

Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2004

Inhalt

- I. Vorbemerkungen
- II. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2008
- III. Stellungnahme zu den 15jährigen Vorausberechnungen bis 2018
- IV. Zum Verkauf der Beteiligung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte an der GAGFAH
- V. Maßnahmen im Rahmen des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes
 - a. Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel
 - b. Rentenniveau und Altersgrenzen
- VI. Zu Familienpolitik und Rentenversicherung
- VII. Zur Organisationsreform der Gesetzlichen Rentenversicherung
- VIII. Zur Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung
 - a. Möglichkeiten zur Messung impliziter Renditen
 - b. Berechnungen zur Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung
 - c. Berechnungen zur Rendite der gesamten Altersvorsorge
 - d. Würdigung der Renditeentwicklung
- IX. Schlussbemerkungen

I. Vorbemerkungen

1. Der Sozialbeirat nimmt - entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag (§ 155 SGB VI) - Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2004 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. Im Weiteren wird auf die familienpolitischen Elemente und die Entwicklung der Rendite in der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie das Gesetz zur Organisationsreform der Gesetzlichen Rentenversicherung eingegangen.
2. Dem Sozialbeirat standen für seine Beratungen die Berechnungsergebnisse und zusätzliche Informationen über die zugrunde liegenden Annahmen des Rentenversicherungsberichts sowie der Textteil des Berichts zur Verfügung. Weiterhin konnte sich der Sozialbeirat auf ergänzende Erläuterungen und Informationen von Mitarbeitern des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung stützen.
3. Trotz der vergleichsweise starken aber exportgetriebenen Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Aktivität kam es zu einer ungünstigen Entwicklung der Beitragseinnahmen, sodass die finanzielle Situation der Rentenversicherung weiterhin angespannt geblieben ist. Hierbei ist anzumerken, dass sich die Beitragseinnahmen deutlich schwächer entwickelten als das nominale Bruttoinlandsprodukt, welches in diesem Jahr nach Schätzung des Sachverständigenrats um 1,8 Prozent zunehmen dürfte. Die mit dieser Entwicklung einhergehende Schwächung der Beitragsbasis resultiert daraus, dass weniger Erwerbstätige pflichtversichert waren und die sozialversicherungspflichtigen Löhne nur unterproportional stiegen.
4. In den Jahren 2003 und 2004 reduzierte sich sogar die absolute Zahl der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigen. Der Anteil der Pflichtversicherten der Gesetzlichen Rentenversicherung an den Erwerbstätigen ist von 83 Prozent zu Beginn der neunziger Jahre auf 79 Prozent im Jahr 2002 gesunken. Immer mehr Erwerbstätige entscheiden sich für oder weichen in die Selbständigkeit oder einen nur beschränkt sozialbeitragspflichtig Mini-Job aus. Auch die Struktur der Zusammensetzung der Pflichtversicherten hat sich verändert. Die Zahl der Arbeitslosengeld und Arbeitslo-

senhilfe beziehenden Versicherten ist von 3,18 Millionen im Jahr 2000 auf 4,05 Millionen im Jahr 2003 angewachsen und ihr Anteil an den Pflichtversicherten entsprechend gestiegen.

5. Bei den sozialversicherungspflichtigen Löhnen ist im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nur ein unterproportionaler Anstieg der Bemessungsgrundlage zu beobachten. Dies beruht auf der anhaltenden wirtschaftlich schwierigen Lage, die zu einer sehr gedämpften Lohnentwicklung geführt hat.
6. Aufgrund der ungünstigen finanziellen Lage wurden Ende vergangenen Jahres gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen. Zu nennen sind hier insbesondere die seit April dieses Jahres geltende vollständige statt bisher nur hälftige Tragung des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner, die Herabsetzung des Zielwertes für die Schwankungsreserve im Rahmen der Festlegung des Beitragssatzes und -weniger als ursprünglich erwartet wirkend - die in diesem Jahr weggefallene Rentenanpassung¹. Aufgrund der weiterhin schwierigen finanziellen Situation der Rentenversicherung haben sich diese Konsolidierungsmaßnahmen als notwendig erwiesen. Dies zeigt sich auch daran, dass der bisherige Beitragssatz von 19,5 Prozent in diesem Jahr beibehalten werden konnte. Hierauf wird der Sozialbeirat bei der Analyse der mittelfristigen Finanzentwicklung im Folgenden noch gesondert eingehen.
7. Am 11. Juni 2004 hat der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)² endgültig beschlossen. In diesem Zusammenhang wurden verschiedene Maßnahmen in Ergänzung und Weiterentwicklung der Rentenreform 2001 verabschiedet, auf die ebenfalls im Folgenden einzugehen sein wird. Von besonderer Bedeutung innerhalb des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes ist die Ergänzung der bisherigen Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor. Im kommenden Jahr wird diese veränderte Anpassungsformel erstmals zur Anwendung kommen. In diesem Zusammenhang erscheint es dem Sozialbeirat bedeutsam, den

¹ Vgl. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung 2003; BT-Drucksache 15/2144

² Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), BGBl. I S. 1791

Versuch zu machen, die langfristigen intergenerativen Verteilungswirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors abzuschätzen.

8. Im Rentenversicherungsbericht 2004 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 fünf Kalenderjahren (unter Einbeziehung des laufenden Jahres) auf der Grundlage der aktuellen Einschätzung der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung durch die Bundesregierung als auch langfristige Modellrechnungen. Letztere enthalten für die Jahre bis 2018 die finanzielle Entwicklung anhand von 9 Modellrechnungen, die durch die Kombination von 3 Annahmen für die Lohnentwicklung mit 3 Beschäftigungsvarianten entstehen. Dabei sind die jeweils erforderlichen Beitragssätze und für die mittlere Entgeltvariante auch die Einnahmen und die Ausgaben dargestellt.
9. Den Vorausberechnungen ist das geltende Recht unter Berücksichtigung von finanzwirksamen Maßnahmen, die sich bereits im Gesetzgebungsverfahren befinden, zugrunde gelegt. Hierbei werden in diesem Jahr die finanzwirksamen Maßnahmen des Gesetzes zur Organisationsreform in der Gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigt.
10. Sowohl liquiditätswirksam wie auch finanzwirksam war der Verkauf der Anteile an der Wohnungsgesellschaft GAGFAH (Gemeinnützige Aktien-Gesellschaft für Angestellten-Heimstätten), die bisher als illiquider Teil der Schwankungsreserve von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte gehalten wurden. Die Liquidität der Rentenversicherung hat sich durch den Verkauf der GAGFAH deutlich verbessert. Die liquiden Mittel der Gesetzlichen Rentenversicherung haben sich annähernd verdoppelt, da nun auf die gesamte Schwankungsreserve kurzfristig zugegriffen werden kann. Die durch den Verkauf bedingte Liquiditätszunahme bewirkte, dass in diesem Jahr ein Vorziehen von einzelnen Raten des Bundeszuschusses oder eine Inanspruchnahme einer Liquiditätshilfe abgewendet werden konnte.
11. Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt wegen des Finanzverbundes der deutschen Rentenversicherung gemeinsam für die Rentenversicherung in den alten und neuen

Ländern. Darüber hinaus werden - wie in Vorjahresberichten - für die Mittelfrist-Rechnungen die Einnahmen und Ausgaben für die alten und neuen Länder getrennt dargestellt.

II. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2008

12. Die Vorausberechnungen beruhen auf den Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen,“ vom 25. Oktober 2004 für 2004 und 2005 sowie der beteiligten Bundesministerien vom 19. Oktober 2004 für die Jahre 2006 bis 2008.
13. Wie bereits in den Vorjahren weist der Sozialbeirat darauf hin, dass die ökonomischen Grundannahmen für den Rentenversicherungsbericht optimistisch gewählt sind. Insbesondere die Erwartungen im Bezug auf die Wirtschaftsentwicklung sind außerordentlich ehrgeizig. Während der Sachverständigenrat ein Wirtschaftswachstum von 1,4 Prozent und die Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Herbstgutachten 2004 mehrheitlich von 1,5 Prozent für das Jahr 2005 vorhersagen, wird im Rentenversicherungsbericht 2004 für das nächste Jahr ein Wachstum von 1,7 Prozent zugrunde gelegt.
14. Auch bei der Zuwachsrate der Bruttolohn- und -gehaltssumme in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen liegt die Annahme der Bundesregierung mit 1,6 Prozent über den von den Wirtschaftsinstituten geschätzten 1,3 Prozent. Bei der im Rentenversicherungsbericht berücksichtigten Lohnentwicklung werden von der erwarteten Veränderung der Bruttolohn- und -gehaltssumme 0,4 Prozentpunkte abgezogen. Dies beruht darauf, dass in den letzten Jahren das beitragspflichtige Einkommen geringer gestiegen ist als die Bruttolohn- und -gehaltssumme.
15. Die im Rentenversicherungsbericht angenommenen Steigerungen der beitragspflichtigen Entgelte für das Jahr 2005 um 0,8 Prozent und im Zeitraum von 2006 bis 2008 um 2,0 Prozent erscheinen optimistisch. Insbesondere gilt dies vor dem Hintergrund, dass das Wirtschaftswachstum in 2005 ohne Bereinigung um Arbeitstageffekte geringer ausfallen dürfte als 2004 sowie der in den Folgejahren weiterhin

schwierigen gesamtwirtschaftlichen Lage. Die Risiken, die sich hieraus ergeben, können abgeschätzt werden, wenn davon ausgegangen wird, dass die Beitragseinnahmen um 160 Millionen EUR sinken, falls die angenommene beitragspflichtige Lohnsumme um 0,1 Prozentpunkte geringer ausfällt.

16. Vor dem Hintergrund der Langfristigkeit der in diesem Jahr abgeschlossenen Tarifverträge, bei denen der Erhalt von Arbeitsplätzen bei geringen Lohnerhöhungen beziehungsweise Lohnverzicht im Vordergrund stand, hält der Sozialbeirat die Annahmen bezüglich der Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme für sehr ambitioniert. Diesbezügliche Bedenken werden noch verstärkt, wenn berücksichtigt wird, dass seit geraumer Zeit sich die Differenz zwischen die Effektivlöhne und Tariflöhne (negativer Lohndrift) verringert. Vor diesem Hintergrund regt der Sozialbeirat an, in den Jahren bis 2008 geringere Lohnzuwachsrate zugrunde zu legen.
17. Auch die Einführung des im Rahmen der Hartz-IV-Gesetzgebung beschlossenen Arbeitslosengeldes II wird sich auf die Beitragseinnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung auswirken. Die Gesetzliche Rentenversicherung erhält für jeden Arbeitslosengeld II-Empfänger einen Pauschalbeitrag in Höhe von 78 EUR. Schwer abzuschätzen bleibt der Gesamteffekt auf die Beitragseinnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung. Einerseits erhält die Gesetzliche Rentenversicherung für jeden Arbeitslosengeld II-Empfänger, der vorher Sozialhilfeempfänger war, zusätzliche Beiträge. Zudem bekommt sie für jeden Arbeitslosenhilfeempfänger, dessen Arbeitslosenhilfe unter 400 EUR lag, aufgrund der Pauschalierung einen höheren Beitrag als bisher. Andererseits werden die Beiträge früherer Arbeitslosenhilfeempfänger entweder auf den Pauschalbetrag reduziert oder fallen sogar vollständig weg, falls diese keinen Anspruch auf das Arbeitslosengeld II haben.
18. Nach den Annahmen des Rentenversicherungsberichts 2004 wird die Einführung von Arbeitslosengeld II jährlich zu leichten Beitragsmehreinnahmen in der Rentenversicherung in einer Größenordnung von circa 300 Millionen EUR führen. Dies setzt sich aus zwei unterschiedlichen Finanzströmen zusammen. Im Juni 2004 wurde für 2,2 Millionen Empfänger von Arbeitslosenhilfe ein durchschnittlicher Beitrag zur Gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe von 100 EUR monatlich bezahlt, was einem jährlichen Beitragsvolumen in Höhe von etwa 2,7 Milliarden EUR entspricht.

Diese Beiträge entfallen ab dem 1. Januar 2005. Durch die Einführung des Arbeitslosengelds II werden dagegen Beiträge in Höhe von 78 EUR pro Monat für rd. 3,2 Millionen Anspruchsberechtigte neu gezahlt werden. Dies würde zu jährlichen Beitragseinnahmen von 3 Milliarden EUR und somit zu zusätzlichen Beiträgen in Höhe von 300 Millionen EUR pro Jahr führen.

19. Wenn sich die Beitragssätze zur Krankenversicherung verändern, wirkt sich dies auf den dem Arbeitgeberanteil entsprechenden Beitrag der Rentenversicherungsträger an die Krankenversicherung aus. Sinken die Beitragssätze in diesem Bereich, dann vermindert sich der Beitrag der Rentenversicherung an die Krankenversicherung. Dadurch bewirkt ein Absinken des Beitragssatzes zur Krankenversicherung um einen Prozentpunkt einen Rückgang des Rentenversicherungsbeitrags um 0,1 Prozentpunkte. Eine Senkung des durchschnittlichen Krankenversicherungsbeitrages um 0,1 Prozentpunkte führt daher aufgrund verminderter Zuschüsse zu Minderausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung von etwa 100 Millionen EUR pro Jahr.
20. Im kommenden Jahr wird eine Entlastung auf der Ausgabenseite der Gesetzlichen Rentenversicherung von der voraussichtlichen Beitragssatzentwicklung im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung ausgehen. Vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der Krankenversicherung ist es jedoch fraglich, in welchem Umfang der Beitragssatz abgesenkt werden kann. Der im Rentenversicherungsbericht bei der Kalkulation für den finanziellen Status für die Gesetzliche Rentenversicherung für das Jahr 2005 angenommene durchschnittliche Beitragssatz von 13,7 Prozent in den alten Ländern (neue Länder 13,5 Prozent) bedeutet, dass der Beitragssatz bezogen auf das gegenwärtige Niveau um 0,5 Prozentpunkte gesenkt werden muss.
21. Beitragssatzsenkung wird sich auswirken, dass ein Sonderbeitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung zum 1. Juli 2005 eingeführt wird. Der Sonderbeitrag in Höhe von 0,9 Prozentpunkten wird nur von den Versicherten zu tragen sein und reduziert den Krankenkassenbeitrag in gleicher Höhe. Aufgrund der hälftigen Finanzierung des Krankenkassenbeitrags vermindern sich die Ausgaben der Rentenversicherung zur Krankenversicherung der Rentner um 0,45 Beitragssatzpunkte, während die Rentner in entsprechender Größenordnung zusätzlich belastet werden.

