

Bundesverband

Ehemals Reichsbund, gegr. 1917

SoVD, Bundesverband, Stralauer Str. 63, 10179 Berlin

Abteilung Sozialpolitik

Stralauer Str. 63

10179 Berlin

Tel. 030/726222-122

Fax: 030/726222-328

E-mail: ragnar.hoenig@sovd.de

Berlin, 4. Februar 2004

**(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0471
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-Nachhaltigkeitgesetz)

– Drucksache 15/2149 –

Sozialverband Deutschland e.V., Bundesverband, Stralauer Straße 63, 10179 Berlin

• EDG Kiel BLZ 210 602 37 Konto 40 25 59 • Commerzbank Bonn BLZ 380 400 07
Konto 301 753 000 • www.sozialverband.de • sozialpolitik@sozialverband.de



I. Vorbemerkungen

Die gesetzliche Rentenversicherung steht angesichts der seit Jahren anhaltenden Massenarbeitslosigkeit und der prognostizierten demographischen Veränderungen vor großen Herausforderungen. Diese Herausforderungen können im System der gesetzlichen Rentenversicherung gelöst werden, wenn Politik und Gesellschaft bereit sind, durch ein Gesamtkonzept die gleichmäßige und sozial gerechte Verteilung der Lasten sicherzustellen.

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt ein solches Gesamtkonzept nicht erkennen. Die Versicherten, Rentnerinnen und Rentner wurden bereits durch das Haushaltsanierungsgesetz 1999, die Rietersche Rentenreform 2001, das GKV-Modernisierungsgesetz 2003 sowie das Zweite und Dritte SGB VI - Änderungsgesetz in erheblicher Weise an der Finanzierung dieser Lasten beteiligt. Anstatt diese Vorleistungen im Rahmen der langfristigen Maßnahmen zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung angemessen zu berücksichtigen, setzt der vorliegende Gesetzentwurf die einseitige und immer tiefer greifende Kürzungspolitik zu Lasten der Rentnerinnen und Rentner und zu Gunsten einer Beitragssatzstabilität um jeden Preis fort.

Der SoVD fordert die Bundesregierung auf, den Gesetzentwurf in der vorliegenden Form nicht zu verwirklichen. Denn die Attraktivität der gesetzlichen Rentenversicherung hängt nicht allein von stabilen Beitragssätzen ab. Alterssicherung braucht Verlässlichkeit. Vor diesem Hintergrund muss die gesetzliche Rentenversicherung auch künftig ein verlässliches und berechenbares Rentenniveau in angemessener Höhe als Sicherungsziel gewährleisten.

II. Zum Entwurf im Einzelnen

1. Modifizierung der Rentenanpassungsformel

Für den SoVD muss die Wiederherstellung des Vertrauens der Versicherten, Rentnerinnen und Rentner in die gesetzliche Rentenversicherung oberste Priorität haben. Hierzu ist es unverzichtbar, ein verlässliches und berechenbares Rentenniveau festzuschreiben, das deutlich oberhalb der Sozialhilfegrenze liegt und den Versicherten, Rentnerinnen und Rentnern die Gewissheit gibt, vor materieller Not im Alter geschützt zu sein.

Nach Auffassung des SoVD trägt die hier vorgeschlagene Modifizierung der Rentenanpassung diesen Anforderungen nicht Rechnung. Vielmehr wird mit diesem

sechsten Eingriff in die Rentenanpassungsformel seit 1998 das Vertrauen der Versicherten, Rentnerinnen und Rentner nachhaltig beschädigt.

Mit der vorgesehenen „Modifizierung der modifizierten Bruttolohnanpassung“ leitet die Bundesregierung einen für den SoVD nicht hinnehmbaren Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik ein. Die Lohnersatz- und Lebensstandardsicherungsfunktion der gesetzlichen Rente soll zugunsten einer Beitragssatzstabilität um jeden Preis endgültig aufgegeben werden, obgleich das Ziel eines Eckrentenniveaus von 67 % noch vor zwei Jahren mit der „Riesterischen Rentenreform“ gesetzlich festgeschrieben wurde.

