

**(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0483
vom 11.02.04

15. Wahlperiode**

10.02.2004

Stellungnahme

des dbb beamtenbund und tarifunion

**zum Entwurf eines Gesetzes
zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen
der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)
- BT-Drs. 15/2149 -**

A Grundsatzpositionen des dbb

Der dbb beamtenbund und tarifunion ist der Auffassung, dass sich die gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden unterschiedlichen Alterssicherungssysteme in der Vergangenheit grundsätzlich bewährt haben. Dies gilt neben der gesetzlichen Rentenversicherung auch für das beamtenrechtliche Versorgungssystem und die Betriebsrentensysteme im öffentlichen Dienst.

Das System der gesetzlichen Rentenversicherung muss weiterhin auf den Prinzipien der Solidargemeinschaft, der Lohn- und Beitragsbezogenheit, dem Umlageverfahren sowie der paritätischen Beitragsfinanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber basieren.

Die aktuellen finanziellen Probleme in der gesetzlichen Rentenversicherung basieren auf der anhaltend schlechten konjunkturellen Lage sowie der auch daraus resultierenden hohen und dauernden Arbeitslosigkeit. Durch Arbeitslosigkeit sinkt die Zahl der Beitragszahler. Gleichzeitig steigt die Zahl der Leistungsempfänger, beispielsweise durch eine hohe Zahl von Frühverrentungen. Unter dem Aspekt der langfristigen Sicherung der gesetzlichen Rentenversicherung muss entschieden darauf hingewirkt werden, die Zahl der Arbeitsplätze durch geeignete arbeitsmarktpolitische Instrumente nachhaltig zu erhöhen. In wie weit die Hartz-Gesetze hierzu beitragen, bleibt abzuwarten.

Mittel- und langfristig steht die Rentenversicherung vor der Herausforderung des demographischen Wandels. Die für die kommenden Jahrzehnte prognostizierte niedrige Geburtenrate bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung führt zu zusätzlichen Belastungen des umlagefinanzierten Rentenversicherungssystems.

Eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, die darauf abzielt, diese dauerhaft zu stabilisieren und finanzierbar zu halten, muss den sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Sie darf nicht versuchen, Finanzierungsprobleme der Rente allein durch Leistungskürzungen oder allein durch Beitragserhöhungen zu lösen. Änderungen in diesem Bereich müssen - soweit erforderlich - so gestaltet werden, dass die daraus resultierenden Belastungen möglichst gerecht auf Beitragszahler und Rentenbezieher verteilt werden. Dabei darf die Zielsetzung der gesetzlichen Rentenversicherung, die materielle Sicherung der Menschen im Alter zu gewährleisten, nicht aus dem Blick verloren werden.

Wichtige Grundlage für die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung ist eine nachhaltige und konsistente Politik in diesem Zweig der Sozialversicherung. In kurzem zeitlichen Abstand aufeinander folgende und unkoordinierte gesetzliche Neuregelungen zerstören auf Dauer das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung. So ist allein in dem kurzen Zeitraum nach der „großen“ Rentenreform 2001 eine Reihe von Neuregelungen (Gesetz zur Bestimmung der Schwankungsreserve, Beitragssatzsicherungsgesetz) erfolgt, die allenfalls geeignet waren, kurzfristig die Finanzierung der laufenden Renten sicherzustellen.

In einer Reihe mit den genannten Gesetzen steht das Zweite und Dritte Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze. Zwar ist das mit beiden Gesetzen verfolgte Ziel, den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2004 stabil zu halten, grundsätzlich zu begrüßen. Auch die Rückgängigmachung der Kürzung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung ist vor diesem Hintergrund sinnvoll. Außerordentlich problematisch ist hingegen die kurzfristige Absenkung der Renten um 0,85 Prozent durch die vollständige Tragung des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner ab 1. April 2004. Im Zusammenspiel mit dem Ausfall der Rentenanpassung sowie der Erhöhung der Krankenkassenbeiträge auf Versorgungsbezüge führt dies für das Jahr 2004 jedenfalls zu einer Verringerung der Rentenzahlungsbeträge. Dies trifft die Rentner hart und unvorbereitet.

Auch die mit dem Alterseinkünftegesetz ab dem Jahr 2005 geplante stärkere Besteuerung der Renten und die mit dem selben Gesetz erfolgende Abschaffung der Niveausicherungsklausel im SGB VI sorgen für Verunsicherungen der Rentnerinnen und Rentner.

Die gesetzliche Rentenversicherung darf nicht weiter Objekt kurzfristiger, aktionistischer Eingriffe sein.

