

Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland

Die demographische Entwicklung macht Anpassungen in der gesetzlichen Rentenversicherung unumgänglich, wenn die Tragfähigkeit des Systems sichergestellt werden soll. Die vergleichsweise tief greifenden Reformen der letzten zehn Jahre, die auf den Zeitraum bis 2030 zielen, trugen dem durchaus Rechnung. So ist zwar ein Beitragssatzanstieg angelegt. Dieser soll aber durch ein sinkendes relatives Rentenniveau und ein steigendes Rentenalter begrenzt werden. Die Renditen im Umlageverfahren werden dennoch sinken und insofern jüngere Generationen belastet. Insgesamt wird die private Vorsorge im Rahmen der Alterssicherung absehbar an Gewicht gewinnen.

Langfristige Vorausberechnungen und frühzeitige verlässliche Weichenstellungen sind von zentraler Bedeutung für das Vertrauen in die Rentenversicherung und die Planungssicherheit im Hinblick auf die Altersvorsorge. Es liegt daher nahe, rechtzeitig auch die absehbaren Herausforderungen nach dem Jahr 2030 in den Blick zu nehmen. Bei einer zu erwartenden weiter steigenden Lebenserwartung erscheint perspektivisch nicht zuletzt das Rentenalter als wichtiger Anpassungsparameter. Ad hoc vorgenommene Leistungsausweitungen verschieben dagegen zusätzliche Lasten in die Zukunft und stellen letztlich die Verlässlichkeit des Systems in Frage.

Die Grundzüge der gesetzlichen Rentenversicherung¹⁾

Gesetzliche Rentenversicherung im Umlageverfahren

In Deutschland dominiert bei der finanziellen Altersvorsorge die gesetzliche Rentenversicherung, die den überwiegenden Teil der laufenden Alterseinkommen bestreitet und insbesondere für Arbeitnehmer verpflichtend ist.²⁾ Sie ist im Umlageverfahren organisiert, die Einnahmen werden also unmittelbar zur Auszahlung der Leistungen verwendet. Die Rücklagen haben hier den Zweck, die unterjährige Liquidität sicherzustellen und konjunkturelle Einnamenschwankungen möglichst ohne Beitragssatzänderungen zu überbrücken.

Teilhabeäquivalenz unterscheidet Rentenbeiträge von allgemeiner Steuer

In der Höhe der über eigene Beiträge erworbenen gesetzlichen Rente spiegelt sich – dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz folgend – die relative Einkommensposition aus der Erwerbsphase wider. Höhere beitragspflichtige Entgelte haben proportional höhere Rentenansprüche zur Folge. Durch diese konkrete Gegenleistung und den Versicherungscharakter unterscheidet sich der Rentenversicherungsbeitrag von einer Steuer. Dabei ergibt sich die Attraktivität eines Alterssicherungssystems weniger aus dem Leistungsniveau, sondern vielmehr aus dem Verhältnis von eingezahlten Beiträgen und späteren Rentenleistungen, also der Versicherungsrendite. Sinkt die Relation von Beitragszahlern zu Rentnern etwa aufgrund niedriger Geburtenraten, so führt dies für sich genommen im Umlageverfahren zu einer Renditeverschlechterung.

Entscheidende Stellgrößen für die finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung sind das Rentenniveau, das gesetzliche Renteneintrittsalter, der Beitragsatz (sowie die Abgrenzung der Bemessungsgrundlage) und der Bundeszuschuss. So liegt derzeit das Verhältnis von Brutto-Eckrente³⁾ zum durchschnittlichen Bruttoentgelt je Arbeitnehmer bei gut 47 %. Nach Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen werden etwa 65 ½ % des Nettoentgelts erreicht.⁴⁾ Der paritätisch auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber entfallende Beitragssatz beläuft sich auf 19,9 %, und die Beitragsbemessungsgrenze, bis zu der Einkommen in die Rentenversicherung einbezogen werden, beträgt derzeit 5 300 € pro Monat im Westen beziehungsweise 4 500 € im Osten. Das gesetzliche Renteneintrittsalter

Zentrale Stellgrößen der gesetzlichen Rentenversicherung

¹ Im Folgenden wird unter gesetzlicher Rentenversicherung die allgemeine Rentenversicherung ohne die knappschäftliche Rentenversicherung verstanden.

² Im Jahr 2003 stammten rd. sechs Zehntel der laufenden Alterseinkommen aus der Rentenversicherung, ein gutes Zehntel aus der Beamtenversorgung und ein weiteres Zehntel aus verschiedenen Formen der betrieblichen Altersversorgung. Knapp zwei Zehntel entfielen auf sonstige Alterseinkommen, vor allem aus Zins- und Mieteinkünften, aber auch aus Erwerbseinkommen. Hierbei ist jedoch weder der Verzehr von bestehendem Vermögen noch das mietfreie Wohnen in der eigenen Immobilie berücksichtigt, womit die tatsächlichen Konsummöglichkeiten im Alter beträchtlich unterschätzt werden. Vgl.: Alterssicherungsbericht 2005, Bundestags-Drucksache 16/906, S. 256.

³ Rentenanspruch mit 45 Entgeltpunkten (z. B. Durchschnittsverdiener mit 45 Beitragsjahren).

⁴ Unterstellt wird hier ein Alleinstehender ohne weitere Einkommen. Aufgrund der schrittweisen Umstellung auf die nachgelagerte Rentenbesteuerung lässt sich seit 2005 ein für alle Rentenzugangsjahrgänge einheitliches Netto Rentenniveau nicht mehr berechnen. Gesetzliche Zielgröße für das Leistungsniveau der Rentenversicherung ist das „Sicherungsniveau vor Steuern“, das als Quotient von Eckrente abzüglich der vom Rentner zu zahlenden Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge im Zähler und dem Durchschnittsentgelt aus den VGR abzüglich der darauf entfallenden Sozialbeiträge (einschl. unterstellter Aufwand zur zusätzlichen Altersvorsorge) im Nenner definiert ist. Es soll von einem Niveau von derzeit 51 % bis 2020 nicht unter 46 % und bis 2030 nicht unter 43 % sinken (§ 154 Abs. 3 Nr. 2 SGB VI).

liegt bei 65 Jahren. Der steuerfinanzierte Bundeszuschuss belief sich 2007 auf 28 ½ % der Ausgaben der Rentenversicherung. Diese betragen im vergangenen Jahr 236 Mrd €, was knapp 10 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) oder 23 ½ % der gesamtstaatlichen Ausgaben entspricht.

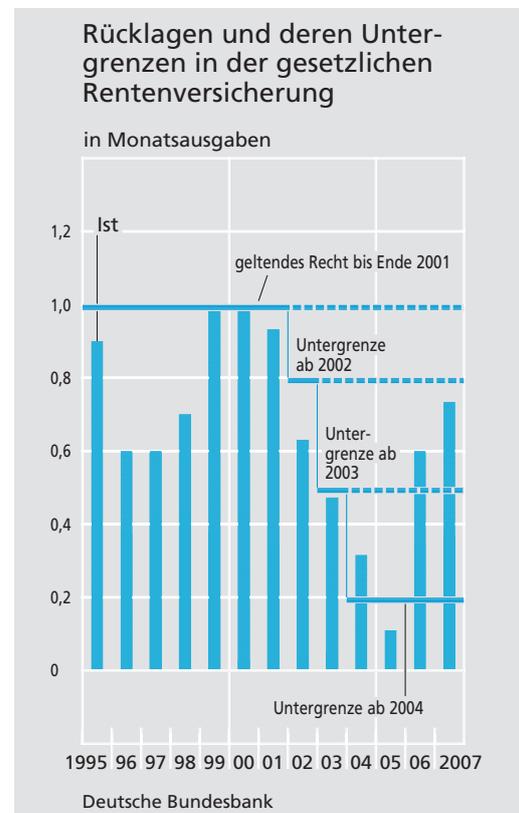
Die Finanzentwicklung seit der Jahrtausendwende⁵⁾

Schwierige Finanzentwicklung bis 2005

Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung war in den vergangenen zehn Jahren durch eine erhebliche Ausweitung der Bundeszuschüsse und zahlreiche kurzfristig finanzwirksame Maßnahmen gekennzeichnet. Die Rücklagen wurden bis 2005 fast vollständig aufgezehrt und erst danach wieder aufgestockt.

Zunehmende Steuerfinanzierung

Der Bund hat sich seit 1998 immer stärker an der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt. So wurden die Bundeszuweisungen zunächst im Zuge einer Umsatzsteuersatzerhöhung und anschließend bei verstärkter steuerlicher Belastung des Energieverbrauchs deutlich ausgeweitet. Neben den Bundeszuschüssen werden zudem Beiträge für Kindererziehungszeiten überwiesen. In der Summe entspricht die in den letzten Jahren vorgenommene zusätzliche Steuerfinanzierung dem Aufkommen von rund drei Beitragssatzpunkten. Insgesamt belaufen sich die Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung (ohne Knappschaft) auf rund ein Viertel des Bundeshaushalts.



Mithilfe der ausgeweiteten Bundeszuschüsse konnte das Rücklagenziel von einer Monatsausgabe in den konjunkturell günstigen Jahren 1999 und 2000 nahezu punktgenau eingehalten und der Beitragssatz bis auf 19,1% im Jahr 2001 gesenkt werden. Allerdings führte die nachfolgende Wachstumsschwäche bei anhaltender Zunahme der Rentenzahl zu erheblichen Defiziten, wodurch die Reserven abgeschmolzen wurden. Der Gesetzgeber reagierte darauf unter anderem mit einer sukzessiven Reduzierung des Mindestrücklagensolls über 0,8 Monatsausgaben im Jahr 2002 bis auf schließlich 0,2 Monatsausgaben seit 2004, während der Beitragssatz 2003 auf

Rücklagenverzehr durch laufende Defizite

⁵ Vgl. für die frühere Entwicklung: Deutsche Bundesbank, Möglichkeiten und Grenzen einer verstärkten Kapitaldeckung in der gesetzlichen Alterssicherung in Deutschland, Monatsbericht, Dezember 1999, S. 15 ff.

Finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung *)

Position	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 p)
Einnahmen	Mrd €								
Beiträge insgesamt	152,21	150,71	152,05	152,81	156,51	156,53	156,26	168,08	162,22
davon:									
Pflichtbeiträge	137,86	139,05	140,29	140,50	143,23	143,30	142,84	155,53	153,57
Beiträge für Arbeitslose	10,70	8,20	8,32	9,13	10,00	10,14	10,54	9,74	5,77
Sonstige Beiträge	3,65	3,46	3,44	3,18	3,29	3,09	2,88	2,81	2,88
Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt	49,49	53,87	57,54	60,88	65,74	66,21	66,53	66,30	67,56
davon:									
Allgemeiner Bundeszuschuss	34,56	33,34	33,83	34,79	36,59	37,10	37,49	37,45	38,15
Zusätzlicher Bundeszuschuss	7,98	9,08	12,18	14,48	17,28	17,26	17,32	17,46	17,86
Beiträge für Kindererziehungszeiten	6,95	11,45	11,53	11,61	11,87	11,84	11,72	11,39	11,55
Sonstige Einnahmen	6,48	6,55	7,34	7,87	7,12	8,94	6,64	6,85	6,39
Insgesamt 1)	208,17	211,14	216,93	221,56	229,37	231,68	229,43	241,23	236,17
Ausgaben									
Rentenzahlungen	173,58	179,23	184,73	191,13	196,04	198,59	199,87	200,46	201,92
Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner	12,96	13,36	13,76	14,50	15,18	14,26	13,44	13,05	13,66
Verwaltungsausgaben	3,23	3,39	3,52	3,65	3,73	3,74	3,77	3,61	3,46
Sonstige Ausgaben 2)	13,53	14,58	15,49	16,41	16,42	16,42	16,28	16,54	16,04
Insgesamt 1)	203,30	210,56	217,50	225,69	231,36	233,01	233,36	233,67	235,08
Überschuss (+) bzw. Defizit (-)	4,87	0,58	-0,57	-4,13	-1,99	-1,33	-3,93	7,56	1,08
Finanzielle Rücklagen	13,58	14,20	13,78	9,72	7,48	5,04	1,71	9,74	11,71
nachrichtlich: in % einer Monatsausgabe	1,00	1,00	0,93	0,63	0,48	0,32	0,11	0,61	0,74
Einnahmen	Veränderung gegenüber Vorjahr in %								
Beiträge insgesamt	0,0	- 1,0	0,9	0,5	2,4	0,0	- 0,2	7,6	- 3,5
davon:									
Pflichtbeiträge	0,7	0,9	0,9	0,1	1,9	0,1	- 0,3	8,9	- 1,3
Beiträge für Arbeitslose	- 7,5	- 23,3	1,4	9,8	9,4	1,5	4,0	- 7,6	- 40,8
Sonstige Beiträge	- 5,7	- 5,2	- 0,8	- 7,4	3,4	- 6,1	- 6,7	- 2,6	2,6
Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt	17,6	8,9	6,8	5,8	8,0	0,7	0,5	- 0,3	1,9
davon:									
Allgemeiner Bundeszuschuss	- 7,0	- 3,5	1,5	2,8	5,2	1,4	1,0	- 0,1	1,9
Zusätzlicher Bundeszuschuss	62,5	13,8	34,1	18,9	19,3	- 0,1	0,3	0,8	2,3
Beiträge für Kindererziehungszeiten	-	64,7	0,7	0,7	2,2	- 0,3	- 1,1	- 2,7	1,3
Sonstige Einnahmen	41,2	1,1	12,0	7,3	- 9,6	25,6	- 25,8	3,2	- 6,7
Insgesamt 1)	4,6	1,4	2,7	2,1	3,5	1,0	- 1,0	5,1	- 2,1
Ausgaben									
Rentenzahlungen	3,1	3,3	3,1	3,5	2,6	1,3	0,6	0,3	0,7
Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner	3,9	3,2	3,0	5,3	4,7	- 6,0	- 5,8	- 2,9	4,6
Verwaltungsausgaben	2,8	4,8	3,8	3,8	2,1	0,4	0,7	- 4,2	- 4,1
Sonstige Ausgaben	2,3	7,7	6,2	6,0	0,1	0,0	- 0,9	1,6	- 3,0
Insgesamt 1)	3,1	3,6	3,3	3,8	2,5	0,7	0,1	0,1	0,6

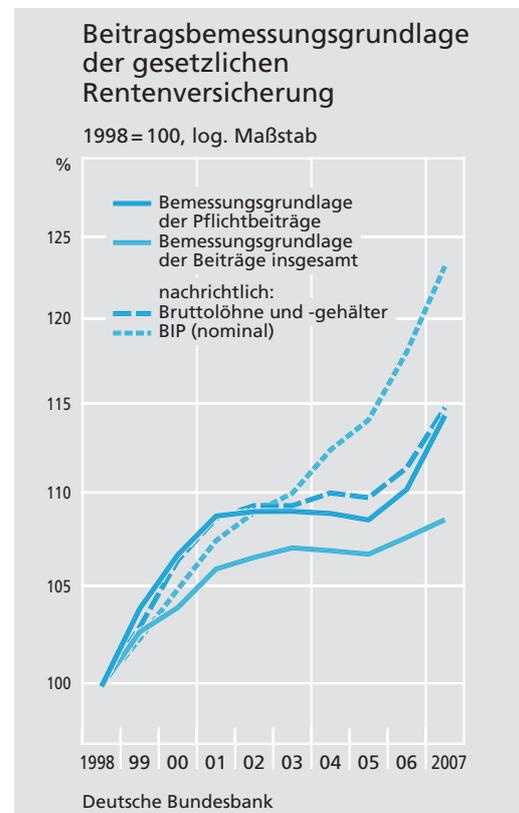
* Bis 30. September 2005: Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten, ab 1. Oktober 2005: Deutsche Rentenversicherung ohne „Deutsche Rentenversicherung Knappschaft – Bahn – See“. — 1 Ohne Zahlungen im

Rahmen des Finanzausgleichs. — 2 Insbesondere Zahlungen an die knappschaftliche Rentenversicherung und Rehabilitationsaufwendungen.

19,5 % angehoben wurde. Ende 2005 wurde der bisherige Tiefpunkt bei den Finanzreserven mit gerade noch 0,1 Monatsausgaben erreicht. Erst im Jahr 2006 kam es wieder zu einer finanziellen Entspannung, was jedoch ausschließlich auf die Vorverlegung von Abführungsterminen für die Sozialbeiträge und die daraus resultierende einmalige Vereinnahmung von nahezu 13 Monatsbeiträgen zurückzuführen war. Mit dem Überschuss von 7 ½ Mrd € konnten somit 2006 die Rücklagen wieder auf 0,6 Monatsausgaben aufgestockt werden, doch blieb die fundamental defizitäre Lage erhalten. Zum 1. Januar 2007 wurde der Beitragssatz daher von 19,5 % auf 19,9 % angehoben. Zusammen mit der günstigen Beschäftigungsentwicklung und den zurzeit relativ geringen Renteneintritten konnten damit die Finanzreserven Ende 2007 auf gut 0,7 Monatsausgaben (11 ½ Mrd €) erhöht werden.

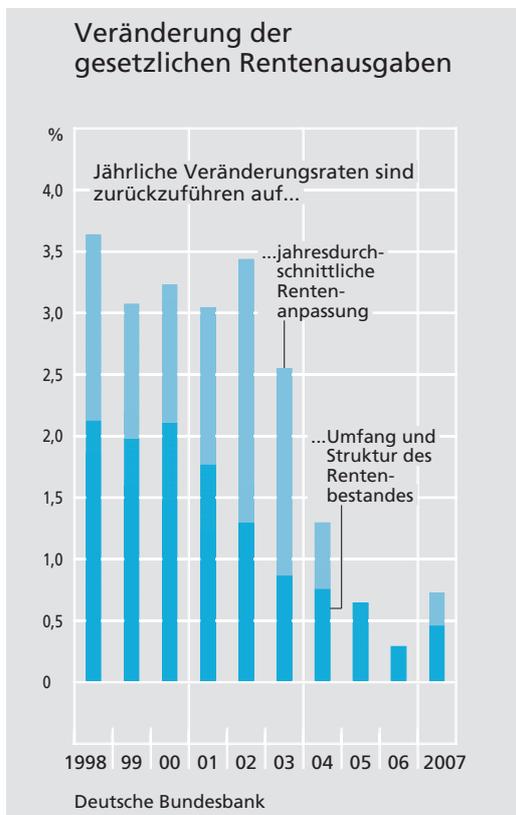
*Schwache
Entwicklung
der Beitrags-
bemessungs-
grundlagen*

Auf der Einnahmenseite schlug sich insbesondere die im Vergleich zum BIP unterdurchschnittliche Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter nieder. Von 1998 bis 2007 wuchs das nominale BIP jahresdurchschnittlich um fast 2 ½ %, die Bruttolohn- und -gehaltssumme ebenso wie die um Beitragssatzveränderungen bereinigten Einnahmen aus Pflichtbeiträgen stiegen dagegen nur um 1 ½ % pro Jahr. Insgesamt nahmen die bereinigten Beitragseinnahmen sogar nur um jahresdurchschnittlich knapp 1 % zu. Ausschlaggebend hierfür waren die zum Teil auf gesetzgeberische Neuregelungen zurückzuführenden Mindereinnahmen bei den Beiträgen für Bezieher von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit.



Die Ausgaben stiegen in den vergangenen zehn Jahren mit jahresdurchschnittlich 2 % stärker als die Beitragsbemessungsgrundlage. Den relativ kräftigen Zuwächsen bis 2003 (gut 3 % pro Jahr) folgten dabei Jahre mit vergleichsweise niedrigen Steigerungsraten (½ %). Ausschlaggebend für die Abschwächung waren sowohl die geringeren Rentenanpassungen als auch die zuletzt weniger zahlreichen Rentenzugänge sowie strukturelle Veränderungen in Form niedrigerer Durchschnittsrenten. Verstärkt wurde die Verlangsamung des Ausgabenanstiegs dadurch, dass seit dem 1. April 2004 die Rentenversicherung nicht mehr den hälftigen Beitrag zur Pflegeversicherung der Rentner übernimmt. Seit dem 1. Juli 2005 müssen die Rentner wie alle anderen Versicherten einen Sonderbeitrag zur gesetzlichen Krankenver-

*Nach zunächst
kräftigen
Zuwächsen
zuletzt deutlich
verlangsamter
Anstieg der
Ausgaben*



sicherung in Höhe von 0,9 % ihrer Rente allein tragen, und der auf die gesetzliche Rentenversicherung und die Rentner paritätisch aufgeteilte Beitragssatz wurde um den gleichen Prozentsatz vermindert.

