

**(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0468
vom 05.02.04

15. Wahlperiode**

**Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes
zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen
Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) – Bundestagsdrucksache 15/2149**

**vorgelegt zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses
Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages vom 11.2.2004**

1. Der Gesetzentwurf steht vor dem Hintergrund steigender Lebenserwartung, sinkender oder zumindest stagnierender Geburtenzahlen, steigender Rentenlaufzeiten und Rentnerzahlen sowie geringerer Erwerbsbevölkerung. Diese Fakten sind seit Jahren bekannt und u.a. in der Enquête-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages bereits seit 1992 diskutiert worden.
2. **Grundsätzlich neue wissenschaftliche Erkenntnisse bzgl. der demographischen Eckwerte liegen nicht vor; allerdings ist bisher in manchen Bereichen von für die GRV zu optimistischen Annahmen ausgegangen worden.**
3. Das Nachhaltigkeitsgesetz soll die Probleme der GRV einer längerfristigen Lösung näher bringen, wobei eine schwächere Erhöhung der Renten durch eine neue Rentenanpassungsformel im Vordergrund steht. Die Rentner sind auch bisher schon in die Lasten der demographischen Entwicklung einbezogen gewesen, zumal beispielsweise eine Beitragssatzerhöhung unmittelbar zu einer geringeren Rentenerhöhung führt. Diese Rückkoppelung allein ist jedoch nicht ausreichend, um die Rentenfinanzen und einen möglichst hohen Beschäftigungsgrad zu sichern.

Zur Rentenanpassungsformel

4. **Die Änderung der Formel zur Anpassung des Rentenwerts (kurz: Rentenformel) ist eine wesentliche Maßnahme zur Dämpfung der Rentenzuwächse. Die Formel folgt prinzipiell seit Jahren diskutierten und auch von verschiedenen Kommissionen empfohlenen Ansätzen.** Sie berücksichtigt in ihrer Konstruktion letztlich sowohl die demographische Entwicklung als auch die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt.
5. **Der in der Rentenformel vorgesehene Parameter α ermöglicht einerseits eine zusätzliche Steuerung der Rentenanpassung, andererseits wird die Formel durch ihn auch manipulationsanfällig.**
6. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund zu sehen, dass durch das Alterseinkünftegesetz **die Rentenniveausicherungsklausel aus dem Sechsten Sozialgesetzbuch gestrichen** wurde. Gesetzlich vorgesehen ist demnach nur die Obergrenze für den Beitragssatz bis 2020 (20 %) bzw. 2030 (22 %). Dies mag den Beitragszahlern bzgl. der Beitragssatzhöhe eine Sicherheit geben, lässt aber die resultierende Rentenhöhe außer Acht.
7. So sehr es fraglich ist, ob ein Rentenniveau das entscheidende Kriterium für die Qualität der Rente sein kann, so fragwürdig erscheinen jedoch auch die jetzt im Alterseinkünftegesetz vorgesehene ersatzlose Streichung und deren Begründung (vgl. auch Abschnitt zum Beitragssatz und zum Rentenniveau).
8. **Der Gesetzgeber traut offenbar seiner eigenen Rentenformel nicht.** Er schränkt deren Wirkung in zwar verständlicher, aber methodisch nicht konsequenter Weise ein: Für den Fall, dass durch den Nachhaltigkeitsfaktor und den Beitragssatzfaktor der aktuelle Rentenwert verringert wird bzw. bereits ohne diese Faktoren eine Verringerung eintritt, sollen diese Faktoren – zumindest teilweise – nicht zur Anwendung gelangen.
9. Hier zeigen sich Schwachstellen der Rentenformel, die sich durch eine Änderung an der Formel beheben ließen. Diese Änderung würde dazu führen, dass die Faktoren bei starker (schwacher) relativer Steigerung der Bruttolohn- und -gehaltsumme je beschäftigten Arbeitnehmer die Faktoren stärker (schwächer) wirken als nach der jetzt vorgesehenen Formel.
10. **Die Rentenanpassung sieht grundsätzlich eine Unterscheidung nach alten und neuen Ländern vor. Diese Differenzierung wird jedoch nicht konsequent durchgehalten.** Für die neuen Länder enthält der Anpassungsmechanismus eine Art Sicherungsklausel: Die prozentuale Rentenanpassung in den neuen Ländern darf nicht niedriger als in den alten Ländern sein.
11. Sollte die sich nach der Rentenformel ergebende prozentuale Anpassung in den neuen Ländern niedriger als in den alten ausfallen, wird sie auf das Niveau der alten Länder angehoben. Würde diese Regelung zum Tragen kommen, so würde das dem Bestreben nach einem Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben in der GRV entgegenstehen. Eine solche Regelung macht nur Sinn, wenn in dem Fall, dass sich der Rentenanpassungsformel nach für die neuen Länder eine geringere Anpassung als in den alten Ländern ergibt, eine einheitliche pro-

zentuale Anpassung aufgrund der Daten für die gesamte Bundesrepublik errechnet und vorgenommen wird.

