

**(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung**
Ausschussdrucksache
0461
vom 04.02.04

15. Wahlperiode

Stellungnahme zum Entwurf eines „RV-Nachhaltigkeitsgesetzes“ anlässlich der Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung am 11.2.2004

RENTENVERSICHERUNG KÜNFTIG OHNE SICHERUNGSZIEL UND BEGRENZUNG DES LEISTUNGSNIVEAUS NACH UNTEN?

(1) Mit den Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfes wird die Strategie fortgeführt, die mit den Reformmaßnahmen des Jahres 2001 begonnen wurde: Eine weitere Reduzierung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Noch deutlicher als bisher wird, dass der Höhe des Beitragssatzes und der Einnahmeentwicklung alles untergeordnet wird, vor allem das Leistungsniveau der GRV.

(2) Wurde anlässlich der Rentenreform des Jahres 2001 ein (Mindest-)Absicherungsniveau wenigstens noch erwähnt, so ist davon nun überhaupt keine Rede mehr. Mit einer formalen Begründung (siehe dazu Ziff. 6) ist vielmehr im Entwurf des Alterseinkünftegesetzes (Bundestags-Drucksache 15/2150) eine Neufassung des § 154 Abs. 3 SGB VI vorgesehen.¹ Ersatzlos soll die bislang darin enthaltene Klausel gestrichen werden, nach der die Regierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen habe, wenn (in der mittleren Variante der 15-jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts) eine Eck- oder Standardrente (der 45 Entgeltpunkte zugrunde liegen) gemessen an einem durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt einen bestimmten Prozentsatz unterschreitet.

(3) Unbeschadet der Frage, wie wirksam eine Niveausicherungsklausel faktisch ist, wird durch eine solche Regel aber doch deutlich, dass das Sicherungsniveau als relevant erachtet wird. Davon wird nun im Interesse der Fixierung auf ein „Beitragssatz-Ziel“ Abschied genommen.

¹ Auch wenn dieser Gesetzentwurf nicht Gegenstand der Anhörung am 11.2. ist, so stehen die dort vorgesehenen Regelungen in engem inhaltlichen Zusammenhang mit den Vorschlägen im Entwurf für das Nachhaltigkeitsgesetz.

Der **Verzicht auf ein Leistungsziel** hat u.a. zur Folge, dass die Versicherten keinen Anhaltspunkt haben für Entscheidungen über die aus ihrer Sicht für erforderlich gehaltenen Vorsorgemaßnahmen. Wie soll ein Rentenversicherter das Ausmaß der sich ergebenden „Versorgungslücke“ erkennen, wenn er keine Anhaltspunkte mehr über das bekommt, was aus der GRV zu erwarten ist?

„Soziale Sicherheit“ hängt nicht nur von der Höhe der Leistungen ab, sondern auch von deren Berechenbarkeit und Planbarkeit.

Hier liegt ein zentraler Unterschied zum „Rentenreformgesetz 1992“ (das übrigens auch Leitlinie für die Umstellung des DDR-Rentenrechts im Zuge des Prozesses der Vereinigung war): Dort war klar geregelt, dass mit einer bestimmten Anzahl von Entgeltpunkten eine Rente zu erwarten war, die einem bestimmten Prozentsatz des jeweiligen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts entspricht.

(4) Die primäre Aufgabe eines Alterssicherungssystems ist, dazu beizutragen, dass im Alter ein angemessenes Niveau der Einkommenssicherung erreichbar ist. Da die GRV bislang das quantitativ wichtigste Teilsystem der deutschen Alterssicherung für den weitaus größten Teil der Bevölkerung darstellt, auf dem weitere Elemente aufbauen, ist es unabdingbar, dass geklärt wird, welche Bedeutung die GRV in der Absicherung der Einkommenslage im Alter haben soll. Die Vorgabe eines Zielwertes für den Beitragssatz lässt die Frage nach dem erreichbaren Sicherungsniveau jedoch völlig offen.

