

# Prof. Dr. Diether Döring

(13) Ausschuss für Gesundheit  
und Soziale Sicherung  
Ausschussdrucksache  
0344  
vom 29.10.03  
  
15. Wahlperiode

## Schriftliche Stellungnahme

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages am Donnerstag, den 30.10.2003, 11.00 bis 14.00 Uhr.

Prof. Dr. Diether Döring

Ich beschränke mich in meiner schriftlichen Stellungnahme auf die Fragen des Rentenniveaus, des Ruhestandsalters sowie Finanzierungsaspekte.<sup>1</sup>

*1. Frage des sozialstaatlichen Niveauzieles in der Alterssicherung nach Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors*

Mit den Maßnahmen des AVmeG ist das „amtliche“ Absicherungsziel auf einlangfristiges Nettorentenniveau von mindestens 67 % nach 45 Versicherungsjahren reduziert worden. Dieses soll nach § 154 Abs. 3 SGB VI garantiert werden. Das Bruttorentenniveau läge dann bei etwa 42 %. Die geförderte bzw. steuerbegünstigte Zusatzvorsorge soll diese Reduktion kompensieren oder – idealerweise – überkompensieren. Dies ist im Prinzip bei tatsächlicher Beteiligung der Versicherungspflichtigen im Rahmen der Entgeltumwandlung bzw. der „Riester-Förderung“ nicht unrealistisch. Die Verwirklichung des von der „Rürup-Kommission“ vorgeschlagenen Nachhaltigkeitsfaktors<sup>2</sup> wird das Bruttorentenniveau nach 45 Versicherungsjahren bis 2030 voraussichtlich auf etwa 40 %, absenken. Es läge somit 2 % niedriger als nach dem AVmeG. Dies schließt de facto ein Fortgelten der im Rahmen der Alterssicherungsreform 2001 ausgehandelten Garantieklausel für das Nettoniveau aus. Die nettobezogene Garantieklausel gerät auch deshalb in Schwierigkeiten, da zunächst die Nettoentgelte durch schrittweise steuerliche Freistellung der Beiträge ansteigen (was formal zu niedrigeren Nettorentenniveaus führt) und auf längere Sicht infolge der schrittweisen Einbeziehung der Renten in die stärkere Besteuerung die Nettoniveaus für verschiedene Zugangsjahre verschieden ausfallen werden. Daraus folgt künftig, dass Zielgrößen nur noch brutto definiert werden können.

Entscheidend aus sozialpolitischer Sicht ist, dass eine Veränderung des Rentenanpassungsverfahrens entsprechend den Vorschlägen der „Rürup-Kommission“, indem in quasi „additiver“ Form auf die Reduktionsmaßnahmen des AVmG der vorgeschlagene Nachhaltigkeitsfaktor aufgesetzt wird, zu einem faktischen Verzicht auf ein Sicherungsziel für die gesetzliche Rente führt. Vorrang erhält das Ziel der Vermeidung von Beitragssatzsteigerungen. Faktisch beginnt

---

<sup>1</sup> Die folgende Stellungnahme greift auf eine in Vorbereitung befindliche Expertise für die Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn unter dem Titel „Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund“ zurück.

<sup>2</sup> Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin 2003, S. 97/97 und 103/104.

damit die bisherige Orientierung auf ein bestimmtes Absicherungsziel durch eine Systemvorstellung ersetzt zu werden, die tendenziell eher „beitragssatzdefiniert“ ist. Auch, wenn eine solche Akzentverschiebung in einer Situation mit großen ungelösten Beschäftigungs- und Finanzproblemen begreiflich ist, sollte doch erkannt werden, dass ein Teil des Sozialstaatscharakters der Alterssicherung verloren ginge, wenn tatsächlich dauerhaft auf die Definition eines Sicherungszieles völlig verzichtet würde.