22. Der Sozialbeirat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass durch den zum 1. Juli 2005 erhöhten Gesamtbeitrag der Rentner an die Gesetzlichen Krankenkassen und bei einer gleichzeitigen weiteren Nichtanpassung des aktuellen Rentenwerts sich die Zahlbeträge an die Rentner verringern werden.
23. Die Rentner müssen ihren Beitrag zur Pflegeversicherung seit dem 1. April 2004 in vollem Umfang selbst tragen. Dies entlastet die Gesetzliche Rentenversicherung im Jahr 2004 um 1,3 Milliarden EUR und in den nächsten Jahren um 1,7 Milliarden EUR.
24. In der Mittelfristrechnung wird angenommen, dass auch im Jahr 2005 - nachdem diese für das Jahr 2004 ausgesetzt wurde - keine positive Anpassung der Renten erfolgt. Dies ergibt sich daraus, dass der positive Effekt der maßgeblichen Bruttoentgelte durch die negativen Effekte der Veränderung des Altersvorsorgeanteils und des Nachhaltigkeitsfaktors überkompensiert wird. Aufgrund der gesetzlichen Regelung wird es jedoch zu keiner negativen Anpassung, sondern nur zu einer „Nullanpassung“ des Rentenwerts kommen.
25. Auf der Basis dieser Annahmen und des oben beschriebenen Rechtsstandes ergibt die mittelfristige Prognose des Rentenversicherungsberichts einen unveränderten Beitragssatz von 19,5 Prozent bis zum Jahr 2008. Die Nachhaltigkeitsrücklage wird danach im Jahr 2005 bis auf den gesetzlich festgelegten Minimalwert von 0,20 Monatsausgaben sinken und sich in den folgenden Jahren bis 2008 auf 0,46 Monatsausgaben erhöhen.
26. Die Konstanz des Beitragssatzes bis 2008 resultiert aus dem beabsichtigten und im RV-Nachhaltigkeitsgesetz geregelten Ausbau der Schwankungsreserve zu einer Nachhaltigkeitsrücklage mit einem Volumen von maximal 1,5 Monatsausgaben. Nach der sich aus § 158 Abs. 1 SGB VI ergebenden Verstetigungsregelung ist der jeweilige Beitragssatz beizubehalten, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage am Ende des folgenden Kalenderjahres den Minimalwert von 0,2 Monatsausgaben voraussichtlich nicht unter- oder den Höchstwert von 1,5 Monatsausgaben nicht über-

schreitet.

27. Der Rentenversicherungsbericht 2004 weist ein Defizit von 1,8 Milliarden EUR bei einem gleichzeitigen Abschmelzen der Nachhaltigkeitsrücklage auf 0,2 Monatsausgaben für das Jahr 2005 auf, obwohl in allen für die Finanzierung wichtigen Feldern durchweg sehr optimistische Annahmen getroffen wurden. Sollte diese Sichtweise nicht zutreffen, so sind keine finanziellen Reserven vorhanden, um Mindereinnahmen auszugleichen. Deshalb befürchtet der Sozialbeirat, dass es im Verlauf des Jahres 2005 zu Liquiditätsproblemen kommen kann und in der Folge der Beitragsatz von 19,5 Prozent im Jahr 2006 nicht wie beabsichtigt gehalten werden könnte.
28. Der Sozialbeirat sieht die Gefahr, dass die notwendigen und nachhaltigen Rentenreformen der Jahre 2001 und 2003 durch die sich in den letzten Jahren wiederholende Diskussion über die Beitragshöhe und die Liquidität der Gesetzlichen Rentenversicherung diskreditiert werden. Insbesondere wenn im nächsten Jahr der Bundeszuschuss teilweise vorgezogen und im schlimmsten Fall sogar eine Bundesgarantie in Anspruch genommen werden müsste, würde in der Öffentlichkeit das Vertrauen in die Gesetzliche Rentenversicherung weiter schwinden.
29. Die unterjährige Liquidität ist aufgrund des Absenkens der Mindestgrenze der Nachhaltigkeitsrücklage immer mehr in den Mittelpunkt der kurzfristigen Finanzdiskussion gerückt. Der Sozialbeirat hält es für wünschenswert, dass in den zukünftigen Rentenversicherungsberichten der Verlauf der unterjährigen Liquidität der Gesetzlichen Rentenversicherung bei der mittelfristigen Vorausberechnung ausgewiesen wird.
30. Auch vermisst der Sozialbeirat im diesjährigen Rentenversicherungsbericht Aussagen darüber, wie sich der Nachhaltigkeitsfaktor auf die Rentenanpassung auswirken wird. Insbesondere sollte aufgeführt werden, ob die auf dem Nachhaltigkeitsfaktor beruhende Reduzierung auch im vollen Umfang anzuwenden ist. Zudem sollten zur besseren Verständlichkeit die zugrunde gelegte Entwicklung der Anzahl der Äquivalenzrentner und Äquivalenzbeitragszahler aufgeführt werden.
31. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die finanzielle Situation der Rentenversicherung maßgeblich von Entwicklungen in den neuen Ländern bestimmt wird. In

den Jahren 2004 bis 2008 übersteigen dort die jährlichen Ausgaben die Einnahmen um jeweils 13,2 bis 14,1 Mrd. EUR. 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.

32. Hinsichtlich der Entwicklung der aktuellen Rentenwerte in den neuen und in den alten Ländern wird in dem Rentenversicherungsbericht im mittelfristigen Zeitraum bis 2008 von einer weiteren Annäherung, wenngleich in kleinen Schritten ausgegangen. Durch die 2004 und 2005 ausfallende Rentenwertanpassung wird allerdings dieser Annäherungsprozess unterbrochen. Dennoch wird bis zum Jahr 2008 der Verhältniswert des aktuellen Rentenwerts in den neuen zu dem in den alten Ländern auf 88,2 Prozent steigen.
33. 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 in den vergangenen Jahren hatte der Sozialbeirat sich dafür ausgesprochen, es aus diesen Gründen zunächst beim derzeitigen Verfahren zu belassen.
34. Hinzuweisen ist an dieser Stelle auf eine Regelung innerhalb des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes, nach der die Höhe der Rentenanpassung für die neuen Länder weiterhin der gesonderten Lohnentwicklung folgen soll, aber nicht niedriger ausfallen darf als in den alten Ländern. Dies widerspricht einem Petition des Sozialbeirats, der dafür plädiert hatte, dass in West und Ost eine getrennte Rentenanpassung erfolgen soll.
35. Vor dem Hintergrund der gesamtdeutschen Entwicklung ist auch zu berücksichtigen, dass die durchschnittlichen Zahlungsbeträge der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und wegen Alters im Osten für Männer bei 105 Prozent bzw. für Frauen sogar bei 137 Prozent des Wertes 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 Erwerbsbeteili-

gungsquote in den neuen Ländern.

36. Nach einer Auswertung des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger lag zum Stichtag 31. Dezember 2003 bei den Versichertenrenten an Männer/Frauen in den alten Ländern die durchschnittliche Versicherungsdauer bei 40,1/26,2 Jahren, in den neuen Ländern dagegen bei 45,2/36,1 Jahren. Die durchschnittliche rentenversicherungsrelevante Erwerbsbiographie ist in den neuen Ländern für Männer somit um 5 Jahre und für Frauen sogar um 10 Jahre länger als in den alten Ländern.
37. Allerdings muss hinsichtlich einer Bewertung der Einkommenspositionen berücksichtigt werden, dass die Höhe der gesetzlichen Rente nur bedingt Rückschlüsse über das gesamte Alterseinkommen zulässt. Im Jahr 1999 lag das monatliche Nettoeinkommen in den alten Ländern für Ehepaare bei 1.997 EUR. Alleinstehende Männer verfügten über 1.391 EUR und alleinstehende Frauen über 1.115 EUR pro Monat. Demgegenüber belief sich in den neuen Ländern das Nettoeinkommen bei Ehepaaren auf 1.783 EUR; bei alleinstehenden Männern und Frauen auf 1.178 EUR bzw. 1.035 EUR.

III. Stellungnahme zu den 15jährigen Vorausberechnungen bis 2018

38. Die Darstellung der finanziellen Entwicklung im langfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2018 erfolgt nach - gegenüber den Vorjahren - unveränderter Methodik. Es werden wiederum neun Varianten mit Annahmen zur Lohnentwicklung in Höhe von zwei, drei und vier Prozent errechnet, wovon jeweils eine Variante mit niedrigerer und höherer Beschäftigungsentwicklung abgespreizt wird. Die Rechnungen sollen verdeutlichen, wie das System auf unterschiedliche Entgelt- und Beschäftigungsannahmen mittel- und langfristig reagiert.
39. In der Variante mit dem niedrigeren Pfad der Beschäftigungsentwicklung wird davon ausgegangen, dass sich die Zahl der Arbeiter und Angestellten bis 2018 in den alten und neuen Ländern um jeweils 0,1 Millionen verringert. In der mittleren Variante erhöht sich die Anzahl der Arbeiter und Angestellten in den alten Ländern um 1,1 Millionen und in den neuen Ländern um 0,1 Millionen. Bei dem höheren Beschäfti-

gungspfad wird davon ausgegangen, dass in den alten Ländern 2,4 Millionen und in den neuen Ländern 0,3 Millionen Arbeiter und Angestellte mehr beschäftigt sind.

40. Bei der Lohnentwicklung werden Zuwachsraten des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts von alternativ zwei, drei und vier Prozent unterstellt. Für die neuen Länder werden in den Varianten sogar jährliche Lohnzuwachsraten von 3,2 Prozent, 4,2 Prozent und 5,4 Prozent angesetzt. Dies beruht auf der Annahme, dass in den neuen Ländern im Jahr 2030 100 Prozent des entsprechenden Lohnniveaus der korrespondierenden Variante für die alten Länder erreicht wird.
41. Der Sozialbeirat weist erneut darauf hin, dass er eine Darstellung der durchgängigen Lohnentwicklung in Höhe von vier Prozent für die alten Länder und 5,4 Prozent in den neuen Ländern für nicht relevant hält. Obwohl der Rentenversicherungsbericht in seinem Text-Teil ausdrücklich darauf hinweist, dass die Vier-Prozent-Variante der Vorausberechnungen lediglich Modellcharakter hat, können hierdurch falsche Signale gesetzt werden.
42. An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass die Berechnungen des Vorjahres nur begrenzt mit denen des aktuellen Berichts vergleichbar sind, da notwendigerweise veränderte Wirtschaftsannahmen zugrunde gelegt wurden.
43. 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.).
44. 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.

45. Langfristige Modellrechnungen können nur die Funktion haben, die Wirkung unterschiedlicher Maßnahmen und/oder möglicher wirtschaftlicher und demographischer Entwicklungen abzuschätzen. Schon aus diesem Grunde muss auch hier wieder davor gewarnt werden, dass eine der neun Varianten der 15jährigen Modellrechnungen als relevanter oder wahrscheinlicher als die anderen anzusehen ist. In diesem Zusammenhang weist der Sozialbeirat auch darauf hin, dass langfristige Zielvorgaben nur als Orientierungsgröße sinnvoll sind.
46. 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 auf Veränderungen der zugrunde gelegten Annahmen sind. Im Rentenversicherungsbericht 2004 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.
47. Wird mit einer jährlichen Lohnzuwachsrate von zwei statt drei Prozent gerechnet, so fällt der Beitragssatz in allen Beschäftigungsvarianten um knapp einen halben Prozentpunkt höher aus. Der Grund hierfür liegt darin, dass bei einer dauerhaften Verminderung der Lohnzuwachsrate zunächst das Rentenniveau ansteigt. Erst im Folgejahr werden dann zwar auch die Renten vermindert angepasst, doch wachsen auch die Löhne erneut langsamer. Das Verhältnis von Renten zu Löhnen wird nur insoweit wieder etwas reduziert, als der nun notwendige Beitragssatz die Rentenanpassung zunächst verringert. Dieser Effekt gleicht die anhaltend schwächere Lohnentwicklung aber keinesfalls aus.
48. Ein stärkerer Einfluss auf den Beitragssatzverlauf geht von der unterstellten Beschäftigungsentwicklung aus. Die Spannweite der erforderlichen Beitragssätze zwischen der höheren und der niedrigeren Beschäftigungsvariante erreicht am Ende des Vorausberechnungszeitraums im Jahr 2018 ein Maximum von 0,7 Prozentpunkten. Wenn die Summe der beitragspflichtigen Einnahmen allein aufgrund zunehmender Beschäftigung wächst, ist damit eine unmittelbare finanzielle Entlastung der

Rentenversicherung verbunden. Den reichlicher fließenden Einnahmen stehen in diesem Fall kaum zusätzlichen Rentenausgaben gegenüber, weil sich die Anpassung nach den Pro-Kopf-Löhnen richtet. Folglich kann der Beitragssatz niedriger festgesetzt werden.

49. Erklärtes Ziel der Bundesregierung war und ist es, dass der Beitragssatz bis 2020 20,0 Prozent nicht übersteigt, ansonsten ist sie verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, die eine Zielerreichung ermöglichen. Der Rentenversicherungsbericht 2004 weist für die mittlere Variante im Jahre 2018 eine Punktlandung des Beitragssatzes bei 20,0 Prozent auf, der somit nicht den vorgegebenen Grenzwert überschreitet. Der Sozialbeirat merkt jedoch kritisch an, dass schon geringe Abweichungen der Annahmen zu einem Beitragssatz von über 20,0 Prozent im Jahr 2018 führen können. Hier sei nochmals darauf hingewiesen, dass die mittlere Variante von einer durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate der Löhne der Versicherten von drei Prozent und einer Zunahme von 1,2 Millionen Beschäftigten ausgeht.

50. Zudem weist der Sozialbeirat 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 des Beitragssatzes wird sich deshalb bei dem geltenden Rechtsstand jenseits dieses Zeithorizonts verstärkt fortsetzen.

51. Bis zum Jahr 2020 soll zudem das Sicherungsniveau vor Steuern in der Gesetzlichen Rentenversicherung 46,0 Prozent nicht unterschreiten. Nach der mittleren Variante wird im Jahr 2018 ein Sicherungsniveau von 46,5 Prozent erreicht. Dies deutet darauf hin, dass das Ziel für das mittlere Szenario erreicht werden kann. Da der Wert für das Sicherungsniveau nur für die mittlere Variante ausgewiesen wird, können jedoch keinerlei Aussagen bezüglich der Robustheit der Ergebnisse auf Veränderungen der Zuwachsrate der Durchschnittsentgelte sowie der Beschäftigungspfade getroffen werden.

