
**(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0459
vom 02.02.04**

15. Wahlperiode

**für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und
Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages
am 11. Februar 2004 in Berlin**

Berlin, 30. Januar 2004

A

Grundsätzliches / Handlungsbedarf

Der Gesetzentwurf eines „RV-Nachhaltigkeitsgesetzes“ wird seinem Namen nicht gerecht.

Das vorgesehene Beitragssatzziel von 22 Prozent in 2030 bedeutet gegenüber dem laufenden Jahr eine weitere Erhöhung des Beitragssatzes um 2,5 Prozentpunkte. Damit nehmen die Zwangsabgaben für die Arbeitnehmer sowie die gesetzlichen Personalzusatzkosten für die Betriebe auf Jahresbasis und in heutigem Geldwert um zusammen rund 22 Mrd. € zu. Hinzu kommen Zusatzbelastungen für die Steuerzahler durch die Kopplung des „Allgemeinen Bundeszuschusses“ an den – steigenden – Beitragssatz in Höhe von deutlich über 4 Mrd. €. Beides ist wachstums- und beschäftigungsfeindlich und gefährdet demzufolge im Widerspruch zum selbst gesetzten Anspruch die Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung.

Ziel einer nachhaltigen Rentenreform muss sein, den Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten zum einen baldmöglichst wieder auf deutlich unter 19 Prozent zu senken, und zum anderen langfristig auf unter 20 Prozent zu begrenzen, um noch höhere Beitragsbelastungen für Arbeitnehmer und Betriebe und damit negative Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung zu vermeiden.

Wesentliche Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen, fehlen im Gesetzentwurf. So sind zum Beispiel erneut keinerlei Reformen der Hinterbliebenenversorgung vorgesehen, obwohl auf diesen Bereich rund ein Fünftel aller Rentenausgaben entfallen, und obwohl hier durch sachgerechte strukturelle Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen und Anrechnungsmodalitäten der notwendige Beitragssatz langfristig um bis zu 2,0 Prozentpunkte gesenkt werden kann.

Auch wird auf eine weitere schrittweise Heraufsetzung der abschlagsfreien Regelaltersgrenze auf das 67. Lebensjahr verzichtet, obwohl sich dadurch der notwendige Beitragssatz langfristig deutlich verringern lässt. Dabei ist eine frühzeitige gesetzliche Festlegung auf eine solche Erhöhung der abschlagsfreien Regelaltersgrenze dringend erforderlich, damit die notwendigen Verhaltensänderungen in Richtung auf eine entsprechende Verlängerung der Lebensarbeitszeit bzw. Erwerbsbiografien baldmöglichst einsetzen. Außerdem darf nicht übersehen werden, dass eine Anhebung der abschlagsfreien Regelaltersgrenze ab 2011 – wie von der „Rürup-Kommission“ vorgeschlagen – aufgrund der damit verbundenen höheren Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt schon ab 2006 entlastende Wirkungen für die gesetzliche Rentenversicherung hätte.

Das zeigt, dass mit dem vorgesehenen Aufschub der Entscheidung über eine Heraufsetzung der abschlagsfreien Regelaltersgrenze auf das Jahr 2008, in dem die Bundesregierung einen „Bericht über die Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regelaltersgrenze“ vorlegen soll, auch kurzfristig bzw. bereits im übernächsten Jahr Entlastungspotenziale für die gesetzliche Rentenversicherung verloren gehen.

Dennoch: Auch wenn das im Gesetzentwurf vorgesehene Maßnahmenpaket nicht ausreicht, um die genannten bzw. unverzichtbaren Beitragssatzziele zu erreichen, sind die vorgesehenen Regelungen richtige und notwendige Maßnahmen zur Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung.

Dies gilt insbesondere für die vorgesehene Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel, obwohl die volle Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors leider durch parallele Änderungen der Rentenanpassungsformel und die Setzung zusätzlicher Randbedingungen gedämpft wird. Zu begrüßen ist vor allem auch die Streichung weiterer versicherungsfremder Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung durch den vorgesehenen Wegfall der Bewertung von Zeitung schulischer Ausbildung und der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten.