Das Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung darf sich nicht in der Erhebung stabiler Beitragssätze erschöpfen. Vielmehr haben die Versicherten, Rentnerinnen und Rentner ein berechtigtes Interesse an einem verlässlichen und berechenbaren Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung. Dieses gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass insbesondere die jüngeren Versicherten schon heute erhebliche finanzielle Dispositionen treffen müssen, um künftige Versorgungslücken durch private Eigenvorsorge sinnvoll ausgleichen zu können.

Darüber hinaus wird die gesetzliche Rentenversicherung mit den hier vorgeschlagenen Modifizierungen der Rentenanpassungsformel langfristig nicht einmal mehr die Aufgabe leisten können Altersarmut zu vermeiden. Schon heute muss ein Durchschnittsverdiener 29 Jahre lang Beiträge in die Rentenversicherung einzahlen, um im Alter eine Rente in Höhe des Sozialhilfeniveaus zu erhalten.

Bereits die ursprünglich mit der Riesterischen Rentenreform verfolgte Absenkung des Eckrentenniveaus auf 64 % hätte zu einer deutlichen Zunahme der Altersarmut geführt. So hat die Bundesregierung in ihrem Dritten Bericht zur Lage der älteren Generation 2001 festgestellt, dass diese Absenkung des Rentenniveaus bei den Rentnerinnen und Rentnern zu einer Zunahme der Sozialhilfeempfänger in den alten Bundesländern um etwa ein Viertel und in den neuen Bundesländern um etwa ein Drittel zur Folge hätte. Angesichts der hier vorgeschlagenen Maßnahmen wird man diese Prognosen deutlich nach oben korrigieren müssen.

Aus Sicht des SoVD beeinträchtigen die hier vorgeschlagenen Regelungen die Transparenz der Rentenanpassungen in erheblicher Weise. Für die überwiegende Mehrheit der Versicherten, Rentnerinnen und Rentner ist die modifizierte Bruttoanpassung schon heute nicht mehr nachvollziehbar. Die zahlreichen Eingriffe in die Rentendynamik der vergangenen Jahre fördern zudem den Eindruck, dass die Renten nur noch nach Kassenlage angepasst werden. Anstatt mit diesem erneuten Eingriff in die Rentendynamik das Vertrauen der Versicherten, Rentnerinnen und Rentner zu stärken, wird die Anpassungsformel weiter verkompliziert und die Intransparenz künftiger Rentenanpassung weiter erhöht.

III. Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors

Der SoVD lehnt den vorgeschlagenen Nachhaltigkeitsfaktor entschieden ab. Zentrales Ziel des Nachhaltigkeitsfaktors ist nach Auffassung des SoVD allein, die Rentnerinnen und Rentner mit dem Arbeitsmarktrisiko zu belasten.

Mit dem Gewichtungsfaktor α (0,25) sollen diese Veränderungen zu einem Viertel an die Rentnerinnen und Rentner weitergegeben werden. Soweit der Gesetzentwurf diesen Gewichtungsfaktor als „Steuerungselement“ bezeichnet und nicht als feste Größe in die Rentenformel einbezieht, sollen Manipulationsmöglichkeiten bei den Rentenanpassungen offensichtlich bereits im Gesetz verankert werden. Aus Sicht des SoVD wird hiermit nicht nur das Vertrauen der Rentnerinnen und Rentner endgültig zerstört, mit den Rentenanpassungen an der Entwicklung an den verfügbaren Einkommen teilzuhaben. Vielmehr wird die bereits in der Vergangenheit häufig praktizierte „Rentenanpassung nach Kassenlage“ gesetzlich zementiert.

