recht unter Berücksichtigung von finanzwirksamen Maßnahmen, die sich bereits im Gesetzgebungsverfahren befinden, zu Grunde gelegt. Dies sind insbesondere die Entwürfe für ein Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung, eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze und eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze.

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 in Vorjahresberichten - für die Mittelfristrechnungen die Einnahmen und Ausgaben für die alten und neuen Bundesländer getrennt dargestellt.

6. Der Sozialbeirat stellt fest, dass entgegen § 154 Abs. 1 Satz 4 SGB VI der Rentenversicherungsbericht nicht bis zum 30. November 2003 den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet wird, sondern erst in der Kabinettsitzung am 3. Dezember 2003 behandelt werden soll. Der Sozialbeirat erkennt allerdings an, dass diese Fristüberschreitung hinnehmbar ist, da andernfalls eine Darstellung vorgelegt werden würde, die

eine Rechtslage abgebildet hätte, die sich zwar auf der Grundlage des geltenden Rechts bewegte, politisch kurzfristig zu realisierende Absichten im Bereich der Rentenversicherung aber nicht wiedergegeben hätte: Die Entwürfe eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung und eines Gesetzes zur Neuregelung der steuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen hätten der Darstellung nicht zugrunde gelegt werden können, da diese vom Bundeskabinett erst anlässlich seiner Sitzung am 3. Dezember 2003 beschlossen werden.

Der Rentenversicherungsbericht 2003 ist aber für die gesetzgebenden Körperschaften nur auf der Grundlage der aktuellen Reformmaßnahmen aussagekräftig. Der Sozialbeirat legt seinem Gutachten die aktuellste Version des Diskussionsstandes innerhalb der Bundesregierung zu Grunde.

II. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2007 des Rentenversicherungsberichts 2003

7. Den Vorausberechnungen liegen die Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ von Ende Oktober 2003 für das kommende Jahr sowie der beteiligten Bundesministerien von Ende April 2003 für die Jahre 2005 bis 2007 zu Grunde. Auf der Basis dieser Annahmen und des oben beschriebenen Rechtsstandes ergibt sich auch unter Berücksichtigung der verschlechterten wirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahr 2007 ein unveränderter Beitragssatz von 19,5 Prozent. Ohne die Maßnahmen der angeführten Gesetzentwürfe hätte der Beitragssatz für 2004 auf der Basis dieser Annahmen auf 20,5 Prozent festgesetzt werden müssen. Die Konstanz des Beitragssatzes bis 2007 resultiert aus dem beabsichtigten Aufbau der Schwankungsreserve bis auf 1,5 Monatsausgaben. In diesem Gutachten wird weiter unten darauf eingegangen.

Bereits im Vorjahr hatte der Sozialbeirat darauf hingewiesen, dass die ökonomischen Grundannahmen für den Rentenversicherungsbericht optimistisch gewählt waren. Insbesondere die seinerzeit unterstellte Erwartung, dass schon ab einem Wirtschafts-

wachstum von 1 Prozent mit einem Beschäftigungszuwachs zu rechnen sei, stand im Widerspruch zu den bisherigen Erfahrungen.

Der Rückgang der Beschäftigtenzahlen und der Anstieg der Zahl der Arbeitslosen sowie die Reduzierung des Umsatzsteueraufkommens führte zu Einnahmeausfällen der Rentenversicherung, die bei gegebenem Leistungsniveau an sich eine Anhebung des Beitragssatzes in 2004 erforderlich machten. Darauf hat die Bundesregierung verzichtet und stattdessen ein Bündel von Maßnahmen vorgelegt, das 2004 in Kraft treten soll, und das neben der Absenkung der Schwankungsreserve die Ausgabenseite der Rentenversicherung betrifft.

8. Die beabsichtigte weitere Absenkung des Zielwertes für die Schwankungsreserve, nunmehr als Nachhaltigkeitsrücklage bezeichnet, und die Lohnentwicklung unter Berücksichtigung im vergangenen Jahr eingeführten Rechts auf Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge erhöhen die finanziellen Risiken der gesetzlichen Rentenversicherung. Vor einem Jahr war die Höhe des Zielwertes für die Schwankungsreserve für das Jahresende 2003 auf 0,66 Monatsausgaben geschätzt worden. Nach dem derzeitigen Stand werden tatsächlich lediglich 0,42 Monatsausgaben erreicht. Auch dieser Sachverhalt macht die Risiken deutlich, die mit einem zu niedrigen Zielwert für die Nachhaltigkeitsrücklage in Verbindung mit zu positiven Annahmen im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung verbunden sind.

Eine Entlastung wird dagegen von der voraussichtlichen Beitragssatzentwicklung im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung ausgehen. Vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der Krankenversicherung dürften sich Absenkungen des Beitragssatzes aber im kommenden Jahr kaum spürbar bemerkbar machen. Deutlichere finanzielle Wirkungen werden sich allerdings in den Folgejahren zeigen. Nach der Regierungskonzeption sollen ab dem 1. April 2004 die Rentner ihren Beitrag zur Pflegeversicherung in vollem Umfang tragen. Auch dies führt zu entsprechenden Entlastungen bei der Rentenversicherung.

9. Hinsichtlich der Entwicklung der aktuellen Rentenwerte in den neuen und in den alten Bundesländern wird in dem Bericht im mittelfristigen Zeitraum bis 2007 von einer weiteren Annäherung, wenngleich in kleinen Schritten ausgegangen. Wegen der im nächsten

Jahr ausfallenden Rentenanpassung wird allerdings dieser Annäherungsprozess unterbrochen.

In Verbindung mit weiteren Rentenanpassungen wird sich eine Annäherung beider aktuellen Rentenwerte ergeben. Allerdings lässt sich auch aus heutiger Sicht kein Zeitpunkt angeben, zu dem das Ziel gleicher aktueller Rentenwerte erreicht sein wird.

10. 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 2003 bis 2007 übersteigen dort die jährlichen Ausgaben die Einnahmen um jeweils 12,4 bis 13,9 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 5,4 Mio. Personen abhängig beschäftigt sein.

Wenn zuweilen eine schnellere 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. Bereits im vergangenen Jahr hatte der Sozialbeirat angeregt, es aus diesen Gründen beim derzeitigen Verfahren zu belassen.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle auf eine Regelung innerhalb des Konsolidierungspakets der Bundesregierung, nach der künftig für die neuen Bundesländer gelten soll, dass die Höhe der Rentenanpassung dort zwar weiterhin der gesonderten Lohnentwicklung folgen soll, aber nicht niedriger ausfallen darf als in den alten Bundesländern. Dies widerspricht zwar dem Petitum des Sozialbeirats in seinem Vorjahresgutachten¹, in dem dafür plädiert wurde, dass mit dem Ziel einer Annäherung und schließlich Identität der aktuellen Rentenwerte in West und Ost eine getrennte Rentenanpassung erfolgen soll; aus sozialpolitischen Gründen erachtet der Sozialbeirat eine solche „Auffanglösung“ gleichwohl für vertretbar.

¹ Vgl. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2002, Bundestags-Drucksache 15/110, S. 130, Textziffer 8

11. Vor dem Hintergrund der gesamtdeutschen Entwicklung ist auch zu berücksichtigen, dass die durchschnittlichen Zahlbeträge der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und wegen Alters im Osten bei 104 Prozent für Männer bzw. sogar 136 Prozent für Frauen des Vergleichswertes im Westen liegen. Ausschlaggebend hierfür ist in erster Linie eine durchschnittlich längere Versicherungszeit der Rentenbezieher bzw. eine in der Vergangenheit bei den Frauen erheblich höhere Erwerbsbeteiligungsquote in den neuen Bundesländern.

Nach einer Auswertung des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger lag bei den Versichertenrenten an Männer/Frauen in den alten Ländern die durchschnittliche Versicherungsdauer bei 40,1/26,2 Jahren, in den neuen Bundesländern dagegen bei 45,2/36,1 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.

12. In den Mittelfristrechnungen enthalten ist auch die jährliche Anpassung der Renten zum 1. Juli eines jeden Jahres, die sich nach der geplanten neuen Anpassungsformel aus der Entwicklung der Bruttoentgelte modifiziert mit der Veränderung des Beitragsatzes zur Rentenversicherung und des zu berücksichtigenden fiktiven Aufwandes zur privaten Altersvorsorge sowie eines Nachhaltigkeitsfaktors ergibt und gewährleistet, dass die Rentner nach Maßgabe der Lohnentwicklung am wirtschaftlichen Fortschritt partizipieren.