B

Einzelmaßnahmen

1. Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel

Der zusätzliche Einbau des – von der „Rürup-Kommission“ und der „Herzog-Kommission“ vorgeschlagenen – Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel ab 2005 zur Berücksichtigung des zunehmenden Rentner-Beitragszahler-Quotienten ist sachgerecht und unverzichtbar. Die BDA fordert schon seit vielen Jahren eine entsprechende Korrektur der Rentenanpassungsformel.

Der „Steuerungsparameter“ α ist mit 0,25 allerdings zu niedrig angesetzt, wenn auf weitere Ausgaben senkende Strukturreformen, die über den Gesetzentwurf hinaus gehen, verzichtet wird. In diesem Fall droht ein Beitragssatzanstieg auf 22 Prozent in 2030. Allein durch eine sachgerechte Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung kann der notwendige Beitragssatz bis dahin um bis zu 2,0 Prozentpunkte verringert werden. Die BDA hat hierzu konkrete Vorschläge vorgelegt. Die weitere schrittweise Anhebung der abschlagsfreien Regelaltersgrenze ab 2011 vom 65. auf das 67. Lebensjahr bringt nach der Konzeption der „Rürup-Kommission“ eine Entlastung von rund 0,6 Beitragssatzpunkten im Zieljahr 2030.

Hinzu kommt, dass die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors durch Niveausicherungsklauseln gedämpft werden soll. So ist zum einen vorgesehen, dass der aktuelle Rentenwert bei positiver Bruttolohn- und -gehaltsentwicklung durch die kumulative Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors und der anderen in der Rentenanpassungsformel enthaltenen Faktoren nicht unter den jeweiligen Vorjahreswert sinken darf. Zum anderen sollen die Rentenanpassungssätze in den neuen Bundesländern nicht unter den Rentenanpassungssätzen in den alten Bundesländern liegen dürfen. Wenn diese Niveausicherungsklauseln greifen, wirkt dies sowohl kurz- als auch langfristig Beitragssatz steigernd. Damit wird das ohnehin zu hohe Beitragssatzlimit von 22 Prozent in 2030 zusätzlich in Frage gestellt.

In diesem Zusammenhang ist auch zu sehen, dass der bisher – nach Auslaufen des „Altersvorsorgefaktors“ in 2010 – als „Dämpfungsfaktor“ in der Rentenanpassungsformel vorgesehene Wert von 90, von dem jeweils der durchschnittliche Beitragssatz und der Altersvorsorgeteil im Zähler und Nenner subtrahiert werden, durch den Wert 100 ersetzt werden soll. Damit wird die anpassungsdämpfende Wirkung des niedrigeren Wertes bzw. „Korrekturfaktors 90“ aufgehoben. Im Ergebnis bedeutet das eine weitere Beschneidung der Wirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors.

2. Orientierung der Rentenanpassungsformel an der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme

Die ab 2005 vorgesehene Ausrichtung der Rentenanpassung an der Entwicklung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer ist sachgerecht und sinnvoll.

Bei der bisherigen Orientierung an der Veränderung der „Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer“ gehen auch beitragsfreie Entgelte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze, beitragsfreie Entgeltumwandlungen und Entgelte für versicherungsfreie Beamte mit in die Berechnungsgrundlage ein. Das ist unlogisch und systemwidrig.

Je nach der konkreten künftigen Entwicklung der beitragspflichtigen bzw. der gesamten Bruttolohn- und -gehaltssumme fallen die Rentenanpassungen damit – im Vergleich zum geltenden Recht – leicht geringer oder höher aus, wobei mit Blick auf die bisherigen Entwicklungen eher mit einer dämpfenden Wirkung zu rechnen ist. Mit dem Wegfall der beitragsfreien Entgeltumwandlung nach 2008 ist allerdings – einmalig – mit einer genau entgegengesetzten Entwicklung zu rechnen. Hierdurch wird die Rentenanpassung in 2009 entsprechend höher ausfallen und damit den Beitragssatz nach oben treiben. Das ist neben dem unverzichtbaren Ziel, günstige Rahmenbedingungen für den Auf- und Ausbau der Kapital gedeckten Altersvorsorge zu schaffen bzw. zu erhalten ein weiterer Grund für die Beibehaltung der beitragsfreien Entgeltumwandlung auch über das Jahr 2008 hinaus.