Veränderungen beim Rentenniveau stellen stets ungewollt die Systemfrage. Auch ein lebensstandardorientiertes System wie das deutsche muss den Anspruchsberechtigten nach einer realistischerweise erreichbaren Erwerbszeit ein erkennbar über der Sozialhilfeschwelle liegendes Niveau bieten. Ansonsten verliert es seinen Sinn, so dass letztlich der Zwang zunimmt, auf ein ganz oder teilweise mindestsicherndes System zu setzen. Heute sind bereits etwa 30 Versicherungsjahre für Durchschnittsverdiener(innen) erforderlich, um aus dem Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. der sozialen Grundsicherung *relativ sicher* herauszukommen. Die Berechnungsergebnisse variieren naturgemäß mit den Annahmen über den Schwellenwert der Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. der sozialen Grundsicherung. Bei Zugrundelegung eines geringeren Entgelts des bzw. der Versicherten verlängert sich die Zeit entsprechend. Auf lange Sicht betrachtet, wird vom Inkrafttreten des AVmG bis 2030 der Weg zu einem sozialhilfe- bzw. grundsicherungsvermeidenden Niveau für jüngere Versicherte um überschlägig fünf Jahre länger. Die Anwendung des Nachhaltigkeitsfaktors verlängert diesen Weg bis 2030 voraussichtlich nochmals um grob eineinhalb Jahre. Wenn man bedenkt, dass eine „Normalerwerbsbiographie“ heute eher bei 40 als bei den „standardmäßig“ zugrundegelegten 45 Jahren liegt, wird klar, wie gering der Spielraum für niveaubezogene Veränderungen im heutigen System ist. Hier wird erneut deutlich, dass ein „leistungs- und beitragsgerecht“ ausgerichtetes System des deutschen Typs relativ gute *allgemeine* Leistungsniveaus angewiesen ist, wenn es unzureichende Ansprüche im Alter in größerer Zahl ausschließen soll. Hieraus können zwei mögliche Folgerungen gezogen werden: wird weiterhin am Prinzip der Freiwilligkeit der geförderten bzw. steuerbegünstigten Zusatzvorsorge festgehalten, müsste es eine neue auf das *Bruttoniveau* bezogene Zielsetzung geben, die nach einer *realistischen* Erwerbsdauer einen Lebensunterhalt oberhalb des Levels der Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. der sozialen Grundsicherung garantiert. Dabei helfen letztlich keine fiktiven Zeitvorstellungen für die Dauer der Erwerbszeit, die von der Masse der Erwerbstätigen nicht erreichbar sind. Vor dem Hintergrund der Realitäten im Erwerbssystem und der verlängerten schulischen Voraussetzungen kann eine Erwerbszeit, die Voraussetzung eines sicher oberhalb der sozialen Grundsicherung liegenden Absicherungsniveaus ist, allenfalls bei 40 Jahren liegen. Berechnet man auf Grundlage des AVmG sowie der zusätzlich nun vorgesehenen Maßnahmen (Verzicht auf die Anpassung 2004, Nachhaltigkeitsfaktor) die Ergebnisse für eine Erwerbszeit von 40 Jahren, so fällt das GRV-Bruttorentenniveau bis 2030 etwa auf das Niveau von eher basissichernd angelegten Systemen, wie in den Niederlanden und der Schweiz. Bei Entgelten unterhalb des Durchschnitts liegt dann das deutsche Ergebnis vergleichsweise niedriger.<sup>3</sup>

Ein anderer Ausweg für die Sozialstaatspolitik könnte hier u. U. in der Definition eines langfristig angelegten *gemeinsamen* Sicherungszieles für die 1. und 2. Säule liegen, logischerweise verbunden mit einem „gespaltenen“ Obligatorium. Eine zwar langfristig abgesenkte, aber mit einem klaren Leistungsziel versehene GRV-Komponente und eine kompensatorisch angelegte Zusatzsicherungspflicht. Diese könnte auf ein definiertes Beitragsminimum beschränkt sein, das bei vorsichtigen Zinsannahmen für die Kompensation erforderlich wäre.