Demographische Entwicklung erfordert Anpassungen

Für Rentenversicherung ungünstige demographische Entwicklung

Die Entwicklung seit Mitte der neunziger Jahre bot einen ersten Eindruck von den bevorstehenden demographischen Veränderungen. So ist das Verhältnis der über 65-Jährigen zu den 20- bis 64-Jährigen (Altenquotient) nach einer längeren Phase relativer Stabilität seit 1995 von 25 % bis auf aktuell 33 % angestiegen. Ursächlich hierfür war, dass die seit Ende der sechziger Jahre deutlich schwächeren Ge-

burtsjahrgänge das Erwerbsalter und die relativ stark besetzten Jahrgänge 1930 bis 1940 das Rentenalter erreichten. Während derzeit der Altenquotient weitgehend stabil ist, wird sich der Alterungsprozess ab der Mitte des kommenden Jahrzehnts spürbar verstärken. Bis 2030 wird der Altenquotient nach den zu meist zugrunde gelegten Annahmen auf 50 % und bis 2050 sogar auf 60 % steigen.⁶⁾ Die Ursache ist zum einen die anhaltend niedrige Geburtenrate. Zum anderen lässt die kontinuierlich steigende Lebenserwartung die Gruppe der Älteren stetig anwachsen. So wird davon ausgegangen, dass die fernere Lebenserwartung der 65-jährigen Frauen von zurzeit 20 bis 2030 auf 22½ und bis 2050 auf 24½ Jahre ansteigt. Für Männer wird ein Anstieg von aktuell 16½ Jahren auf 19 im Jahr 2030 und auf 21 bis 2050 erwartet.

Für die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung wird diese Entwicklung erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Um das System zu stabilisieren, sind vor allem Änderungen an den zentralen Stellgrößen Beitragssatz, Rentenniveau, Rentenalter oder Bundeszuschuss notwendig. Angesichts der absehbaren Entwicklung wurden in den vergangenen Jahren bereits verschiedene, insbesondere zukünftig wirkende Veränderungen beschlossen (vgl. Anhang S. 70 ff.). So soll die

Anpassungsoptionen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung

⁶ Vgl.: Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, 2006. Hier wurde die den Rentenvorausrechnungen der Bundesregierung zugrunde liegende Variante 1-W2 herangezogen (mittlerer Anstieg der Lebenserwartung Neugeborener auf 83,5 Jahre für Männer bzw. 88,0 Jahre für Frauen, annähernd konstante Geburtenrate von 1,4 und jährliche Nettozuwanderung von 200 000 Personen). In der Variante mit 100 000 Nettozuwanderern pro Jahr steigt der Altenquotient bis 2030 auf 52 % und bis 2050 auf 64 %.

finanzielle Tragfähigkeit bis zum Jahr 2030 durch einen steigenden Beitragssatz, ein sinkendes (relatives) Rentenniveau und ein erhöhtes gesetzliches Rentenalter gesichert werden. Dabei entscheidet letztlich die inhaltliche und zeitliche Ausgestaltung über die Lastenverteilung aus der sinkenden Rendite des Systems auf die Generationen.⁷⁾

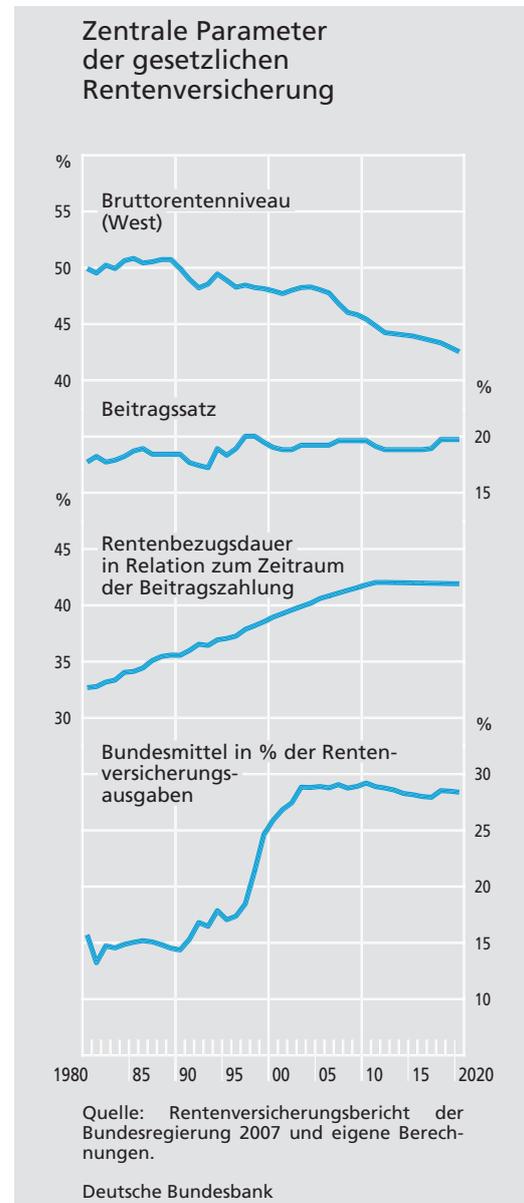
Beitragssatz

„Überlastungsschutz“ soll ungebremsten Beitragssatzanstieg verhindern

Bei einem vorgegebenen Bundeszuschuss, Renteneintrittsalter und Rentenniveau muss der Beitragssatz so festgelegt werden, dass die laufenden Einnahmen zur Finanzierung der laufenden Rentenauszahlungen ausreichen und außerdem ein Zielkorridor für die Rücklage eingehalten wird. Ohne weitere Vorkehrungen läge die Anpassungslast so allein bei den Beitragszahlern. Mit der Reform von 2001 wurde allerdings erstmals ein formaler Überlastungsschutz eingeführt. So wurden Beitragssatzobergrenzen von 20 % bis zum Jahr 2020 und 22 % bis 2030 gesetzlich festgelegt. Dementsprechend wird der jahresdurchschnittliche Beitragssatz in der Erwerbsphase durch Maßnahmen an anderer Stelle weniger schnell als zuvor angenommen, aber dennoch kontinuierlich steigen. Betrag dieser für einen Rentner mit 45 Beitragsjahren, der im Jahr 2005 in die Rentenphase eintrat, noch 17,6 %, wird er bei einem Rentenbeginn 2015 etwa 19 % und 2030 voraussichtlich 19 ½ % erreichen.

Rentenniveau

Das individuelle Rentenniveau, das heißt das Verhältnis des jeweiligen Rentenzahlbetrages



zum durchschnittlichen Entgelt in der Gesamtwirtschaft, geht aufgrund der Umgestaltung der Formel für die jährliche Anpassung sukzessive zurück. Seit 2002 steigen die Renten gemäß den Zuwächsen der Bruttoent-

Verlangsamter Anstieg der Renten insbesondere durch Altersvorsorgeanteil...

⁷⁾ Die Leistungseinschränkungen in der gesetzlichen Rentenversicherung sollen wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung übertragen werden. Mit dem Dienstrechtsneuordnungsgesetz sollen insbesondere die Anhebung des gesetzlichen Ruhestandsalters und die Leistungsniveaукürzungen im Versorgungsrecht nachgebildet werden.

gelte je Arbeitnehmer im Vorjahr bereinigt um die Veränderungen des Rentenversicherungsbeitrags und eines als für die private Altersvorsorge verwendet unterstellten Entgeltbestandteils (Altersvorsorgeanteil⁸⁾). Durch die stufenweise Erhöhung des Altersversorgungsanteils um einen halben Prozentpunkt pro Jahr sollte eine jeweils nur geringfügige Dämpfung der generellen Rentenanpassung zur Jahresmitte erreicht werden.

... und Nachhaltigkeitsfaktor

Im Jahr 2004 wurde die Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt, weil die Beitragssatzziele insbesondere aufgrund – aus Sicht der Rentenversicherung – ungünstigerer demographischer Annahmen sonst nicht einzuhalten gewesen wären.⁹ Der Nachhaltigkeitsfaktor dämpft dabei im Prinzip die Rentenanpassung, wenn das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern steigt.¹⁰ Infolge der demographischen Alterung wird der Nachhaltigkeitsfaktor das Rentenniveau somit längerfristig vermindern. Falls sich die Erwerbsbeteiligung aber strukturell erhöht, wird dieser Effekt abgeschwächt. Außerdem wirken Beschäftigungsschwankungen im Konjunkturzyklus nicht mehr allein über Veränderungen des Beitragssatzes auf die Rentenanpassung. So fiel beispielsweise die Rentenerhöhung zum 1. Juli 2007 infolge des kräftigen Beschäftigungsaufbaus im Jahr 2006 über den Nachhaltigkeitsfaktor um 0,2 Prozentpunkte höher aus, und im laufenden Jahr ergibt sich ein ähnlicher Effekt. Insgesamt ist die gesetzliche Rentenversicherung damit nicht nur gegenüber den demographischen Veränderungen, sondern insgesamt von strukturellen und konjunkturellen Beschäftigungsschwankungen weniger abhängig gemacht worden.

Rentalter

Im Hinblick auf das gesetzliche Renteneintrittsalter wurde im vergangenen Jahr eine allmähliche Anhebung von 65 auf 67 Jahre beschlossen. Ab 2012 soll es zunächst um einen Monat pro Jahr und ab 2024 dann um zwei Monate pro Jahr steigen. Versicherte, die 2029 das 65. Lebensjahr vollenden, können dann erst zwei Jahre später eine abschlagsfreie Rente beziehen. Aufgrund dieser Maßnahme, die sowohl auf die Einnahmen- als auch auf die Ausgabenseite wirkt, soll der Beitragssatz im Jahr 2030 um einen halben Prozentpunkt niedriger festgesetzt werden können. Dabei ist eine Ausnahme für Versicherte mit mindestens 45 Pflichtbeitragsjahren bereits eingerechnet. Sie können auch weiterhin mit 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen. Diese Privilegierung stellt allerdings nicht nur eine Durchbrechung des Äquivalenzprinzips dar, sondern verursacht auch beträchtliche Kosten, die in erster Linie von den übrigen Versicherten zu finanzieren sind und die den beitragsatzdämpfenden Effekt der Maßnahme deutlich einschränken.¹¹

Gesetzliches Rentalter wird allmählich angehoben, ...