IV. Verkauf der Beteiligung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte an der GAGFAH

52. Der finanziellen Reserve der Rentenversicherung kommt, bis sie von einer Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage umgewandelt wird, lediglich die Funktion zu, kurzfristige, im Jahresverlauf unvermeidbar auftretende Schwankungen des Einnahmenstroms auszugleichen. Sie erreicht gegen Jahresende, bedingt durch beitragspflichtige Einmalzahlungen („Weihnachtsgeld“), einen Höchststand, um dann im Verlauf des folgenden Jahres kontinuierlich abzunehmen und im Oktober/November auf einen Tiefststand zu sinken. Bereits mit dem 20. Rentenanpassungsgesetz vom 27. Juni 1977 wurde vorgeschrieben, dass die Schwankungsreserve liquide anzulegen ist, d.h. mit Restlaufzeiten oder Kündigungsfristen von maximal 12 Monaten.
53. Der hinter der entsprechenden Vorschrift stehende Gedanke fand bereits mit Wirkung von 1996 an auch seinen Niederschlag in einer Änderung des bisherigen § 293 SGB VI, der die Behandlung von illiquiden Vermögensanlagen der Rentenversicherungsträger betrifft. In diesem Zusammenhang hatte der Vorstand der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte am 15. Juli 2004 einstimmig beschlossen, der international tätigen Fondsgesellschaft Fortress den Zuschlag für den Erwerb des von ihr gehaltenen und zur Schwankungsreserve gehörigen Aktienpaketes an der GAGFAH zu erteilen. Der Verkauf der Aktienbeteiligung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte in Höhe von 99,87 Prozent erfolgte im Rahmen eines strukturierten Bietverfahrens unter Führung der Investmentbank Sal. Oppenheim jr. & Cie.
54. Der Verkaufspreis betrug 2.123 Mio. EUR, und zwar unter Abzug von Verbindlichkeiten der GAGFAH. Der Verkauf fand die erforderliche Zustimmung des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung sowie der Kartellbehörde. Mit der Entscheidung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte hat der Höchstbietende den Zuschlag erhalten. Die Einnahme aus der Veräußerung verschaffte der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte zusätzliche liquide Mittel in der bezeichneten Höhe. Auch dies trägt dazu bei, dass es 2004 nicht zu Liquiditätsschwierigkeiten kommt, die eventuell im Zusammenhang mit dem von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte durchzuführenden krankenkassenübergreifenden Risiko-Strukturausgleich und durch die dabei einzuhaltenden Zahlungszeitpunkte hätten entstehen können.

55. Längerfristig ist - entsprechend dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz - vorgesehen, entstehende Überschüsse der Einnahmen über die Ausgaben in den Aufbau der Nachhaltigkeitsrücklage fließen zu lassen und - jedenfalls zunächst - nicht dazu zu verwenden, den Beitragssatz abzusenken. Der Sozialbeirat teilt die von der Bundesregierung vertretene Sichtweise, die Nachhaltigkeitsrücklage nicht allein unter dem Gesichtspunkt der unterjährigen Liquiditätssteuerung in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu sehen. Die Nachhaltigkeitsrücklage hat auch eine - zumindest begrenzte - Bedeutung für die Stabilisierung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung bei konjunkturellen Schwankungen. Langfristig soll dieser Gedanke noch verstärkt werden. Dazu gehört, dass in konjunkturellen Schwächephasen die Nachhaltigkeitsrücklage bis auf ein Minimum abgeschmolzen werden kann. Dies spiegelt sich in der letztjährigen Absenkung des Zielwertes für die Mindestnachhaltigkeitsrücklage wider. Um diese Stabilisierung der Beitragssätze in schwierigen Zeiten zu ermöglichen, ist es jedoch erforderlich, in Zeiten des Aufschwungs die Nachhaltigkeitsrücklage wieder aufzufüllen.

V. Maßnahmen im Rahmen des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes

a. Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel

56. Kernbestandteil des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes ist die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die bisher geltende Rentenanpassungsformel. Dieser Nachhaltigkeitsfaktor geht auf die Arbeiten der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Systeme der Sozialen Sicherung zurück, die ihren Abschlussbericht im August des vergangenen Jahres vorgelegt hat.

57. Danach sollen Veränderungen in der zahlenmäßigen Relation zwischen Leistungsempfängern und Beitragszahlern widergespiegelt und bei der Rentenanpassung berücksichtigt werden. 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, aber auch Veränderungen bei der Erwerbstätigkeit.

58. 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 überproportionalen Zunahme der Zahl der Rentenbezieher zu geringeren Rentenanpassungen zu gelangen.

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

Die im kommenden Jahr erstmals anzuwendende neue Anpassungsformel lautet:

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

mit AR = aktueller Rentenwert West

BE_{t-1} = Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr

BE_{t-2} = Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr unter Berücksichtigung der Veränderung der (ab dem Jahr 2006 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

60. Das zahlenmäßige Verhältnis von Beitragszahlern und Rentnern innerhalb der Formel ist mit Bezugnahme auf den Äquivalenzrentner standardisiert: Mit der Standar-

disierung 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 gegen Strukturveränderungen bei der Zahl der Rentner und Beitragszahler weitgehend immunisiert.

61. Schließlich wird der Rentnerquotient noch mit dem Faktor α gewichtet, der gesetzlich auf 0,25 eingestellt wurde. Dieser Wert erwächst nach Maßgabe der den Modellrechnungen zugrundegelegten ökonomischen und demographischen Annahmen aus der politischen Annahme, dass der Beitragssatz zur Rentenversicherung unter den Vorgaben der durchgeführten Modellrechnungen bis 2020 nicht über 20 Prozent und bis zum Jahre 2030 nicht über 22 Prozent steigt. Die Werte waren bereits seit 2001 im Gesetz enthalten.

62. Der Nachhaltigkeitsfaktor entwickelt eine auch kurzfristig stabilisierende Wirkung auf die Rentenfinanzen: Nimmt die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler konjunkturell bedingt ab wie in der gegenwärtigen Situation, wird der Umfang der nächsten Rentenanpassung gedämpft, so dass ein Anstieg des Beitragssatzes vermieden oder gering gehalten 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 beitragen; sie partizipieren jedoch auch an einer positiven Wirtschaftsentwicklung, die sich in steigender Beschäftigung niederschlägt - nicht nur wie bisher über höhere Lohnzuwachsraten und deren Einfluss auf die Anpassungsraten.

63. Im Jahr 2005 dürfte es auf Grund der schwachen Entgeltentwicklung in diesem Jahr erneut zu einer Nullrunde für die Rentner kommen. Die sich unter Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie des Altersvorsorgeanteils ergebende Rentenkürzung wird durch die Schutzklausel in § 68 Abs. 6 SGB VI vermieden, wonach Ren-

ten lediglich im Fall einer negativen Lohnentwicklung reduziert werden können. Der mit der neuen Rentenanpassungsformel zur Dämpfung des Beitragssatzanstiegs vorgesehene Abstand zwischen der Lohn- und der Rentenentwicklung kann somit immer dann nicht eingehalten werden, wenn die Entgelte je Beschäftigten nur sehr langsam zunehmen. Die Folge ist ein auf Dauer höheres Rentenniveau, zu dessen Finanzierung ein ebenfalls höherer Beitragssatz benötigt wird. Hieraus ergibt sich ein Risiko für den vorausberechneten Beitragssatzverlauf. Bis zum Jahr 2010 sind beispielsweise durchschnittliche Entgeltsteigerungen von bis zu 1,5 Prozent erforderlich, damit die anpassungsdämpfenden Faktoren der Rentenformel in jedem Jahr voll wirken können.

64. Unter diesem Blickwinkel erhalten auch die langfristigen Annahmen zur Lohnentwicklung neues Gewicht. Je niedriger die jährliche Zuwachsrate eingeschätzt wird, um so größer wird die Wahrscheinlichkeit, dass die Schutzklausel zum Einsatz kommt. Zudem ist zu beachten, dass sich die Entgelte auch in Zukunft wohl kaum völlig stetig entwickeln werden, sondern mit Ausschlägen nach oben und unten zu rechnen ist. Unterstellt man beispielsweise um einen Mittelwert von 3 Prozent oszillierende Zuwachsraten, so käme die Schutzklausel in den Jahren mit geringeren Lohnsteigerungen jeweils zum Einsatz. Jedes Wirken des Schutzmechanismus hat aber einen positiven Basiseffekt auf das Rentenniveau zur Folge, der nicht wieder eingeholt wird und einen permanent höheren Beitragssatz erfordert. In diesem Beispiel könnte der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 die gesetzlich vorhergesehene Obergrenze von 22 Prozent merklich übersteigen.

65. Insgesamt ist gleichwohl davon auszugehen, dass das Rentenversicherungssystem und das angestrebte Ziel für den Beitragssatz mit dem Nachhaltigkeitsfaktor besser vor tatsächlichen Abweichungen von den Annahmen zur Demographie und insbesondere des Arbeitsmarktes geschützt sind, als mit dem in der Rentenreform 1999 eingeführten, jedoch nicht in Kraft getretenen demographischen Faktor. Dies beruht neben demographischen Veränderungen und beschäftigungsmäßige Veränderungen in der Relation.

b. Rentenniveau und Altersgrenzen

66. Da auf Grund der Neuregelungen zur Rentenbesteuerung nicht mehr für alle Rentenzugangsjahre ein einheitliches Nettorentenniveau ausgewiesen werden kann, ist im RV-Nachhaltigkeitsgesetz die bisher in § 154 Abs. 3 SGB VI verankerte Niveausicherungsklausel gestrichen worden.
67. Die beabsichtigte Streichung dieser Sicherungsklausel ist im politischen Raum auf Kritik gestoßen und eine „Ersatzklausel,“ gefordert worden. In diesem Zusammenhang wurde auch nach Auffassung des Sozialbeirats zu Recht darauf hingewiesen, dass mit der Streichung das Versorgungsniveau „nach unten offen,“ bliebe.
68. Eine Möglichkeit, das Sicherungsniveau zu bestimmen, war, das „Bruttorentenniveau,“ zu betrachten. Hierbei wird die Bruttostandardrente und das durchschnittliche Bruttoentgelt ins Verhältnis gesetzt. Dies ist seinerzeit von der Nachhaltigkeitskommission³ vorgeschlagen worden.
69. Letztlich wurde das Modell eines „steuerbereinigten Nettorentenniveaus,“ eingeführt. Dabei wird die Standardrente (brutto), vermindert um die Sozialabgaben der Rentner, d.h. die von den Rentnern zu tragenden Anteile am Beitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung, ins Verhältnis gesetzt zum Durchschnittsentgelt, vermindert um die Sozialabgaben der abhängig Erwerbstätigen, d.h. die Beitragsanteile zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie zur Bundesagentur für Arbeit einschließlich des durchschnittlichen Aufwands zur zusätzlichen Altersvorsorge. Sowohl bei den Einkünften der Rentner als auch bei denen der abhängig Erwerbstätigen wird damit - anders als beim bisherigen Nettorentenniveau - die Steuerbelastung außer Acht gelassen, die Belastung mit Sozialabgaben jedoch - anders als beim Bruttorentenniveau - berücksichtigt.
70. Als Untergrenze für das Sicherungsniveau vor Steuer ist als Versorgungsziel ein Wert von 46 Prozent auch über das Jahr 2020 hinaus angestrebt worden. Das Sicherungsniveau vor Steuer, ab dessen Unterschreitung den gesetzgebenden Körperschaften Maßnahmen vorzuschlagen sind, liegt bis zum Jahr 2020 bei 46 Pro-

³ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin 2003, S. 97 ff.

zent und bis zum Jahr 2030 bei 43 Prozent.

71. Der Sozialbeirat begrüßt, dass ein (Netto-) Gesamtversorgungsniveau für bestimmte Rentnertypen einzelner Rentenzugangsjahrgänge (z.B. im Jahr 2020 und 2030) zukünftig in dem einmal in jeder Legislaturperiode zu erstellenden Alterssicherungsbericht dargestellt wird. Hierbei werden neben den Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung auch die Leistungen der privaten und betrieblichen Altersvorsorge sowie die steuerliche Belastung von Rentnern und Arbeitnehmern berücksichtigt. Somit wird das tatsächliche Nettoversorgungsniveau im Alter wiedergegeben und gleichzeitig die reformbedingte Minderung des Rentenniveaus relativiert.
72. Nicht ausgeschlossen erscheint, dass in langfristigen Modellrechnungen die politisch vorgegebenen Mindestwerte für das Rentenniveau unterschritten werden. In diesem Fall besteht für die Bundesregierung die Verpflichtung, den gesetzgebenden Körperschaften Maßnahmen vorzuschlagen, mit denen dies verhindert werden kann, ohne in Konflikt mit der ebenfalls gesetzlich verankerten Obergrenze für den Beitragssatz zu geraten. Eine solche Maßnahme könnte beispielsweise darin bestehen, die Altersgrenze von 65 Jahren schrittweise auf 67 Jahre anzuheben, wie dies bereits von der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme vorgeschlagen wurde.
73. Aus diesem Grund wurde mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz ab dem Jahr 2008 eine Berichtspflicht gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften bezüglich der Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer eingeführt. Zudem soll abgeschätzt werden, ob die Regelaltersgrenze angehoben werden soll, um den Beitragssatzanstieg langfristig zu dämpfen sowie die Mindestsicherungsziele einzuhalten. Des Weiteren soll berichtet werden, ob und wie eine angehobene Regelaltersgrenze das Rentenniveau steigern beziehungsweise den Beitragssatz senken könnte.
74. Eine positive Wirkung von Anhebungen der Regelaltersgrenze auf die Höhe des Rentenniveaus ergibt sich über die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel: Die Anhebung der Regelaltersgrenzen beeinflusst das zahlenmäßige Verhältnis von Äquivalenzerwerbstätigen und Äquivalenzrentnern, was

wiederum die Höhe der Rentenanpassung verändert.

75. Das tatsächliche durchschnittliche Eintrittsalter in die Altersrente lag im Jahr 2003 bei 62,9 Jahren. Davon zu unterscheiden ist das durchschnittliche Zugangsalter bei Erwerbsminderungsrenten, das 2003 bei 50,1 Jahren lag. Das in der Diskussion häufig angeführte durchschnittliche Renteneintrittsalter von 60,7 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.
76. Nach Angaben des VDR gehen derzeit circa 55 Prozent der Versicherten ohne Abschläge in Altersrente. Die Anhebung der Altersgrenzen und die Einführung von Abschlägen führen bei vielen Versicherten zu einem späteren Eintritt in die Altersrente. 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 im Rahmen des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes soll diesen Trend verstärken.
77. Die Mehrheit des Sozialbeirats steht einer Anhebung der Altersgrenze dann positiv gegenüber, wenn es - wie beabsichtigt - dadurch gelingen kann, die Beschäftigungsquote älterer Menschen zu steigern. Im Hinblick auf längerfristige Überlegungen hebt dieser Teil des Beirats zudem hervor, dass er eine schrittweise Anhebung der generellen Altersgrenze von 65 Jahren auf 67 Jahre für unverzichtbar hält. Er bedauert, dass hierzu nicht bereits jetzt Festlegungen getroffen wurden. Allerdings ist sich der Sozialbeirat bewusst, dass eine Anhebung der Regelaltersgrenze zwar eine notwendige aber noch keineswegs eine hinreichende Bedingung für eine wünschenswerte Erhöhung der Erwerbsquoten Älterer sein kann. Dazu ist neben einer Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt insbesondere eine Erhöhung des Angebotes altersgerechter Arbeitsplätze erforderlich wie auch eine Intensivierung der Weiterbildung insbesondere älterer Arbeitnehmer.