---

<sup>3</sup> Modellberechnungen D. Döring 2003 auf Basis des „average production worker“-Lohnes nach OECD-Kriterien (zur Methode vgl. D. Döring: Die Zukunft der Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg, Frankfurt a. M. (Suhrkamp) 2002

Eine solche Strategie entspräche weitgehend der Entwicklung in verschiedenen europäischen Nachbarländern. Sie könnte die Sozialstaatspolitik in bezug auf die GRV entlasten und würde Absicherungslücken langfristig konsequenter ausschließen als die bisherige Strategie. Sie sollte spätestens greifen, wenn es sich bis 2005 gezeigt hat, dass die überwältigende Mehrheit der Beschäftigten sich nicht kraft Einsicht entschieden hat, ausreichend vorzusorgen.<sup>4</sup> Die bestehenden Informationsdefizite, die Komplexität der derzeitigen Zusatzvorsorge, aber auch die chronische Überschätzung des GRV-Niveaus durch die Versicherten sprechen jedoch gegen ein solch positives Ergebnis. Hinzu kommt die schwache Einkommensentwicklung der letzten Jahre bei den abhängig Beschäftigten und die unsicheren Beschäftigungsaussichten, die die Bereitschaft für zusätzliche finanzielle Engagements mit kontinuierlicher Beitragszahlung bremsen. Zudem nimmt im Zuge der zu beobachtenden Zunahme der Erwerbseinkommensungleichheit - vermutlich auch langfristig - der Anteil niedriger bezahlter Jobs zu, die oft zu mangelnder Sparfähigkeit führen.

Für eine verpflichtende Strategie spricht auch die Tatsache, dass der mit dem AVmG eingeleitete Paradigmenwechsel hin zu einem stärkeren Ausbau kapitalgedeckter Vorsorge in Deutschland aus europäischer Sicht sehr spät kommt. Kapitalgedeckte Formen der Altersvorsorge brauchen jedoch Zeit, um Leistungsstärke zu gewinnen. Die „härteren“ demographischen Zeiten für die GRV kommen etwa ab 2010 und verschärfen sich nach 2020. Der späte Start des Paradigmenwechsels in Deutschland hin zu einer stärkeren Rolle der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge ist bei der Entscheidung zwischen der –im Grunde sympathischeren – Freiwilligkeit und der Verpflichtung zur Zusatzvorsorge zu bedenken.

## *2. Frage des künftigen Ruhestandsalters*

Ein Schlüsselmechanismus zur Erleichterung der Finanzierung der Alterssicherung, wenn unter demographischem Druck drastischere Leistungsreduktionen vermieden und/oder unerwünschte Beitragssatzsteigerungen abgefangen werden sollen, ist der Aufschub des Ruhestandsalters. Ein Jahr Aufschub „erspart“ dem Rentensystem etwa 0,8 Beitragspunkte<sup>5</sup>. Ein weiteres wesentliches Argument für diesen Ansatz ist die Erkenntnis, dass die über lange Zeit propagierte Strategie des „Generationenaustausches“, also der Erleichterung eines früheren Ausstiegs der Älteren zugunsten besserer Beschäftigungschancen der Jüngeren, als Konzept nahezu völlig gescheitert ist. Die Wiederbesetzungsraten „freigemachter“ Arbeitsplätze waren ausgesprochen dürftig. Der frühe Altersausstieg hat sich de facto zu einem „Volltreffer“ auf die Finanzierungslage der Rentenversicherung wie auf das gesamte sozialstaatliche System entwickelt. Interessanterweise haben heute nicht selten europäische Länder mit höherer Erwerbsbeteiligung in der Altersgruppe zwischen 60 und 64 günstigere Beschäftigungsverhältnisse bei jungen Erwerbstätigen, z. T. sogar verbunden mit einer höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen!<sup>6</sup> Gegenwärtig wird im wesentlichen der schon in den 90er Jahren installierte Altersgrenzaufschub fortgesetzt. Bis zum kommenden Jahr werden bis auf eine Sonderregelung für Schwerbehinderte und einige weitergeltende Besitzstandsregelungen alle Vorziehungsmöglichkeiten vor der Regelaltersgrenze 65 ohne Rentenabschläge eliminiert.