3. Anhebung des Mindestalters für den Bezug einer Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit

Im Gesetzentwurf fehlt ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Anhebung aller abschlagsfreien Altersgrenzen parallel zur weiteren Entwicklung der ferneren Lebenserwartung. Die geplante isolierte Heraufsetzung des Mindestalters für den Bezug einer Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit ist hierzu keine Alternative.

Eine Heraufsetzung des faktischen Renteneintrittsalters bzw. der tatsächlichen Altersgrenzen findet als Maßnahme zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit bzw. zur Vermeidung falscher Frühverrentungsanreize grundsätzliche Unterstützung. Ein solcher Paradigmenwechsel ist vor allem mit Blick auf die demografische Entwicklung, das sich verringernde Erwerbspersonenpotenzial und die sich abzeichnenden Finanzprobleme in der gesetzlichen Rentenversicherung unverzichtbar.

Das geplante isolierte Anheben allein der Altersgrenzen für Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit kann schon deshalb zu keiner spürbaren Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters führen, weil diese Rentenarten zuletzt nur 15,5 Prozent aller Rentenzugänge ausmachten. Zudem würde sie auch lediglich für drei Jahrgänge in vollem Umfang gelten bzw. Wirkung haben. Die zwischen Anfang 2006 und Ende 2008 vorgesehene schrittweise Mindestaltersgrenzenanhebung vom 60. auf das 63. Lebensjahr passt darüber hinaus nicht zu den anderen Altersgrenzenregelungen im SGB VI (Fortgeltung des Mindestalters 60 Jahre für Frauen bis 2011 bzw. des Mindestalters 62 Jahre für langjährig Versicherte ab 2011).

Daneben ist zu beachten, dass die gesetzliche Rentenversicherung durch Maßnahmen, die allein auf einen Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters zielen, finanziell nicht entlastet werden kann, denn wegen der geltenden versicherungsmathematischen Abschläge ist der vorzeitige Rentenbezug – über die gesamte Rentenbezugszeit gesehen – kostenneutral.

Besser wäre deshalb, – entsprechend den auch von der BDA geteilten Vorschlägen der „Rürup-Kommission“ – die abschlagsfreie Altersgrenze für alle Versichertengruppen ab 2011 schrittweise vom 65. auf das 67. Lebensjahr anzuheben und die Mindestaltersgrenzen für den vorzeitigen Rentenbezug damit mit Wirkung ab 2006 heraufzusetzen. Das vermeidet Ungleichbehandlungen, entlastet die gesetzliche Rentenversicherung bzw. Beitragszahler und gibt den betroffenen Arbeitnehmern und Betrieben – wenn hierüber frühzeitig entschieden wird – genügend Zeitvorlauf zur Anpassung der Lebens- bzw. Personalplanung.

Um den vorzeitigen Rentenbezug wirksam zu beschränken, ist außerdem eine Anhebung der Abschläge von derzeit 0,3 Prozent auf 0,5 Prozent je Monat vorgezogener Rente erforderlich. Damit werden zum einen Vorfinanzierungskosten bei den Rentenversicherungsträgern vermieden und zum anderen eindeutige Signale und Anreize für Arbeitnehmer und Betriebe zur notwendigen Verlängerung der Lebensarbeitszeit gesetzt.

4. Wegfall der Bewertung von Zeiten schulischer Ausbildung

Mit der schrittweisen Streichung der Renten erhöhenden beitragsfreien Bewertung von – derzeit – 3 Jahren schulischer Ausbildung von Anfang 2005 bis Ende 2008 wird in der gesetzlichen Rentenversicherung das fundamentale Äquivalenzprinzip von Leistung und Gegenleistung gestärkt.

Das geltende Recht stellt für die gesetzliche Rentenversicherung eine versicherungsfremde Leistung dar und steht im Widerspruch zum Grundprinzip der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente. Es hat zudem ein nicht vertretbares Privileg für Höherqualifizierte zur Folge.