(5) Es entspricht allerdings einer gegenwärtig weit verbreiteten Tendenz, den Beitrag ins Zentrum zu rücken und das Leistungsniveau von der Einnahmesituation abhängig zu machen. Diese Entwicklung zeigt sich nicht nur in Deutschland, sondern z.B. auch auf der europäischen Ebene, wo – nicht zuletzt aufgrund des Einflusses von Wirtschafts- und Finanzministern – die Frage nach der „fiskalischen Nachhaltigkeit“² u.a. bei der „offenen Methode der Koordinierung“ im Vordergrund steht. Dieser Tendenz folgt auch die Bundesregierung mit ihrem „Nachhaltigkeitsgesetz“, der Einführung eines zusätzlichen „Nachhaltigkeitsfaktors“ sowie der Änderung der Fortschreibungsregel für das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt. Aber auch die Entwicklung im Bereich der mit Betrieben verbundenen Formen der Alterssicherung lässt die Beitragsorientierung in den Vordergrund treten, nicht zuletzt bei der Entgeltumwandlung.

(6) Als Begründung für den Verzicht auf die Nennung eines Sicherungsniveaus in der GRV wird vorgetragen, dass infolge des stufenweisen Übergangs von der Ertragsanteilsbesteuerung von Renten auf die sogenannte „nachgelagerte“ Besteuerung – und man muss ergänzen: auch durch die stufenweise Erweiterung der Abzugsmöglichkeiten der Rentenversicherungsbeiträge im Rahmen der Einkommensbesteuerung – „ein einheitliches – vom Jahr des Rentenbeginns unabhängiges – Nettorentenniveau nicht mehr dargestellt werden (kann)“.³ Die stufenweise Einführung neuer Regelungen führt zweifellos dazu, dass ein für alle Rentenfälle (Zugänge und Bestand) einheitlicher Niveauwert unter Berücksichtigung aller Abgaben nicht vorliegt.

² Diese wird zumeist gemessen an Beitragssätzen oder dem Anteil von (öffentlichen) Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt.

³ Begründung zu Art. 8 (§ 154 Abs. 3 SGB VI) des Entwurfs des Alterseinkünftegesetzes.

Doch auch bei der stufenweisen Einführung von Abschlägen von der vollen Rente, sofern die Rente vor einem jeweiligen Referenzalter (das schließlich 65 sein wird) in Anspruch genommen wird, konnte das Rentenniveau auch nur für das jeweilige – im Zeitablauf sich ändernde (!) – Referenzalter angegeben werden. Dieser Tatbestand wurde bislang allerdings nicht als hinderlich erachtet, um Aussagen über Rentenniveaus zu machen.

(7) Es wird in der Diskussion nun immer wieder betont, allein ein „Bruttoniveau“ (Bruttorente in Relation zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt) sei aussagekräftig. Doch ein Bruttoniveau mag für Finanzierungsüberlegungen aussagekräftig sein, nicht jedoch im Hinblick auf die sozialpolitisch zentrale Frage des Sicherungsniveaus im Alter. Hierfür sind vielmehr **Nettogrößen** unter Berücksichtigung aller Abgaben wichtig, da sie etwas darüber aussagen, welche Mittel für die Finanzierung der Lebenshaltung zur Verfügung stehen.

(8) So wie z.B. bei Einführung von Abschlägen von der vollen Rente bei vorzeitiger Inanspruchnahme in das Gesetz Tabellen aufgenommen wurden, die die Höhe der Abschläge je nach Zeitpunkt des Rentenbeginns zeigten, so könnte man auch bei der stufenweisen Einführung der steuerlichen Regelungen Nettoniveaus für das jeweilige Zugangs(Kalender-)jahr ausweisen. In dieser Weise könnten auch Werte für ein nicht zu unterschreitendes Mindestniveau definiert werden oder für eine Klausel, bei deren Unterschreiten Vorschläge zu ihrer Einhaltung zu unterbreiten wären.⁴

(9) Die Festlegung eines Sicherungsziels im Rentenreformgesetz 1992 legte es seinerzeit auch nahe, über die Rentenanpassung nicht mehr alljährlich durch ein Anpassungsgesetz zu entscheiden, sondern zur Anpassungsautomatik überzugehen, verbunden mit der Hoffnung, die GRV stärker aus der politischen Diskussion herauszuhalten. **Sofern nun kein Leistungsniveau** mehr explizit **angegeben** wäre, erscheint es ratsam, die jeweilige Anpassung **nicht mehr automatisch** auf dem Verordnungswege ohne Einschaltung des Parlaments durchzuführen, sondern die **Konsequenzen** der Entwicklung stets **parlamentarisch zu diskutieren und zu entscheiden**.