---

<sup>4</sup> Dafür spricht bisher wenig; vgl. u.a.: S. Dünn/St. Fasshauer: Ein Jahr Riesterrente, in: DRV 1 - 2/2003 v. Bruno-Zatocha/O. Tippelmann: Betriebliche Altersversorgung im Umbruch, in: DRV 1 - 2/2003; R. Schnabel/Institut für Altersvorsorge (DIA): Die geförderte Altersvorsorge – Top oder Flop? Köln 2003; Bertelsmann-Stiftung: Vorsorgereport – Private Alterssicherung in Deutschland, Gütersloh 2003; Befragungsergebnisse der Forschungsgruppe Wahlen zur Riester-Rente, in: FAZ vom 08.10.03.

<sup>5</sup> Eine Simulation (vgl. EU-Kommission : Reform challenges facing public pension systems: the impact of certain parametric reforms on pension expenditure, Brüssel 2002) ermittelt für Deutschland eine Reduktion der Rentenausgaben in Prozent des BIP von minus 0,7 pro Jahr des Aufschubs des *tatsächlichen* Rentenalters.

<sup>6</sup> D. Döring/L. Trabert (FEH): Generationenaustausch – Alterserwerbstätigkeit und die Beschäftigungslage junger Erwerbspersonen. Studie für die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf August 2003.

Die gegenwärtigen Abschläge in der deutschen GRV kompensieren den Vorteil des längeren Bezuges der Renten zum größeren Teil. Von den Abschlägen geht bereits eine spürbarere Bremswirkung auf die Inanspruchnahme von Frühverrentungsregelungen aus. Das Problem ist jedoch, dass vom Arbeitsmarkt gegenwärtig keine Unterstützung für den Aufschub kommt. Entscheidend für die bevorstehenden Jahre ist, dass zusätzlich zur Verringerung der materiellen Anreize in der Rentenbemessung eine *positive* Strategie zur Erhöhung der Beschäftigungschancen der älteren Erwerbstätigen durch qualifizierende, gesundheitsfördernde und tarifliche Maßnahmen eingeschlagen wird. Nicht zuletzt wird der Abbau von Senioritätskriterien in den Lohn- und Gehaltstarifen zugunsten eines stärker leistungs- und qualifikationsorientierten Schemas zu einer wichtigen Voraussetzung. Letztlich werden Ältere immer „schlechte Karten“ am Arbeitsmarkt haben, solange die Kosten für ihre Beschäftigung deutlich höher als für Jüngere mit gleicher Qualifikation liegen. Erschwerend kommt hinzu, dass bisher in Deutschland berufliche Weiterbildungsbestrebungen nach dem 50. Lebensjahr weitgehend abbrechen. Ein OECD-Länder bezogener Vergleich<sup>7</sup> demonstriert zudem die Tatsache, dass höhere Differenzierungsgrade auf dem Arbeitsmarkt mit starkem Teilzeitsektor die Erwerbsbeteiligung von Älteren deutlich begünstigen. Dies soll unterstreichen: Wichtig ist, dass der unvermeidbare Prozess einer schrittweisen Verlagerung des faktischen Rentenalters nicht ausschließlich über Rentenabschläge vorangetrieben wird; sondern, dass diese für die Erwerbstätigen deutlich erkennbar von einer *positiven* Strategie zur Erhöhung der Beschäftigungschancen Älterer begleitet werden. Die starke Abneigung in der Bevölkerung<sup>8</sup> gegen eine künftige schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 ist nach meiner Einschätzung vor allem dadurch zu erklären, dass die Menschen diese Vorschläge vorwiegend mit Blick auf die dann bei gleichem persönlichen Ausstiegalter ansteigenden Rentenabschläge bewerten; zugleich aber heute positive Wirkungen einer chancenorientierten Strategie für Ältere kaum zu erkennen sind. Auch das Verhalten der Unternehmen hat sich trotz mancher Lippenbekenntnisse wenig verändert. Neben einem Einstellungswandel in den Köpfen von Arbeitgebern und Beschäftigten und den eben angesprochenen unterstützenden Maßnahmen werden große Fortschritte beim faktischen Ruhestandsalter nicht ohne einen Anstieg der allgemeinen Beschäftigungslage erreichbar sein.

