



Dieter Bräuninger  
Große Gallusstr. 10-14

D-60272 Frankfurt am Main

Frankfurt am Main, 04.02.2004  
Tel.: (069) 910-31708  
Fax.: (069) 910-31827  
e-Mail: Dieter.braeuninger@db.com

**(13) Ausschuss für Gesundheit  
und Soziale Sicherung  
Ausschussdrucksache**

**0466**

**vom 05.02.04**

**15. Wahlperiode**

## **Stellungnahme zum**

### **Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

### Zu 1. Modifizierung der Rentenanpassungsformel

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

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

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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Zu 6. Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage

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

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