Eine ersatzlose Streichung ist zur Entlastung der Beitragszahler und – vor allem auch vor dem Hintergrund der mit der demografischen Entwicklung verbundenen Belastungen – zur Begrenzung des Beitragssatzes unverzichtbar.

Die vorgesehenen Ausnahmeregelungen für die schulische Ausbildung an Fachhochschulen und die Teilnahme an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen stellen aber weiterhin Fremdkörper dar. Auch für diese Zeiten und Fälle sollte auf eine beitragsfreie Bewertung bzw. Anrechnung ganz verzichtet bzw. – ggf. mit längeren Übergangsfristen – die weitere Anwendung des geltenden Rechts zeitlich begrenzt werden.

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

Die von Anfang 2005 bis Ende 2008 geplante schrittweise Abschaffung der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten stärkt das fundamentale Äquivalenzprinzip von Leistung und Gegenleistung in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Auch hier stellt das geltende Recht eine versicherungsfremde Leistung der gesetzlichen Rentenversicherung dar, die dem Grundprinzip der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente widerspricht. Der Wegfall dieser Leistung ist mit Blick auf die hohe Belastung der Beitragszahler mit Zwangsabgaben und notwendige Begrenzung des Beitragssatzes ohne Alternative. Folgerichtig wäre allerdings gewesen, ebenso bei den beruflichen Ausbildungszeiten auf eine pauschale Höherbewertung der ersten 36 Monate mit Pflichtbeitragszeiten zu verzichten bzw. – ggf. mit längeren Übergangsfristen – auch hier das Äquivalenzprinzip voll zur Geltung kommen zu lassen.

Inkonsequent ist zudem, die pauschale Höherbewertung bei sozialen Härtefällen, wie beispielsweise Frühinvalidität oder frühem Tod, beizubehalten. Zumindest sollte auch hier eine Übergangsregelung getroffen werden, welche die weitere Anwendung des geltenden Rechts zeitlich begrenzt.

6. Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage

Der geplanten Anhebung des oberen Zielwertes der Schwankungsreserve, deren unterer Zielwert durch das „Zweite SGB VI-Änderungsgesetz“ auf 0,2 Monatsausgaben ab 2004 gesenkt worden ist, von 0,7 auf 1,5 Monatsausgaben kann grundsätzlich zugestimmt werden.

Auf diese Weise wird es möglich, konjunkturellen Schwankungen bzw. hierdurch bedingten Schwankungen bei den Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung beitragssatzneutral entgegenzuwirken.

Das Auffüllen der tatsächlichen Schwankungsreserve auf den – höheren – oberen Zielwert darf allerdings zum einen nicht durch Beitragssatzerhöhungen erfolgen. Das wäre wachstums- sowie beschäftigungsfeindlich und würde die Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung – entgegen der mit dieser Maßnahme verfolgten Intention – nachhaltig schmälern.

Zum anderen macht eine solche Maßnahme – Aufstockung der Schwankungsreserve bzw. Schaffung einer Nachhaltigkeitsrücklage – nur dann Sinn, wenn die Ausgaben und Beitragssatz dämpfende Wirkung des neu in die Rentenanpassungsformel aufgenommenen Nachhaltigkeitsfaktors nicht durch „Rentenniveausicherungsklauseln“ von vornherein beschnitten wird. Nach dem jetzigen Gesetzentwurf würde die Nachhaltigkeitsrücklage aber gerade dann benötigt, wenn der Nachhaltigkeitsfaktor aufgrund der vorgesehenen Ausnahmeregelungen durch die „Rentenniveausicherungsklauseln“ nicht greift. Mit anderen Worten: Die Nachhaltigkeitsrücklage würde gerade für den Fall aufgebaut, dass der Nachhaltigkeitsfaktor nicht greifen soll. Mit den „Rentenniveausicherungsklauseln“ wird demzufolge die übergeordnete Zielsetzung, durch eine Nachhaltigkeitsrücklage konjunkturell bedingten Mindereinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung beitragssatzneutral entgegenzuwirken wäre, ad absurdum geführt.

- - -