Der Referentenentwurf des RV-Nachhaltigkeitgesetzes sah vor, die jährliche Rentenanpassung auf den 1. Januar jedes Jahres festzusetzen. Der dbb begrüßt ausdrücklich, dass diese Neuregelung im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht mehr enthalten ist. Die Festsetzung des Termins der Rentenanpassung auf den 1. Januar hätte dazu führen können, dass neben der Null- bzw. Minusrunde im Jahr 2004 auch im Jahr 2005 keine bzw. eine nur sehr geringe Anhebung der Renten erfolgt wäre.

B Bewertung des Entwurfs

1. Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors

Der Entwurf sieht die Aufnahme eines „Nachhaltigkeitsfaktors“ in die Rentenanpassungsformel vor. Dieser berücksichtigt die Veränderung der Relation von Rentenbeziehern zu Beitragszahlern. Im Ergebnis wird der Nachhaltigkeitsfaktor den Anstieg der Renten in Zukunft dämpfen und damit die Beitragszahler entlasten. Das Bruttostandardrentenniveau wird nach der Neuregelung im Jahr 2030 bei ca. 40 Prozent liegen.

Der dbb gibt zu bedenken, dass diese weitere Absenkung des Rentenniveaus auf 40 Prozent für viele geringverdienende Menschen - insbesondere Frauen - dazu führen wird, dass diese - trotz jahrzehntelanger Beitragszahlung - auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen sein werden. Die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors - insbesondere auf Rentnerinnen und Rentner mit zuvor geringem Erwerbseinkommen - sollte nochmals sorgfältig geprüft werden. Die gesetzliche Rente muss auch für diese Menschen nach wie vor eine ausreichende materielle Sicherung im Alter gewährleisten.

Gleichwohl ist anzuerkennen, dass der demographische Wandel zu steigenden Beitragslasten führen wird. Insoweit ist die Berücksichtigung des sich verändernden Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentnern in der Rentenanpassungsformel sachgerecht.

2. Orientierung der Rentenanpassung an der Entwicklung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme

Bisher erfolgt die Rentenanpassung unter Berücksichtigung der Veränderung der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes. Damit hat u. a. auch die Entwicklung der Entgelte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze sowie der Bezüge der Beamten Auswirkungen auf die Höhe der Rentenanpassung. Künftig soll die Rentenanpassung entsprechend der Entwicklung des Versichertenentgelts erfolgen, bei dem auf die Entwicklung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld abgestellt wird.

Die zukünftige Berücksichtigung der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte bei den Rentenanpassungen führt zu einem stärkeren Bezug auf die tatsächliche Entgeltentwicklung im Bereich der rentenversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Regelung führt neben einer Abkoppelung von den über der Beitragsbemessungsgrenze liegenden Entgelten auch dazu, dass die Entwicklung der Beamtenbezüge - die mit den Renten tatsächlich nichts zu tun haben - nicht mehr berücksichtigt wird. Sie erscheint daher sachgemäß.

3. Anhebung des Renteneintrittsalters

Mit dem Gesetzentwurf sollen Anreize zur Frühverrentung vermindert und das tatsächliche Renteneintrittsalter erhöht werden. Die Altersgrenze für die frühest mögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit wird in Monatsschritten von 60 auf 63 Jahre ab 2006 bis 2008 angehoben.

Auch der dbb sieht eine Hauptursache für die Finanznöte in der Frühverrentungspraxis, dem Vorruhestand und der Personalverjüngung zu Lasten der Rentenkassen durch Arbeitgeber in Industrie, Handel und Dienstleistungsunternehmen sowie durch die öffentliche Hand. Dem gilt es entgegen zu steuern.

Die vorgesehene Anhebung des Renteneintrittsalters bei Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit kann hierzu allenfalls in geringem Maße beitragen.

Die Ausweitung der Vertrauensschutzregelung gegenüber der im Referententwurf vorgesehenen Vorschrift ist zu begrüßen und entspricht einer Forderung des dbb.

Grundsätzlich ebenfalls zu begrüßen ist die Tatsache, dass die Bundesregierung in ihren Eckpunkten für die Weiterentwicklung der Rentenreform des Jahres 2001 und zur Stabilisierung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung zunächst von einer Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre abgesehen hat und dies auch im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht verfolgt wird. Stattdessen sieht der Entwurf vor, dass die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu berichten und eine Einschätzung darüber abzugeben hat, ob zur langfristigen Dämpfung des Beitragssatzanstiegs eine Anhebung der Regelaltersgrenze erforderlich und unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer vertretbar erscheint.