Auch die im Entwurf geregelte „Schutzklausel“ ist für den SoVD nicht hinnehmbar. Sie verhindert keineswegs Minusanpassungen, wie die Begründung des Gesetzentwurfs nahe legt. Vielmehr werden mit ihr künftige Nullrunden manifestiert, wenn die positive Entwicklung der Löhne und Gehälter nicht ausreicht, um die belastenden Wirkungen des Altersvorsorgeanteils und des Nachhaltigkeitsfaktors aufzufangen. Darüber hinaus legt diese Regelung erst die Grundlage für Minusanpassungen, wenn sich die Löhne und Gehälter negativ entwickeln. Soweit sich der Entwurf hier auf das Urteil des Bundessozialgerichts zur Rentenanpassung 2000 beruft, wäre es aus Sicht des SoVD konsequent gewesen, die belastenden Wirkungen des Altersvorsorgeanteils und des Nachhaltigkeitsfaktors bei positiver Einkommensentwicklung auf den Inflationsausgleich zu begrenzen.

Auch die im Gesetzentwurf vorgesehene Berechnung des aktuellen Rentenwerts (Ost) findet nicht die Zustimmung des SoVD. Zwar wird die belastende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors durch die Heranziehung gesamtdeutscher Berechnungswerte abgemildert. Nach Auffassung des SoVD steht jedoch zu befürchten, dass die geringfügig höhere Einkommensentwicklung in den neuen Bundesländern bei den Rentenanpassungen Ost künftig keinen Niederschlag mehr finden wird.

Denn seit Jahren ist die Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern mehr als doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern, so dass der Nachhaltigkeitsfaktor auch bei der Heranziehung gesamtdeutscher Berechnungswerte die geringfügig höhere Einkommensentwicklung vollständig aufzehren wird. Obgleich die gesetzliche Rentenversicherung für die Einkommenssituation der Rentnerinnen und Rentner aus den neuen Bundesländern eine weitaus größere Rolle spielt, dürfte das Ni-

veau der gesetzlichen Rente hier künftig stärker sinken als in den alten Bundesländern.

IV. Orientierung der Rentenanpassungsformel an der beitragspflichtigen Bruttolohn- und Gehaltssumme

In der Begrenzung der Bemessungsgrundlage für die Rentenanpassung auf die Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgeltbestandteile ist nach Auffassung des SoVD eine weitere verschleierte Kürzungsmaßnahme zu sehen. Während nach derzeitigen Prognosen die durchschnittlichen Entgelte, die bislang für die Rentenanpassungen maßgebend waren, im kommenden Jahr um 1,8 % steigen sollen, wird bei den versicherungspflichtigen Entgelten nur mit einem Anstieg von etwa 1,4 % gerechnet.

Der SoVD hält diesen Ansatz auch keineswegs für sachgerecht, wie es in der Begründung des Gesetzentwurfs heißt. Denn er übergeht insbesondere die Einkommensentwicklung der in der gesetzlichen Rentenversicherung freiwillig Versicherten, die die Solidargemeinschaft trotz sinkender Attraktivität der Rentenversicherung mit ihren Beiträgen unterstützen.

1. Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters

Im Grundsatz begrüßt der SoVD Bemühungen, das tatsächliche Renteneintrittsalter an die Regelaltersgrenze anzuheben. Ob die hier vorgesehene Regelung indes zu einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führen wird, ist indes äußerst fraglich.

Für eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Beschäftigter sind rentenpolitische Sanktionsmechanismen in Form von versicherungsmathematischen Abschlägen weder geeignete noch effektive Maßnahmen, wie bereits das gegenwärtige durchschnittliche Renteneintrittsalter trotz hoher versicherungsmathematischer Abschläge zeigt.

Nach fester Überzeugung des SoVD bedarf es vielmehr verstärkter gesellschafts-, bildungs- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, um der zunehmenden Verdrängung älterer und gesundheitlich eingeschränkter Beschäftigter aus dem Erwerbsleben nachhaltig und wirksam entgegenzutreten. Die Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters ist eine politische Querschnittsaufgabe und kann nicht allein im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung gelöst werden.