Wenn eine Regelbindung erfolgen soll, dann müssen auch die Ziele der Alterssicherungspolitik klar sein, deren Verwirklichung die Regel dienen soll. Und das können – wie bereits dargelegt – nicht allein Ziele sein, die sich auf die Höhe des Beitrags beziehen. Denn wenn es nur darum ginge, dann wäre **das** Alterssicherungssystem das „beste“, das den niedrigsten Beitragssatz aufweist.

⁴ Die Überlegung, Niveauaussagen ohne Berücksichtigung der Wirkungen der Besteuerung (für Renten wie auch Arbeitsentgelte) zu definieren, erscheint mir als Indikator, der etwas über die Einkommenssituation auszusagen vermag, als nur sehr begrenzt geeignet angesichts der beträchtlichen Bedeutung (einkommen)steuerlicher Regelungen für das Niveau.

(10) Die verschiedentlich vorgeschlagene Beschränkung auf Bruttoniveaus verdeckt – wie erwähnt – die Einflüsse von Änderungen direkter Abgaben (Sozialbeiträge und Einkommensteuer) auf Renten bzw. Arbeitsentgelt. Jedoch sind dies nicht die einzigen für die Beurteilung der Niveaus wichtigen Einflüsse – selbst wenn man sich mit der Definition eines Eckrentenniveaus begnügt.⁵

Für die sozial- und verteilungspolitische Beurteilung von Maßnahmen in der GRV – wie allgemein in der Alterssicherung – kommt es allerdings **nicht allein auf die Wirkungen** von Maßnahmen an, die in **Alterssicherungssystemen** ergriffen werden, sondern es sind weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die unmittelbar mit Maßnahmen des Gesetzgebers zusammenhängen. Dazu gehören neben den steuerlichen Regelungen und den Sozialbeiträgen auch Bereiche außerhalb der GRV, wie z.B. Regelungen

– **im AFG**: Welche Beiträge werden für Leistungsbezieher an die GRV abgeführt und führen dort zu Rentenansprüchen?

– **im Sozialhilferecht**: In welchem Umfang sind Alterssicherungsansprüche bei Sozialhilfebedürftigkeit vor Erreichen der Altersgrenze „einzusetzen“?

– **in der Krankenversicherung**: Definition des Leistungskatalogs, das Ausmaß von Zuzahlungen, die Höhe des Krankenversicherungsbeitrags auf Alterseinkünfte gesetzlicher, betrieblicher und privater Art.

– **in der Pflegeversicherung**: Leistungsumfang und Entwicklung, Höhe des Beitrags.

Bislang **fehlt** es jedoch **an einer Zusammenschau der Auswirkungen von Maßnahmen**, die in verschiedenen Bereichen ergriffen wurden oder geplant sind **im Hinblick auf die Einkommenslage im Alter**. Stattdessen werden allenfalls bereichsspezifische Teilinformationen über Auswirkungen gegeben – sofern überhaupt Wirkungen auf die Betroffenen dargelegt werden.

(11) Erforderlich ist aus meiner Sicht eine **regelmäßige Verteilungsberichterstattung**, in der Auswirkungen dargestellt werden, die von bereits beschlossenen, aber vor allem auch von geplanten Maßnahmen für Personen/Haushalte/Familien ausgehen. Dabei wäre auch auf die zeitliche Entwicklung von sich kumulierenden Veränderungen einzugehen, um ggf. den Zeitpfad von Belastungen zu verändern. Diese Frage kann im Zusammenhang mit der beträchtlichen anfänglichen Anhebung des zu versteuernden Rentenanteils durch das Alterseinkünftegesetz je nach Struktur des Gesamteinkommens von Rentnern aktuell Bedeutung erlangen.⁶ Dies wäre eine wichtige Grundlage für eine sachgerechte Entscheidungsfindung, die sich nicht primär oder gar ausschließlich an den Auswirkungen für ein bestimmtes System, d.h. den Institutionen und deren Finanzlage orientiert. Diese Aufgabe sollte einem unabhängigen Sachverständigengremium übertragen werden.