... aber systemwidrige und kostenträchtige Ausnahme

⁸ Mit dem Altersvorsorgeanteil (AVA) soll die unterstellte Zunahme der privaten Vorsorgeaufwendungen der Beitragszahler anpassungsmindernd berücksichtigt werden. Der AVA sollte ursprünglich von 0,5 % im Jahr 2002 schrittweise bis auf 4,0 % im Jahr 2009 steigen. Durch den wachsenden AVA fällt die Rentenanpassung im jeweiligen Jahr um gut 0,6 Prozentpunkte niedriger aus.

⁹ Vgl.: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin, 28. August 2003 („Rürup-Kommission“).

¹⁰ Zugrunde gelegt wird das Verhältnis der Anzahl der gezahlten Standardrenten (rechnerisch ermittelt durch Division der Rentenausgaben durch den Betrag der Standardrente) zu der Anzahl der Durchschnittsverdiener (rechnerisch ermittelt durch Division der Beitragseinnahmen von Beschäftigten und Arbeitslosen durch den auf den Durchschnittsverdiener entfallenden Rentenbeitrag).

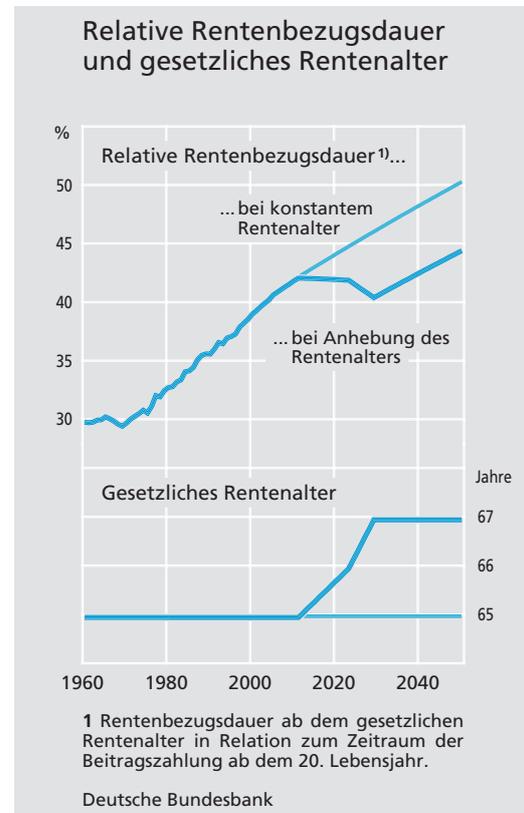
¹¹ Vgl.: Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2006 (Bundestags-Drucksache 16/3700), Tz. 28 ff.

Höheres
Rentenalter
korrespondiert
mit steigender
Lebens-
erwartung

Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters bedeutet zwar im Vergleich zum Status quo eine Leistungseinschränkung, weil bei unverändertem Renteneintrittsverhalten Abschläge zu verkraften sind beziehungsweise bei Rentenbeginn zum höheren Regelalter keine Zuschläge mehr gewährt werden. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass es andernfalls zu einer anhaltenden Leistungsausweitung käme, weil die Renten infolge der steigenden Lebenserwartung immer länger gezahlt würden und das Verhältnis zu den jeweils eingezahlten Beiträgen für sich genommen immer weiter zunehmen würde.

Weiter
steigende
Lebens-
erwartung wird
nicht ohne
Rückwirkung
auf Rentenalter
bleiben können

Grundsätzlich scheint es daher naheliegend, das Verhältnis von Rentenbezugsdauer zur Dauer der Erwerbsphase zumindest zu stabilisieren. Hierdurch könnte der von der steigenden Lebenserwartung ausgehende Druck auf den Beitragssatz näherungsweise aufgefangen werden. Tatsächlich ist die relative Rentenbezugsdauer von Männern und Frauen¹²⁾ seit 1970 aber von 30 % bis 2007 auf beinahe 41½ % gestiegen. Blicke das gesetzliche Rentenalter unverändert bei 65 Jahren, so ergäbe sich eine weitere Zunahme bis auf gut 46 % im Jahr 2030 beziehungsweise gut 50 % bis 2050 (vgl. oben stehendes Schaubild). Mit der allmählichen Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre dürfte die relative Rentenbezugsdauer dagegen 2030 wie zuletzt bei etwa 41 % liegen. Bis 2050 würde sie dann aber bei ungebrochener Zunahme der ferneren Lebenserwartung erneut ansteigen. Dies verdeutlicht, dass es geboten erscheint, das gesetzliche Rentenalter auch nach 2029 weiter anzuheben.¹³⁾ Bei einem allmählichen Anstieg auf 68½ Jahre



würde die relative Rentenbezugsdauer bis etwa 2050 auf dem 2030 erreichten Niveau konstant bleiben. Eine an die steigende Lebenserwartung gebundene regelmäßige Erhöhung des Rentenalters könnte hier langfristig Planungssicherheit für alle Beteiligten schaffen.

Für die Finanzen der Rentenversicherung kommt es dabei in erster Linie auf das gesetzliche Rentenalter an. Soweit die Abschläge (derzeit 3,6 % pro Jahr) bei vorzeitigem beziehungsweise die Zuschläge (6 % pro Jahr) bei hinausgeschobenem Renteneintritt versiche-

*Tatsächliches
Rentenalter für
Rentenfinanzen
weitgehend
irrelevant –
nicht aber für
Staatshaushalt
und Gesamt-
wirtschaft*

12 Dauer des Rentenbezugs ab dem gesetzlichen Rentenalter in Relation zur Dauer der Beitragszahlung ab dem 20. Lebensjahr.

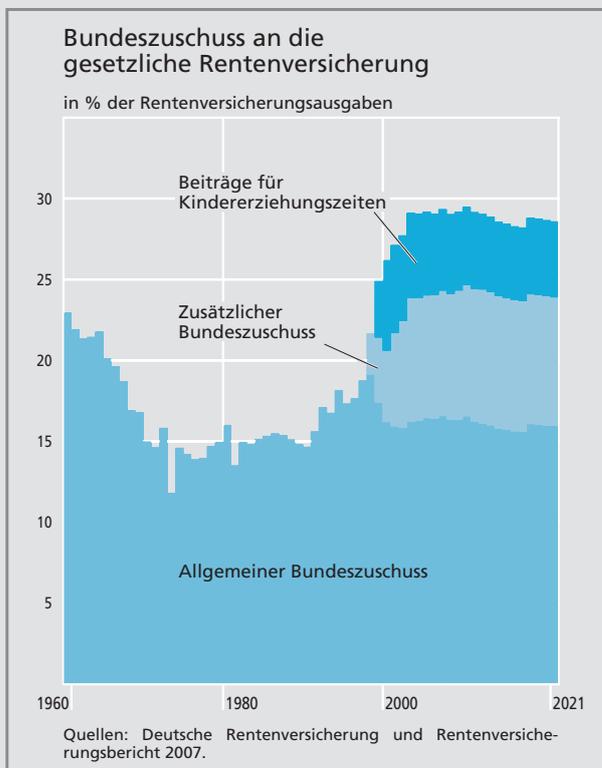
13 Vgl.: Stellungnahme der Deutschen Bundesbank gegenüber dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, abgedruckt in: Monatsbericht, März 2007, S. 10 f.

Bundeszuschüsse zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung

Steuerfinanzierte Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung wurden ursprünglich in der Gesetzesbegründung aus dem Jahr 1888 vor allem mit der Entlastung der übrigen Haushalte durch eine verminderte Altersarmut gerechtfertigt. Im Rahmen der Rentenreform 1957 wurde dann aber der Ausgleich von Ausgaben der Rentenversicherung, „die nicht Leistungen der Alterssicherung sind“, maßgeblich. Bei der Rentenreform 1992 verzichtete der Gesetzgeber auf eine explizite Begründung der Bundesmittel. Allerdings soll speziell der 1998 eingeführte Zusätzliche Bundeszuschuss der „pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen“ dienen (§ 213 Abs. 3 SGB VI).

Der Bundeszuschuss belief sich im Jahr 1960 auf 23% der Rentenversicherungsausgaben. Danach kam es zu

einem deutlichen Quotenrückgang, weil der Bundeszuschuss dem Anstieg der Pro-Kopf-Löhne folgend angepasst wurde, die Rentenausgaben jedoch wesentlich rascher stiegen. In der Folge wurde der Beitragssatz von anfangs 14% bis auf 18% im Jahr 1974 angehoben. Seit der Rentenreform 1992 folgt der Allgemeine Bundeszuschuss dem Produkt aus Durchschnittsentgelten und Beitragssatz, also etwa den Beitragseinnahmen bei unveränderter Beschäftigung. Aufgrund der negativen Arbeitsmarktentwicklung in den Jahren nach der deutschen Vereinigung wuchsen die Bundesmittel somit schneller als die Beitragseinnahmen, und entsprechend stieg ihr Finanzierungsanteil. Seit 1998 kommen der Zusätzliche Bundeszuschuss und seit 1999 außerdem Beiträge für Kindererziehungszeiten hinzu, sodass derzeit knapp 30% der Rentenversicherungsausgaben vom Bund finanziert werden.



Grundsätzlich würde es dem Äquivalenzprinzip widersprechen, Leistungen, die allgemeine Staatsaufgaben darstellen und insoweit nicht versicherungskonform sind, durch Sozialversicherungsbeiträge zu finanzieren. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung würde durch eine Sondersteuer ohne Anspruch auf Gegenleistung belastet. Eine Finanzierung versicherungsfremder Leistungen aus allgemeinen Steuermitteln verhindert eine solche Sonderbelastung.

Nach einer Aufstellung der gesetzlichen Rentenversicherung beliefen sich die „nicht beitragsgedeckten Leistungen“ im Jahr 2003 auf 57 Mrd € und entsprachen damit weitgehend den Bundeszuweisungen (ohne Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten) dieses Jahres in Höhe von knapp 58 Mrd €. ¹⁾ Nach weit verbreiteter Meinung sind damit die versicherungsfremden Leistungen abgegolten.