### *3. Aspekte der Rentenfinanzierung/Stabilitätsorientierte Strategie*

Jede verantwortliche Sozialstaatspolitik muss anstreben, einerseits die Negativwirkungen von ansteigenden Beitragssätzen auf die Beschäftigung zu vermeiden und andererseits mit der gleichen Energie darauf zielen, ein hohes Maß langfristiger Verlässlichkeit der Alterssicherungsleistung herzustellen. Inwieweit die durch das AVmG bereits in Kraft befindlichen und von der „Rürup-Kommission“ vorgeschlagenen Maßnahmen ausreichen werden, um langfristig die proklamierten Beitragsmaxima von 22 % bis 2030 zu garantieren, lässt sich heute noch nicht mit Sicherheit sagen. Die zugrundeliegenden Prognosen für den Beitragssatz basieren naturgemäß auf Annahmen bezüglich der Entwicklung von Beschäftigung, Einkommen, Verrentungsalter u. a. m., deren Wirklichkeitsnähe sich noch erweisen muss. Hier kann die Notwendigkeit eines Nachsteuerens nie völlig ausgeschlossen werden. Der vorgeschlagene Nachhaltigkeitsfaktor erhöht zweifellos die Verlässlichkeit der prognostizierten Entwicklung auf der Beitragsseite. Allerdings zu Lasten der Vorhersagbarkeit der Leistung.

Der *staatliche Zuschuss* ist seit der Gründung des Systems in der Bismarck-Zeit ein systematisches Element der Finanzierung. Der Bund tritt heute vorrangig als ein Beitragszahler des

---

<sup>7</sup> D. Döring/L. Trabert (FEH): Generationenaustausch – Alterserwerbstätigkeit und die Beschäftigungslage junger Erwerbspersonen. Studie für die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf August 2003.

<sup>8</sup> Vgl. zuletzt die Ergebnisse einer Befragung durch Forschungsgruppe Wahlen nach FAZ vom 08.10.2003.

Rentensystems auf, dessen Finanzierungsbeteiligung mit den Belastungen der anderen Beitragszahler austariert wird<sup>9</sup>. Es ist immer wieder versucht worden – so auch kürzlich – die Beteiligung des Bundes durch situationsbezogene finanzpolitische Einzelentscheidungen zu verändern, was erkennbar die Verlässlichkeit der Finanzierungsgrundlagen für Beitragszahler und die GRV reduziert. Dass der letzte aktuelle Vorstoß dieser Art letztlich doch zugunsten der bestehenden Verpflichtungen des Bundes entschieden worden ist, kann nur begrüßt werden. Aus europäisch vergleichender Sicht sei angemerkt, dass ein wachsender Finanzierungsanteil öffentlicher Haushalte oder steuerartiger Einnahmen in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme neben der Verbreiterung der Beitragsbasis einem breiteren europäischen Trend entspricht. Viele Länder sind bestrebt, auf diese Weise Beitragssatzanstiege zu vermeiden oder Beitragssenkungen zu erreichen, um Beschäftigungsspielräume nicht zu beeinträchtigen bzw. zu erweitern und die nationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