⁵ Der vorgesehene Verzicht auf die Berücksichtigung schulischer Ausbildungszeiten ist ein Beispiel für eine Senkung des Leistungsniveaus der GRV, das sich nicht in der Höhe der Eckrente niederschlägt, da diese immer auf der Basis von 45 Entgeltpunkten berechnet wird. Durch den Verzicht auf die Anrechnung dieser Ausbildungszeiten tritt aber für die davon betroffenen Versicherten eine Reduzierung ihrer Rente um maximal 2,25 Entgeltpunkte ein. Für einen Rentner würde dann bei einem sonst erreichten Niveauwert von z.B. 60% dieser auf 57% sinken. Die Normierung mit 45 Entgeltpunkten verdeckt diesen Effekt.

⁶ Erwähnt sei in diesem Zusammenhang, dass aus meiner Sicht die (längerfristig angestrebte) Vollbesteuerung von Renten im Rahmen der „nachgelagerten Besteuerung“ keinesfalls zwingend ist, vielmehr Differenzierungen zwischen verschiedenen Formen der Altersvorsorge konzeptionell begründbar sind. Vgl. dazu Winfried Schmähl, Steuerliche Behandlung von Altersvorsorge und Alterseinkünften, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg. (2003), S. 22-29. Verteilungspolitisch relevant ist auch, dass künftig an die Stelle eines relativen und damit dynamischen Freibetrags (wie ihn ein Ertragsanteil darstellt) ein in absoluter Höhe fixierter und damit statischer Freibetrag tritt.

(12) Die Forderung, Sicherungsniveaus explizit als Ziel zu benennen, heißt nicht, die Finanzierung (oder auch das Verhältnis zwischen Finanzierungsbeitrag und Leistung) unberücksichtigt zu lassen. Allerdings ist die alleinige Fixierung auf ein Beitragsziel ökonomisch wie politisch als Grundlage für Entscheidungen über soziale Sicherung unangemessen. Die Akzeptanz von Abgaben hängt nicht zuletzt davon ab, welche Gegenleistung erwartet wird und wie „sicher“ diese eingeschätzt werden. Die Entwicklung der letzten Jahre hat deutlich gemacht, dass diese Erwartungssicherheit von vielen Seiten gezielt untergraben wurde. Spiegelt sich das in Umfragen wider, so wird daraus dann die Notwendigkeit einer weiteren Strukturänderung in der Alterssicherung abgeleitet: Man müsse verstärkt von der Umlagefinanzierung zu über Kapitalmärkte abgewickelten Formen der sozialen Sicherung übergehen – als ob dies a priori bereits mehr Sicherheit erwarten ließe. Dabei bleiben die Folgen für die Absicherung im Alter und die im Zweifel deutlich zunehmende Einkommensungleichheit in aller Regel ausgeblendet.

(13) Alterssicherung wird in einer deutlich alternden Bevölkerung teurer, unabhängig von der Art des Finanzierungsverfahrens (Umlage- oder Kapitalfundierung). Die Tatsache, dass Alterssicherung teurer wird, dient aber vor allem als Begründung für die Forderung, die Beiträge in der GRV dürften ein bestimmtes Niveau nicht übersteigen. Da mit der „Deckelung“ des Beitrags im umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherungssystem aber in einer alternden Bevölkerung eine Reduzierung des Absicherungsniveaus verbunden ist, folgt daraus, dass dann – soll ein bestimmtes Sicherungsniveau im Alter realisiert werden –, höhere Abführungen für kapitalfundierte Formen erforderlich sind. D.h. also, dass die Versicherten nicht entlastet, sondern – angesichts von Übergangskosten bei partiellem Wechsel des Finanzierungsverfahrens – sogar über längere Zeit zusätzlich belastet werden.