VI. Zu Familienpolitik und Rentenversicherung

78. Im letztjährigen Gutachten⁴ hat der Sozialbeirat ausgeführt, dass er eine stärkere Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung im Rentenrecht und damit eine aus Beitragsmitteln finanzierte leistungsseitige Aufwertung von Kindererziehungsleistungen ablehnt. Da die Diskussion über eine unterschiedliche Behandlung von Versicherten ohne Kinder und Versicherten mit Kindern durch das Kinder-Berücksichtigungsgesetz, das für die Pflegeversicherung verabschiedet worden ist, wieder aktuell ist, wird diese Position hier noch einmal bekräftigt.
79. Neben einer Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten wurde in Folge des sogenannten Pflegeurteils des Bundesverfassungsgerichtes⁵ von verschiedenen Seiten vorgeschlagen, die Rentenbeiträge oder die Rentenleistungen in Abhängigkeit von der Kinderzahl zu staffeln. Das Bundesverfassungsgericht hatte es mit dem Grundgesetz für unvereinbar gehalten, dass Mitglieder der Sozialen Pflegeversicherung, die Kinder betreuen und erziehen und damit neben dem Geldbeitrag einen generativen Beitrag zur Funktionsfähigkeit eines umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems leisten, mit einem Pflegeversicherungsbeitragsatz in gleicher Höhe wie Mitglieder ohne Kinder belastet werden. Da das Gericht den Gesetzgeber verpflichtet hat, bis zum 31. Dezember 2004 eine verfassungsgemäße Neuregelung im Bereich der sozialen Pflegeversicherung zu schaffen, hat dieser das Kinder-Berücksichtigungsgesetz beschlossen. Grundsätzlich gab es zwei Möglichkeiten, das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes umzusetzen. Entweder werden Versicherte mit Kindern finanziell entlastet oder Kinderlose finanziell belastet. Bezogen auf die erste Möglichkeit wurde vielfach ein Zuschlag zum Kindergeld als eine adäquate Umsetzung des Urteils vorgeschlagen.
80. Der Deutsche Bundestag hat sich für die zweite Möglichkeit entschieden und am 1. Oktober 2004 mit dem Kinder-Berücksichtigungsgesetz beschlossen, dass Mitglieder der Sozialen Pflegeversicherung, die kinderlos und über 23 Jahre alt sind, ab dem 1. Januar 2005 einen um 0,25 Prozentpunkte höheren Beitragsatz zahlen als bisher. Damit zahlen sie statt der bisherigen 0,85 Prozent künftig einen Beitrag in

⁴ Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung 2003 (BT-Drucksache 15/2144)

Höhe von 1,1 Prozent ihres Bruttoeinkommens. Der Arbeitgeberanteil in Höhe von 0,85 Prozent bleibt unverändert. Von dieser Regelung ausgenommen sind kinderlose Empfänger des Arbeitslosengeldes II und Versicherte, die vor 1940 geboren wurden. Bei der Regelung wurde davon abgesehen, den Beitragssatz nach der Anzahl der Kinder zu differenzieren.

81. Der Sozialbeirat sieht die Umsetzung des Pflegeurteils äußerst kritisch. Der Familienlastenausgleich, der eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, wird somit innerhalb der Pflegeversicherung nur durch einen Teil der Gesellschaft finanziert. Als problematisch wird zudem die Definition der Kinderlosen erachtet. Es kann nicht sinnvoll sein, alle Mitglieder zu höheren Beiträgen zu verpflichten, so lange sie kinderlos sind. Dies bedeutet insbesondere für jüngere Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, die gerade am Anfang ihres Berufslebens stehen, höhere Beiträge, da sie (noch) keine Kinder haben. Letztendlich kann eine Person erst dann als endgültig kinderlos bezeichnet werden, wenn sie das reproduktionsfähige Alter hinter sich gelassen hat. Grundsätzlich müsste dann eine Altersgrenze festgelegt werden, wobei bei Frauen eine sinnvolle Höhe diesseits des 45. Lebensjahres ausgeschlossen ist. Das heißt, dass erst jenseits dieses Alters die dann Kinderlosen höhere Beiträge zahlen müssten. Allerdings kann ein Mann im höheren Alter ein Kind zeugen und erziehen und würde damit einen genauso hohen generativen Beitrag leisten wie ein Mann, der dies im Alter von 20 Jahren tut.

82. In diesem Zusammenhang muss auch berücksichtigt werden, dass der „generative Beitrag“, zwar eine ökonomische Bedeutung haben kann, dies aber nicht bedeutet, dass diesem in der Sozialversicherung eine juristische Untermauerung gegeben werden kann. Definitionen, was Beiträge und Leistungen im juristischen Sinne sind, sind aus dem Sozialgesetzbuch zu folgern, wobei nach derzeitigen Regelungen aus dem „generativen Beitrag“, keine Rechtsfolgen abzuleiten sind.⁶

83. Das Bundesverfassungsgericht ist in dem Pflegeurteil davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber die Bedeutung des Pflegeurteils für andere Zweige der Sozialversiche-

⁵ Urteil vom 3. April 2001, Aktenzeichen 1 BvR 1629/94

⁶ Siehe dazu ausführlich Hase, F. (2003), Sozialversicherung und Familie zwischen sozialem Ausgleich und staatlicher Verantwortung – Eine Untersuchung zu Möglichkeiten und Grenzen der Familienbegünstigung im Rahmen des Rentenversicherungsrechts, DRV-Schriften, Band 46, S. 67f.

rung prüft. Der Sozialbeirat hat bereits in einer einstimmig gefassten Stellungnahme darauf hingewiesen, dass er keine Notwendigkeit sieht, vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zur Pflegeversicherung die Regelungen der Gesetzlichen Rentenversicherung zu ändern⁷. Diese Position wird hier noch einmal bekräftigt.

84. Eine Differenzierung von Versicherten mit Kindern und Versicherten ohne Kinder auf der Beitragsseite und/oder Leistungsseite in der Gesetzlichen Rentenversicherung ist im Übrigen nicht nur aus ökonomischen Gründen abzulehnen. Eine solche Differenzierung und damit eine Übertragung des Kinder-Berücksichtigungsgesetzes auf die Gesetzliche Rentenversicherung lässt sich auch juristisch nicht rechtfertigen, da sich die Pflege- und Rentenversicherung bezüglich des Versicherungsprinzips und der familienbezogenen Regelungen eindeutig unterscheiden.⁸

85. Eine Versicherung gegen Kinderlosigkeit durch die Gesetzliche Rentenversicherung ist kein systemimmanenter Mangel, sondern ein wichtiger sozialstaatlicher Fortschritt, der die materielle Sicherheit im Alter unabhängiger von biologischen Zufälligkeiten macht.⁹ Darüber hinaus kommen familienpolitische Maßnahmen nicht nur den Systemen der Sozialversicherung sondern allen gesellschaftlichen Bereichen zugute, weshalb sie auch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellen und daher gesamtgesellschaftlich zu finanzieren sind.

VII. Zur Organisationsreform der Gesetzlichen Rentenversicherung

86. Der Sozialbeirat begrüßt, dass der Bundestag und Bundesrat das „Gesetz zur Organisationsreform der Gesetzlichen Rentenversicherung“, beschlossen haben und somit die Voraussetzungen geschaffen wurden, die Struktur der Gesetzlichen Rentenversicherung an die veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen anzupassen. Der historisch bedingte Aufbau der Rentenversicherung, insbesondere die seit ihrer Errichtung weitgehend unveränderte Organisationsstruk-

⁷ BT-Drucksache 14/6099
⁸ Dazu Hase, F. (2003), a.a.O., S. 61f.

tur, sowie die Anzahl der Träger entspricht nicht mehr den Anforderungen einer modernen und effizienten Verwaltung. Aus diesem Grund wurde schon vor über einem Jahrzehnt mit der Diskussion bezüglich einer umfassenden Organisationsreform der Gesetzlichen Rentenversicherung begonnen.

87. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen der am Prozess Beteiligten gestaltete es sich schwierig, einen für alle Seiten akzeptablen Kompromiss zu finden. Während seitens der Länder unter dem föderalen Aspekt die Strukturen dezentralisiert werden sollten, favorisierte die Bundesregierung eine stärkere Koordinierung der Rentenversicherung, um die Wirtschaftlichkeit und Effizienz weiter zu verbessern. Das nun beschlossene „Gesetz zur Organisationsreform in der Gesetzlichen Rentenversicherung,“ ist ein Kompromiss, der darauf abzielt, die Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Gesetzlichen Rentenversicherung zu verbessern und dauerhafte stabile Rahmenbedingungen für alle Rentenversicherungsträger vorzugeben.

88. Ein Kernpunkt der Organisationsreform ist, dass die Unterscheidung zwischen Arbeiterrentenversicherung und Angestelltenversicherung aufgegeben wird. Die Rentenversicherungsträger werden zukünftig unter dem Namen „Deutsche Rentenversicherung,“ mit einem spezifischen Namenszusatz zusammengefasst. Die Vereinheitlichung des Leistungsrechts wird nun auch organisatorisch umgesetzt und die historisch bedingte, nicht mehr zeitgemäße Zuordnung der Versicherten nach den Kriterien Arbeiter/Angestellte aufgegeben. Durch eine einheitliche neue Namensgebung wird sowohl der organisatorische Neuanfang als auch die Geschlossenheit der Rentenversicherungsträger nach außen dokumentiert.

89. Die Zuständigkeit der Rentenversicherungsträger für die Versicherten wird ab 2005 im Rahmen der Vergabe der Versicherungsnummer nach einer Quote von 55 Prozent (Regionalträger) zu 40 Prozent (Deutsche Rentenversicherung Bund) zu 5 Prozent (Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See) festgelegt. Damit wird die rückläufige Versichertenentwicklung bei den Regionalträgern und den drei kleineren Bundesträgern gestoppt. Durch die Festlegung der Versichertenanteile erhalten alle Rentenversicherungsträger langfristig stabile Rahmenbedingungen.

⁹ Siehe dazu Köhler-Rama, T. (2004), Halbe Rente für Kinderlose?, in: Die Angestelltenversiche-

90. Innerhalb der ersten fünf Jahre nach Umsetzung der Reform sollen im Vergleich zum Jahr 2004 die Verwaltungs- und Verfahrenskosten um 10 Prozent gesenkt werden. Hierdurch ergeben sich ab dem Jahr 2010 jährliche Einsparungen in Höhe von 350 Mio. EUR. Insbesondere die Einführung eines Benchmarkingprozesses soll dazu beitragen, die Einsparpotentiale bei den Rentenversicherungsträgern auszuschöpfen und transparent zu machen. Durch den kontinuierlichen und systematischen Vergleich zwischen den Rentenversicherungsträgern sollen nach dem Prinzip des „Lernen vom Besten,“ die Strukturen und Prozesse optimiert werden.
91. Die Zahl der Bundesträger wird von vier auf zwei halbiert. Neben dem Zusammenschluss der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger e.V. zur Deutschen Rentenversicherung Bund werden die Bundesknappschaft, die Bahnversicherungsanstalt und die Seekasse zur Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See vereinigt. Darüber hinaus sind Zusammenschlüsse der bislang 22 Landesversicherungsanstalten geplant.
92. Die Steuerungs- und Koordinierungsfunktion auf Bundesebene wird auf die Deutsche Rentenversicherung Bund konzentriert. Dort werden die für die gesamte Rentenversicherung wichtigen Grundsatz- und Querschnittsaufgaben, verbunden mit einer verbindlichen Entscheidungskompetenz gegenüber den Trägern, gebündelt. Der Deutschen Rentenversicherung Bund obliegt auch die Organisation des Wirtschaftlichkeits- und Qualitätswettbewerbs zwischen den Trägern. Durch die Zusammenlegung soll der Koordinierungs- und Anpassungsaufwand zwischen den Rentenversicherungsträgern erheblich verringert und Mehrfacharbeit beseitigt werden.
93. Durch eine Neuordnung der Finanzverfassung werden die Finanzbeziehungen zwischen den Arbeitgebern und den Einzugsstellen sowie den Trägern untereinander optimiert und die tatsächlichen Zahlungsströme auf ein Minimum reduziert. Der Deutschen Rentenversicherung Bund wird die Steuerungsfunktion hinsichtlich der Finanzausstattung und der Finanzverwaltung innerhalb der bestehenden Finanzordnung zugewiesen. Die finanzielle Eigenständigkeit der Träger bleibt jedoch erhalten. Für die Arbeitgeber entfällt im Rahmen des Beitragseinzugs die Differenzierung

nach Arbeitern und Angestellten.

94. Der Sozialbeirat begrüßt, dass nach langen Verhandlungen die Organisationsreform endlich verabschiedet wurde. Insbesondere die vom Gesetzgeber verfolgte Zielsetzung, die Organisation der Rentenversicherung an die Erfordernisse einer modernen und effizienten Organisationsstruktur anzupassen, wird positiv bewertet. Darüber hinaus hält der Sozialbeirat weitere Fusionen der bislang 22 Landesversicherungsanstalten für erforderlich.
95. Die Zielvorgabe, die Verwaltungs- und Verfahrenskosten bis zum Jahr 2010 um 10 Prozent zu vermindern, wird vom Sozialbeirat begrüßt. Zugleich weist der Sozialbeirat allerdings darauf hin, dass die Einsparungen nur erreicht werden können, wenn der Gesetzgeber keine Maßnahmen beschließt, die zusätzliche Verwaltungs- und Verfahrenskosten bewirken.
96. Dass der ursprünglich im Gesetz zur Organisationsreform vorgesehene Genehmigungsvorbehalt für die Haushalte der Träger zurückgenommen wurde, wird vom Sozialbeirat begrüßt. Der Genehmigungsvorbehalt hätte die Rechte der Selbstverwaltung unverhältnismäßig eingeschränkt und somit die Selbstverwaltungsautonomie der Träger geschwächt.
97. Auch bei den Bestimmungen zur Anlage der Nachhaltigkeitsrücklage waren politische Überlegungen ausschlaggebend. Gemäß dem Gesetz zur Organisationsreform wird die Nachhaltigkeitsrücklage nur bis zu einer halben Monatsausgabe zentral von der Rentenversicherung Bund verwaltet. Übersteigt die Nachhaltigkeitsrücklage über einen längeren Zeitraum diese Grenze, so wird sie dezentral von den Rentenversicherungsträgern verwaltet. Neben der unklaren Formulierung ist diese Lösung auch aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten unbefriedigend. Zum einen entstehen durch die notwendige Vorhaltung des personellen Sachverständes bei den Rentenversicherungsträgern zusätzliche Kosten. Zum anderen können höhere Geldbeträge in der Regel zu besseren Konditionen auf dem Kapitalmarkt angelegt werden.
98. Ein weiteres Indiz, dass bei dem angestrebten Organisationsumbau nicht nur die wirtschaftlichen Faktoren, sondern politische Interessen entscheidend waren, finden

sich auch im Bereich der Fusion von Regionalträgern. Durch die Vereinigung von Regionalträgern sollten diese eine verwaltungsmäßige Mindestgröße erhalten. Hierdurch könnten durch Synergieeffekte, Kompetenzbündelung und Straffung von Strukturen Einspareffekte ausgenutzt werden und folglich die Verwaltungskosten gesenkt werden. Dieser Themenkomplex wird im Gesetz zur Organisationsreform nur als Forderung formuliert, nicht aber rechtlich vorgegeben.