Allerdings ist die Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen nicht unstrittig. So wird einerseits beispiels-

¹ Vgl.: Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die gesetzliche Ren-

tenversicherung vom 13. August 2004, in: Deutsche Rentenversicherung, Oktober 2004, S. 579. — ² Vgl.: Sachverständigenrat zur Begutachtung

weise der Wanderungsausgleich, in dessen Rahmen die allgemeine der knappschaftlichen Rentenversicherung pauschale Kompensationszahlungen leistet, als versicherungsfremd deklariert (2007: gut 1¾ Mrd €). Dies erscheint bei einer umfassenden Betrachtung dieser beiden grundsätzlich vergleichbaren Rentenversicherungszweige aber durchaus fraglich. Auf der anderen Seite wird insbesondere gefordert, die Aufwendungen für die Hinterbliebenenrente (soweit sie über Leistungen bei Wahl der Splittingoption hinausgehen) durch Steuermittel zu finanzieren. Dies wird nicht zuletzt damit begründet, dass die Hinterbliebenenversorgung aufgrund der verschärften Einkommensanrechnung immer mehr den Charakter eines bedürftigkeitsgeprüften Transfers angenommen hat (geschätztes Volumen für 2007: 8 Mrd €).

Die Ausgaben der Rentenversicherung in Ostdeutschland decken nicht deren Einnahmen, sodass ein Defizit ausgleich von rund 12 Mrd € durch die westdeutschen Rentenkassen vorgenommen wird. Dies wird mitunter als versicherungsfremde Leistungen interpretiert. Es würde jedoch grundsätzlich dem überregionalen Finanzausgleich widersprechen, diesen Fehlbetrag aus Steuermitteln zu finanzieren. Regionale Unterschiede resultieren nicht zuletzt auch aus erwünschter Migration der Arbeitskräfte in Regionen mit hoher Nachfrage, und ebenso wie sich in Westdeutschland Regionen mit Defiziten finden lassen dürften, könnte es in Ostdeutschland Regionen mit überschüssigen Rentenkassen geben. Allenfalls wenn die gesonderten Rentenwertberechnungs- und Anpassungsregeln der ostdeutschen Rentenversicherung als außerordentliche Leistungen interpretiert würden, ließen sich diesbezügliche versicherungsfremde Ansätze rechtfertigen.²⁾

In der Aufstellung der gesetzlichen Rentenversicherung zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen sind die ab 1992 erworbenen Rentenansprüche aus Kindererzie-

hungszeiten nicht enthalten. Gleichzeitig werden aber auch die Beiträge des Bundes für diesen Zweck nicht unter dem Bundeszuschuss ausgewiesen. Tatsächlich fallen aber derzeit praktisch noch keine Ausgaben hierfür an, während laufend Beiträge in Höhe von 11½ Mrd € pro Jahr überwiesen werden. Da diese Beiträge in der umlagefinanzierten Rentenversicherung nicht angespart werden, ergibt sich bei den derzeitigen Regelungen ein niedrigerer Beitragssatz bis sich die zweckgebundenen Ausgaben den Beitragszahlungen angleichen.³⁾

Die Bundeszuschüsse werden künftig aufgrund der Anpassungsregeln mit den Rentenausgaben Schritt halten. Dagegen werden einige versicherungsfremde Leistungen absehbar an Gewicht verlieren. So wird die rentensteigernde Anrechnung von Kriegsdienstzeiten bald keine Rolle mehr spielen. Weiterhin wurde die Anrechnung von Bildungs- und Aufwertung von Ausbildungszeiten fast vollständig eingestellt, sodass hieraus keine Rentenansprüche mehr erwachsen. Auch die ohne Abschläge gewährten und daher aus versicherungsmathematischer Sicht überhöhten Frührenten werden in Zukunft keine Bedeutung mehr haben.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Umfang der versicherungsfremden Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung teilweise umstritten ist. Die derzeitigen Bundesleistungen könnten aber insbesondere dann als eher großzügig bezeichnet werden, wenn die erst künftig anfallenden Ausgaben für Kindererziehungszeiten berücksichtigt werden. Allerdings könnte auch die geringere Rendite des Umlageverfahrens im Vergleich zur Kapitalmarktrendite als nicht im Einklang mit einer engen Interpretation des Prinzips der Beitragsäquivalenz angesehen werden. Bei dieser Sichtweise wäre es folgerichtig, die daraus resultierende spezielle implizite Besteuerung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als versicherungsfremd anzusehen.

der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2005/06, Tz. 554 f. — 3 Vgl.: Bundestags-Drucksache 16/1614 vom 29. Mai 2006.

runsmathematisch angemessen sind, ist das tatsächliche Rentenalter – von vorübergehenden Be- und Entlastungen abgesehen – für die Finanzlage der Rentenversicherung weitgehend irrelevant.¹⁴⁾ Zur Stabilisierung der Staatsfinanzen insgesamt (Steuern und Sozialbeiträge) wie auch des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials ist eine längere Beschäftigung Älterer aber in jedem Fall von großer Bedeutung.¹⁵⁾

Bundeszuschüsse

*Bundesmittel
zur
Finanzierung
versicherungsfremder
Leistungen*

Die Bundeszuschüsse wurden in den letzten zehn Jahren deutlich ausgeweitet. Ihnen können Ausgaben der Rentenversicherung gegenübergestellt werden, auf die keine Ansprüche aus Beitragszahlungen bestehen. Zwar reichen nach vorherrschender Meinung die heute gezahlten Zuschüsse etwa aus, um die versicherungsfremden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu finanzieren. Dabei ist jedoch umstritten, wie diese im Einzelnen abzugrenzen sind (vgl. Übersicht auf S. 60 f.). Prinzipiell sollten im Sinne des Versicherungsprinzips nur versicherungskonforme Leistungen über Beiträge finanziert werden. Andere, gesamtgesellschaftlich als wünschenswert erachtete Leistungen sollten dagegen aus dem allgemeinen Steueraufkommen gezahlt werden. Dabei sind allerdings auch das erreichte hohe Niveau der Bundeszuschüsse und die Anspannungen im Bundeshaushalt zu beachten. Grundsätzlich erscheint daher eine kritische Überprüfung der bestehenden versicherungsfremden Leistungen angebracht.

Beitragsatz- und Sicherungsniveaueziele in der Zukunft

Die vorliegenden Vorausberechnungen der Bundesregierung reichen bis 2021 und weisen bis 2020 keinen Konflikt zwischen den gesetzlichen Zielvorgaben eines Beitragsatzes von höchstens 20 % und eines Versorgungsniveaus vor Steuern von mindestens 46 % aus.¹⁶⁾ Auch bis 2030 scheinen ein Beitragsatz von maximal 22 % und gleichzeitig ein Sicherungsniveau von mindestens 43 % bei konsequenter Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen erreichbar. Da die demographische Alterung aber auch danach weiter voranschreiten wird, werden diese Werte ohne weitere Maßnahmen in der Folgezeit nicht mehr zu realisieren sein. Erst nach 2040 dürfte gemäß den derzeitigen Annahmen zumindest von der niedrigeren Geburtenrate kein größerer Beitragsatzdruck mehr ausgehen, weil dann nicht nur die Beitragszahler, sondern auch die meisten Rentner aus den durch eine niedrigere Geburtenrate gekennzeichneten Geburtsjahrgängen stammen werden. Als finanzielles Problem bleibt dann aber die voraussichtlich weiter steigende Lebenserwartung bestehen. Dieses könnte jedoch durch eine kontinuierliche Anpassung des gesetzlichen Rentenalters gelöst werden.

*Längerfristige
Vorausberechnungen könnten Verunsicherung reduzieren*

¹⁴ Vgl.: J. Clemens, Anhebung der Regelaltersgrenze und Abschlüsse bei vorzeitigem Renteneintritt, *Wirtschaftsdienst*, 12/2007, S. 835–840.

¹⁵ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schätzt beispielsweise aufgrund des höheren Erwerbspersonenpotenzials infolge der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters einen positiven Effekt auf die jährliche Potenzialwachstumsrate von 0,1 bzw. 0,3 Prozentpunkten im Zeitraum 2012 bis 2029 (Gutachten 2007/08, Tz. 267 ff.).

¹⁶ Vgl.: Rentenversicherungsbericht 2007 der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 16/7300 vom 22. November 2007.

Insgesamt erscheint für eine vorausschauende und langfristig angelegte Rentenpolitik eine deutlich weiter reichende Vorausberechnung der Rentenfinanzen angebracht, die den langfristigen Handlungsbedarf konkretisiert und überzogenen Erwartungen, aber auch Verunsicherungen vorbeugt.

Zu weiteren Aspekten der rentenpolitischen Diskussion

Gewichtsverlagerung zugunsten vermehrter Kapitaldeckung

Durch die jüngsten Reformen wurden die Parameter der gesetzlichen Rentenversicherung zumindest bis zum Jahr 2030 so eingestellt, dass das System finanziell bis dahin stabil bleiben könnte. Die bei der gegebenen demographischen Entwicklung zwangsläufig sinkende Rendite drückt sich vor allem in höheren Beitragssätzen und niedrigeren relativen Rentenniveaus aus.¹⁷⁾ Letzteres bedeutet für jene, die ein höheres finanzielles Absicherungsniveau anstreben, die Notwendigkeit einer zusätzlichen – in der Regel kapitalgedeckten – Altersvorsorge. Personen, die die künftigen Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung bislang falsch eingeschätzt haben, dürften ihre Sparbemühungen anpassen. Innerhalb der Altersvorsorge insgesamt dürfte sich alles in allem im Zeitverlauf angesichts der sinkenden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung eine Gewichtsverlagerung von der Umlagefinanzierung zur Kapitaldeckung ergeben (vgl. auch die Übersicht auf den S. 64 f.).

Insgesamt gesehen kann in kapitalgedeckten Systemen zwar mit einer höheren Rendite gerechnet werden als im Umlageverfahren.¹⁸⁾ Bei einem bestehenden umlagefinanzierten System, mit dessen Einführung die frühen Rentnergenerationen finanziert wurden, ist aber allein von der Umstellung auf Kapitaldeckung kein Nettogewinn in dem Sinne zu erwarten, dass die Reformgewinner die Verlierer kompensieren und trotzdem noch einen Vorteil realisieren können. Vielmehr ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sich Gewinne und Verluste praktisch ausgleichen.¹⁹⁾ Letztlich ist auch hier über die intergenerative Verteilung zu entscheiden, das heißt, wie Belastungen und Leistungen im Zusammenhang mit dem staatlichen Alterssicherungssystem auf die verschiedenen Generationen verteilt werden sollen.