Der entscheidende Aspekt, der hinter der Fokussierung auf das Beitragssatz-Ziel in der GRV steht, ist also **nicht** die Höhe der Vorsorgeaufwendungen **für die Versicherten, sondern** die Höhe der **Arbeitgeberbeiträge** als Teil der Lohn(neben)kosten. Wenn dies allerdings der zentrale Aspekt ist, dann ist darauf zu verweisen, dass seit langem die Möglichkeit besteht, eine **spürbare Senkung der Arbeitgeberzahlungen** dadurch zu erreichen, dass Ausgaben in der Sozialversicherung – auch in der Rentenversicherung – dem jeweiligen Aufgabenzweck adäquat finanziert werden. D.h. dass Maßnahmen der (interpersonellen) Umverteilung, die über die Sozialversicherung abgewickelt werden, in höherem Maße aus dem Steueraufkommen und nicht aus lohnbezogenen (lohnkostenerhöhenden) Beiträgen finanziert werden. Das Lohnkostenargument wird jedoch allein herangezogen, um Reduzierungen des Leistungsniveaus in der GRV zu fordern bzw. zu begründen – was dann wiederum zusätzliche kapitalfundierte Vorsorge zum Ersatz der reduzierten umlagefinanzierten Leistungen notwendig macht.

(14) In der Öffentlichkeit sind Überlegungen aus Regierungskreisen bekannt geworden, zusätzliche **Maßnahmen zugunsten Kindererziehender** durch eine Reduzierung von Leistungen für Hinterbliebene zu finanzieren. Leistungen zugunsten Kindererziehender werden allerdings unstrittig als familienpolitische Leistungen angesehen und sind aufgabenadäquat aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren (was bei den Kindererziehungszeiten auch erfolgt). Wenn nun Mittel der Hinterbliebenenversorgung für Leistungen an Kindererziehende eingesetzt werden sollen, so macht das deutlich, dass offenbar auch in Regierungskreisen die Hinterbliebenenrenten als Maßnahme der interpersonellen Umverteilung gesehen werden. Allerdings wäre dann hieraus die Folgerung zu ziehen, dass zumindest stufenweise Hinterbliebenenrenten aus allgemeinen Haushaltsmitteln und nicht – wie gegenwärtig – überwie-

gend aus lohnbezogenen Beiträgen zu finanzieren sind.⁷ Damit könnten auch die Lohnnebenkosten (über geringere Arbeitgeberbeiträge) spürbar gesenkt werden.

(15) Daraus folgt: Es wäre **ohne eine Erhöhung der Beitragssätze** – also auch der Arbeitgeberzahlungen – über das derzeit politisch postulierte Maß hinaus ein Sicherungsniveau in der GRV zu realisieren, das tatsächlich für langjährig Versicherte deutlich über dem Niveau der bedarfsorientierten Grundsicherung läge und **ein Aufrechterhalten des lohn- und beitragsbezogenen GRV-Systems erlaubte**.

Dies macht deutlich, dass es entgegen der dem Gesetzentwurf zugrundeliegenden Auffassung durchaus **Alternativen** zu der dort gewählten Strategie der weiteren tiefgreifenden Leistungsreduktion in der GRV gibt.