12. Angesichts der gegenüber früher längeren Laufzeiten von Tarifverträgen sowie der geringeren Lohn- und Gehaltserhöhungen stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, Rentenanpassungen nur alle zwei Jahre vorzunehmen und gleichzeitig den Termin der Rentenanpassung und den einer evtl. erforderlichen Beitragssatzanpassung zusammenzulegen. Zumindest sollte eine Rentenanpassung von - beispielsweise - weniger als 0,5 % ausgesetzt und mit der nächsten Anpassung zusammengezogen werden. Die Vornahme einer Rentenanpassung von z.B. 0,25 % dürfte aus verschiedenen Gründen kaum zu vermitteln sein.

Zum Rentenzugangsalter

13. Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, die Altersgrenze für die vorzeitige Inanspruchnahme einer Altersrente zu erhöhen. Diese Maßnahme dient u.a. dazu, das faktische Rentenzugangsalter anzuheben.

14. **Was fehlt, ist die Festschreibung einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von derzeit 65 Jahren.** Eine Entscheidung hierüber wird auf das Jahr 2008 verschoben, um die dann vorliegende ökonomische und demographische Situation berücksichtigen zu können.

15. Die finanzielle Situation der GRV wird sich dem Rentenbericht 2003 der Bundesregierung nach zukünftig nicht grundlegend verändern. Auf eine Anhebung des Renteneintrittsalters kann daher nicht verzichtet werden. Die demographische Entwicklung ist heute bereits absehbar. Bei einer Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt bis 2008 wäre es zwar politisch einfacher, die Regelaltersgrenze anzuheben, bei einer dann schwierigen Arbeitsmarktsituation wäre es für die GRV aber umso notwendiger, die Regelaltersgrenze anzuheben. Es wäre deshalb sinnvoller und ehrlicher, bereits heute vor allem die jüngere Generation auf diese in jedem Fall notwendige Maßnahme hinzuweisen.

16. **Die Erhöhung der Regelaltersgrenze in Stufen ab 2011 ist heute zu beschließen.** Die Frage kann allenfalls sein, ob die stufenweise Erhöhung auf 67 Jahre innerhalb von 24 Jahren oder nur innerhalb von 12 Jahren vorgenommen wird. Die Regelaltersgrenze muss die Steigerung der Lebenserwartung bei Renteneintritt berücksichtigen.

Zum Beitragssatz und zum Rentenniveau

17. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird wiederholt darauf hingewiesen, dass es das Ziel ist, den Beitragssatz bis 2030 nicht über 22 % steigen zu lassen. Über die Entwicklung der Standardrente bzw. der Rentenwerte oder des Rentenniveaus werden keine Aussagen ge-

macht. Dies entspricht der Streichung des Mindestrentenniveauzziels im Alterseinkünftegesetz.

Es gibt nur noch Beitragssatzziele und kein Rentenniveauzziel mehr.

18. Das Argument, dass mit zusätzlicher staatlich geförderter Altersvorsorge ein niedrigeres Rentenniveau aufgefangen werden könnte, ist weder für die Bestandsrentner noch für die Jahrgänge der über 50-jährigen Erwerbstätigen zutreffend.

19. Die Streichung eines wie auch immer definierten Leistungszieles für die Rentenhöhe aus dem Sechsten Sozialgesetzbuch ist bedenklich. Dabei wäre es zum Beispiel sehr wohl möglich, für den jeweils neuen Rentenjahrgang ein Rentenniveau darzustellen. Es wäre auch denkbar, von der bisherigen Netto- zu einer modifizierten Netto- oder Bruttobetrachtung überzugehen. Zumindest sollte jedoch absolut und relativ ein deutlicher Abstand zur Sozialhilfe bzw. zur Grundsicherung eingehalten werden. Dies könnte etwa dadurch geschehen, dass die aktuelle Eckrente beispielsweise mindestens das Doppelte der genau zu definierenden Leistungen der Grundsicherung ausmachen muss – alternativ könnte hier mit vergleichbaren Prozentsätzen auch die Sozialhilfe als Bezugspunkt genommen werden.

20. **Die bei den finanziellen Auswirkungen der Reform auf die Rentenversicherung angegebenen Beitragssätze (Tabelle 1 der Begründung zum Gesetzentwurf) gehen von der nicht dem Gesetzentwurf entsprechenden Annahme einer Obergrenze von 0,9 Monatsausgaben für die Schwankungsreserve aus.** Insofern sind die Beitragssätze für die Jahre 2007 bis 2011, dem Jahr, in dem die Schwankungsreserve erstmals 1,5 Monatsausgaben erreichen könnte, zu niedrig angesetzt. Dies hat auch Auswirkungen auf die Höhe des Bundeszuschusses in den betreffenden Jahren.