13. In den Vorausberechnungen ist ebenfalls berücksichtigt, dass am Ende des Jahres 2004 die Nachhaltigkeitsrücklage bis auf einen Wert von 0,25 Monatsausgaben abgebaut wird, was gerade noch oberhalb der neuen Untergrenze für die Nachhaltigkeitsrücklage läge. Der Sozialbeirat nimmt hierzu an anderer Stelle dieses Gutachtens eingehend Stellung.

III. Stellungnahme zu den 15jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2003

14. Die Darstellung der finanziellen Entwicklung im langfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2017 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 System auf unterschiedliche Entgelt- und Beschäftigungsannahmen mittel- und langfristig reagiert.

15. 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 2017 um 0,1 Millionen erhöht (vgl. Übersicht B 13 des Rentenversicherungsberichts). Die entsprechenden Werte lauten für den mittleren und den höheren Beschäftigungspfad 1,2 Millionen und 2,4 Millionen. Diese Ansätze sind in der unteren und mittleren Variante niedriger, in der oberen Variante höher als im Rentenversicherungsbericht des Vorjahres. Die Bandbreite zwischen den Varianten ist größer, da die Zuwachsraten im mittelfristigen Zeitraum um 0,5 Prozentpunkte statt früher um 0,25 Prozentpunkte gespreizt werden. Dies entspricht einer Anregung des Sozialbeirats aus dem vergangenen Jahr.

Bei der Lohnentwicklung werden Zuwachsraten des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts von alternativ 2, 3 und 4 Prozent unterstellt. Bei den Beratungen des Sozialbeirats wurde deutlich, dass übereinstimmend die Annahme einer durchgängigen Lohnentwicklung in Höhe von 4 Prozent für unrealistisch gehalten wird. Hierdurch werden falsche Signale gesetzt, vor allem auch vor dem Hintergrund, dass diese Werte Eingang finden in Hochrechnungen in den Renteninformationen der Rentenversicherungsträger, die den Versicherten in regelmäßigen Abständen übersandt werden. Der Rentenversicherungsbericht weist allerdings in seinem Text-Teil ausdrücklich darauf hin, dass die 4-Prozent-Variante der Vorausberechnungen rein modellhaft ist. Der Sozialbeirat regt an, künftig den Ausweis einer Vier-Prozent-Variante in den langfristigen Vorausberechnungen entfallen zu lassen und nur noch zwei Lohnentwicklungs-Varianten auszuweisen.

16. Auch für die neuen Bundesländer werden - wie im Vorjahresbericht - drei Beschäftigungspfade festgelegt. Dabei wird in der unteren Variante mit einem langfristigen Beschäftigungsabbau bis 2017 von rd. 0,2 Millionen, mit einem Beschäftigungsaufbau in der mittleren um rd. 0,1 Millionen und in der oberen um rd. 0,4 Millionen gerechnet. Auch diese Ansätze sind in der unteren und mittleren Variante niedriger als im Rentenversicherungsbericht des Vorjahres. Die Modellvarianten für die alten Länder werden mit den ihnen entsprechenden Modellvarianten für die neuen Länder verknüpft. Auch für die neuen Bundesländer erachtet der Sozialbeirat den Ausweis von lediglich zwei Lohnpfaden für sachgerecht.

17. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Berechnungen des Vorjahres nur begrenzt mit denen des aktuellen Berichts vergleichbar sind, da notwendigerweise veränderte Wirtschaftsannahmen zu Grunde gelegt wurden.

18. Die angenommene Beschäftigungsentwicklung entspricht in der mittleren Variante langfristig den Annahmen der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme.

19. 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 eine staatlich geförderte Säule der kapitalgedeckten Altersvorsorge ergänzt. Hierdurch und mit der erneuten Modifizierung der Rentenanpassungsformel sind wichtige Weichenstellungen vorgenommen worden, um das Rentensystem auf eine nachhaltigere Finanzierungsbasis zu stellen.

20. Die im Auftrag der Bundesregierung von Bundesministerin Schmidt am 21. November 2002 eingesetzte Kommission zur nachhaltigen Finanzierung der Sozialversicherungssysteme sollte 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 hat die Kommission die Wirkungen der Rentenreform des Jahres 2001 überprüft und sich damit befasst, wie der mit dieser Reform eingeschlagene Weg des Ausbaus der kapitalgedeckten Ergänzungssysteme weitergeführt werden kann. In diesem Zusammenhang hat die Kommission ebenfalls geprüft, inwieweit es möglich ist, den mit der

Rentenreform des Jahres 2001 eingeleiteten Paradigmenwechsel weiter zu entwickeln, die Ausgaben stärker als bisher an den Einnahmen zu orientieren. Die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel und die künftige Orientierung der Rentenanpassungen an der Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte sind konkrete Ergebnisse der Umsetzung der Kommissionsvorschläge.

IV. Zu den langfristigen Vorausberechnungen

21. Die langfristigen Vorausberechnungen dienen der Untersuchung des Einflusses von Veränderungen zu erwartender unterschiedlicher Annahmen hinsichtlich der künftigen wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen. 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.).

22. 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 zahlreichen Einschränkungen – allenfalls den fünfjährigen Vorausberechnungen zu, die im Übrigen auch die rechnerische Grundlage für die Ermittlung des notwendigen Beitragssatzes im kommenden Jahr bilden.

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

24. Auch wenn die Ergebnisse der langfristigen Vorausberechnungen nur Modell-Charakter haben, ist es gleichwohl wichtig zu prüfen, wie sensibel die Resultate in Bezug auf die Entwicklung der Beitragssätze gegen Veränderungen der zugrunde gelegten Annahmen sind. Im Rentenversicherungsbericht 2003 wird aufgezeigt, wie sich die

Beitragssätze, die zur Aufrechterhaltung des Zielwertes der Schwankungsreserve in einem Korridor zwischen 0,2 bis 1,5 Monatsausgaben erforderlich sind, bei unterschiedlichen Annahmen hinsichtlich der Beschäftigung und der Entgelte entwickeln.

25. Eine Entgeltänderung führt sowohl in Form einer Erhöhung als auch einer Verringerung um einen Prozentpunkt lediglich zu einem einmaligen Effekt in einer Größenordnung von 0,2 Beitragssatzpunkten. Die schon im Folgejahr höhere bzw. niedrigere Rentenanpassung neutralisiert diesen Beitragseffekt im Folgejahr fast vollständig. Die Vorusberechnungen über den zeitlichen Verlauf des Beitragssatzes würden daher von Abweichungen bei der unterlegten Lohnentwicklung nur relativ wenig betroffen. Abweichungen in der unterstellten Beschäftigungsentwicklung haben einen stärkeren Einfluss auf den Beitragssatz. Hier beträgt der Basiseffekt bis zu 0,8 Prozentpunkten. Insgesamt erreicht die Differenz zwischen der günstigsten und der ungünstigsten Annahmenkombination 1,0 Prozentpunkte.

26. Für die Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung wurde von der Bundesregierung eine Senkung auf 12,2 Prozent bis 2006 sowohl für die alten wie für die neuen Bundesländer unterstellt. Aufgrund der modifizierten Lohnanpassung für die Renten haben Veränderungen der Beitragssätze zur Krankenversicherung keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Rentenanpassungen. Die Rentner zahlen ihre Beitragsteile zu diesem Sozialversicherungszweig aus den Bruttorenten. Wohl aber wirkt sich eine Veränderung der Beitragssätze zur Krankenversicherung auf den dem Arbeitgeberanteil entsprechenden Zuschuss der Rentenversicherungsträger an die Krankenversicherung aus. Sinken die Beitragssätze in diesem Bereich, dann steigen - netto betrachtet - die Rentenzahlbeträge und gleichzeitig vermindert sich der Zuschuss der Rentenversicherung an die Krankenversicherung. Die Folge ist, dass ein Absinken der Beitragssätze zur Krankenversicherung um einen Prozentpunkt als Folge dieser verminderten Zuschüsse zu einer Verminderung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung von etwa 0,1 Beitragssatzpunkten führt. Ein starker Anstieg, ebenso wie ein Rückgang der Beitragssätze zur Gesetzlichen Krankenversicherung könnte – langfristig betrachtet - insofern die Beitragssatzziele der Bundesregierung für die Gesetzliche Rentenversicherung negativ oder positiv tangieren.

27. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die Modellrechnungen für die kommenden 15 Jahre nicht den Zeitraum abdecken, in dem die demographisch bedingten Belastungen ihre stärkste Wirkung entfalten werden. Der in den Modellrechnungen ausgewiesene Anstieg der Beitragssätze wird sich deshalb bei dem geltenden Rechtsstand jenseits dieses Zeithorizonts verstärkt fortsetzen.

V. Zur Weiterentwicklung der Rentenreform 2001 und zur Stabilisierung des Beitragssatzes

a. Kurzfristig beitragsatzwirksame Maßnahmen im Konsolidierungspaket 2003

a. a. Absenkung des Zielwertes für die Schwankungsreserve und Perspektive für den Aufbau einer höheren Schwankungsreserve

28. 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/November den Tiefststand zu erreichen. 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.

29. Bei einem Zielwert der Schwankungsreserve von einer Monatsausgabe ist es in der Vergangenheit auch bei einer unerwartet negativen Finanzentwicklung nicht zu Liquiditätseingüssen in der Gesetzlichen Rentenversicherung gekommen. Bei einem Zielwert von einer halben Monatsausgabe wären die Rentenversicherungsträger insbesondere in den Jahren 1996 bis 1998 jedoch auf unterjährige Liquiditätshilfen angewiesen gewesen, die allerdings bis zum Jahresende wieder zurück gezahlt hätten werden können. Mit der nochmaligen Absenkung des Zielwerts auf 0,2 Monatsausgaben drohen nun je-

doch Unterdeckungen, die bis zum Jahresende bestehen bleiben und für sich genommen eine Anhebung des Beitragssatzes im Folgejahr nach sich zögen.

30. Ein 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 im vergangenen Jahr 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 auch unter Berücksichtigung vorgezogener Bundeszuschüsse 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.

31. Mit jeder Senkung des Zielwertes wird die Sicherungsfunktion der Schwankungsreserve immer weiter verringert. Dies gilt umso mehr, als die Finanzierungsrisiken der Rentenversicherung insgesamt weiter gestiegen sind. Bei einer Absenkung des Zielwertes der Schwankungsreserve auf 20 Prozent einer Monatsausgabe würden sich im Verlauf der zweiten Jahreshälfte Liquiditätsprobleme ergeben. -

Zu bedenken ist auch, dass eine Diskussion über Liquiditätsengpässe zu einer Verunsicherung beitragen und das Vertrauen in die finanzielle Solidität der Rentenversicherung schwächen kann. Auf eine ausreichende Mindesthöhe der Schwankungsreserve kann daher nicht verzichtet werden.

32. Längerfristig ist vorgesehen, entstehende Überschüsse der Einnahmen über die Ausgaben in den Aufbau einer sog. Nachhaltigkeitsrücklage fließen zu lassen und - je-

denfalls zunächst - nicht dazu zu verwenden, den Beitragssatz abzusenken. Der Sozialbeirat teilt die von der Bundesregierung vertretene Sichtweise, die Schwankungsreserve nicht allein unter dem Gesichtspunkt der unterjährigen Liquiditätssteuerung in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu sehen. Die Schwankungsreserve hat auch eine Bedeutung für die Stabilisierung der Rentenversicherungsbeiträge bei konjunkturellen Schwankungen. Langfristig soll dieser Gedanke noch verstärkt werden. Dazu gehört, dass in konjunkturellen Schwächephasen die Schwankungsreserve aufgelöst werden kann. Dies spiegelt sich in der Absenkung des Zielwertes für die Mindestschwankungsreserve wider. Um diese Stabilisierung der Beitragssätze in schwierigen Zeiten zu ermöglichen, ist es jedoch erforderlich, in Zeiten des Aufschwungs die Schwankungsreserve wieder aufzufüllen.

a.b. Zeitnahe Weitergabe von Beitragssatzänderungen in der Krankenversicherung

33. Beginnend mit dem 1. April 2004 wird in jedem Monat eine Änderung des individuellen Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung bei den Rentnern berücksichtigt, wenn die Änderung drei Monate vor diesem Zeitpunkt eingetreten ist. Dass in der Vergangenheit Beitragssatzänderungen bei der Gesetzlichen Krankenversicherung erst mit der Rentenanpassung zum 1. Juli eines jeden Jahres Auswirkungen auf den Zahlungsbetrag der Rente hatten, hat seine Ursachen in den in der Vergangenheit sehr viel langwierigeren und nicht voll automatisierten Verwaltungsprozeduren.

34. Der Sozialbeirat begrüßt die zeitnahe Weitergabe von Veränderungendes Beitragssatzes in der Krankenversicherung der Rentner. Da aus den Maßnahmen zur Gesundheitsreform im nächsten Jahr überwiegend Absenkungen des Beitragssatzes resultieren dürften, wird sich die Änderung für die Mehrheit der Rentner erhöhend auf die tatsächlich ausgezahlte Rente auswirken, vor dem Hintergrund der Wirkung anderer Maßnahmen ein abfederndes und damit erwünschtes Ergebnis.

a.c. Neuordnung der Beitragszahlung zur Pflegeversicherung

35. Der Beitragssatz zur Pflegeversicherung beträgt derzeit 1,7 Prozent. Hiervon tragen die Rentempfänger die Hälfte, also 0,85 Prozent. Ab dem 1. April 2004 soll der gesamte Beitrag zur Pflegeversicherung von den Rentnern getragen werden. Dies entspricht einer monatlichen Verminderung des Zahlbetrags der Rente um 0,85 Prozent. Bei einem Standardrentner wird der monatliche Rentenzahlbetrag daher um rd. 10 € (westliche Bundesländer) bzw. knapp 9 € (östliche Bundesländer) niedriger ausfallen.

36. Die hälftige Zahlung des Pflegeversicherungsbeitragssatzes durch die Rentenversicherung wurde 1995 bei der Einführung der Pflegeversicherung in Analogie zur hälftigen Finanzierungslast in der gesetzlichen Krankenversicherung gestaltet. Mit der nun vorgesehenen Neuregelung für den Pflegeversicherungsbeitrag der Rentner wird dieser Grundsatz verlassen.

Zu berücksichtigen ist bei der Maßnahme, dass der von der Rentenversicherung gezahlte hälftige Beitrag zur Pflegeversicherung im Ergebnis von den rentenversicherten Beitragszahlern finanziert wird und sich somit auf die Höhe des hier erforderlichen Beitragssatzes auswirkt. Die vollständige Verlagerung auf die Rentempfänger führt zu einer voraussichtlichen jährlichen Entlastung der Gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe von rd. 1,6 Mrd. €. Dies entspricht einer Wirkung auf den Beitragssatz zur Rentenversicherung in Höhe von 0,1 bis 0,2 Prozentpunkten.

37. Vor dem Hintergrund, dass die Soziale Pflegeversicherung erst 1995 eingeführt wurde und die Leistungen der Pflegeversicherung nahezu ausschließlich älteren Menschen zugute kommen, die nur geringe finanzielle Vorleistungen erbracht haben, erscheint die geplante Maßnahme begründbar, zumal diese Umfinanzierungsmaßnahme mit einer begrenzten Dynamisierung der Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung verbunden ist, die in erster Linie den Rentnern zu Gute kommt. Eine stärkere proportionale Belastung der Rentner, insbesondere auch unter dem Aspekt, dass die Arbeitnehmer zur Finanzierung der Pflegeversicherung auf einen Feiertag zu verzichten hatten, erscheint auch unter dem Gesichtspunkt von Generationengerechtigkeit nachvollziehbar.

Der Sozialeirat sieht in der Maßnahme allerdings ein Instrument zur kurzfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung, die mit einer langfristigen Absenkung des Versorgungsniveaus erkaufte wird.

a.d. Aussetzung der Rentenanpassung 2004

38. Nach den Plänen der Bundesregierung soll die Rentenanpassung zum 1. Juli 2004 ausgesetzt werden. Die nächste Rentenanpassung würde dann zum 1. Juli 2005 erfolgen. Eine Anpassung der Renten zum 1. Juli 2004 würde - isoliert betrachtet - nach den bisher vorliegenden Daten eine Erhöhung der Rentenzahlbeträge von 0,6 Prozent bewirken. Durch die Aussetzung ergibt sich eine Minderung bei den Rentenausgaben bis zum 1. Januar 2005 um 0,7 Mrd. € bei der Gesetzlichen Rentenversicherung. Gerechnet in Beitragssatzpunkten wirkt dies mit knapp 0,1 Prozent.

39. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Wachstums- und Beschäftigungsschwäche und im Interesse einer Stabilisierung der Arbeitskosten erscheint der diskretionäre Eingriff im Sinne der Aussetzung der Rentenanpassung hinnehmbar, auch wenn dies seit 1958 das erste Mal ist, dass die jährliche Rentenanpassung völlig ausfällt. Die Gesetzliche Rentenversicherung ist eine Solidargemeinschaft. Dies bedeutet, dass nicht nur die Chancen allen zu Gute kommen, sondern auch die Risiken, die beispielsweise in einer schwachen Beschäftigungsentwicklung liegen, von allen Mitgliedern getragen werden müssen. Der mit der Aussetzung der Rentenanpassung verbundene finanzielle Ausfall beim einzelnen Rentner stellt insoweit keinen unverhältnismäßigen Eingriff dar.

b. Längerfristig beitragsatzwirksame Maßnahmen im RV-Nachhaltigkeitgesetz

b.a. Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel

40. Die Bundesregierung plant, im Rahmen ihres Maßnahmenpakets einen sog. Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenanpassungsformel einzubauen. Dieser Nachhaltigkeitsfaktor geht auf die Arbeiten der Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Systeme der Sozialen Sicherung zurück, die ihren Abschlussbericht im August dieses Jahres vorgelegt hat.

Danach soll ein zusätzlicher Faktor in die Anpassungsformel aufgenommen werden, der Veränderungen in der zahlenmäßigen Relation zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern widerspiegelt. Dadurch werden die Veränderungen, die für die finanzielle Situation der Rentenversicherung von Bedeutung sind, bei der Bestimmung der jährlichen Anpassungssätze berücksichtigt. Vor allem ist dies die altersmäßige Zusammensetzung der Bevölkerung. Grundgedanke des Nachhaltigkeitsfaktors ist die Überlegung, bei einer Zunahme der Zahl der Beitragszahler im Verhältnis zur Zahl der Rentner zu höheren und umgekehrt bei einer Zunahme der Zahl der Rentenbezieher zu geringeren Rentenanpassungen zu gelangen. Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor wird ein „regelgebundener Stabilisator“ in die Rentenanpassungsformel eingebaut.

41. Der Nachhaltigkeitsfaktor ist nicht - wie zuweilen fälschlicherweise behauptet wird - identisch mit dem mit der Rentenreform 1999 eingeführten, aber nie wirksam gewordenen „demografischen Faktor“, durch den die Rentenanpassungen vermindert werden sollten, wenn sich die durchschnittliche fernere Lebenserwartung erhöht. Der Nachhaltigkeitsfaktor stellt dagegen auf die Relation von Beitragszahlern und Rentenbeziehern ab und berücksichtigt somit neben Veränderungen der durchschnittlichen Lebenserwartung vor allem auch die Entwicklung der Geburtenzahlen, der Wanderungsbewegungen und der Erwerbstätigkeit.

Das Ergebnis entsprechender Überlegungen drückt sich in der folgenden neuen Anpassungsformel aus:

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

mit AR = aktueller Rentenwert West

BE_{t-1} = Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeit

	nehmer im vergangenen Kalenderjahr
BE_{t-2}	= Bruttolohn- und –gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und –gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld
AVA	= Altersvorsorgeanteil
RVB	= Beitragssatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung
RQ	= Rentnerquotient = Äquivalenzrentner / Äquivalenzbeitragszahler
α	= Verteilungsgewicht

42. Das zahlenmäßige Verhältnis von Beitragszahlern und Rentnern innerhalb der Formel ist standardisiert: Mit der Standardisierung soll verhindert werden, dass z.B. durch eine Zunahme der Zahl niedrigerer Renten, die z.B. auf kurze Versicherungszeiten zurückgehen, die Rentnerzahl künstlich aufgebläht wird. Hierzu wird der gesamte Rentenbestand auf „Eckrentner“ (45 Versicherungsjahre jeweils mit Durchschnittsverdienst) umgerechnet. Ebenso wird die standardisierte Zahl von Beitragszahlern als rechnerische Anzahl der versicherungspflichtigen Durchschnittsverdiener ermittelt. Durch die Standardisierung wird die Anpassungsformel quasi gegen Strukturveränderungen bei den Rentnern und Beitragszahlern immunisiert.

43. Schließlich wird der Rentnerquotient noch mit dem Faktor α gewichtet, der im Gesetzentwurf auf 0,25 eingestellt wurde. Damit soll sichergestellt werden, dass der Beitragssatz zur Rentenversicherung bis 2020 nicht über 20 Prozent und bis zum Jahre 2030 nicht über 22 Prozent steigt, den im Gesetz bereits 2001 niedergelegten Zielen für den Beitragssatz.

44. Der Nachhaltigkeitsfaktor entwickelt eine auch kurzfristig stabilisierende Wirkung: Nimmt die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler konjunkturell bedingt ab wie in der gegenwärtigen Situation, wird die nächste Rentenanpassung weiter gedämpft, so dass ein Anstieg des Beitragssatzes gedämpft oder vermieden werden kann. Umgekehrt: Steigt die Zahl der Beitragszahler an oder wird flächendeckend z.B. von Teil- auf Vollzeitarbeit gewechselt, hat dies einen positiven Einfluss auf die Höhe der Rentenanpassung. Im Ergebnis werden die Rentner zwar an den Auswirkungen zyklischer Schwankungen beteiligt, indem sie zur Stabilisierung der Finanzierungsbasis der Rentenversicherung bei-

tragen; sie partizipieren jedoch auch an einer positiven Wirtschaftsentwicklung, die sich in steigender Beschäftigung niederschlägt - nicht nur wie bisher über höhere Lohnzuwachsrate und deren Einfluss auf die Anpassungsraten.

45. Insgesamt ist davon auszugehen, dass das Rentenversicherungssystem und das angestrebte Ziel für den Beitragssatz mit dem vorgeschlagenen Nachhaltigkeitsfaktor besser vor tatsächlichen Abweichungen von den Annahmen zur Demografie und insbesondere des Arbeitsmarktes geschützt wären, da der Nachhaltigkeitsfaktor neben der Entwicklung der Zahl der Geburten und der Zuwanderung vor allem auch Veränderungen im Erwerbsverhalten berücksichtigt.

Dabei wird das Rentenniveau bis 2030 absinken; das Bruttorentenniveau wird unter Mitberücksichtigung der Wirkungen der Rentenreform von 2001 von derzeit 48 Prozent auf etwa 40 Prozent absinken. Das Nettorentenniveau, das derzeit bei etwa 69 Prozent liegt, wird unter Berücksichtigung des Umstiegs auf die nachgelagerte Besteuerung der Renten auf eher unter 60 Prozent sinken. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Indikator Nettenrentenniveau deutlich an Aussagekraft verliert.

b.b. Abschaffung der bewerteten Anrechnungszeiten für Ausbildungszeiten

46. Die bisher maximal drei Jahre bewertete Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung sollen künftig entfallen. Vorgesehen ist hier eine Übergangszeit von vier Jahren ab 2005. Mit dieser Maßnahme wird die bisherige rentenrechtliche Besserstellung von Versicherten mit Zeiten schulischer Ausbildung nach dem 17. Lebensjahr beseitigt. Solche Zeiten werden aber auch weiterhin als lückenschliessende Anrechnungszeiten berücksichtigt. Dies hat Bedeutung für die Rente bei Frühinvalidität und für die erforderlichen Versicherungsjahre bei langjährig Versicherten. Berufliche Ausbildungen, die Schule und praktische Ausbildung verbinden, auch z.B. bei Pflegeberufen, sind von dieser Maßnahme nicht berührt. In diesen Fällen bleibt es bei einer Höherbewertung der Ausbildungszeiten.

Mit dem Rentenreformgesetz 1992 wurde die Anrechenbarkeit von Ausbildungszeiten von seinerzeit maximal 13 Jahren auf 7 Jahre herabgesetzt. Seit 1997 wird nur noch 3 Jahre ab Vollendung des 17. Lebensjahres angerechnet. Allerdings wurde für nicht mehr anrechenbare Zeiten ein Nachzahlungsrecht eingeräumt, wenn auch nach (unattraktiven) aktuellen Werten.