*Allein durch
Wechsel der
Finanzierung
kein Effizienz-
gewinn zu
erwarten*

*Andere
Formen der
Alterssicherung
dürften an
Bedeutung
gewinnen*

17 Vgl. ausführlich zur Berechnung impliziter Renditen: Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2004 (Bundestags-Drucksache 15/4498), S. 90 ff.

18 Abgesehen von der Einführungsgeneration ergibt sich die Rendite umlagefinanzierter Alterssicherungssysteme aus der Wachstumsrate der Lohnsumme, die sich aus der Zunahme der Pro-Kopf-Entgelte und der Beschäftigtenzahl zusammensetzt und längerfristig nur begrenzt von der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate abweichen dürfte. Die durchschnittliche Rendite kapitalgedeckter Systeme ergibt sich dagegen aus der Verzinsung am Kapitalmarkt abzüglich renditemindernder Effekte wie höheren Verwaltungskosten und Prämienaufschlägen aufgrund einer asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Versicherten und vorsichtig kalkulierenden Versicherern.

19 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Möglichkeiten und Grenzen einer verstärkten Kapitaldeckung in der gesetzlichen Alterssicherung in Deutschland, Monatsbericht, Dezember 1999, S. 22, sowie grundlegend: F. Breyer (1989), On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financial Pension Systems, Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE), 145, S. 643–658. Modelle, in denen der Wechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren Effizienzgewinne mit sich bringt, basieren letztlich auf der Annahme, dass die explizite Steuer zur Finanzierung des Übergangs mit geringeren Verzerrungen (insbesondere auf dem Arbeitsmarkt) verbunden ist als die Fortführung der impliziten Besteuerung im Umlagesystem.

Staatliche Förderung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge

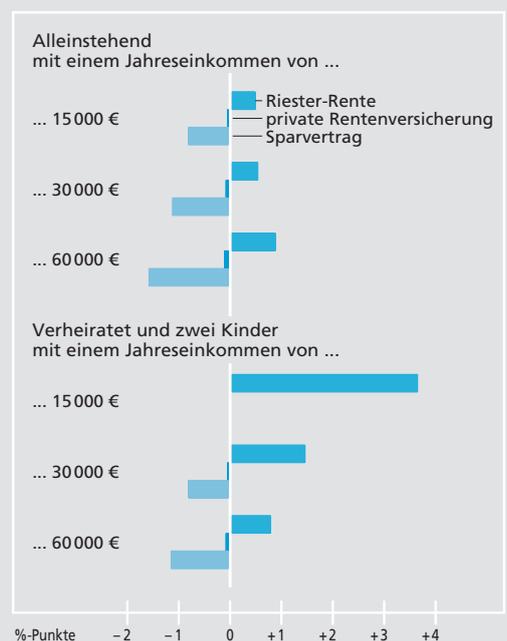
Parallel zu den beitragsatzdämpfenden Maßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung weitete der Gesetzgeber die staatliche Förderung der Altersvorsorge auf der betrieblichen und der privaten Ebene erheblich aus. So wurde im Jahr 2002 der Anspruch der Arbeitnehmer auf Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung eingeführt. Seither können bis zu 4% der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung (derzeit also 2 544 € pro Jahr) steuer- und sozialabgabenfrei für eine betriebliche Altersversorgung verwendet werden.¹⁾ In der Rentenbezugsphase greift dann die nachgelagerte Besteuerung, und seit 2004 sind von Betriebsrenten außerdem volle Beiträge an die gesetzliche Kranken- und die soziale Pflegeversicherung zu leisten. Die ursprüngliche Befristung der Sozialabgabenfreiheit bis Ende 2008 wurde mittlerweile aufgehoben. Umfrageergebnissen zufolge wurde die betriebliche Altersversorgung seit dem Jahr 2001 deutlich ausgeweitet. Ende 2001 verfügten danach 38% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Privatwirtschaft über einen Betriebsrentenanspruch. Bis Mitte 2004 ergab sich ein Anstieg auf 46%, der zu einem guten Teil auf die zusätzliche Förderung zurückzuführen sein dürfte. Neuere Befragungsergebnisse differenzieren nicht zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst. Sie deuten aber darauf hin, dass die Ausweitung bis Ende 2006 deutlich an Dynamik verloren hat.²⁾

Zur Förderung der privaten Altersvorsorge wurde ebenfalls im Jahr 2002 die „Riester-Rente“ eingeführt. Sofern die Vorsorgeprodukte die gesetzlichen Kriterien erfüllen, kann seither ein bestimmter Beitrag als Sonderausgabe steuerlich geltend gemacht werden. Der maximale Vorsorgebeitrag belief sich anfangs auf 525 € pro Jahr, wurde in Zweijahresschritten jeweils um diesen Betrag erhöht und erreichte schließlich im Jahr 2008 den Endwert von 2 100 €. Um Geringverdiener und Eltern zusätzlich zu unterstützen, wurde alternativ eine Zulagenförderung eingeführt.³⁾ Aufgrund der staatlichen Förderung bietet die Riester-Rente bei gegebener Bruttoverzinsung eine höhere Nachsteuer-

rendite als etwa sonstige private Rentenversicherungen (mit steuerfrei vereinnahmten Erträgen in der Ansparphase) oder ungeforderte Sparpläne, bei denen sowohl die Beiträge als auch die laufenden Zinserträge der Steuer zu unterwerfen sind. Aufgrund der (zuletzt ausgeweiteten) Zulagenförderung ist der Renditevorteil der Riester-Rente vor allem für geringverdienende Personen mit Kindern besonders groß.

Der Vorteil einer nachgelagerten Besteuerung – wie im Fall der Riester-Rente – im Vergleich zur vorgelagerten steuerlichen Erfassung (der Beiträge und der Zinserträge in der

Einfluss der Besteuerung und der staatlichen Förderung der privaten Altersvorsorge auf eine angenommene Rendite⁴⁾



München, 22. Juni 2007. — 3 Die Zulage betrug anfangs 36 € pro Erwachsenem und zusätzlich 46 € je Kind. Nach den Anhebungen im Zweijahresturnus stiegen die Zulagen auf 154 € bzw. 185 € ab 2008. Für nach dem 31. Dezember 2007 geborene Kinder wurde die Zulage zudem auf 300 € angehoben. — 4 Unterstellte nominale Vorsteuerrendite: 4% pro Jahr, Ansparphase: 45 Jahre, Rentenbezugsdauer: 21 Jahre, Grenzsteuersatz im Alter halbiert. — 5 So ermittelte die Bundesregierung in ihrem Alterssicherungsbericht 2005 (Bundestags-Drucksache 16/906) nur unter der Prämisse ein weitgehend konstantes, langfristig

1 Parallel zur Beendigung der Pauschalbesteuerung nach § 40b EStG für kapitalgedeckte Altersversicherungen wurden die Direktversicherung in die Förderung nach § 3 Nr. 63 EStG aufgenommen und der Steuerfreibetrag pauschal um 1 800 € pro Jahr angehoben. — 2 Vgl.: TNS Infratest Sozialforschung, Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001 – 2004, München, 21. September 2005, sowie: TNS Infratest Sozialforschung, Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001 – 2006,

Ansparphase) liegt zum einen in der Steuerfreiheit der Kapitalerträge und zum anderen darin begründet, dass im Alter das Einkommen und damit der sich aus dem progressiven Tarif ergebende Steuersatz niedriger sein dürfte als in der Erwerbsphase. Im Fall der sonstigen privaten Rentenversicherung bleiben zwar die Zinserträge in der Ansparphase ebenfalls steuerfrei. Im Vergleich zur Riester-Rente entfällt jedoch die progressionsbedingte Entlastung durch die Verlagerung von steuerpflichtigen Einkünften ins Alter.

Wenn mit der Riester-Rente ein bestimmtes Netto-Versorgungsniveau im Alter erreicht werden soll, muss die nachgelagerte Besteuerung in der Auszahlungsphase in Rechnung gestellt werden. Wenn etwa die Leistungseinschränkungen in der gesetzlichen Rentenversicherung ausgeglichen werden sollen, wird es im Regelfall daher mehr als nur der Beiträge zur Riester-Rente bedürfen.⁵⁾

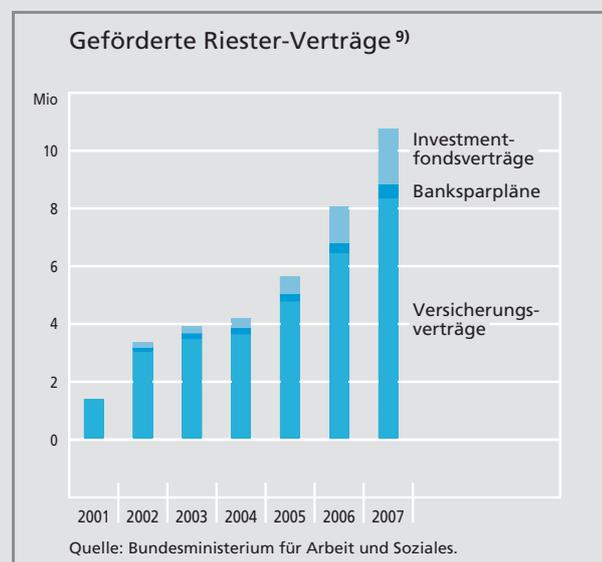
Die Zahl der geförderten Riester-Verträge stieg bis Ende 2003 rasch auf 4 Millionen an. Es folgte eine Phase der Stagnation bis Mitte 2005. Erst danach kam es zu einem kräftigen und stetigen Zuwachs bis auf 10¾ Millionen Verträge Ende 2007. Dazu dürfte nicht zuletzt die Vereinfachung der Förderkriterien, aber auch der weitgehende Abbau der steuerlichen Privilegierung der nach 2004 abgeschlossenen Lebensversicherungsverträge⁶⁾ beigetragen haben. Das Vorsorgevolumen insgesamt wie auch die gesamtwirtschaftliche Ersparnis sind allerdings nur insoweit ausgeweitet worden, wie es nicht zu einer Substitution der einen durch eine andere Form der Altersvorsorge gekommen ist.⁷⁾

Die staatliche Förderung der Riester-Rente belief sich 2007 für die Zulagen auf gut 1 Mrd €. Für die Steuerausfälle durch den Sonderausgabenabzug liegen vollständige Daten nur bis 2003 vor (54 Mio €). Sie könnten sich aber etwa auf zwei Drittel des Zulagenniveaus belaufen.⁸⁾ Da im Jahr 2008 eine letzte Erhöhungsstufe hinzukommt und die Anzahl der Verträge zuletzt sehr dynamisch gewachsen ist, werden sich die Kosten noch beträchtlich ausweiten. Sofern

sogar wieder steigendes Gesamtversorgungsniveau, dass zusätzlich die Steuerersparnisse aus der allmählichen Steuerfreistellung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung in eine zusätzliche private Rentenversicherung investiert werden. — 6 Bis zum 31. Dezember 2004 abgeschlossene Lebensversicherungsverträge können nach einer Laufzeit von 12 Jahren steuerfrei ausgezahlt werden. Damit blieben auch die Zinserträge in der Ansparphase von der Besteuerung verschont. Bei neueren Verträgen ist in diesen Fällen die Hälfte des Auszahlungsbetrages zu

nicht Einsparungen an anderer Stelle vorgenommen werden, ist damit ein größerer staatlicher Schuldenstand oder eine unmittelbar höhere Steuerbelastung verbunden. Mit einem höheren Schuldenstand würden weitere Belastungen in die Zukunft verschoben. Eine stärkere Besteuerung würde nicht nur die privaten Vorsorgeaktivitäten erschweren, sondern zudem andere Verzerrungen hervorrufen.