Der dbb hält den Vorschlag der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre für problematisch. Das aktuelle durchschnittliche Rentenzugangsalter bei Altersrenten liegt mit ca. 62,7 Jahren deutlich unter der Regelaltersgrenze von 65 Jahren. Es erscheint insofern sinnvoll, dass tatsächliche Rentenzugangsalter dem gesetzlich vorgesehenen anzunähern. Dafür sind insbesondere verstärkte Maßnahmen zur Bekämpfung der Frühinvalidität durch die Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes notwendig. Zugleich muss die medizinische und berufliche Rehabilitation verstärkt gefördert werden, um Frühverrentungen und andere Folgen von berufsbedingten Erkrankungen zu vermeiden. Voraussetzung ist zudem eine

entsprechende Anzahl von altersgerechten Arbeitsplätzen.

Jedenfalls ist eine Anhebung der Altersgrenze angesichts der aktuellen Arbeitsmarktsituation mit 4,5 Mio. Arbeitslosen ausgeschlossen. Eine Anhebung des Rentenzugangsalters ab 2011 kann momentan noch nicht beurteilt werden. Diese Maßnahme kann nur vor dem Hintergrund der dann bestehenden Arbeitsmarktlage bewertet werden. Die Anhebung der gesetzlichen Regelaltersgrenze ist nur dann möglich, wenn zum Anhebungszeitpunkt die Arbeitsmarktsituation dies zulässt und die tatsächlichen Voraussetzungen für die Beschäftigung älterer Menschen sich in Bezug auf die betriebliche Personalpolitik sowie gezielte Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes entsprechend entwickelt haben.

4. Wegfall der bewerteten Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung

Mit einer vierjährigen Übergangsregelung sollen die bislang noch bis zu drei Jahre als Anrechnungszeiten bewerteten Zeiten der schulischen Ausbildung (Schule, Fachschule, Hochschule, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme) nach Vollendung des 17. Lebensjahres abgeschafft werden.

Damit findet eine Entwicklung ihren Abschluss, die mit der Absenkung der Anrechnungszeiten wegen schulischer Ausbildung von 13 auf 7 Jahre durch das Rentenreformgesetz 1992 begann und die mit der weiteren Verkürzung von 7 auf 3 Jahre durch das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz fortgesetzt wurde.

Gerade auch vor diesem Hintergrund lehnt der dbb die völlige Abschaffung der bewerteten Anrechnungszeiten wegen schulischer Ausbildung ab. Insoweit ist die weitere Anrechnung von Zeiten des Besuchs von Fachschulen oder berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zu begrüßen. Der Referentenentwurf hatte auch für diesen Bereich eine Abschaffung als bewertete Anrechnungszeit vorgesehen.

Mit der geplanten Abschaffung wird hingegen die weitergehende Ausbildung an Schulen oder Hochschulen unattraktiver gemacht. Dies ist angesichts der in Deutschland im internationalen Vergleich geringen Quote von Hochschulabsolventen problematisch. Auch nach Auffassung der Bundesregierung hat der Sozialstaat der Zukunft für alle Menschen Bildung in höchster Qualität bereit zu stellen. Nur so ist Teilhabe in einer Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft für alle möglich. Bildung und lebenslanges Lernen sind wichtige Voraussetzungen für Teilhabe. Bildung ist gleichzeitig ein Wettbewerbsfaktor. Gut ausgebildete Humanressourcen sind die Basis der deutschen Wirtschaft. Bildung stärkt die Effizienz moderner Gesellschaften. Der Investivcharakter von Bildungsausgaben muss stärker betont werden. Dieser Zielsetzung widerspricht die geplante Streichung der Anrechnungszeiten. Sie setzt ein falsches Signal.

Jedenfalls fordert der dbb, falls die bewerteten Anrechnungszeiten wegen schulischer Zeiten abgeschafft werden sollten, weitreichende Vertrauensschutzregelungen. Sinnvoll wäre eine Vertrauensschutzregelung, die wenigstens bereits jetzt absolvierte Zeiten schulischer Ausbildung auch über das Jahr 2004 hinaus als bewertete Anrechnungszeiten berücksichtigt.

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

Die pauschale Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten soll mit einer vierjährigen Übergangsregelung auf Zeiten einer tatsächlichen Berufsausbildung beschränkt werden.

Problematisch aus Sicht des dbb ist die vom Gesetzgeber dabei in Kauf genommene tendenzielle Benachteiligung von Frauen. Tatsächlich haben Frauen in der Vergangenheit seltener als Männer eine berufliche Ausbildung absolviert. Zudem ist die Familienarbeit - und damit Zeiten ohne eigene Beiträge in der Rentenversicherung - nach wie vor hauptsächlich Frauensache. Insofern sind gerade Frauen in besonderer Weise auch weiterhin darauf angewiesen, dass sämtliche möglichen Zeiten für die Rente anerkannt werden, damit eine ausreichende Alterssicherung gewährleistet werden kann.

6. Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage

Die bisherige Schwankungsreserve sollte Liquiditätsengpässe im Verlauf eines Jahres auffangen. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze wird die Mindestschwankungsreserve derzeit von 50 Prozent einer Monatsausgabe auf 20 Prozent einer Monatsausgabe abgesenkt, um den Anstieg des Beitragssatzes in der Rentenversicherung im Jahr 2004 zu verhindern. Die Mindestschwankungsreserve war bereits durch das Gesetz zur Bestimmung der Schwankungsreserve in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten vom 20. Dezember 2001 von 100 auf 80 Prozent und durch das Gesetz zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 23. Dezember 2002 weiter auf 50 Prozent einer Monatsausgabe abgesenkt worden. Angesichts dieser Entwicklung erscheint das Vorhaben, die Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage mit bis zu 1,5 Monatsausgaben umzuwandeln, eher wie ein frommer Wunsch. Gleichwohl unterstützt der dbb die vorgesehene Neuregelung.

7. Übertragung der Reform auf andere Alterssicherungssysteme

Ausweislich der Begründung des Entwurfs sollen die Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung in engem zeitlichen Zusammenhang wirkungsgleiche Maßnahmen in den anderen ganz oder überwiegend öffentlich finanzierten Alterssicherungssystemen zur Folge haben. Dies gilt auch für den Bereich der Beamtenversorgung.

Der dbb lehnt die Übertragung der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Maßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung ab.

Der dbb hat sich nie der Notwendigkeit verschlossen, bei sich ändernden wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen an notwendigen Weiterentwicklungen der Beamtenversorgung mitzuwirken. Die Beamten haben mit weitreichenden und schmerzhaften Beschränkungen ihrer eigenständigen Alterssicherung solidarisch zu einer Konsolidierung und Entlastung aller öffentlichen Haushalte im Interesse des Gemeinwohls beigetragen. Dies gesteht auch die Begründung des Entwurfs zu, in dem darauf hingewiesen wird, dass bereits eine Reihe von kostendämpfenden Maßnahmen und Konsequenzen für die Altersversorgung eingeleitet worden sind. In der Beamtenversorgung sind mit den Reformmaßnahmen 1997/1998 und 2001 systemimmanente Kürzungen vorgenommen worden, die nach allen Erkenntnissen die Beamtenversorgung in jeder Hinsicht auf eine finanziell gesicherte Grundlage gestellt haben. Es gibt daher keine tatsächlichen oder finanziellen Gründe, die eine erneute Übertragung von Veränderungen im Rentenrecht rechtfertigen könnten.

Insbesondere ist eine Übertragung nicht - entsprechend den politischen Grundfestlegungen der Regierungskoalition - mit einer „gleichmäßigen Entwicklung und Verbesserung der sozialen Sicherungssysteme“ begründbar, sondern hat eher fiskalische und populistische Gründe.

Die Beamtenversorgung ist - anders als die gesetzliche Rentenversicherung - Ausdruck der Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn gegenüber seinen Beamten. Sie ist eine Vollversorgung und einzige Säule der Alterssicherung des Beamten und seiner Familie. Jeder Eingriff in die Beamtenversorgung wirkt damit wesentlich stärker auf die Lebensverhältnisse der Versorgungsempfänger als dies bei anderen Betroffenen der Fall ist, die vielfach, im öffentlichen Dienst stets, noch Ansprüche aus betrieblicher Altersversorgung haben.

Der dbb weist darauf hin, dass nicht nur die Rentenempfänger durch die Verschiebung der Rentenanpassung auf das Jahr 2005 Einbußen erleiden. Durch Kürzung der jährlichen Sonderzuwendung im Jahr 2004 wird der durch das Bundesbesoldungs- und -Versorgungsanpassungsgesetz (BBVAnpG) 2003/2004 anerkannte Anspruch auf Versorgungserhöhung unterlaufen. Versorgungsempfänger erhalten im Jahr 2004 nicht eine Versorgungserhöhung von effektiv 0,92 Prozent, sondern erleiden einen realen Verlust von 1,9 Prozent.

Eine verzögerte Auszahlung - wie in der Rentenversicherung geplant - bringt lediglich einen einmaligen Zinsvorteil, gefährdet aber gleichzeitig den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation.

Eine Übertragung der Aberkennung von Ausbildungszeiten bei der Beamtenversorgung würde zudem zu weiteren Sonderopfern bei den Beamten führen, da der Verzicht auf die Anerkennung zu einer Verringerung der Versorgung von über 5 Prozentpunkten führt.