99. Wenn länderübergreifende Vereinigungen von Regionalträgern von ihren Vertreterversammlungen beschlossen werden, wäre es aus Sicht des Sozialbeirats wünschenswert gewesen, dass die Position der Selbstverwaltung im Rahmen des Gesetzes zur Organisationsreform gestärkt wird. Nach wie vor ist eine Fusion von Regionalträgern nur mit der Zustimmung der jeweiligen Landesregierungen möglich. Nach dem 4. SGB VI-Änderungsgesetz wird zudem gefordert, dass bei länderübergreifenden Vereinigungen eine Arbeitsmengenverteilung auf die betroffenen Länder erfolgen muss. Die Entscheidungsfreiheit der Selbstverwaltung wird zudem dadurch beschränkt, dass Beschlüsse der Vertreterversammlung, welche die Arbeitsmengenverteilung wesentlich verändert, von den Ländern genehmigt werden müssen. Die Selbstverwaltung ist damit de facto gehindert, verbindliche Entscheidungen bezüglich einer Fusion von Regionalträgern über Landesgrenzen hinweg aus eigener Initiative zu treffen. Das Ausnutzen von Wirtschaftlichkeitsreserven wird damit stark eingeschränkt, wenn nicht gar verhindert.

VIII. Zur Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung

100. Die absehbaren demographischen Veränderungen – die unter dem bestandserhaltenden Niveau liegende Geburtenentwicklung und die erfreulicherweise steigende Lebenserwartung - werden dazu führen, dass die Anzahl der Beitragszahler schrumpft, die der Rentner dagegen zunächst noch steigt, um dann langfristig zumindest langsamer zurückzugehen als die der Beitragszahler. Bei einem gegebenen Rentenniveau muss deshalb der Beitragssatz steigen. Für die Versicherten hat dies eine Verschlechterung des Verhältnisses von eingezahlten Beiträgen und Rentenauszahlungen zur Folge. Die implizite Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung, d.h. die Verzinsung der eingezahlten Beiträge, wird unweigerlich sinken. Dieser Renditeschwund tritt kurz- und mittelfristig und für sich genommen umso stärker ein, wenn die Leistungen der Rentenversicherung reduziert werden, wie dies unter der Zielsetzung, den Beitragssatzanstieg zu begrenzen, mit der letzten Rentenreform beschlossen worden ist. In diesem Fall stehen weniger stark steigende Beitragssätze sinkenden Rentenniveaus gegenüber.
101. Die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland zeichnet sich durch ein im internationalen Vergleich hohes Maß an Beitragsäquivalenz im Sinne einer Abhängigkeit des Rentenanspruchs von der Höhe des verbeitragten Einkommens aus. Da der Beitragssatz nicht konstant ist, sondern infolge konjunktureller Schwankungen und gesetzlicher Neuregelungen angepasst werden muss und auf Grund der demographischen Veränderungen tendenziell steigt, variiert im Zeitablauf auch der „Preis“, der Entgeltpunkte, die die während eines Beitragsjahres erworbenen Rentenanwartschaften messen. Eine vollständige Beitragsäquivalenz im Sinne einer Abhängigkeit des Rentenanspruchs vom geleisteten Beitragsvolumen ist daher nicht gegeben. Vielmehr hat sich für die Sicherung der relativen Einkommensposition der Begriff der „Teilhabeäquivalenz“, etabliert. Die immer noch recht enge Beziehung zwischen Beiträgen und Leistungen der Rentenversicherung geht mit positiven ökonomischen Anreizeffekten einher, weil jede mit einer Lohnerhöhung verbundene zusätzliche Beitragszahlung eine steigende Rentenanwartschaft begründet. Umgekehrt hat jede Abkehr vom Äquivalenzprinzip Verzerrungen am Arbeitsmarkt zur Folge, weil dann

Beiträge wie Steuern empfunden werden.

102. Die Gesetzliche Rentenversicherung wird stets mit anderen Vorsorgeformen verglichen. Fällt die Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu einem privaten kapitalgedeckten Vorsorgeprodukt geringer aus, dürfte der Zwangsbeitrag in Höhe der Renditedifferenz als Steuer empfunden werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass ein solcher Renditevergleich immer auch einen Vergleich der Risiken mit einbeziehen muss und dass tatsächlich Vergleichbares einander gegenübergestellt wird. So bietet die Gesetzliche Rentenversicherung nicht nur einen Schutz vor dem Risiko der Langlebigkeit, sondern auch einen Hinterbliebenenschutz, eine Absicherung gegen Invalidität und Leistungen zur Rehabilitation.
103. Die Frage der Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung hat jedoch nicht nur einen ökonomischen, sondern auch einen juristischen Hintergrund. So „verbietet das verfassungsrangige Übermaßverbot eine offenkundige Disproportionalität von Beitragsleistung und versicherungsrechtlicher Leistung.“¹⁰ Entscheidend sei hier nicht der individuelle, sondern der typische Rentenverlauf. Dabei sei allerdings auch zu berücksichtigen, dass mit den Rentenbeiträgen nicht nur die Alterssicherung finanziert wird, sondern insbesondere auch das Invaliditätsrisiko. Sollte die implizite Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung für einen typischen Versicherten negativ werden, dürfte damit die Verfassungskonformität des Alterssicherungssystems sowie die Eigentumsgarantie des Rentenanspruchs in Zweifel gezogen werden.

a. Möglichkeiten zur Messung impliziter Renditen

104. Die Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung lässt sich als interner Zinsfuß einer aus Einzahlungen (Beiträge) und Auszahlungen (Renten) bestehenden Zahlungsreihe darstellen.¹¹ Der interne Zinsfuß ist derjenige Diskontierungssatz, der die Barwerte der Beiträge und Renten genau zum Ausgleich bringt. Die Barwerte werden benötigt, um Zahlungen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen, mitein-

¹⁰ Papier, Hans-Jürgen, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Alterssicherung, in: Jörg-E. Cramer, Wolfgang Förster und Franz Ruland (Hrsg.): Handbuch zur Altersversorgung, Frankfurt am Main 1998, S. 872.

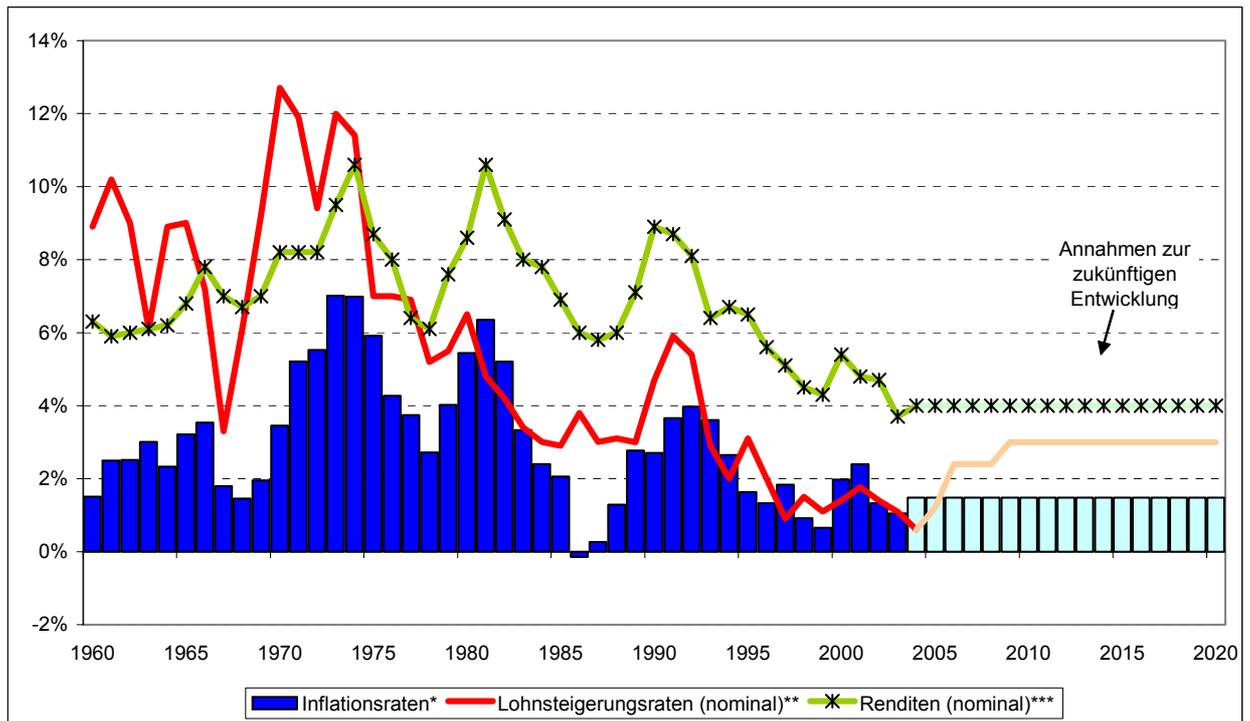
¹¹ Vgl. Eitenmüller, Stefan, Die Rentabilität der Gesetzlichen Rentenversicherung - Kapitalmarkt-analoge Renditeberechnungen für die nahe und die ferne Zukunft, in: Deutsche Rentenversicherung, 12/1996, S. 784-798.

ander vergleichbar zu machen.

105. Die Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung ist eine ebenso häufig ermittelte wie kritisierte Kennzahl. Hierzu zählen vor allem die Hinterbliebenenrenten, aber auch die allerdings stark reduzierten Anrechnungszeiten für die Ausbildung, sowie die rentensteigernde Berücksichtigung von Wehrdienst und Kindererziehung. Andere Maßnahmen wie etwa die ökosteuerfinanzierte Anhebung der Bundeszuschüsse ermöglichen es, den Beitragssatz niedriger festzusetzen, ohne das Leistungsniveau zu tangieren.
106. Die Verminderung der Beitragslast der Rentenversicherten muss allerdings anderweitig – nicht zuletzt durch die ebenfalls ökosteuerbelasteten Beitragszahler und Rentner – finanziert werden. Die Renditesteigerung wird durch eine höhere Abgabenlast an anderer Stelle erkaufte. Dies trifft auch für die „versicherungsfremden„ Leistungen der Rentenversicherung zu, die entweder über den Bundeszuschuss durch Steuern oder über höhere Beitragssätze finanziert werden. Eine individuelle Renditesteigerung setzt stets voraus, dass andere diese Leistungen nicht in Anspruch nehmen, aber dennoch mitfinanzieren.
107. Vergleichsweise einfach lassen sich ex post-Renditen anhand der tatsächlichen Zahlungsströme ermitteln. Die ex post-Rendite lässt sich für einzelne Versicherte oder Versichertenjahrgänge allerdings erst nach dem vollständigen Ablauf der Rentenbiographie, d.h. nach dem Tod der betrachteten Versicherten, ermitteln. Die Bestimmung von ex ante-Renditen setzt dagegen Annahmen über die zukünftige Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau voraus. Außerdem hängt die zu erwartende Rendite entscheidend von der durchschnittlichen Lebenserwartung ab, aber auch von der Wahrscheinlichkeit der Erwerbsminderung oder des Bezugs einer Hinterbliebenenrente. Vereinfachend lassen sich Renditen für typische Versichertenverläufe bestimmen, beispielsweise für den Standardrentner, der als Durchschnittsverdiener 45 Versicherungsjahre nachweisen kann, nach Vollendung des 65. Lebensjahres abschlagsfrei in Rente geht und entsprechend seiner Lebenserwartung Rente bezieht. Im Folgenden werden Berechnungen für bestimmte Fälle von Versichertenbiographien vorgestellt.

108. Renditen können nominal oder real, d.h. bereinigt um den Anstieg der Lebenshaltungskosten berechnet werden. Die hohen nominalen Entgeltsteigerungen insbesondere während der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts gingen mit überdurchschnittlichen Inflationsraten einher. Die zuvor während der sechziger Jahre geleisteten Beiträge wurden dadurch in dem Sinne „entwertet“, dass ihr nominaler Wert aus heutiger Sicht äußerst niedrig erscheint, die dadurch begründeten nominalen Renten dagegen recht groß. Wenngleich die nominale Rendite einen eingängigeren Vergleich mit alternativen privaten Vorsorgeprodukten ermöglicht, sollte daher doch auch immer die reale Rendite angegeben werden. Sie bietet vor allem im zeitlichen Vergleich ein verzerrungsfreieres Bild der Renditeentwicklung.
109. Darüber hinaus können Renditen vor und nach Steuern ausgewiesen werden. Dadurch werden die Berechnungen gerade angesichts des im Sommer 2004 beschlossenen allmählichen Umstiegs auf ein System der nachgelagerten Besteuerung aber nicht nur erheblich komplexer, sondern auch abhängiger von individuellen Faktoren. So wird die Steuerbelastung in der Beitrags- und Rentenphase wesentlich durch die Anwendung des progressiven Einkommensteuertarifs auf das jeweilige Gesamteinkommen bestimmt. Aus diesen Gründen werden im Folgenden nur Brutto-Renditen ausgewiesen (vgl. Abbildung 1). Auf lange Sicht, d.h. nach dem vollständigen Umstieg auf die – für den Steuerzahler grundsätzlich vorteilhaftere - nachgelagerte Besteuerung, dürfte die Rendite nach Steuern allerdings größer ausfallen.

Abbildung 1: Entwicklung der durchschnittlichen Löhne und Gehälter, des Kapitalmarktzinses und der Inflationsrate seit 1960



* Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte, bis 1990: Westdeutschland, ab 1991: Deutschland insgesamt.
** Veränderungsrate des Durchschnittsentgelts lt. SGB VI, Anlage 1.
*** Umlaufrendite inländischer Inhaberschuldverschreibungen insgesamt.
Quelle: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank.

110. Vor der Berechnung der Renditen ist schließlich noch zu klären, in welchem Umfang die Beiträge berücksichtigt werden sollen und wie mit den übrigen Einnahmen der Rentenversicherung, insbesondere den Bundeszuschüssen, zu verfahren ist. Auf der Leistungsseite umfasst die Gesetzliche Rentenversicherung neben der Altersrente weitere beitragsfinanzierte Leistungen wie insbesondere die Erwerbsminderungsversicherung sowie Rehabilitationsmaßnahmen. Von daher bietet es sich an, diesen Teil der Beiträge nicht der Altersvorsorge, sondern diesen anderweitigen Leistungen zuzuordnen. Für die hier unternommenen Renditekalkulationen wurden in Anlehnung an die Literatur deshalb nur 80 Prozent der Beiträge dem primären Zweck der Altersvorsorge zugeordnet.¹²

111. Die Bundeszuschüsse bleiben in der Renditeberechnung unberücksichtigt. Die im Folgenden zu untersuchenden „Normalfälle“, erhalten in diesem Sinne ausschließlich „versicherungskonforme“, Leistungen, die durch ihre eigenen Beiträge vollständig

¹² Vgl. hierzu Ohsmann, Sabine, Ulrich Stolz, Entwicklung der Rendite in der Gesetzlichen Rentenversicherung – Betrachtungen zur Rendite der aktuellen und künftigen Altersrenten, in: Die Angestelltenversicherung, 2/2004, S. 57.

gedeckt sind.