47. In der Öffentlichkeit ist die vorgesehene Maßnahme teils deswegen kritisiert worden, weil sie ein Bildungshindernis darstelle. Diese Bewertung teilt der Sozialbeirat nicht. Zum Einen dürfte eine Entscheidung in sehr jungen Jahren für eine bestimmte Art von Ausbildung wohl kaum in einen Zusammenhang mit einer späteren Rente gebracht werden. Zum Anderen bewegen sich die Einbußen in einem als erträglich einzustufenden Bereich gerade bei einem Personenkreis, der voraussichtlich überdurchschnittliche Renten beziehen wird. Für sie kommt diese Regelung im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung auch nur dann voll zum Tragen, wenn der Rentenantragsteller nach der Übergangszeit ein erfülltes Versicherungsleben ohne Lücken vorweisen kann.

Insgesamt sieht der Sozialbeirat in der vorgesehenen Maßnahme eine Stärkung des Äquivalenzgedankens in der Rentenversicherung. Unter dem Gesichtspunkt der Beitragsäquivalenz ließe sich die Anrechnung solcher Zeiten dann rechtfertigen, wenn Beiträge aus Steuermitteln gezahlt werden.

b.c. Verschiebung des Auszahlungszeitpunkts für Zugangsrenten

48. Für künftige Renten soll – vorbehaltlich der erforderlichen Zustimmung durch den Bundesrat - ab dem 1. April 2004 der Zeitpunkt der Rentenauszahlung auf das Monatsende verlegt werden. Für Personen, die vor dem 1. April 2004 schon Rente bezogen haben, soll die Rente weiterhin jeweils zum Monatsanfang ausgezahlt. Das Rentenauszahlungsverfahren soll dem Verfahren bei der Auszahlung von Leistungen beispielsweise im Bereich der Arbeitslosenversicherung angepasst werden, die laufende Geldzahlungen monatlich nachträglich auszahlt.

49. Eine Verschiebung des Rentenzahltermins für Rentenneuzugänge auf das Monatsende hat einen jährlichen kostendämpfenden Effekt von rd. 0,75 Mrd. € über einen Zeit-

raum von ca. 20 Jahren, d.h. über eine gesamte Rentnergeneration. Im Einführungsjahr 2004 reduziert sich der mögliche finanzielle Effekt durch den Einführungstermin zum 1. April jedoch um ein Viertel. Mit dieser Maßnahme werden in erster Linie Einsparungen angestrebt.

Die Verschiebung der Rentenauszahlung auf das Monatsende für den Rentenzugang führt nur im Einzelfall zu geringfügigen Belastungen der betroffenen. Personen, die aus dem Erwerbsleben in den Ruhestand treten, erhalten in der Regel noch eine Entgeltzahlung aus der vorhergehenden Erwerbstätigkeit zum Ende des Monats vor Rentenbeginn. Durch die Verschiebung des Zeitpunkts der Rentenauszahlung werden somit keine Versorgungslücken entstehen.

50. Der Sozialbeirat hält die Verschiebung des Auszahlungszeitpunkts für die Renten für Neurentner an das Monatsende im Hinblick auf die damit erzielbaren Einsparungen und der dämpfenden Wirkungen auf die Höhe des notwendigen Beitragssatzes für vertretbar.

b.d. Abschaffung der pauschalierten Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten

51. Die pauschale Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten ist mit der Rentenreform 1992 eingeführt worden, da seinerzeit die Datenlage bei den Rentenversicherungsträgern eine Differenzierung nach den Gründen für geringe Entgelte und damit auch niedrige Pflichtbeiträge am Beginn des Versicherungslebens nicht zuließ. Aufgrund der verbesserten Datenlage kann die bisherige pauschale Anhebung auf Zeiten einer tatsächlichen Berufsausbildung konzentriert werden. Bei anderen Zeiten, zum Beispiel Zeiten einer Aushilfstätigkeit, entfällt die Höherbewertung. Dies dient der Vermeidung von Mitnahmeeffekten und läuft damit grundsätzlich auf eine Stärkung des Versicherungsprinzips hinaus.

b.e. Anhebung der Altersgrenzen bei Renten wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit

52. Nach geltendem Recht haben Versicherte Anspruch auf Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit, wenn sie (1) das 60. Lebensjahr vollendet haben, (2) arbeitslos sind und innerhalb der letzten eineinhalb Jahre vor Beginn der Rente (frühestens also zwischen 58 ½ und 60) insgesamt 52 Wochen arbeitslos waren oder 24 Kalendermonate Altersteilzeit ausgeübt haben, (3) in den letzten zehn Jahren vor Beginn der Rente acht Jahre Pflichtbeitragszeiten haben und (4) die Wartezeit von 15 Jahren erfüllt haben.

Die Bundesregierung beabsichtigt, Anreize zur Frühverrentung zu vermindern und das tatsächliche Renteneintrittsalter zu erhöhen. In diesem Zusammenhang sollen die Altersgrenzen für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit in Monatsschritten von 60 auf 63 Jahre ab 2006 bis 2008 angehoben werden. Ein Rentenbezug vor diesem Zeitpunkt ist – auch unter Inkaufnahme von Abschlägen – bei dieser Altersrente dann nicht mehr möglich. Die Bundesregierung begründet diese Neuregelung damit, dass sie die rentenrechtliche Konsequenz aus dem mit den „Hartz-Gesetzen“ begonnenen Politikwechsel zur Stärkung der Beschäftigung älterer Menschen sei. Dabei wird es Vertrauensschutzregelungen für versicherte geben, die bereits rechtsverbindliche Dispositionen über die vorzeitige Beendigung der Beschäftigung getroffen haben.

Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf eine Regelung für den Fall, dass Versicherte nicht unter die besonderen Vertrauensschutzregelungen bei der Anhebung der Altersgrenze für die vorzeitige Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeit fallen, weil sie am Stichtag das 55. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten. Den Vertragsparteien, die Vereinbarungen über Altersteilzeit getroffen haben, wird die Möglichkeit eröffnet, sich auf den Wegfall der Geschäftsgrundlage zu berufen und - soweit die in § 313 BGB bestimmten sonstigen Voraussetzungen erfüllt sind - eine Anpassung des Vertrages (z.B. Verlängerung des Arbeitsverhältnisses) zu verlangen.

53. Das tatsächliche durchschnittliche Eintrittsalter in die Altersrente lag im Jahr 2002 bei 62,7 Jahren. Davon zu unterscheiden ist das durchschnittliche Zugangsalter bei Erwerbsminderungsrenten, das 2002 bei 50,5 Jahren lag. Das in der Diskussion häufig angeführte durchschnittliche Renteneintrittsalter von 60,4 Jahren berücksichtigt auch

die unabhängig vom Erreichen einer Altersrente geleisteten Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und gibt insofern im Zusammenhang mit Frühverrentung die Realität verzerrt wieder.

54. Nach Annahme der Bundesregierung vermeiden derzeit ca. 40 Prozent der Versicherten einen Rentenanspruch mit Abschlägen. Vor diesem Hintergrund wird in den Langfristberechnungen auch davon ausgegangen, dass das durchschnittliche Eintrittsalter in die Altersrente künftig um ein weiteres Jahr steigen wird. Die Anhebung der Altersgrenzen für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit von 60 auf 63 Jahre ab 2006 bis 2008 soll diesen Trend verstärken.

55. Die Mehrheit des Sozialbeirats steht der geplanten Regelung jedenfalls dann positiv gegenüber, wenn es - wie beabsichtigt - auch gelingt, die Beschäftigungsquote älterer Menschen zu steigern. Im Hinblick auf längerfristige Überlegungen hebt dieser Teil des Beirats an dieser Stelle auch hervor, dass er eine schrittweise Anhebung der generellen Altersgrenze von 65 Jahren auf 67 Jahre beginnend im nächsten Jahrzehnt für unverzichtbar hält. Er bedauert, dass hierzu nicht bereits jetzt Festlegungen getroffen wurden.

c. Zur familienpolitischen Instrumentalisierung der Rentenversicherung

56. Im Hinblick auf niedrige Geburtenraten in Deutschland - aber keineswegs nur vor diesem Hintergrund - wird bereits seit den fünfziger Jahren diskutiert, ob Zeiten der Kindererziehung im Rentenrecht stärker als bisher berücksichtigt werden sollten. Als Begründung wird unter anderem angeführt, dass die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung im Umlagesystem die niedrige Geburtenrate mit verursacht hat, da Kinderlose im Alter von den Beitragszahlungen der nachwachsenden Generation profitierten, ohne selbst durch Erziehungsleistungen zum Erhalt des Beitragszahlerbestandes beigetragen oder den fehlenden generativen durch einen höheren monetären Beitrag kompensiert hätten.