ÄNDERUNGEN DER RENTENFORMEL MIT DER KONSEQUENZ WEITERER NIVEAUSENKUNGEN

(16) Einfügung eines „**Nachhaltigkeitsfaktors**“ in die Rentenformel (§ 68 Abs. 4). Dieser Faktor dient ausschließlich dazu, den Anstieg der individuellen Rentenzahlungen und der Rentenausgaben „nachhaltig“ zu reduzieren. Für den Faktor wird zwar eine inhaltliche Begründung geliefert (er berücksichtige die Veränderung des Rentnerquotienten, für dessen Entwicklung viele Faktoren maßgebend sind). Betrachtet man jedoch die Formel, so zeigt sich, dass diese Begründung eher als ein „Verkaufsargument“ anzusehen ist. Denn die Wirkung des Faktors wird maßgebend bestimmt durch einen Gewichtungsfaktor. Er wird im Gesetz mit 0,25 spezifiziert und dient allein dazu, den vorgegebenen Beitragssatz in der GRV (z.B): 22% im Jahre 2030) unter Berücksichtigung der sonstigen zugrunde gelegten Annahmen zu erreichen. Dieser Gewichtungsfaktor ist also eine reine Steuerungsgröße. Man hätte folglich auch mit nahezu beliebig anders definierten Faktoren das gleiche Ergebnis mit einem jeweils anderen Gewichtungsfaktor erreichen können. (Nur um die Beliebigkeit zu illustrieren, so könnte die Einhaltung des Beitragsziels auch auf der Basis eines Faktors erfolgen, der auf der Zahl von Geburten oder von Störchen basiert.)

Der neue – von der Nachhaltigkeitskommission Nachhaltigkeitsfaktor getaufte – Faktor ist also gleichermaßen manipulationsanfällig wie der „Altersvorsorgeanteil“, der 2001 in die Formel eingeführt wurde und dort erhalten bleibt. Er wird aber (entgegen früher erfolgten Beratervorschlägen) nicht über die 4 Prozent hinaus angehoben – wohl wegen des Auseinanderklaffens von „gewünschter“ und bislang tatsächlich erfolgter privater Vorsorge.⁸

(17) Neue **Fortschreibungsformel für das Arbeitsentgelt** bei der Ermittlung des „aktuellen Rentenwerts“ (§ 68, Abs. 2 und 7)

Es ist vorgesehen, die Lohnkomponente im Zusammenhang mit der Fortschreibung des „aktuellen Rentenwerts“ (des dynamischen Faktors in der Rentenformel) nicht mehr auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes (Bruttolohn-

⁷ Dieser vom Verfasser seit langem vertretenen Auffassung folgte inzwischen auch ein Teil der vom Bundestag eingesetzten Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“ Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“, Bundestags-Drucksache 14/8800 vom 28.3.2002.

⁸ Darüber hinaus wird der Bruch in der Rentenformel, der 2001 in der Formel für die Zeit nach 2009 angelegt war (weil dann der Wert 100, von dem der Altersvorsorgeanteil und der jeweilige Beitragssatz zur GRV abgezogen wird, durch 90 ersetzt werden sollte) nun im Zuge der weiteren „Ergänzung“ der Formel beseitigt. Auf Nachteile, die mit der 2001 gewählten Regelung verbunden waren, hatte ich in meiner Stellungnahme zur seinerzeitigen Anhörung deutlich hingewiesen. Eine Veröffentlichung der Stellungnahme erfolgte in Winfried Schmähl, Plädoyer für eine einheitliche und verständliche Rentenformel, in: Sozialer Fortschritt, 50. Jg., Heft 1, Januar 2001, S. 1-5.

und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer) zu ermitteln, sondern zusätzlich Daten der Versicherungsträger u.a. über das den Pflichtbeiträgen zugrundeliegende Bruttoentgelt heranzuziehen. Dieses Anliegen ist angesichts z.T. beträchtlicher Differenzen zwischen der Entwicklung der Gesamtrechnungsinformationen und den für die Einnahmentwicklung maßgebenden Daten der versicherungspflichtigen Entgelte im Prinzip zu begrüßen. Auf die Diskrepanzen hatte ich bereits 1984 hingewiesen und vorgeschlagen, „die Fortschreibung des Durchschnittsentgelts ... auf statistische Informationen über die versicherten Arbeitnehmer zu stützen und von den bisher dazu (ersatzweise) verwendeten Durchschnittsangaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abzugehen.“⁹

Allerdings wird bei der konkreten Umsetzung im Gesetzentwurf nicht unmittelbar auf Versicherungsdaten zurückgegriffen, sondern von den bisherigen Ausgangsdaten des Statistischen Bundesamtes in einem nicht ohne weiteres einsichtigen Rechenprozess ein Korrekturfaktor ermittelt. Außerdem werden unterschiedliche Datenquellen bei der Ermittlung der Arbeitsentgelte einerseits, der Zahl der Beitragspflichtigen andererseits (um die Durchschnittsentgelte zu errechnen) verwendet. Auch diese Wahl ist nicht unmittelbar verständlich.