112. Durch die deutsche Wiedervereinigung wurden in der Gesetzlichen Rentenversicherung höhere Beitragssätze erforderlich. Die Rendite der davon betroffenen Beitragszahler fällt deshalb niedriger aus. Dies kann als implizite Wiedervereinigungssteuer interpretiert werden.

b. Berechnungen zur Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung

113. Die folgenden Berechnungen gehen grundsätzlich vom geltenden Recht aus, d.h. insbesondere einschließlich des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes, und gelten für Westdeutschland. Die Entwicklung des Beitragssatzes und des Bruttorentenniveaus bis zum Jahr 2030 entstammt den Vorausberechnungen des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. Für die Diskontierung wurde ein nominaler Zinssatz von 4 Prozent und für die durchschnittlichen Entgelte je Versicherten eine langfristige jährliche Steigerungsrate von nominal 3 Prozent unterstellt; als Inflationsrate wurde 1,5 Prozent angenommen. Zahlungsströme aus der Vergangenheit werden auf das Jahr 2004 aufgezinst, künftige Zahlungen abgezinst. Als Gesamtbeitrag wurde sowohl der vom Arbeitgeber als auch der vom Arbeitnehmer zu zahlende Anteil berücksichtigt.

114. Ein im Jahr 1939 geborener männlicher Versicherter, der im Jahr 2004 im Alter von 65 Jahren in Rente geht, hat als Durchschnittsverdiener mit 45 Beitragsjahren beispielsweise insgesamt 102.389 EUR eingezahlt (vgl. Tabelle 1). Aus heutiger Sicht entspricht dies einem Barwert von 203.700 EUR. Die Bruttorentenleistungen einschließlich des Zuschusses der Rentenversicherung zur Krankenversicherung¹³ betragen bei einer unterstellten fernerer Lebenserwartung eines 65-jährigen westdeutschen Mannes von 16,38 Jahren in der Summe 276.151 EUR. Nach der Diskontierung mit 4 Prozent ergibt sich hieraus ein Barwert von 204.082 EUR. Dies entspricht einer internen Verzinsung der Beiträge von nominal 4,01 Prozent. Anders ausgedrückt würden sich die Barwerte von Beiträgen und Rentenzahlungen genau entsprechen (jeweils 203.980 EUR), wenn als Diskontierungssatz die interne Rendite von 4,01 Prozent gewählt würde. In realer Betrachtung beträgt die Rendite dieses

Versicherten 1,75 Prozent.

115. Ohne die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors und die Verlagerung der vollen Beitragslast der Pflegeversicherung auf die Rentner hätte sich für diese Versicherten eine geringfügig höhere nominale (reale) Rendite von 4,02 Prozent (1,77 Prozent) ergeben. Der 2004 in Rente gehende Versicherte ist zwar von der Absenkung des Rentenniveaus betroffen, hat aber keinerlei Vorteile mehr durch den niedrigeren Beitragssatz.

Tabelle 1: Ergebnisse der Renditeberechnungen

	Mann, ohne Hinterbliebenenrente			Mann, mit Hinterbliebenenrente		Frau, ohne Hinterbliebenenrente		Frau, mit Hinterbliebenenrente	
	65	60	65	60	65	60	65	60	65
Renteneintritt im Jahr ...	2004	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009
Summe Beiträge	102.389	100.789	124.387	100.789	124.387	100.789	124.387	100.789	124.387
Barwert Beiträge	203.700	193.382	215.197	193.382	215.197	193.382	215.197	193.382	215.197
Summe Renten	276.151	258.790	320.971	310.864	395.408	329.300	409.503	386.547	490.580
Barwert Renten	204.082	177.434	191.991	199.299	221.058	207.501	227.423	227.893	254.803
Rendite nominal	4,01%	3,68%	3,59%	4,11%	4,09%	4,25%	4,19%	4,55%	4,54%
... ohne Nachhaltigkeitsfaktor	4,02%	3,70%	3,64%	4,14%	4,15%	4,29%	4,24%	4,60%	4,61%
Rendite real	1,75%	1,55%	1,56%	1,98%	2,05%	2,12%	2,14%	2,46%	2,49%
... ohne Nachhaltigkeitsfaktor	1,77%	1,58%	1,60%	2,01%	2,10%	2,16%	2,20%	2,47%	2,56%

¹³ Der Anteil der Rentenversicherung am Pflegeversicherungsbeitrag ist seit dem 1. April 2004 entfallen. Bei der Krankenversicherung wurde der allein von den Versicherten zu zahlende Sonderbeitrag von 0,9 Prozent ab dem 1. Juli 2005 Leistungsmindernd berücksichtigt.

116. Eine derzeit noch erreichbare nominale Rendite von rund 4 Prozent erscheint – angesichts des aktuellen Zinsniveaus am Kapitalmarkt – zwar beachtlich. Sie beruht aber auf Beitragssätzen und Lohnsteigerungsraten in der Vergangenheit, die nicht in die Zukunft fortgeschrieben werden können. Im Übrigen hätte auch eine Anlage am Kapitalmarkt gerade in den siebziger Jahren eine scheinbar günstige nominale Verzinsung erbracht. Wären die Beiträge nicht an die Gesetzliche, sondern beispielsweise an eine private Rentenversicherung geflossen, so hätte sich immerhin eine nominale (reale) Rendite von 5,50 Prozent (3,07 Prozent) ergeben können.¹⁴
117. Ein männlicher Versicherter, der 2004 mit 60 Jahren unter Inkaufnahme der Abschläge von 3,6 Prozent pro Jahr in Rente geht, schneidet mit einer nominalen Rendite von 3,68 Prozent deutlich schlechter ab. Daraus lässt sich jedoch noch nicht ableiten, dass die Abschläge zu hoch bemessen sind. Hierzu müssten Versicherte des gleichen Geburtsjahrgangs betrachtet werden. Die Betroffenen wären dann vor die Wahl gestellt, entweder 2004 mit 60 Jahren in Rente zu gehen, oder aber bis zum Jahr 2008 weiter zu arbeiten und erst 2009 mit dann 65 Jahren in den Ruhestand zu wechseln. Bei diesem Vergleich zeigt sich, dass die Rendite des Frührentners sogar geringfügig höher ausfällt. Würde der heute 60-Jährige seinen Renteneintritt noch fünf Jahre hinausschieben, könnte er mit einer Rendite von lediglich 3,59 Prozent rechnen. Der 65-Jährige des Jahres 2009 hat zwar mit 16,97 Jahren eine höhere Lebenserwartung als der 65-Jährige des Jahres 2004 (16,38 Jahre). Dieser an sich renditesteigernde Effekt wird jedoch durch das sinkende Rentenniveau für die späteren Rentenzugänge überkompensiert.
118. Mit der Rentenbezugsdauer steigt bei gegebener Beitragsleistung die Rendite. Da die fernere Lebenserwartung für Frauen die der Männer um durchweg gut 4 Jahre übertrifft, fällt deren Rendite um gut einen halben Prozentpunkt höher aus. Rechnet man im Fall des Mannes eine Hinterbliebenenrente hinzu (hier: 5 Jahre lang 60 Prozent der Rente des Mannes ohne Anrechnung eigener Einkünfte), so fällt die Rendite ebenfalls höher aus als die des Alleinstehenden und erreicht fast das Niveau der Frauen.

¹⁴ Verzinsung der GRV-Beiträge mit der Umlaufrendite inländischer Inhaberschuldverschreibungen, Abschlag in Höhe von 10 Prozent der jeweiligen Beiträge, Abschlag in der Auszahlungsphase in Höhe

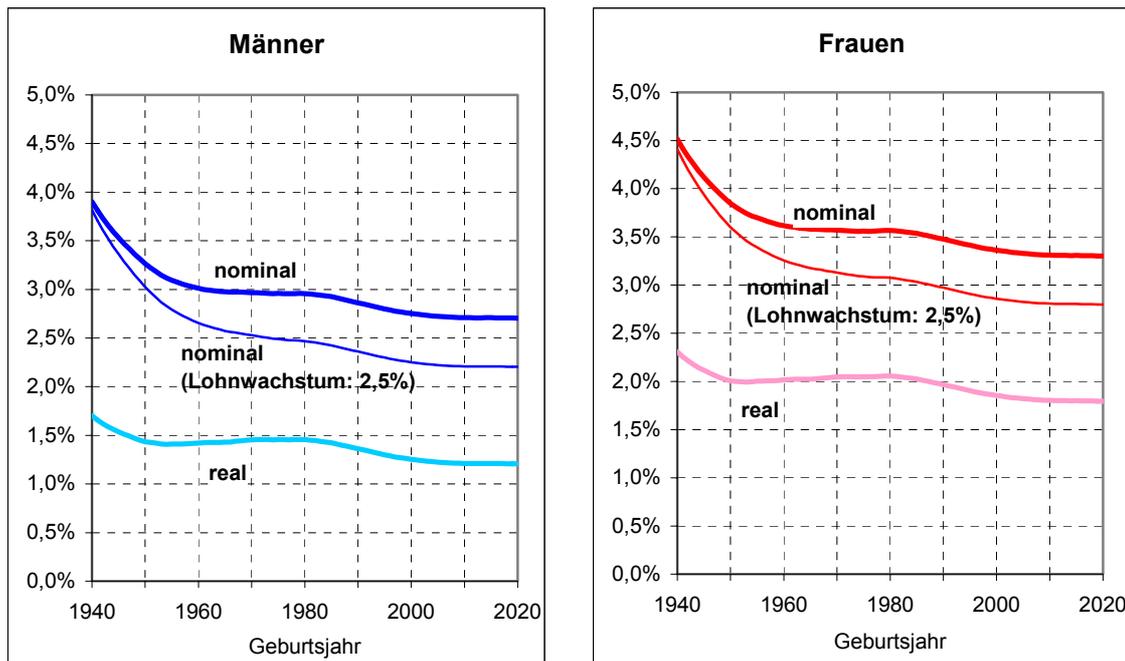
119. Die hohen nominalen Renditen des aktuellen Rentenzugangs sind zum einen auf die niedrigen Beitragssätze von lediglich 14 Prozent bis zum Jahr 1967 zurückzuführen. Erst im Jahr 1973 wurde die 18 Prozent-Marke erreicht. Zum anderen waren insbesondere die siebziger Jahre durch außergewöhnlich hohe nominale Lohnsteigerungsraten geprägt. Da sich diese Entwicklung wohl kaum wiederholen wird, muss die Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung allein aus diesen Gründen zurückgehen. Heute und auch künftig erfordert der Erwerb eines Entgeltpunkts auf Grund des steigenden Beitragssatzes überproportional höhere Beitragsleistungen. Außerdem wird die Lohnsumme infolge der demographischen Entwicklung deutlich langsamer wachsen.
120. Für Männer dürfte sich die implizite Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung trotz steigender Lebenserwartungen¹⁵ von 4 Prozent für den Geburtsjahrgang 1940 auf nur noch gut $2\frac{3}{4}$ Prozent für die Geburtsjahrgänge nach 2000 deutlich verringern (vgl. Abbildung 2). Ein ähnlich starker Rückgang von $4\frac{1}{2}$ Prozent auf $3\frac{1}{4}$ Prozent ist auch für die Frauen zu erwarten. In realer Rechnung fällt der Rückgang vor allem deshalb schwächer aus, weil die Renditen der rentennahen Jahrgänge noch in relativ starkem Maße von den hohen Nominallohnanstiegen während der siebziger Jahre beeinflusst sind.¹⁶

von einem halben Prozentpunkt der unterstellten Bruttorendite (4 Prozent).

¹⁵ Die Berechnungen berücksichtigen einen Anstieg der ferneren Lebenserwartung der 65-jährigen Männer von heute 16,4 auf 19,0 Jahre bis 2040. Bei den Frauen ist eine Zunahme von 18,2 auf 23,2 Jahre unterstellt.

¹⁶ Die Stabilisierung der Renditekurven ab dem Geburtsjahrgang 2010 ist darauf zurückzuführen, dass den Rechnungen die Annahme einer Stabilisierung des Beitragssatzes und des Rentenniveaus ab dem Jahr 2050 zugrunde liegt. Dies erscheint unter der Annahme eines ab dann weitgehend konstanten Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern, die auch durch die 10. koordinierte Bevölkerungsvorberechnung des Statistischen Bundesamtes gestützt wird, plausibel.

Abbildung 2: Entwicklung der Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung



* Renteneintritt nach 45 Versicherungsjahren nach Vollendung des 65. Lebensjahres.

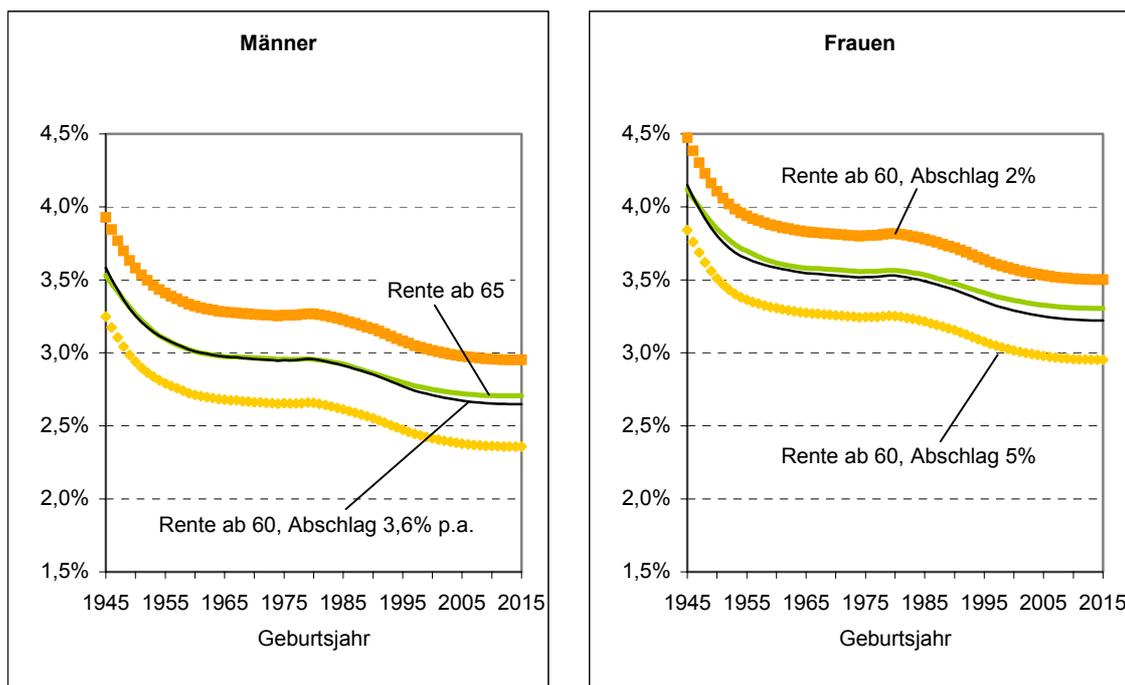
121. Die Renditen bleiben nach diesen Berechnungen auch in Zukunft positiv. Insgesamt hängen die Niveaus der Renditen vor allem von den Annahmen zur Lohnwachstumsrate ab. Kräftigere Lohnsteigerungen vermögen entsprechend stärker, die Verringerung der Erwerbsbevölkerung zu kompensieren. Im Vergleich zu der zum größten Teil auf Vergangenheitswerten basierenden Rendite des aktuellen Rentenzugangs wäre der Rückgang deshalb weniger ausgeprägt. Bei einer Wachstumsrate der durchschnittlichen versicherungspflichtigen Entgelte von nominal 4 Prozent würde sich praktisch kein Renditeschwund mehr ergeben. Deutlichere Rückgänge zeigen sich dagegen, wenn statt der im historischen Vergleich recht hohen unterstellten Lohnsteigerungsrate von 3 Prozent mit 2 ½ Prozent gerechnet wird. Eine negative nominale Rendite wäre hingegen erst dann zu erwarten, wenn die durchschnittlichen Nominallöhne in Zukunft keinerlei Zuwächse mehr verzeichnen würden. Aber selbst dann bliebe die Rendite für die Frauen noch leicht positiv.