57. Die Behauptung, dass die Gesetzliche Rentenversicherung eine Versicherung gegen Kinderlosigkeit sei, übersieht aber, dass jedes obligatorische System die Altersvorsorge von der Reproduktion abkoppelt - gleichgültig, ob es im Umlageverfahren finanziert oder kapitalgedeckt ist. Zusätzlich ist jedes System der Altersvorsorge, das den Einzelnen gegen Einkommenslosigkeit oder Einkommensarmut im Alter versichert, auch eine Versicherung gegen Kinderlosigkeit - unabhängig davon, ob der Einzelne diese Vorsorge freiwillig oder unter Zwang trifft.

58. Neben einer Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten wird vorgeschlagen, die Rentenbeiträge und/oder die Rentenleistungen in Abhängigkeit von der Kinderzahl zu berücksichtigen. Auf den ersten Blick werden solche Forderungen durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Pflegeversicherung (1 BvR 1629/94, 3. April 2001) unterstützt. Das Bundesverfassungsgericht hält es für verfassungswidrig, dass kinderbetreuende und -erziehende Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung mit demselben Geldbetrag wie Kinderlose belastet werden, obwohl sie gleichzeitig einen generativen Beitrag zur Funktionsfähigkeit des umlagefinanzierten Systems erbringen. Das Gericht hat den Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2004 eine Neuregelung für die Pflegeversicherung zu schaffen. In der Zwischenzeit soll er auch die Bedeutung des Urteils für andere Sozialversicherungszweige prüfen.

Der Sozialbeirat hat bereits in einer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass er keine zwingende Notwendigkeit sieht, vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zur Pflegeversicherung die Regelungen der Gesetzlichen Rentenversicherung oder seinerzeit im Gesetzgebungsverfahren befindliche Vorschläge zu ändern.² In der Rentenversicherung ist auf der Leistungsseite der Umfang der kindbezogenen Leistungen in den vergangenen Jahren erheblich ausgebaut worden. Beginnend bereits mit dem Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz (HEZG) aus dem Jahre 1986 sind erhebliche familienfördernde Elemente in das Leistungsspektrum der Rentenversicherung integriert worden, die mit dem Kindererziehungsleistungsgesetz (KLG) 1987 ausgeweitet wurden. Weiterhin wurden durch die Einführung von Kinderberücksichtigungszeiten beginnend im Jahr 1992, die Anerkennung von drei Jahren Kindererziehungszeit pro Kind für Geburten ab dem Jahre 1992 sowie die stufenweise

² Bundestags-Drucksache 14/6099

Heraufsetzung der Bewertung von Kindererziehungszeiten von 75 Prozent auf 100 Prozent des Durchschnittsverdienstes im Jahre 1998 kindbezogene Maßnahmen ausgebaut. Mit der Rentenreform 2001 wurde zudem eine Höherbewertung von Beitragszeiten während der Kindererziehung bis zum 10. Lebensjahr des Kindes sowie ein Entgeltpunktezuschlag für die Kindererziehung bei der Hinterbliebenenrente eingeführt. Die Leistungen zugunsten Kindererziehender lassen sich auch als Beitragsersparnis interpretieren. Dadurch ergibt sich eine erhebliche Entlastung Kindererziehender auf der Beitragsseite, wenn entsprechende Leistungsteile durch Beitragszahlungen hätten erworben werden sollen. Zum Beispiel entsprechen die Rentenanwartschaften, die allein für das erste Kindes lediglich für Kindererziehungszeiten gutgeschrieben werden, gegenwärtig einer Beitragsleistung von gut 17.000 €. Geht man beispielhaft von zwei Kindern und einer zusätzlichen Kinderberücksichtigungszeit von 4 Jahren à 0,33 Entgeltpunkten aus, dann ergibt sich derzeit ein Äquivalent in Höhe von knapp 42.000 € Beitragsleistung.

59. Den aktuell diskutierten Vorschlägen einer Beitragsdifferenzierung zwischen kinderlosen und erziehenden Versicherten und einer aus Beitragsmitteln finanzierten leistungsseitigen Aufwertung von Kindererziehungsleistungen steht der Sozialbeirat nicht nur aus praktischen, sondern auch aus grundsätzlichen Erwägungen ablehnend gegenüber: Ein Beitragsmalus für Kinderlose führt dazu, dass für diese Versichertengruppe die Beitragsrendite sinken, wenn nicht gar negativ würde. Ersteres stünde mit dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz – gleiche verbeitragte Einkommen führen zu gleichen Rentenansprüchen - in Konflikt; eine negative Beitragsrendite würde mit dem Eigentumsschutz der beitrags erworbenen Anwartschaften nach Artikel 14 Grundgesetz konfliktieren. Würden die zusätzlichen Einnahmen aus dem Beitragsmalus zu Leistungsverbesserungen bei den erziehenden Versicherten verwendet, würde dies die tragenden Prinzipien der Rentenversicherung, die Teilhabeäquivalenz und die Einkommensbezogenheit der Leistungen verletzen.

Der Sozialbeirat spricht sich daher gegen eine familienpolitische Instrumentalisierung der gesetzlichen Rentenversicherung aus.

Familienpolitik und damit auch eine rentenrechtliche Höherbewertung von Erziehungsleistungen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und als solche aus dem Steueraufkommen zu finanzieren.

d. Zur Renteninformation

60. Im Rahmen der Rentenreform 2001 sind die Rentenversicherungsträger verpflichtet worden, die Versicherten regelmäßig über ihre individuellen Rentenanwartschaften und die Höhe der daraus zu erwartenden Rente zu informieren. In seinem Sondergutachten zu dieser Rentenreform³ hat der Sozialbeirat diesen Versuch begrüßt, die Transparenz der aus der Rentenversicherung zu erwartenden Leistungen zu erhöhen, weil damit auch eine Möglichkeit geschaffen wird, sich über eventuelle Versorgungsdefizite klar zu werden und entsprechend früh Vorsorge zu treffen. Bereits im vergangenen Jahr haben die Rentenversicherungsträger damit begonnen, diese Renteninformationen zu verschicken.

61. Teilweise ist hierzu in der Öffentlichkeit kritisiert worden, dass bei der Hochrechnung bisher erworbener Anwartschaften auf eine Regelaltersrente bei Rentenbeginn mit Alter 65 Jahre Anpassungssätze verwendet wurden, die gegenwärtigen und zu erwartenden künftigen Gegebenheiten nicht (mehr) entsprechen. Beispielsweise werde mit einem hypothetischen und durchgängigen Anpassungssatz von 3,5 Prozent die Illusion erzeugt, dass zusätzliche Vorsorge entbehrlich sei. Selbst der zusätzliche Hinweis, dass die in der Renteninformation genannten Zahlen für eine künftige Altersrente insbesondere wegen eines Anstiegs der Lebenshaltungskosten in ihrer Kaufkraft nicht mit heutigen Einkommen vergleichbar seien, sei hier wenig hilfreich, weil er vielfach nicht verstanden oder überlesen werde. Entsprechende Einwände sind ernst zu nehmen. Der Sozialbeirat sieht an dieser Stelle - wie bereits angedeutet - auch einen Zusammenhang mit jener Variante der Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts, der ein durchschnittlicher Lohnzuwachs von 4 Prozent zugrunde liegt.

³ Vgl. Sondergutachten des Sozialbeirats zur Rentenreform, Bundesrats-Drucksache 128/01 vom 13. Februar 2001, Textziffern 82 ff.

62. Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger hat im Zusammenhang mit der Einführung der Renteninformation eine Umfrage unter den Empfängern durchgeführt⁴. Mit der Befragung sollte ermittelt werden, wie diese neue Serviceleistung von den Versicherten aufgenommen wird. Insbesondere ging es darum, ob die vermittelten Informationen ausreichend und verständlich sind und welchen Nutzen für die eigene Planung die Versicherten in der Renteninformation sehen. Der Ergebnisdarstellung zufolge stößt die Renteninformation in der Bevölkerung auf breite Zustimmung und auf hohe Akzeptanz. Die Mehrzahl der Versicherten findet sich in ausreichendem Umfang und inhaltlich gut über die Altersvorsorge der Gesetzlichen Rentenversicherung und über ihre persönlichen Anwartschaften informiert. Die Komplexität der Materie bringt es allerdings mit sich, dass nicht alle dargestellten Sachverhalte in gleichem Maße positiv beurteilt werden.