Zur Anrechnung von Ausbildungszeiten

21. Die rentensteigernde Berücksichtigung von Zeiten einer Schul- oder Hochschulausbildung wird nach einer Übergangszeit abgeschafft. Hier ist zunächst fraglich, ob, wenn eine Übergangsfrist notwendig ist, vier Jahre nicht zu kurz sind. Weiter stellt sich die grundsätzliche Frage, ob nicht konsequenterweise bei einer Fachschulausbildung o.ä. die Anerkennung der Anrechnungszeit und ebenso die Höherbewertung von Zeiten beruflicher Ausbildung auch gestrichen werden müssten.

Zum Korridor der Schwankungsreserve

22. **Die Erhöhung der Breite des Korridors der Schwankungsreserve (jetzt Nachhaltigkeitsrücklage) auf 0,2 bis 1,5 Monatsausgaben ist zu begrüßen.** Eine derartige Erhöhung kann dazu beitragen, die Auswirkungen von konjunkturellen Schwankungen auf die Rentenversicherung zu dämpfen und damit auch den Beitragssatz zu verstetigen.

23. Die Berechnungen der finanziellen Auswirkung des Gesetzentwurfs auf die Rentenversicherung gehen jedoch offenbar nur von einer Rücklage von maximal 0,9 Monatsausgaben aus. Die angestrebte Rücklage von 1,5 Monatsausgaben wird aus gegenwärtiger Sicht erst deutlich nach 2007 erreicht werden können. Insoweit ist der für das Jahr 2010 ausgewiesene Beitragssatz allein aus diesem Grund nicht richtig.

24. **Es stellt sich sogar die Frage, ob die Obergrenze der Schwankungsreserve nicht noch stärker erhöht werden sollte** - etwa auf 2 Monatsausgaben. Dies würde zwar längere Zeit keine Beitragssatzsenkung ermöglichen - die sowieso nur als Strohfeuer angesehen werden könnte -, aber gleichzeitig voraussichtlich später eine längere Konstanz im Beitragssatz erlauben. Gleichzeitig wäre eine Anhebung der Untergrenze zu prüfen.

25. Die Erhöhung der Schwankungsreserve führt ceteris paribus zu einer geringeren Verschuldung im Sinne des Maastrichtkriteriums.

26. Der Rentenversicherungsbericht 2003 der Bundesregierung weist in Übersicht 9 im Übrigen für Ende 2004 und 2005 in der mittleren Variante eine unter 0,2 Monatsausgaben liegende Nachhaltigkeitsrücklage aus, obwohl die Untergrenze gesetzlich bei 0,2 Monatsausgaben fixiert ist.

Resümee

27. **Die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors beteiligt die Rentenempfänger stärker an der demographischen und der wirtschaftlichen Entwicklung als es die noch geltende Rentenformel kann.**

28. **Bei einer rein beitragsorientierten Rentenpolitik besteht allerdings die Gefahr, dass durch eine Steuerung der Rentenzuwächse mittels des Parameters α das Leistungs niveau der Renten in unvertretbarer Weise sinkt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Rentnerkohorten nur in unterschiedlichem Maße vom Angebot des Aufbaus einer Riester-Rente Gebrauch machen können bzw. konnten.**

29. **Die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors wird unsystematisch in gewissem Umfang eingeschränkt.**

30. **Die Klausel, die den Rentnern der neuen Länder mindestens dieselbe prozentuale Rentenerhöhung wie denen der alten Länder zusichert, sollte zugunsten einer in diesem Spezialfall auf die gesamte Bundesrepublik bezogenen Rentenanpassung geändert werden.**

31. **Es ist falsch, die Entscheidung über eine Erhöhung der Regelaltersgrenze auf das Jahr 2008 zu verschieben. Die Erhöhung der Regelaltersgrenze in Stufen ab 2011 ist bereits heute zu beschließen.**

32. **Die Erhöhung der Breite des Korridors der jetzt als Nachhaltigkeitsrücklage bezeichneten Schwankungsreserve kann zu einer Verstetigung des Beitragssatzes bzw. zu**

einem Ausgleich von Konjunkturschwankungen in den Einnahmen der GRV führen. Ein konjunktureller Ausgleich wird teilweise ebenfalls durch den Nachhaltigkeitsfaktor erreicht.

33. Eine dauerhafte Senkung des Beitragssatzes zur GRV ist kaum denkbar. Insofern wäre es sinnvoll die Rücklage über 1,5 Monatsausgaben hinweg zu erhöhen, solange dies bei Konstanz des Beitragssatzes möglich ist. Dies würde zugleich dazu führen, dass sich die später notwendigen Beitragssatzerhöhungen zeitlich nach hinten verschieben.

34. Der Rentenversicherungsbericht 2003, auf dem auch einige Berechnungen in der Begründung des Gesetzentwurfs beruhen, ist in seinen Annahmen sehr ehrgeizig und zum Teil widersprüchlich. Leider haben die letzten Jahre gezeigt, dass die Rentenversicherungsberichte in fast allen Varianten ein positiveres Bild der zukünftigen Entwicklung gezeichnet haben als es der Realität entsprach.