122. Neben der Lohnentwicklung werden die Renditen aber auch durch den Beitragsanteil bestimmt, der für die Absicherung anderer Risiken (Erwerbsminderung, Rehabilitation, etc.) benötigt wird. Die genaue Abgrenzung des auf diese Risiken entfallenden Beitragsanteils ist allerdings nicht eindeutig bestimmbar. Es gibt Anhaltspunkte

dafür, dass der auf die Alterssicherung entfallende Beitragsanteil höher als 80 Prozent liegt. Berücksichtigt man nicht nur 80 Prozent, sondern beispielsweise 90 Prozent der Beiträge für die Alterssicherung und nur die restlichen 10 Prozent für andere Risiken, so sinkt die Rendite in allen Varianten um etwa einen halben Prozentpunkt. Die bezüglich der getroffenen Annahmen hohe Sensitivität des absoluten Renditeniveaus sollte in der öffentlichen Diskussion stets berücksichtigt werden.

123. Der Verlauf der Renditekurven kann auch als Indiz für die Angemessenheit der Abschläge von 3,6 Prozent pro Jahr vorgezogenen Renteneintritts herangezogen werden. Vergleicht man den Rentenzugang für ab 1945 Geborene zum Alter von 60 bzw. 65 Jahren so sind die Renditen auch in der Zukunft nahezu identisch (vgl. Abbildung 3). Die Abschläge tragen also wesentlich zu einer Angleichung der Renditen bei. Fielen die Abschläge kleiner aus, würde der Frührentner eine deutlich höhere Rendite erzielen können – und umgekehrt. Weiterhin zeigt sich, dass bei Frauen der Renditeunterschied etwas größer zu Lasten der Frührentnerin ausfällt. Dies ist Folge der höheren Lebenserwartung der Frauen. Bei ihnen wirkt sich der gleiche Abschlag über einen längeren Zeitraum und damit insgesamt stärker aus.

Abbildung 3: Verlauf der nominalen Renditen bei vorgezogenem Renteneintritt und bei Zugang zum Gesetzlichen Rentenalter im Vergleich



124. Wesentlich robuster als die Renditeniveaus stellen sich die Veränderungen der Renditen auf Grund gesetzlicher Maßnahmen dar. Vergleicht man die Renditekurven mit und ohne die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors und der Verlagerung des vollen Pflegeversicherungsbeitrags auf die Rentner, so zeigt sich kurz- und mittelfristig eine reformbedingte Verschlechterung der internen Verzinsung. Die Geburtsjahrgänge zwischen 1950 und 1980 haben den größten Renditeverlust in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu verzeichnen. Diese Jahrgänge erleiden Einbußen ihrer Rentenanwartschaften vor allem auf Grund der verminderten jährlichen Rentenanpassungen. Im Unterschied zu den später Geborenen profitieren sie aber nur relativ kurze Zeit von dem – im Vergleich zur Situation ohne die hier betrachteten Reformmaßnahmen – niedrigeren Beitragssatz. Da das Rentenniveau nur allmählich durch verminderte jährliche Rentenanpassungen reduziert wird, erhalten die früher Geborenen noch relativ hohe Renten und erleiden relativ kleine Renditeeinbußen. Auf lange Sicht beeinflusst die jetzige Reform die Rendite dagegen kaum.
125. Nach der angenommenen weitgehenden Stabilisierung der Bevölkerungsstruktur nach 2050 wird der Nachhaltigkeitsfaktor kaum noch seine rentenanpassungsdämpfende Wirkung entfalten (müssen). Sowohl unter dem alten als auch unter dem neuen Recht wirkt dann wieder ausschließlich der fundamentale Einflussfaktor auf die Rendite des Umlagesystems, nämlich die Wachstumsrate der Lohnsumme. In Abbildung 4 zeigen die oberen Linienverläufe jeweils die Renditen nach Geburtsjahrgängen ohne und den Nachhaltigkeitsfaktor und die Verlagerung des vollen Pflegeversicherungsbeitrags auf die Rentner.
126. Die reformbedingten Renditeeinbußen sind für Männer und Frauen in nominaler wie realer Rechnung weitgehend identisch. Sie dürften maximal rund 0,17 Prozentpunkte oder 17 Basispunkte betragen (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 4: Entwicklung der Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung ohne und mit Reformmaßnahmen

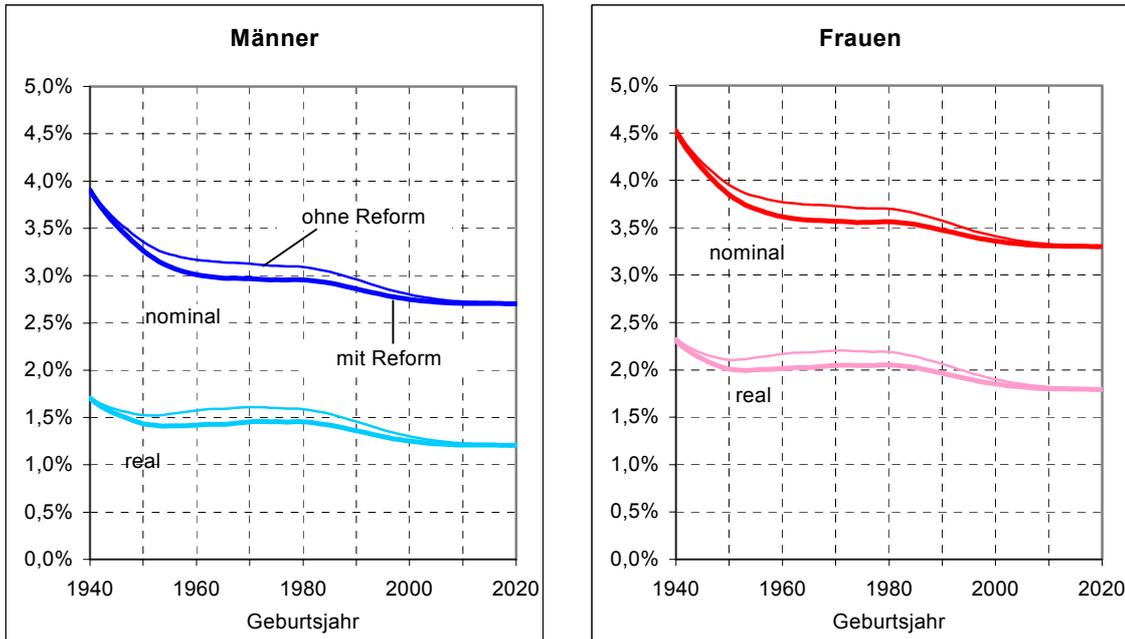
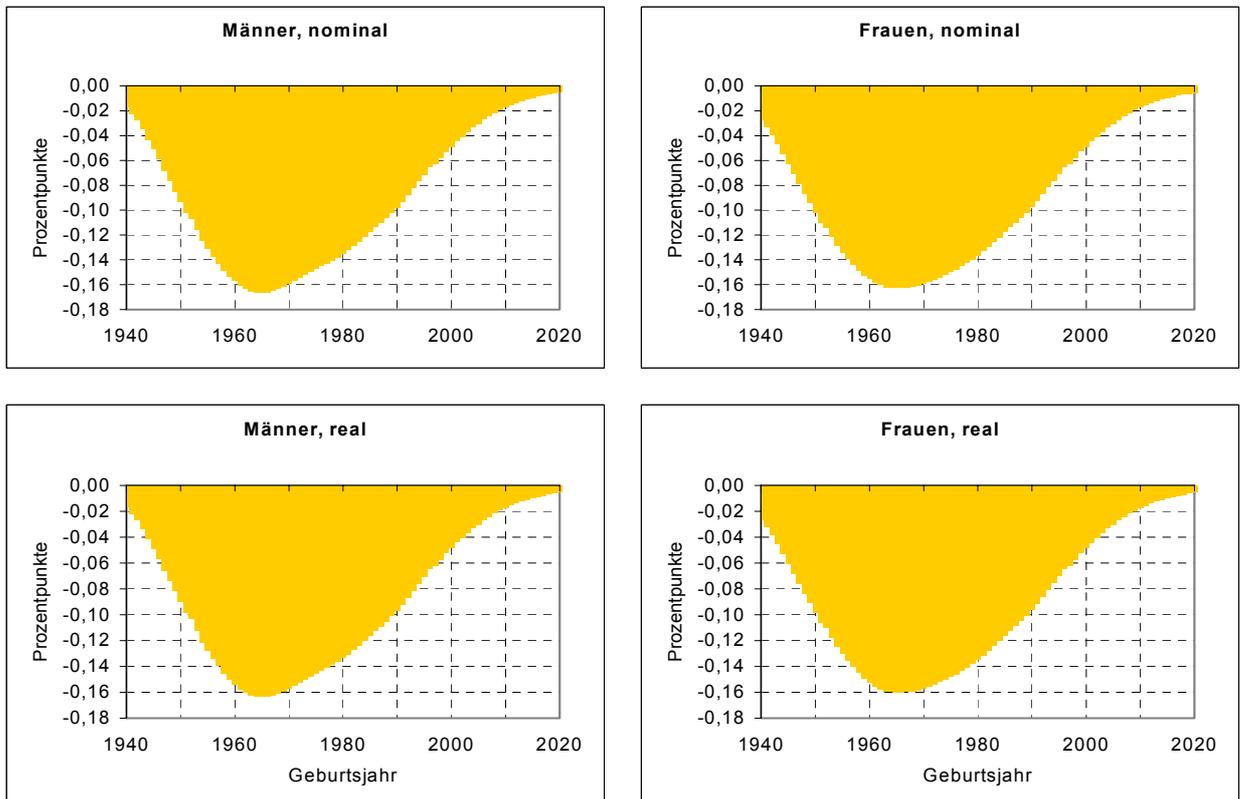


Abbildung 5: Veränderung der impliziten Renditen infolge des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes



c. Berechnungen zur Rendite der gesamten Altersvorsorge

127. Der bisherige Renditevergleich lässt außer acht, dass infolge der Rentenreform die Gewichte innerhalb der Altersvorsorge zu Gunsten der kapitalgedeckten Teile verschoben werden. Sofern die kapitalgedeckte Altersvorsorge mit einer höheren Rendite verbunden ist, steigt damit die Chance, auch insgesamt eine bessere Verzinsung der eingezahlten Beiträge zu erreichen.
128. Eine Möglichkeit, diese Veränderung des Mischungsverhältnisses mittels der impliziten Renditen zu messen, besteht in der modellhaften Annahme, dass die betroffenen Versicherten in Höhe des durch die Reform eröffneten finanziellen Spielraums tatsächlich zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge betreiben.¹⁷ Sowohl im Status quo-Szenario als auch im Reform-Szenario (mit Nachhaltigkeitsfaktor und Verlagerung des vollen Pflegebeitrags auf die Rentner) wurde unterstellt, dass die Betroffenen entsprechend den Förderstufen eine „Riester-Rente„ abschließen, d.h. bis 2008 jährlich 0,5 Prozent zusätzlich und ab dem Jahr 2009 dann jährlich 4 Prozent ihres Bruttoeinkommens in eine private Altersvorsorge investieren. Im Reformszenario kommen zusätzliche jährliche Privatvorsorgebeiträge in Höhe der jeweiligen Differenz zwischen dem GRV-Beitragssatz mit und ohne Reform hinzu.
129. Für die künftige Lohnentwicklung wurden bis zum Jahr 2008 die Annahmen des Schätzerkreises für die mittelfristigen Vorausberechnungen im Rahmen des Rentenversicherungsberichts angesetzt. Für die Zeit danach wurde eine nominale Lohnsteigerungsrate von 3 Prozent pro Jahr angenommen. Der nominale Zinssatz wurde auf 4 Prozent festgesetzt.¹⁸ Die effektive Verzinsung der privaten Altersvorsorge beträgt dagegen nur etwa 3,55 Prozent. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass private Rentenversicherungen nur eine unter dem Kapitalmarktzins

¹⁷ Der Sozialbeirat hat in der Vergangenheit bereits auf diese Methode zurückgegriffen. Vgl. Sondergutachten des Sozialbeirats zur Rentenreform, 2. Februar 2001, Bundestagsdrucksache 14/5394 sowie Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2001, 22. November 2001, Bundestagsdrucksache 14/7639.

¹⁸ Tatsächlich wird die Rendite der kapitalgedeckten Altersvorsorge kaum auf Dauer konstant bleiben. Da die Vermögenspreise auf Grund der demographischen Veränderungen unter Druck geraten dürften, wird auch die am Kapitalmarkt erzielbare Verzinsung sinken. In welchem Ausmaß dies der Fall sein wird, ist allerdings strittig. Immerhin bietet die Kapitaldeckung die Möglichkeit, weltweit zu investieren und ist daher weniger abhängig von der inländischen Bevölkerungsentwicklung. Vgl. zu dieser Thematik: Börsch-Supan, Axel, Alexander Ludwig und Mathias Sommer, Demographie und Kapitalmärkte – Die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf Aktien-, Renten und Immobilienvermögen, Deutsches Institut für Altersvorsorge (Hrsg.), Köln 2003.

liegende Rendite erwarten lassen.