Als Planung für die eigene zukünftige Altersvorsorge fühlten sich die Versicherten durch die Renteninformation gut beraten. 89 Prozent der Leser der Renteninformation sahen in ihr ein großes Hilfsmittel (31 Prozent) oder in gewissem Umfang ein Hilfsmittel (58 Prozent) für die Planung der Altersvorsorge. Aus den Ergebnissen der Befragung wird gefolgert, dass für eine breite Mehrheit der Versicherten die Renteninformation ein passendes und geeignetes Medium darstellt, um sie über ihre persönlichen Rentenanwartschaften und deren Entwicklung zu informieren. Im Rahmen der Befragung zeigte sich auch, dass es insbesondere bei nichtdeutschen Versicherten Vermittlungsprobleme gibt. Besonders unter ihnen gibt es nicht unerhebliche Hürden, sich mit der Renteninformation zu befassen, und auch das Verständnis ist geringer. In erster Linie dürften dafür sprachliche Barrieren verantwortlich sein.

63. Im Hinblick auf die Hochrechnung der bereits erworbenen Anwartschaften auf eine spätere Altersrente regt der Sozialbeirat einerseits an, künftig keine Anpassungen mehr auszuweisen. Nur wenn die hochgerechneten Anwartschaften mit dem jeweils gültigen aktuellen Rentenwert bewertet werden, können die Versicherten ihre zukünftige Rente im Vergleich zum gegenwärtigen Einkommen richtig einschätzen und werden dadurch

⁴ Vgl. Michael Stegmann, Michael Roth und Thorsten Heien: Die Renteninformation im Urteil der Versicherten: Ergebnisse der Versichertenbefragung 2002, Deutsche Rentenversicherung Jg. 2003, S. 556 ff.

in die Lage versetzt, ihre mögliche Versorgungslücke zu erkennen. Andererseits soll der Ausweis der zu erwartenden Altersrente dann nicht erfolgen, wenn das individuelle Renteneintrittsalter noch weit in der Zukunft liegt, weil die Unsicherheit über den zukünftigen Erwerbsverlauf dann noch zu groß ist.

Beispielsweise könnte daran gedacht werden, einen solchen Ausweis erst ab dem 40. Lebensjahr vorzunehmen, da die Unsicherheiten über den künftigen Einkommensverlauf dann einigermaßen überschaubar bleiben.

e. Reform der Rentenbesteuerung

64. Im Mai dieses Jahres hat sich der Sozialbeirat im Rahmen einer Stellungnahme zum Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen vom 11. März 2003 mit Fragen der Rentenbesteuerung beschäftigt. An den dort ausgeführten Bewertungen hat sich zwischenzeitlich nichts geändert. Die Stellungnahme ist diesem Gutachten als Anlage beigefügt.

VI. Schlussbemerkungen

65. Mit dem Anstieg des Beitragssatzes in 2003 aufgrund der negativen wirtschaftlichen Entwicklung entfernte sich die Politik 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 2003 hat aber deutlich gemacht, dass im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung auch künftig Reformbedarf besteht. Der Sozialbeirat wird sich an der Diskussion über die Weiterentwicklung der Rentenversicherung beteiligen.

66. Der langfristigen Stabilität der Rentenversicherung und dem Wiedergewinnen von Vertrauen bei den gegenwärtigen und künftigen Beitragszahlern und Rentnern für die Gesetzliche Rentenversicherung als zentralem 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 bei dem 1989 verabschiedeten Rentenreformgesetz 1992 - ein breiter politischer Konsens erreicht werden würde.

Berlin, den 28. November 2003

Universitätsprofessor Dr. Dr. h.c. Bert Rürup

Anlage:

**Stellungnahme des Sozialbeirats zum Abschlussbericht der
Sachverständigenkommission zur Neuordnung
der steuerrechtlichen Behandlung von
Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen
vom 11. März 2003**

I.

Auftrag der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission war es, den einkommensteuerrechtlichen Handlungsrahmen, den das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2002 zur Besteuerung von Renten und Pensionen dem Gesetzgeber festlegt, zu analysieren und innerhalb dieses Rahmens einen umfassenden Lösungsvorschlag zu entwickeln. Dieser Lösungsvorschlag sollte zu einer systematisch schlüssigen, folgerichtig durchgeführten steuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen führen, in die Konsolidierungspolitik eingebettet, gesamtwirtschaftlich und sozial tragfähig sein und unter Ausnutzung der vom Bundesverfassungsgericht zugebilligten generalisierenden, typisierenden und pauschalierenden Betrachtungen und Regelungen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen ebenso Rechnung tragen wie Praktikabilitätsanforderungen.

II.

Kernstück der Vorschläge der Kommission ist das künftige Gesamtkonzept der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen nach einem „Drei-Schichten-Modell“.

- Die erste „Schicht“ besteht aus Produkten der Basisversorgung, die sich in ihrer Ausgestaltung eng an die Gesetzliche Rentenversicherung anlehnen. Dies sind nicht beleihbare, nicht vererbare, nicht veräußerbare, nicht übertragbare und nicht kapitalisierbare Anwartschaften. Institutionell umfasst diese Schicht die Gesetzliche Rentenversicherung, die berufständische Versorgung, die Alterssicherung der Landwirte und neu zu entwickelnde private

kapitalgedeckte Leibrentenversicherungen.

- Die zweite „Schicht“ besteht aus Produkten der Zusatzvorsorge im Alter (Regelungen zur Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge sowie der betrieblichen Altersvorsorge).
- Die dritte „Schicht“ besteht aus Kapitalanlageprodukten, die der Altersvorsorge dienen können, aber nicht müssen.

Nach den Vorstellungen der Kommission sollen Aufwendungen für Produkte der ersten „Schicht“ im Endzustand in vollem Umfang steuerlich als Werbungskosten von der Steuerbemessungsgrundlage absetzbar sein, womit der auch in anderen Ländern verwirklichte Grundsatz der nachgelagerten Besteuerung konsequent realisiert würde. Leistungen aus dieser „Schicht“ sollen im Endzustand voll steuerpflichtig sein. Beiträge zu Produkten der zweiten „Schicht“ sollen nur begrenzt (als Sonderausgaben) abzugsfähig sein; Leistungen aus solchen Systemen sind entsprechend der Besteuerung zu unterwerfen. Kapitalanlageprodukte der dritten „Schicht“ dagegen, die in vollem Umfang aus versteuertem Einkommen finanziert werden, sind vorgelagert - nach einem reformierten Ertragsanteilsverfahren - zu versteuern.

Vorsorgeaufwendungen, die nicht der Alterssicherung dienen, z.B. Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung, sollen wie bisher in beschränktem Umfang als Sonderausgaben steuerlich abzugsfähig sein.

Bis zum Erreichen des Endzustands schlägt die Kommission Übergangszeiten vor, die beginnend 2005 bis zum Jahr 2040 reichen, um gleichermaßen Vertrauens Gesichtspunkten wie fiskalischen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen.

Das Übergangsmodell ist durch folgende Elemente gekennzeichnet:

- Der allgemeine Besteuerungsanteil für die Bestandsrentner und Renteneintritte im Jahre 2005 beträgt 50 Prozent. In den Folgejahren bis 2020 wird der Besteuerungsanteil für den jeweiligen Rentenzugang jährlich um zwei Prozentpunkte angehoben, ab 2021 steigt dieser Besteuerungsanteil um einen Prozentpunkt jährlich. Ab 2040 werden alle Zugangsrenten voll versteuert. Die sich nach Maßgabe dieser Besteuerungsquoten ergebenden steuerfreien Rentenzahlbeträge sollen für diese Kohorten auf Dauer als Rentenfreibetrag festgeschrieben werden. Ein Kommissionsmitglied spricht sich dafür aus, den von der Besteuerung freigestellten Anteil über die gesamte Rentenlaufzeit als prozentualen Anteil – und

nicht als festen Freibetrag – festzusetzen. Folge der Mehrheitsmeinung wäre, dass die Zuwächse auf Grund von Rentenanpassungen voll versteuert und nicht quotiert werden.

- Abziehbarkeit der Altersvorsorgeaufwendungen im Jahre 2005 von mindestens 60 Prozent, in den Folgejahren jährlich um zwei Prozentpunkte ansteigend. Für andere Vorsorgeaufwendungen gilt ein Höchstbetrag von 1.500 €/3.000 € (Alleinstehende/Verheiratete).
- Günstigerprüfung: Nach neuem Recht werden mindestens so viel Vorsorgeaufwendungen abgezogen wie nach altem Recht.

III.