Je geringer die *Rücklagen* des Systems sind, desto kurzatmiger werden zwangsläufig die Reaktionen der Rentenpolitik bei Abweichungen von der erwarteten Entwicklung. Häufige kurzfristige Änderungen des Beitragssatzes (ebenso wie in kurzer Folge wiederholte Eingriffe in das Leistungsrecht) verunsichern Versicherte und Unternehmen und verstärken das Gefühl geringer Verlässlichkeit des Systems. Die mehrfache Reduktion der Schwankungsreserve der GRV in den letzten Jahren ist vor diesem Hintergrund ein eher unglücklicher Vorgang; schon gar in einer Phase, in der der Finanzierungsdruck auf das System noch relativ gering ist. Die nun vorgesehene erneute Reduktion der Schwankungsreserve sollte eine Notmaßnahme auf Zeit sein. Ein spürbarer Teil der Dämpfungsmaßnahmen bei den Ausgaben sollte zukünftig gezielt deren Wiederaufbau zugute kommen. Dass die Regierungskoalition den Wiederaufbau der Schwankungsreserve angekündigt hat, ist zu begrüßen. Es müsste bei weiteren Entscheidungen als Grundsatz gelten, dass alle beitrags- und leistungsbezogenen Entscheidungen ein deutliches Rückschlagspotential einkalkulieren und grundsätzlich nicht auf der Grundlage eher optimistischer Annahmen quasi auf „Kante genäht“ zu werden. Die kurze Taktzeit der Veränderungsschritte in der GRV entwickelt sich ansonsten zu einem eigenständigen politisch-psychologischen Problem für Beitragszahler und Leistungsempfänger.

Eine „stabilitätsunfreundliche“ Konstruktion für die Finanzierung der GRV stellt die – wenn auch bis 2008 zeitlich befristete – *Beitragsfreistellung der Entgeltumwandlung* dar. Die Rückwirkungen auf die Einnahmeseite hängen hier naturgemäß vom tatsächlichen Verhalten der Beschäftigten ab und sind deshalb kaum vorhersehbar. Die Inanspruchnahme der Möglichkeiten der Entgeltumwandlung allein durch die Hälfte der Berechtigten würde zum Verlust von etwa 0,8 Beitragssatzpunkten für die Rentenversicherung führen.<sup>10</sup> Diese Konstellation führt im übrigen zu einer unglücklichen Ambivalenz in der Haltung der Regierung zum Ausbau der Zusatzvorsorge, die einerseits diese energisch vorantreiben will (und muss), andererseits zugleich hoffen muss, dass eben dies zu Lasten der Einnahmen der Sozialversicherung gerade nicht geschieht.

Weiterer Aspekt einer „stabilitätsfreundlichen“ Gestaltung der Alterssicherung ist die Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses von umlagefinanzierter GRV und *kapitalgedeckten Zusatzsystemen*. Beide Deckungsformen haben ihre spezifischen Vorzüge und Risiken,

---

<sup>9</sup> Im Falle des Bundeszuschusses bringt im übrigen die Forderung nach stärkerer Abdeckung „versicherungsfremder“ Ausgaben heute keine positiven Ergebnisse für das System mehr. Dies lässt sich durch Berechnungen zeigen, auch, wenn zugegeben werden muss, dass angesichts der unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten des Begriffs „versicherungsfremd“ auch unterschiedliche Größenordnungen errechnen lassen.

<sup>10</sup> D. Döring: Betriebliche und private Altersvorsorge als Chance, in: Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen (Hg.): Position und Entwicklungsperspektiven des Finanzplatzes Frankfurt a. M., Wiesbaden 2002, S. 60.

weshalb gerade aus der ausgewogeneren Mischung Stabilitätsvorteile erwachsen. Auch sozialpolitisch ist die bisherige weitgehende „Alleinverantwortung“ des Umlagesystems eine wenig glückliche Situation, da sie zwangsläufig die Handlungsspielräume der sozialstaatlichen Politik stärker einengt als sie sich dies bei starken Zusatzkomponenten darstellen würde. Insofern dürfte der energische Ausbau der Zusatzansprüche für alle Erwerbstätigen eine Schlüsselaufgabe der kommenden Alterssicherungsreform sein.