Der Eindruck drängt sich auf, dass dieses komplizierte Verfahren gewählt wurde, um die Ausgangsformulierung „Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer“ in § 68 formal nicht zu ändern, obgleich inhaltlich eine Änderung vorgenommen wird.

Im Unterschied zur Formel für den aktuellen Rentenwert (§ 68 Abs. 5), die explizit ins Gesetz aufgenommen wurde, fehlt eine solche unmittelbar nachvollziehbare Formel für die Entwicklung der Lohngröße (im Gesetz als BE bezeichnet).

(18) Durch die Neuformulierung des Fortschreibungsfaktors für die Lohnkomponente in der Rentenformel wirken sich nun auch Änderungen im Ausmaß der **Entgeltumwandlung** auf die **Rentenanpassung** aus. Eine (stärkere) Nutzung dieser Möglichkeit reduziert also nicht allein den individuellen, in der GRV erreichbaren Entgeltpunkt und die Beitragseinnahmen der GRV (wie auch anderer Sozialversicherungsträger), sondern senkt jetzt auch den aktuellen Rentenwert für alle derzeitigen und künftigen Rentner, also auch für solche Versicherte, die diese Möglichkeit der Entgeltumwandlung nie nutzen konnten.

Hier wird also das Niveau der GRV durch die Rentenformel zusätzlich reduziert – neben der Berücksichtigung des Altersvorsorgeanteils und des neuen Nachhaltigkeitsfaktors.

(19) Offen bleibt noch, ob diese Neudefinition der Lohnkomponente auch Konsequenzen für die Definition des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts bei der Berechnung der Entgeltpunkte haben soll.

(20) Zur **Neuformulierung der Rücklagenvorschrift**

Die inzwischen auf ein als unzureichend anzusehendes Minimum reduzierte Mindestrücklage in der GRV führt dazu, dass bereits leichte Abweichungen zwischen den vorausgeschätzten und der Festlegung des Beitragssatzes zugrunde gelegten ökonomischen Annahmen sowie den tatsächlich realisierten Werten immer wieder Diskussionen über die Finanzierbarkeit der GRV zur Folge haben. Die permanente Diskussion über die Finanzierung der GRV (und die „Sicherheit“ der Renten) untergräbt immer weiter die Akzeptanz dieses Systems (was allerdings von manchen Akteuren aus verständlichem Interesse durchaus begrüßt wird).

⁹ Winfried Schmähl, Lohn- und beschäftigungsstatistische Grundlagen zur adäquaten Ermittlung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts in der Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 1984, S. 187-201, wiederabgedruckt in: W. Schmähl, Beiträge zur Reform der Rentenversicherung, Tübingen 1988, S. 126-143 (hier S. 143).

Trotz der Umbenennung der „Schwankungsreserve“ in „Nachhaltigkeitsrücklage“ bleibt es nach dem Entwurf der Regierung allerdings bei dem unzureichend niedrigen Wert der Mindestrücklage. Allein der obere Wert des Korridors, innerhalb dessen sich die Rücklage bewegen kann, soll auf 1,5 Monatsausgaben erhöht werden (bezeichnet wird dieser obere Wert nun – man beachte die Formulierung – als „Höchstnachhaltigkeitsrücklage“, § 158). Mit diesem dadurch geschaffenen „nachhaltig (!) ausreichenden Korridor“ – so die Gesetzesbegründung – seien die Voraussetzungen gegeben, dass die Rücklage ihre bisherige Funktion erfüllen könne. Um dies allerdings zu erreichen wäre **notwendig**, dass auch die **Mindestreserve spürbar angehoben** wird. Soll dies nicht durch Erhöhung des Beitragssatzes realisiert werden, wäre zumindest eine Regelung vorzusehen, dass bei sich verbessernder Finanzlage die Mindestreservenvorschrift allmählich erhöht wird (etwa auf 0,75 bis 1,0 Monatsausgaben). Eine ausreichend bemessene Rücklage und ein Korridor, innerhalb dessen die Rücklage schwanken kann, soll ja dazu dienen, eine Verstetigung in der Entwicklung des Beitragssatzes zu erreichen und der stets neu aufflammenden Diskussion über die „Tragfähigkeit“ der GRV mit entgegen zu wirken.