Längerfristig werden die vorgeschlagenen Änderungen nicht unerhebliche Wirkungen auf das Nettorentenniveau haben, d.h. das Verhältnis einer Rente, der 45 Beitragsjahre mit jeweils Durchschnittsverdienst zu Grunde liegen, zu einem aktuellen Nettodurchschnittslohn. Bereits in seinem Sondergutachten zur Rentenreform 2001 hatte der Sozialbeirat die mangelnde Aussagekraft dieser Maßgröße für die Leistungsfähigkeit des Systems der Rentenversicherung hervorgehoben. Gleichwohl wurde seinerzeit ein Mindestwert für das Nettorentenniveau gesetzlich verankert: Die Bundesregierung hat den gesetzgebenden Körperschaften entsprechende Vorschläge zu unterbreiten, wenn das Nettorentenniveau unter den Wert von 67 Prozent zu fallen droht.

Die Neuregelung der steuerlichen Behandlung wirkt senkend auf das Nettorentenniveau: Erstens sinkt das Nettorentenniveau bereits kurzfristig, wenn in der Folge der Steuerfreistellung der Beiträge die Nettolöhne steigen. Zweitens sinkt dieses Niveau, wenn die Standardrente etwa ab 2015 in die Besteuerung hinein wächst.

Mit einer Realisierung der Kommissionsvorschläge geht die Aussagekraft des Nettorentenniveaus als Indikator für die Versorgungssituation im Alter vollends verloren, da sich ab 2015 für jeden neuen Rentnerjahrgang wegen des Eingreifens der jahrgangsbezogenen Übergangsregelung ein anderes Nettorentenniveau ergibt.

Der Sozialbeirat empfiehlt daher, den derzeitigen Indikator „Nettorentenniveau“ zu ersetzen durch ein „Bruttorentenniveau“ in Kombination mit dem Zahlbetrag einer Standardrente. Die Intention des Altersvermögensergänzungsgesetzes, ein Mindestsicherungsniveau festzuschreiben, muss deswegen nicht aufgegeben werden.

IV.

Der Sozialbeirat hat bereits in früheren Stellungnahmen die bisherige einkommensteuerliche Behandlung der Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Rentenzahlungen als reformbedürftig angesehen.

Im Hinblick auf die Auswirkungen der von der Kommission vorgeschlagenen nachgelagerten Besteuerung führt diese zu einer reduzierten Steuerbelastung der Erwerbstätigen. Die Arbeitnehmer gewinnen zusätzlichen Spielraum auch für ihre Altersvorsorge. Für rentennahe Jahrgänge gilt dies allerdings nur sehr begrenzt. Im Gegenzug werden nach Ablauf der Übergangsfrist die Renten in vollem Umfang versteuert.

Da persönliche Einkünfte und damit auch Steuern typischerweise in der Erwerbsphase erheblich höher sind als während der Phase des Ruhestands, wird durch eine vollständige Freistellung von Altersvorsorgeaufwendungen von der Besteuerung die Steuerlast erheblich reduziert. Außerdem bringt eine nachgelagerte Besteuerung einen Stundungseffekt mit entsprechenden Vorteilen für die Steuerpflichtigen im Vergleich zu einer vorgelagerten Besteuerung mit sich. Allerdings ist an dieser Stelle auch der entsprechende Einnahmenausfall für den Fiskus zu sehen, der durch eine Besteuerung der Alterseinkommen nur zu einem Teil und mit erheblicher zeitlicher Verzögerung kompensiert wird.

In seiner Beurteilung der Vorschläge sieht der Sozialbeirat in dem Konzept der Kommission grundsätzlich eine steuersystematisch sachgerechte Basis für die Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts.

Die Vorschläge der Kommission werden im Prinzip den Anforderungen gerecht, da lange Übergangszeiten vorgesehen sind und Zweifachbesteuerungen in der Regel vermieden werden. Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Übergangszeiten gibt es im Sozialbeirat allerdings zwei unterschiedliche Auffassungen. Ein Teil des Beirats hält die von der Kommission vorgeschlagene Gestaltung im Einzelnen für sachgerecht und aus verteilungspolitischer Sicht akzeptabel. Eine stärkere steuerliche Belastung gegenüber dem Status quo ergebe sich zunächst nur für Rentner mit relativ hohen Zusatzeinkommen. Was aus der Sicht der Betroffenen als Härte empfunden werden mag, sei aber nur das Ergebnis des verfassungsrechtlich gebotenen Abbaus einer derzeitigen steuerrechtlichen Begünstigung. Zwar stelle das Urteil des Bundesverfassungsgerichts nur auf den Vergleich mit Beamtenpensionen ab. Darüber dürfe aber nicht

außer Acht gelassen werden, dass sich eine Begünstigung der Besteuerung der Gesamteinkommen von Rentnern auch im Vergleich mit der Besteuerung von Arbeitnehmern mit gleich hohem Bruttoeinkommen ergebe, die sich umso stärker auswirke, je höher die Gesamteinkommen seien. Auch dürfe nicht übersehen werden, dass dieses Hineinwachsen der Rentner in die Besteuerung mit einer steigenden und betragsmäßig deutlich größeren Entlastung der Erwerbstätigen korrespondiere. Von daher stelle der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung auch einen Beitrag zur Verbesserung der Generationengerechtigkeit dar. Eine steuerlich ungleiche Behandlung könne auch nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass sie schon lange Zeit bestehe.

Der andere Teil des Sozialbeirats äußert unter Verweis auf andere Berechnungen Zweifel, dass die Übergangsregelung, die im Vorschlag der Sachverständigenkommission vorgesehen ist, Zweifachbesteuerung vermeidet. Darüber hinaus plädiert dieser Teil dafür, die Übergangsregelung so zu gestalten, dass dem Vertrauensschutz und dem sozialpolitischen Gerechtigkeitsgedanken in starkem Maße genüge getan werde. Es sei davon auszugehen, dass Bestandsrentner und ältere Versicherte die Vorteile der faktischen Steuerstundung kaum nutzen könnten und deshalb keine Möglichkeit hätten, Schlechterstellungen gegenüber dem bisherigen Recht auszugleichen. Ferner habe es in der Vergangenheit mehrfach Leistungskürzungen bei den Sozialrentnern gegeben (so die stufenweise Einführung der individuellen Beitragspflicht von Rentnern zur Gesetzlichen Krankenversicherung ab 1983 und der Übergang von der Brutto- zur Netto-lohnanpassung gemäß dem RRG 1989), die vom Gesetzgeber als Surrogate eines Abbaus der steuerlichen Vorteile von Rentnern gewertet worden seien. Auch sei die bisherige steuerliche Behandlung von Sozialrenten über einen langen Zeitraum unbeanstandet geblieben, so dass die Sozialversicherten hinsichtlich ihrer Altersvorsorgeplanung darauf vertrauen durften, dass diese Regelung auf Dauer Bestand hat. Es sei somit gerechtfertigt, die Übergangsregelung so anzupassen, dass es bei Bestandsrentnern und rentennahen Jahrgängen zu keiner faktischen Verschlechterung bei der steuerlichen Behandlung gegenüber der bisherigen Regelung kommt.

V.

Die Neuordnung der steuerlichen Behandlung von Altersbezügen bedarf nach Ansicht des Sozialbeirats jenseits der verfassungsrechtlich gebotenen steuerrechtlichen Neuordnung vor allem auch der sozialpolitischen Gestaltung und Flankierung. Dies gilt auch hinsichtlich eines möglichst einfachen Verfahrens bei der steuerlichen Behandlung.

Vor allem sieht es ein Teil des Sozialbeirats als Problem an, dass die Beamtenversorgung zwar steuerrechtlich gegenüber der Gesetzlichen Rentenversicherung benachteiligt ist, von der grundsätzlichen Konstruktion her aber hinsichtlich Leistungsniveau und Finanzierung eindeutig gegenüber der Gesetzlichen Rentenversicherung bevorzugt wird. Der Abbau der bisherigen steuerlichen Begünstigung führt dazu, dass die Versorgungsvorteile der Beamten aus der Sicht der Rentenbezieher zunehmen. Für den Gesetzgeber stellt sich deshalb über die Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts hinaus auch die Aufgabe, eine Harmonisierung der Normen von Beamtenversorgung und Gesetzlicher Rentenversicherung herbeizuführen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Beamtenversorgung den Charakter einer bifunktionalen Versorgung hat, die praktisch eine Regelversorgung und darüber hinaus eine „betriebliche Zusatzrente“ umfasst.

Berlin, den 12. Mai 2003

gez. Jürgen Husmann

gez. Dr. Erich Standfest