Insgesamt umfasst die staatliche Förderung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge ein breites und aufgrund zahlreicher Sonderregelungen unübersichtliches Spektrum an Instrumenten. Mehr Transparenz und weitere Vereinfachungen der Förderkriterien könnten dazu beitragen, dass die Vorsorgeprodukte besser verstanden werden. Dabei ist auch eine umfassende statistische Erfassung insbesondere der betrieblichen Altersvorsorge geboten. Letztlich gilt es, wie bei jeder staatlichen Subvention, eine zielgerichtete und transparente Gewährung sicherzustellen, die eine effiziente Verwendung der Fördermittel und eine regelmäßige Erfolgskontrolle ermöglicht.



steuern (§ 20 Abs. 1 Nr. 6 EStG). — 7 Im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2003 mit jeweils gut 2 Millionen neuen Kapitallebensversicherungen (einschl. fondsgebundene Versicherungen) wurden in den Jahren 2005 und 2006 jeweils nur noch rd. 1¼ Millionen Neuverträge geschlossen. Dem standen 1½ bzw. 2½ Millionen neue Riester-Verträge in diesen beiden Jahren gegenüber. — 8 Vgl.: Bundestags-Drucksache 16/8016. — 9 Ohne Verträge im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge.

Erweiterung des versicherungspflichtigen Personenkreises

Ausweitung der Versicherungspflicht auf Selbständige...

Der derzeit mitunter erhobenen Forderung nach einer Erweiterung des versicherungspflichtigen Personenkreises insbesondere um Selbständige liegen vor allem zwei Argumentationslinien zugrunde. Zum einen gelte es sicherzustellen, dass möglichst umfassend eine finanzielle Mindestvorsorge für das Alter betrieben wird. So werde durch Eigenvorsorge Bedürftigkeit im Alter vermindert, die andernfalls die Gemeinschaft über Sozialleistungen im Rahmen der Mindesteinkommenssicherung zu finanzieren hätte. Es werde hierdurch strategisches Verhalten auf Kosten aller Steuerzahler verringert. Dafür kommen allerdings durchaus auch verpflichtende private Vorsorgeformen in Betracht.

... zum Schutz vor Altersarmut...

... und zur gleichmäßigeren Besteuerung

Zum anderen wird argumentiert, dass das bestehende Umlageverfahren grundsätzlich zu einer im Vergleich zur privaten Altersvorsorge ungünstigeren Beitragsrendite führe. Die hieraus resultierende implizite Steuer solle im Sinne einer gleichmäßigeren Besteuerung durch eine umfassendere Rentenversicherungspflicht auf eine breitere Basis gestellt werden. Alternativ käme diesbezüglich auch ein Ausgleich des Renditenachteils der gesetzlich Rentenversicherten aus allgemeinen Steuermitteln – und somit auch die Beteiligung des nicht versicherten Personenkreises – in Frage. Der Rentenbeitrag könnte hierdurch so weit gesenkt werden, dass in der gesetzlichen Rentenversicherung eine bestimmte Verzinsung erzielt würde, die der bei Kapitaldeckung zu erwartenden Rendite vergleichbar wäre, wobei allerdings mit erheblichen

Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Zielrendite zu rechnen ist. In diesem Fall würde die gruppenspezifische implizite durch eine allgemeine explizite Besteuerung ersetzt. Die gesetzlich Versicherten würden die höhere explizite Steuerlast zwar mittragen. Per saldo würden aber nur die bislang von der Versicherungspflicht nicht erfassten und damit von der impliziten Steuer befreiten Personen zusätzlich belastet.

Grundsätzlich ist auch hier in erster Linie eine Verteilungsfrage zu klären. Wenn der gesetzlichen Rentenversicherung zusätzliche Beitragszahler zugeführt werden, verbessert sich vorübergehend die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung, weil den neuen Beiträgen erst später die durch sie begründeten Ausgaben folgen. Wie sich diese Entlastung auf die beteiligten Personen tatsächlich verteilt, hängt davon ab, inwieweit die höheren Einzahlungen (denen langfristig auch Rentenansprüche der neuen Versicherten gegenüberstehen) in Rücklagen eingebracht, zur Senkung von Beiträgen oder gar zu Leistungsausweitungen verwendet werden.

Verteilungswirkungen hängen von genauer Ausgestaltung ab

Maßnahmen zur Vermeidung zunehmender Altersarmut

Infolge des sinkenden (relativen) Rentenniveaus wird befürchtet, dass in Zukunft Altersarmut zu einem gewichtigen Problem werden könnte. Zum Ende des Jahres 2006 bezogen 2,3 % der über 65-Jährigen Leistungen im Rahmen der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung im Alter. Im Vergleich dazu erhielten allein gut 10 % der Bevölkerung unter 65 Jahren Leistungen im Rahmen der

Zunahme der Bedürftigkeit im Alter befürchtet

Grundsicherung für Arbeitsuchende. In Zukunft könnte der Prozentsatz für die Älteren angesichts zunehmend unterbrochener Erwerbsbiographien und somit niedrigerer Rentenanwartschaften wachsen. Das rückläufige Rentenniveau wirkt sich auf die Bedürftigkeit im Alter aus, wenn hierdurch die Renten langsamer steigen als die Grundsicherungsleistungen und dem keine kompensierende Eigenvorsorge gegenübersteht.²⁰⁾ Vor diesem Hintergrund wird mitunter gefordert, die gesetzliche Rentenversicherung mit der Aufgabe einer expliziten Mindesteinkommenssicherung zu betrauen.

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zielt auf Armutsvermeidung

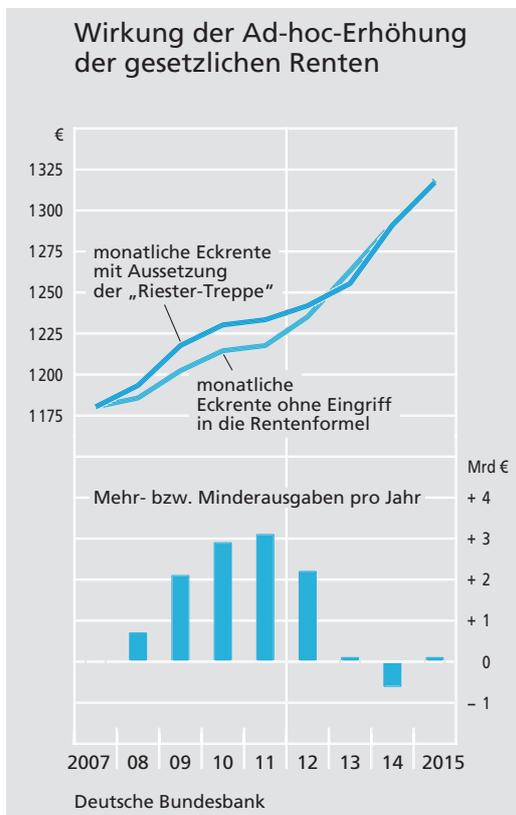
In Deutschland wird von staatlicher Seite ein Einkommen in Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums garantiert und insofern das Ziel einer armutsvermeidenden Sozialleistung verfolgt. Diese individuelle Absicherung setzt deshalb Bedürftigkeit voraus. Sie wird als allgemeine Staatsaufgabe – ordnungspolitisch folgerichtig – aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Bei einer Verlagerung solcher Leistungen für Ältere auf die Rentenversicherung wären diese als versicherungsfremd einzustufen und systemgerecht aus Steuermitteln zu finanzieren. Wenn speziell im Alter über die Bedürftigkeit hinausgehende Sozialleistungen eingeführt werden sollten, ist zu berücksichtigen, dass hiermit finanzielle Belastungen verbunden wären, die einen weiteren Transfer von den jüngeren zu den älteren Generationen bedeuten würden.

Ad-hoc-Erhöhung der Rentenanpassung in den Jahren 2008 und 2009

Die im Rahmen der Rentenreform 2001 beschlossenen Erhöhungsstufen des Altersvorsorgeanteils sollten verteilt über die Jahre 2003 bis 2010 in der Summe eine Minderanpassung der Renten um 5 % bewirken. Bislang wurden jedoch erst vier von acht Stufen umgesetzt, von denen zwei in den Jahren 2005 und 2006 ihre Wirkung aufgrund einer Schutzklausel bislang nicht entfalten konnten. Effektiv wurden bisher also nur die Rentenanpassungen in den Jahren 2003 und 2007 um jeweils gut 0,6 Prozentpunkte vermindert. Nunmehr ist geplant, den Effekt durch einen Ad-hoc-Eingriff in den grundsätzlichen Anpassungsmechanismus in diesem und im kommenden Jahr auszusetzen und dafür in den Jahren 2012 und 2013 nachzuholen. Dadurch können die Renten in diesem Jahr um 1,1% angehoben werden. Im nächsten Jahr könnte die Anpassung 2 % übersteigen, wenn die durchschnittlichen Löhne und Gehälter 2008 wie von der Bundesregierung erwartet um 2 ½ % wachsen. Der diskretionäre Eingriff verursacht im laufenden Jahr Mehrausgaben der Rentenversicherung von fast ¾ Mrd €, die 2009 auf gut 2 Mrd € und 2010 auf 3 Mrd € anwachsen. In der Summe ist mit Mehrausgaben von rund 12 Mrd € zu rechnen.