GESAMTBEURTEILUNG

(21) Die jetzt vorgesehenen Maßnahmen verstärken „nachhaltig“ die Tendenz zur Senkung des Sicherungsniveaus in der GRV.¹⁰ Damit geht eine „**nachhaltige**“ **Auszehrung und Transformation der GRV** einher, ohne dass diese Wirkung offen angesprochen wird. Denn die Folge der verschiedenen seit 2001 ergriffenen bzw. vorgesehenen Maßnahmen ist eine **schleichende Aushöhlung des lohn- und beitragsbezogenen gesetzlichen Rentenversicherungssystems**.

Folgt man den vom VDR vorgelegten Berechnungen,¹¹ nach denen das Nettorentenniveau eines Eck- oder Standardrentners (45 Entgeltpunkte), dessen Rente 2030 beginnt, auf 52,2 Prozent sinken würde, dann wären rd. **35 Entgeltpunkte** erforderlich, um eine Rente in Höhe der bedarfsorientierten Grundsicherung zu erhalten (wenn diese auch künftig auf dem derzeitigen relativen Niveau bleibt). D.h. ein Durchschnittsverdiener benötigt nicht – wie heute – etwa 26, sondern 35 Versicherungsjahre, um eine Rente zu erhalten, die der Armutsvermeidung dient. Wer unterdurchschnittlich verdient, benötigte entsprechend mehr an Versicherungsjahren.

Es ist somit absehbar, dass angesichts der Leistungsreduktionen wie auch sich ändernder Erwerbsbiographien ein **großer Teil von Versicherten** selbst nach langjähriger Beitragszahlung aus der gesetzlichen Rentenversicherung nur noch eine **Rente** wird erwarten können, die sich **kaum von dem unterscheidet, was ohne Vorleistungen aus bedürftigkeitsgeprüften Systemen erreichbar** ist, die ihre Funktion zur Armutsvermeidung erfüllen sollen. Dann wäre aber eine GRV – mit enger Beziehung zwischen Vorleistung und späterer Gegenleistung und der Aufgabe, zu einer Einkommensvervetigung im Lebensablauf beizutragen – ökonomisch und politisch nicht mehr aufrechtzuerhalten. Sie würde dann wohl abgelöst durch eine primär Armutsvermeidung anstrebende und stark umverteilend wirkende Basisrente. Diese stand am Beginn der deutschen Sozialversicherung **Ende des 19. Jahrhunderts**. Der Schritt dahin zurück wäre eine bemerkenswerte „Modernisierung“.

Diese Entwicklung wird zwar nicht durch eine Entscheidung für eine solche Systemtransformation eingeleitet – vielmehr wird dies gerade bestritten –, jedoch wird sie durch die Maßnahmen faktisch bewirkt.

¹⁰ Im Zusammenhang mit den Vorschlägen der „Nachhaltigkeitskommission“ hatte ich darauf hingewiesen, dass die dort vorgesehenen Vorschläge unter Berücksichtigung der steuerlichen Regelungen der Altersvorsorge und der Alterseinkünfte wie auch einer höheren Belastung von Rentnern durch Maßnahmen im Gesundheitswesen zu einem Netto-Eckrentenniveau bis unter 50 Prozent im Jahr 2030 für einen Zugangsrentner führen könnte. Würden die vorgesehenen Regelungen bereits heute gelten, so würde z.B. statt einer Rente von 1200 Euro nur eine solche von etwa 800 Euro gezahlt.

¹¹ Stellungnahme zum Entwurf des Alterseinkünftegesetzes für die Anhörung am 28.1.2004.