2. Berichtspflicht über die Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regelaltersgrenze

Angesichts der derzeitigen Arbeitsmarktsituation älterer Beschäftigter sieht der SoVD derzeit weder Diskussions- noch Handlungsbedarf für eine Anhebung der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung. Diskussions- und Handlungsbedarf liegt vielmehr darin, wie eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Beschäftigter erreicht werden kann. Insoweit wird auf die Ausführungen zu Punkt 2. der Stellungnahme verwiesen.

3. Wegfall der Bewertung von Zeiten schulischer Ausbildung

Der SoVD hat den vorgesehenen Wegfall der Bewertung von Anrechnungszeiten wegen schulischer Ausbildung mit großer Bestürzung zur Kenntnis genommen.

Nach Auffassung des SoVD muss es auch weiterhin Aufgabe der Rentenversicherung als staatlicher Pflichtversicherung bleiben, eine solide und gute Ausbildung als gesamtgesellschaftlichen Beitrag rentenrechtlich anzuerkennen. Mit dem Wegfall der rentenrechtlichen Bewertung von Anrechnungszeiten wegen schulischer Ausbildung konterkariert die Bundesregierung ihr eigenes Ziel, den Bildungsstandort Deutschland stärker zu fördern.

Da sowohl in der beruflichen als auch in der schulischen Ausbildung ein gesamtgesellschaftlicher Beitrag der Versicherten zu sehen ist und die Finanzierung ihrer rentenrechtlichen Bewertung nicht allein Aufgabe der Versichertengemeinschaft sein kann, wäre es aus Sicht des SoVD konsequent, wenn die Leistungen der Rentenversicherung für diese Zeiten aus Steuermitteln finanziert würden.

Darüber hinaus hat der SoVD ernsthafte Zweifel, ob diese Regelung verfassungsrechtlich Bestand haben kann. Sie beseitigt keineswegs eine „rentenrechtliche Beseitigung“, sondern schafft erst eine Ungleichbehandlung der Zeiten schulischer Ausbildung gegenüber Zeiten der beruflichen Ausbildung. Besonders betroffen von der schnellen linearen Abschmelzung der bewerteten Anrechnungszeiten für schulische Ausbildung sind wieder einmal rentennahe Jahrgänge. Über Jahrzehnte haben viele ältere Beschäftigte im Vertrauen auf den rechtlichen Bestand dieser Regelung Dispositionen für ihre Altersvorsorge getroffen und sollen nunmehr eine erhebliche Kürzung ihrer Rentenansprüche in Kauf nehmen, ohne diese durch eine verstärkte zusätzliche Altersvorsorge ausgleichen zu können.

Für einen Durchschnittsverdiener mit 45 Versicherungsjahren kann diese Regelung eine Kürzung seiner Rente von bis zu 5 % (ca. 59 € in den alten und 52 € in den neuen Bundesländern) ausmachen. Mehr als zwei Jahre müsste ein Durchschnittsverdiener länger arbeiten und in die Rentenversicherung einzahlen, um diese Kürzung wieder auszugleichen.

4. Wegfall der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten

Der Wegfall der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten wird insbesondere die Rentenanwartschaften von vielen Frauen nicht nur erheblich beeinträchtigen, sondern auch immer noch bestehende Benachteiligungen von Frauen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt rentenrechtlich vertiefen.

Nach Angaben des Mikrozensus 2003 verfügen ca. 15 % der erwerbstätigen Frauen im Alter von 50 bis 55 Jahren über keinen Berufsabschluss. Bei den 25 bis 30jährigen erwerbstätigen Frauen haben etwa 13 % keinen Berufsabschluss. Bei den Männern der entsprechenden Altersgruppen sind es hingegen ca. 6 % bzw. 3 %. Vor diesem Hintergrund und der derzeitigen Lage auf dem Ausbildungsmarkt hält der SoVD den Wegfall der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten sozialpolitisch für unververtretbar.

5. Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage

Die geplante Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage wird im Ergebnis begrüßt. Auch der SoVD teilt die Einschätzung, dass eine Anhebung der Höchstschwankungsreserve auf 1,5 Monatsausgaben konjunkturelle Schwankungen bei den Beitragseinnahmen auffangen kann.

Gleichwohl hat der SoVD erhebliche Zweifel an der Ernsthaftigkeit dieser Maßnahme, da in der Vergangenheit immer wieder kurzfristig in die Zielwerte der Schwankungsreserve eingegriffen wurde. Die Anhebung der Höchstschwankungsreserve dürfte angesichts der bereits beschlossenen und der hier vorgeschlagenen durchgreifenden Leistungskürzungen bereits mittelfristig dem Vorhaben der Bundesregierung im Wege stehen, den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung wieder zu senken.

6. Übertragung der Reform auf andere Alterssicherungssysteme

Die angekündigte Übertragung der Reform auf andere Alterssicherungssysteme greift nach Auffassung des SoVD zu kurz. Eine langfristige Reform der gesetzlichen Rentenversicherung müsste vielmehr die Harmonisierung der unterschiedlichen Alterssicherungssysteme mit dem Ziel beinhalten, alle Erwerbstätigen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen.

Wenn die Bundesregierung langfristige Maßnahmen zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung treffen will, dann muss sie bereits jetzt die entscheidenden Weichen für den Umbau der gesetzlichen Rentenversicherung in eine Erwerbstätigenversicherung stellen. Die SPD würde damit nicht zuletzt auch einen zentralen Beschluss ihres Parteitages vom November 2003 umsetzen. Der SoVD regt daher an, den Gesetzentwurf in diesem Punkt nachzubessern.

V. Schlussbemerkungen

Der vorliegende Gesetzentwurf wird das auch für die Rentenversicherung dringliche Problem der Arbeitslosigkeit nicht lösen. Der SoVD bestreitet, dass die immer tiefer greifenden Leistungskürzungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung zu einem höheren Beschäftigungsstand oder gar – wie es die Begründung des Gesetzentwurfs nahe legt – zu einer Steigerung der Frauenerwerbsquote führen wird. Vielmehr werden die hohen Kosten der Arbeitslosigkeit langfristig auf andere soziale Sicherungssysteme, allen voran die Grundsicherung und Sozialhilfe, verlagert.

Mit den in diesem Gesetzentwurf vorgesehenen Leistungskürzungen wird das Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung endgültig zu Gunsten der Beitragsstabilität aufgegeben. Eine Rentenpolitik, die sich ausschließlich an der Stabilität der Beiträge orientiert und deren Gegenwert gänzlich vernachlässigt, wird weder die Akzeptanz der Versicherten, Rentnerinnen und Rentner in die gesetzliche Rentenversicherung als Pflichtversicherung stärken, noch zur Nachhaltigkeit der Finanzierung der Alterssicherung führen.

Die mit diesem Gesetzentwurf beabsichtigte drastische Kürzung des Rentenniveaus wird nach fester Überzeugung des SoVD zu einer neuen, rasch wachsenden Altersarmut führen. Arbeitslosigkeit, Behinderung und Invalidität werden insoweit ein besonderes Risiko darstellen.

Der SoVD lehnt den mit diesem Gesetzentwurf eingeleiteten Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik ab. Vielmehr müssen Verlässlichkeit und die Wiederherstellung des Vertrauens der Versicherten, Rentnerinnen und Rentner im Rahmen einer langfristigen Reform der gesetzlichen Rentenversicherung an oberster Stelle stehen.

Der SoVD appelliert daher an die Bundesregierung, den vorliegenden Gesetzentwurf aufzugeben und ihr Reformziel neu auszurichten.

DER BUNDESVORSTAND
Abteilung Sozialpolitik