130. Die auf dieser Basis ermittelten realen Gesamtrenditen der Altersvorsorge zeigen, dass mit der Gewichtsverlagerung vom Umlageverfahren zur Kapitaldeckung auf lange Sicht mit der jüngsten Reform eine höhere Gesamtrendite erzielt werden kann als bei Fortschreibung des alten Rentenrechts. Wenngleich der generelle Rückgang der internen Verzinsung nicht gestoppt werden kann, kommt es doch zu einer gewissen Drehung der Gesamtrenditekurve. Die Abbildungen 6 und 7 zeigen die im Durchschnitt für Männer und Frauen gemeinsam ermittelten Renditen in nominaler Rechnung. Danach dürften etwa die Geburtsjahrgänge ab Mitte der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts einen Netto-Renditevorteil erzielen können. Die älteren Jahrgänge werden dagegen Einbußen hinzunehmen haben. Dies erscheint aber insofern gerechtfertigt, als das Niveau ihrer Rendite immer noch höher ausfällt als das künftiger Generationen.

Abbildung 6: Reale Renditen der Altersversorgung (Männer und Frauen) – mit und ohne Maßnahmen des RV-Nachhaltigkeitgesetzes

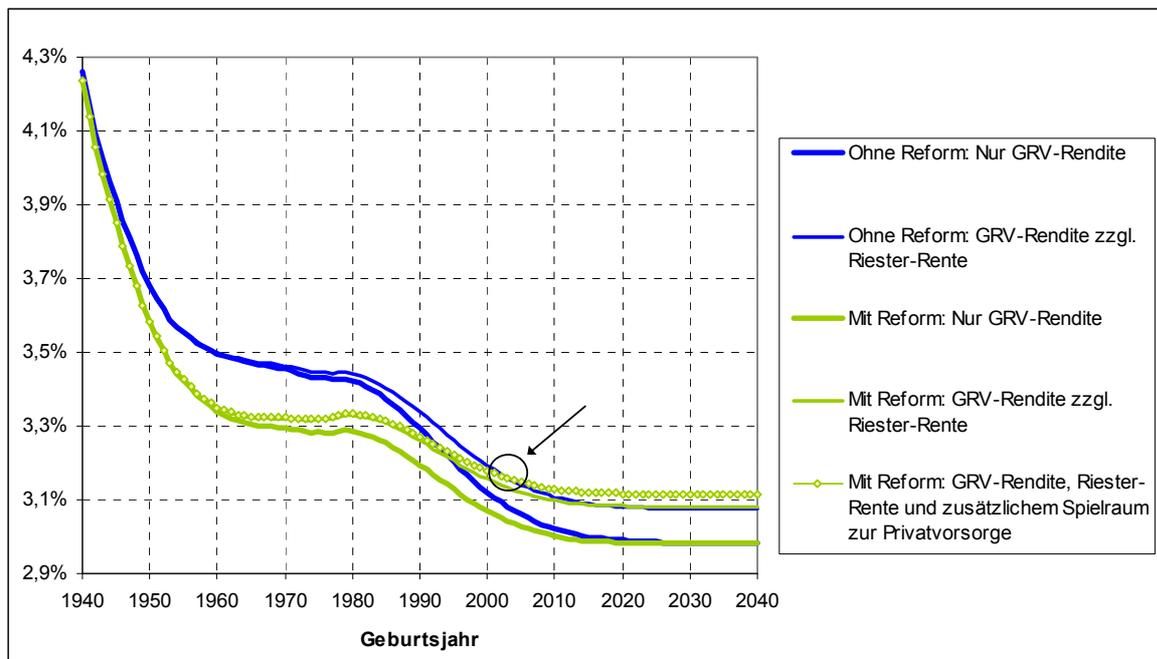
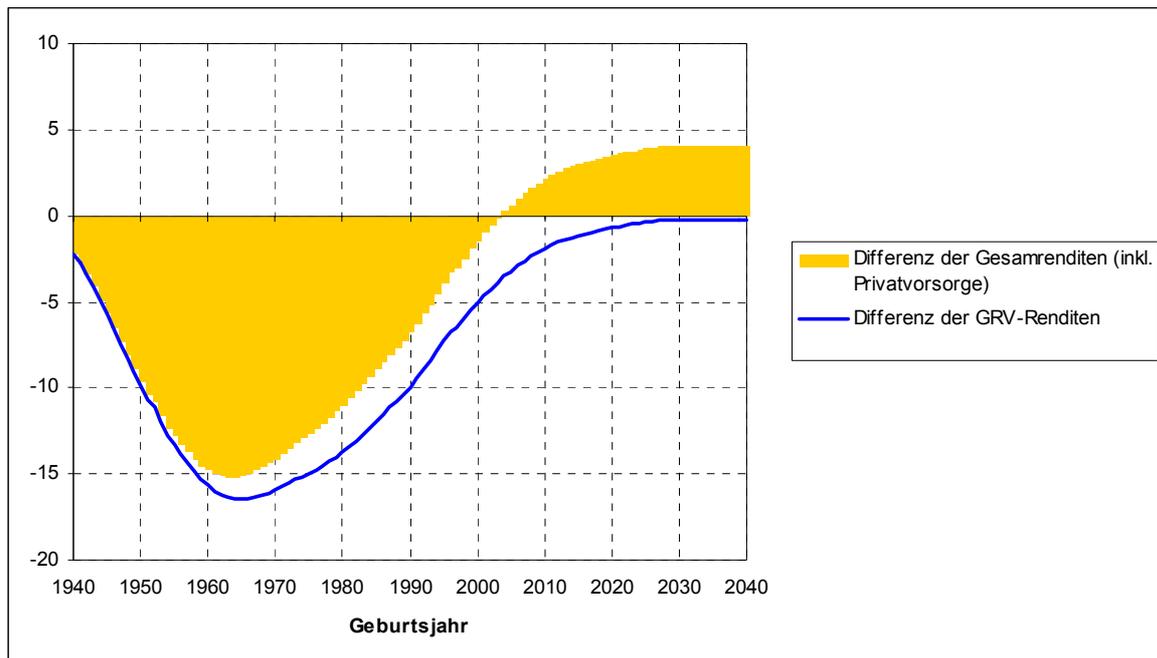


Abbildung 7: Veränderung der realen Renditen (Männer und Frauen) infolge des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes

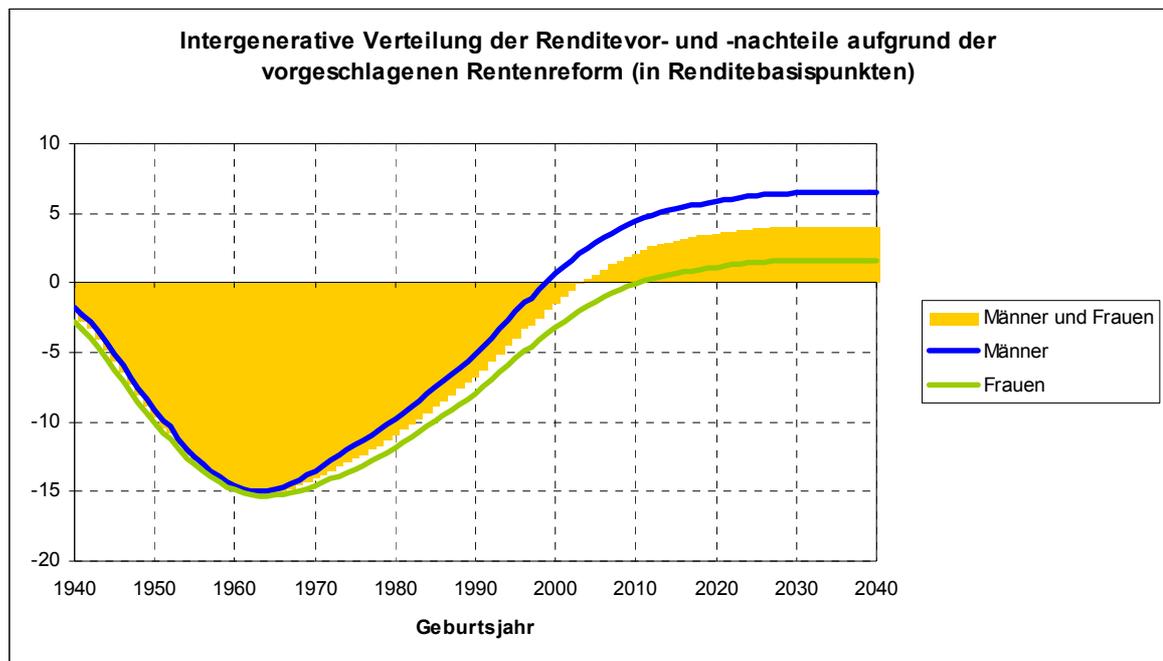


131. Die Ergebnisse eines solchen Vergleichs reagieren sehr sensitiv auf die Differenz zwischen unterstelltem Lohnwachstum und dem Zinssatz. Je höher die unterstellte Kapitalmarktverzinsung bzw. je niedriger das Lohnwachstum angesetzt werden, umso größer ist der Vorteil der kapitalgedeckten Altersvorsorge gegenüber der umlagefinanzierten Rentenversicherung. Entsprechend früher und stärker profitieren die jüngeren Geburtsjahrgänge von der Umstellung auf Kapitaldeckung. Umgekehrt sinkt der Vorteil dieser Umstellung, wenn die private Vorsorge sich als weniger rentierlich oder die Gesetzliche Rentenversicherung infolge stärkerer Lohnsteigerungen sich als rentierlicher erweisen sollte.

132. Männer und Frauen werden in unterschiedlichem Maße von der Neuregelung des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes betroffen. Für Männer sind die Renditenachteile älterer Jahrgänge geringer und die Vorteile künftiger Generationen größer als für Frauen (vgl. Abbildung 8). Dieser Unterschied ist darin begründet, dass die Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung für Männer auf Grund ihrer kürzeren durchschnittlichen Lebenserwartung niedriger ist als die der Frauen. Die hier zum Vergleich herangezogene private Altersvorsorge bietet dagegen beiden Geschlechtern die gleiche Rendite. Das bedeutet, dass Frauen eine niedrigere monatliche Rente über ei-

nen längeren Zeitraum ausgezahlt wird als Männern. Die durch die stärkere Beimischung kapitalgedeckter Altersvorsorgeelemente erreichbare relative Renditeverbesserung fällt für die Männer daher größer aus.

Abbildung 8: Veränderung der realen Renditen für Männer und Frauen



133. Mit dem im Sommer 2004 verabschiedeten Alterseinkünftegesetz wurde allerdings eine Uni-Sex-Tarifierung als Voraussetzung für die Förderung der „Riester-Rente“, festgeschrieben (§ 1 Abs. 1 des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetzes). Für den Spezialfall der nach dem 31.12.2005 abgeschlossenen Riester-Rentenverträge kann sich die oben dargestellte relative Besserstellung der Frauen folglich nicht mehr ergeben. Für alle übrigen privaten Vorsorgeoptionen bleibt sie dagegen (vorläufig noch) gültig.

d. Würdigung der Renditeentwicklung

134. Die vorgestellten Beispielrechnungen für den zu erwartenden Verlauf der Altersvorsorge-Renditen deuten darauf hin, dass im Regelfall die implizite Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung auf absehbare Zeit positiv bleiben dürfte, so dass kein Anlass besteht, das System der umlagefinanzierten Rente grundsätzlich in Fra-

ge zu stellen.¹⁹ Allerdings werden die Renditen spürbar zurückgehen. Das Rendite-niveau fiel freilich wesentlich geringer und der Renditeschwund deutlich stärker aus, wenn mit einer niedrigeren Lohnsteigerungsrate als 3 Prozent gerechnet würde. Der Verlauf der Renditen nach Geburtsjahrgängen im Umlagesystem kann als ein Maß für die intergenerative Umverteilung zu Lasten künftiger Generationen bzw. der intergenerativen Ungleichbehandlung durch das System der Gesetzlichen Rente aufgefasst werden. Die reformbedingte Verringerung der Renditen für die heutigen Erwerbstätigen und Rentner führt bereits für sich genommen zu einer gleichmäßigeren intergenerativen Verteilung. Die heutige Generation wird belastet, zukünftige Generationen aber nicht.

135. Bezieht man die mögliche und nötige zusätzliche private Altersvorsorge in die Betrachtung mit ein, so dürften künftige Generationen einen Vorteil von den zuletzt beschlossenen Reformmaßnahmen haben. Ermöglicht wird dies durch die höhere Rendite im Kapitaldeckungsverfahren. Die Rückführung des Leistungsvolumens der umlagefinanzierten Rentenversicherung schmälert auf lange Sicht zwar nicht dessen implizite Rendite, wohl aber die implizite Steuer dieses Alterssicherungssystems, da die Versicherten künftig einen kleineren Teil ihres Einkommens in diese Altersvorsorgeform investieren müssen.
136. In der Übergangsphase ist jeder Wechsel von der Umlagefinanzierung zur Kapitaldeckung mit einer Mehrbelastung der Älteren verbunden. Der sinkende Verlauf der Renditen mag hierfür eine Rechtfertigung bieten. Die Frage der intergenerativen Verteilungsgerechtigkeit ist jedoch vielschichtiger und kann nicht auf diese Kennziffer allein reduziert werden. Ein Effizienzgewinn in dem Sinne, dass einige besser gestellt werden können, ohne jemanden schlechter zu stellen, ist allein aus einem Wechsel der Finanzierungsverfahren jedenfalls nicht zu erwarten, weil die Vorteile der Jungen gerade ausreichen, um die Nachteile der Alten auszugleichen. Jeder Rentenreform impliziert eine Entscheidung über die Lastenverteilung zwischen den Generationen, die letztlich auf politischer Ebene gefällt werden muss.

¹⁹ Vergleiche auch Jahresgutachten 2004/5 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung „Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland“, S. 302 ff.

IX. Schlussbemerkungen

137. Der Rentenversicherungsbericht 2004 kommt zu dem Ergebnis, dass im kommenden Jahr und im Mittelfristzeitraum bis 2008 der Beitragssatz zur Rentenversicherung konstant bleibt. Zudem wird ab 2006 davon ausgegangen, dass die Nachhaltigkeitsreserve aufgefüllt wird. Den Berechnungen liegen jedoch nach Ansicht des Sozialbeirats sehr optimistische Annahmen bezüglich der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung zugrunde.
138. Mit dem Einstieg in den Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge wurde mit der Rentenreform 2001 und mit der Rentenpolitik der letzten Jahre eine richtige Weichenstellung für die langfristige Stabilisierung der Alterssicherung vollzogen.
139. Ungeachtet dessen lassen die langfristigen Berechnungen Konflikte zwischen Beitragssatz- und Rentenniveaueziel erkennen und einen zukünftigen Handlungsbedarf erwarten. Daraus ergibt sich auch künftig Reformbedarf. Der Sozialbeirat wird sich an der Diskussion über die Weiterentwicklung der Rentenversicherung beteiligen.
140. Die Renditeberechnungen weisen aus, dass die Beitragsrendite auch in Zukunft positiv bleiben wird. Auch dürfte die notwendige private Altersvorsorge zu einer Stabilisierung der Entwicklung der Gesamrendite beitragen. Ohne die grundsätzliche Tendenz der Rechenergebnisse in Frage zu stellen, variieren diese allerdings stark mit den zugrunde gelegten Annahmen.
141. 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 Alterssicherung in Deutschland 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 25. November 2004

Universitätsprofessor Dr. Dr. h.c. Bert Rürup