Höhere Rentenanpassung verursacht erhebliche Belastungen

²⁰ Die Grundsicherungsleistungen werden grundsätzlich jedes Jahr zum 1. Juli wie die Renten angepasst. Darüber hinaus findet aber immer dann eine grundsätzliche Überprüfung des Regelsatzes statt, wenn neue Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorliegen (§ 28 Abs. 3 SGB VII).



*Stärkere
Rentenanpas-
sung quasi
kreditfinanziert*

Aufgrund der aktuell relativ günstigen Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung können die höheren Renten zunächst aus der Rücklage finanziert werden. Nur wenn die Dämpfungsstufen tatsächlich nachgeholt werden, bleibt es bei einer vorübergehenden Mehrbelastung, die letztlich in den kommenden Jahren über höhere Beitragssätze (und über den an den Beitragssatz gekoppelten Bundeszuschuss auch durch die Steuerzahler) zu finanzieren ist. Dies erhöht die ohnehin schon stärkere Belastung jüngerer Generationen.

*Dauerhaft
höherer
Beitragssatz,
wenn
Anpassungs-
dämpfung
unterbleibt*

Ab dem Jahr 2011 sollen die in den Jahren 2005 und 2006 unterbliebenen Rentenkürzungen durch Halbierung der Anpassungssätze nachgeholt werden. Dann würde es zu einer Kumulation von Dämpfungswirkungen

und daher zu besonders niedrigen jährlichen Rentenerhöhungen kommen. Ein weiteres Hinausschieben der Anpassungsminderungen wird zudem immer schwieriger, weil dann Jahre betroffen wären, die zunehmend durch den demographischen Alterungsprozess gekennzeichnet sind und in denen der Nachhaltigkeitsfaktor immer stärker anpassungsmindernd wirken wird. Dies erleichtert die politische Durchsetzbarkeit insbesondere dann nicht, wenn die unterstellten anhaltend kräftigen Lohnsteigerungen schwächer ausfallen würden als in den Vorausberechnungen erwartet. Wenn es nicht gelingen sollte, die Kürzungsstufen nachzuholen, droht ein dauerhaft um 0,3 Prozentpunkte höherer Beitragssatz und damit ein Überschreiten der Beitragssatzobergrenzen.

Schlussbetrachtung

Die gesetzliche Rentenversicherung wird in starkem Maße von der demographischen Entwicklung beeinflusst. Das diesbezügliche Bewusstsein ist in den vergangenen Jahren erheblich gewachsen. Insbesondere langfristige Projektionen haben deutlich gemacht, dass im Vergleich zur derzeitigen Situation erhebliche Veränderungen der für die Finanzentwicklung zentralen Parameter erforderlich sind, um das System auf Dauer zu stabilisieren. Durch eine transparente und nachvollziehbare Darstellung langfristiger Entwicklungen und der zu erwartenden Veränderungen von Beitragssätzen, Renteneintrittsalter und Rentenniveau können Vertrauen und Planungssicherheit im Hinblick auf die individuelle Alterssicherung hergestellt werden. Dies ist

*Verlässliche
Rentenpolitik
erfordert
langfristige
Vorausberechnungen*

nicht zuletzt erforderlich, um Konsum- und Sparentscheidungen rechtzeitig auf eine gewünschte finanzielle Absicherung im Alter ausrichten zu können.

Bislang wurde Lastverteilung bis 2030 offengelegt

Mit den Reformen der vergangenen Jahre wurde der Anpassungsbedarf zunächst bis zum Jahr 2030 weitgehend offengelegt. Es wurden Maßnahmen beschlossen, die die Tragfähigkeit bis dahin sicherstellen sollen und erheblichen Einfluss auf die einzelnen Parameter der Rentenversicherung haben. Zukünftig wird es demnach zu einem Beitragssatzanstieg kommen, der aber insbesondere durch eine Absenkung des relativen Rentenniveaus und eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters begrenzt werden soll. Letztlich bleibt es aber dabei, dass jüngere Generationen erhebliche Belastungen zu tragen haben. Insgesamt gesehen wird die Bedeutung der privaten Vorsorge zunehmen.

Festhalten an beschlossenen Reformen für längerfristiges Vertrauen entscheidend

Das Vertrauen insbesondere der jüngeren Generationen in die mittel- bis langfristig in Aussicht gestellte Entwicklung und letztlich in die gesetzliche Rentenversicherung hängt allerdings entscheidend davon ab, dass die vereinbarten Pfade auch tatsächlich verlässlich beschritten werden. Wird beispielsweise die absehbar nur vorübergehend positive Finanzlage zum Anlass für Ad-hoc-Leistungsausweitungen für die mit relativ hohen Renten-

niveaus ausgestatteten heutigen Rentner genommen, werden damit – vergleichbar einer Kreditaufnahme – neue Lasten in die Zukunft geschoben.

Es ist bereits heute absehbar, dass sich die Lebenserwartung auch über das Jahr 2030 hinaus erhöhen wird. Daher werden künftig weitere Anpassungen erforderlich sein. Hier gilt es rechtzeitig einen Konsens bezüglich der Fortentwicklung der Rentenversicherung herzustellen und Planungssicherheit zu schaffen. Vor allem angesichts der steigenden Lebenserwartung scheint nicht zuletzt eine weitere Anpassung des gesetzlichen Rentenalters naheliegend, da sich andernfalls das Verhältnis zwischen Renten- und Erwerbsphase kontinuierlich erhöhen würde. Hierdurch stiege die Finanzlast der Rentenversicherung automatisch, und die Tragfähigkeit des Rentensystems wäre gefährdet.

Weitere Anpassungen insbesondere beim Rentenalter naheliegend

Die Bewältigung der demographischen Veränderungen wird aus gesamtwirtschaftlicher Sicht durch ein höheres Wachstum des Produktionspotenzials erleichtert. Dazu trägt ein weiterer Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit und eine stärkere Erwerbsbeteiligung insbesondere der Älteren bei. Ein attraktiver Standort für Beschäftigte wie auch für Investitionen ist letztlich die Basis für den gesellschaftlichen Wohlstand und tragfähige Renten- und Staatsfinanzen.

Stärkung der Wirtschaftskraft erleichtert Bewältigung demographischer Veränderungen

Anhang:

Wichtige finanzwirksame Neuregelungen zur Alterssicherung seit 1997

Rentenreformgesetz 1999 (16. Dezember 1997)

- Ergänzung der Rentenanpassungsformel um einen Demographiefaktor. Wenn die fernere Lebenserwartung der 65-Jährigen steigt, soll die Rentenerhöhung geringer ausfallen. Der Demographiefaktor kann aber nicht zu einer Rentenkürzung führen. Für das Netto-Eckrentenniveau ist eine Untergrenze von 64 % vorgesehen.
- Zur Verstetigung des Beitragssatzverlaufs wird nicht mehr ein Punktziel von genau einer Monatsausgabe für die Rücklage zum Ende des Folgejahres festgelegt, sondern ein Zielkorridor von einer bis 1½ Monatsausgaben. Erst wenn dieser Korridor verlassen zu werden droht, muss der Beitragssatz angepasst werden.
- Höherbewertung der Kindererziehungszeiten von 75 % des Durchschnittseinkommens auf 100 % ab dem 1. Juli 2000. Außerdem wird auf die Verrechnung mit anderen Einkünften verzichtet („additive“ Berücksichtigung).
- Zusammenfassung der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente zur Erwerbsminderungsrente. Das Arbeitsmarktrisiko soll die Rentenversicherung nicht mehr belasten, das heißt, die Gewährung einer Erwerbsminderungsrente hängt ausschließlich vom objektiven Gesundheitszustand und nicht mehr von den faktischen Beschäftigungsmöglichkeiten ab (Übergang von der konkreten zur abstrakten Betrachtungsweise).

- Beim Beginn der Erwerbsminderungsrente nach dem 60. Lebensjahr werden auf das Alter 63 bezogene Abschläge von 3,6 % pro Jahr fällig, maximal also 10,8 %. Gleichzeitig wird die Zurechnungszeit zwischen dem 55. und dem 60. Lebensjahr mit zwei Dritteln (statt bislang mit einem Drittel) des eigenen Durchschnittsverdienstes gewichtet. Anhebung des Rentenalters für Schwerbehinderte von 60 auf 63 Jahre.
- Zusätzlicher Bundeszuschuss ab dem 1. April 1998, der fortlaufend dem Aufkommen eines Prozentpunkts des Umsatzsteuerregelsatzes entsprechen soll.

Gesetz zur Finanzierung eines Zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung (19. Dezember 1997)

Anhebung des Umsatzsteuerregelsatzes von 15 % auf 16 % zur Finanzierung des Zusätzlichen Bundeszuschusses, um einen sonst drohenden Beitragssatzanstieg über 20,3 % hinaus zu verhindern.

Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte (19. Dezember 1998)

- Aussetzung von Regelungen des Rentenreformgesetzes 1999: Die Bestimmungen zum Demographiefaktor finden für die Jahre 1999 und 2000 und die Neuregelungen im Bereich der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten im Jahr 2000 keine Anwendung.
- Der Bund zahlt Beiträge für die Kindererziehung und erstattet Kosten, die mit der deutschen Ein-

heit verbunden sind. Gleichzeitig wird der Allgemeine Bundeszuschuss um einen (kleineren) Betrag gekürzt. Insgesamt kann der Beitragssatz damit zum 1. April 1999 von 20,3 % auf 19,5 % gesenkt werden.

Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (24. März 1999)

Die Einkommensgrenze für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse wird einheitlich auf 630 DM pro Monat festgelegt. Um der Erosion der Beitragsbemessungsgrundlage entgegenzuwirken, werden statt einer Pauschalsteuer von 20 % (zzgl. Solidaritätszuschlag und ggfs. Kirchensteuer) im Regelfall 10 % an die gesetzliche Kranken- und 12 % an die Rentenversicherung abgeführt. Der Rentenbeitrag kann vom Arbeitnehmer freiwillig auf den normalen Beitragssatz angehoben werden, um den Rentenanspruch zu vergrößern und außerdem Zugang zu sämtlichen Versicherungsleistungen zu erhalten.

Gesetz zur Förderung der Selbständigkeit (20. Dezember 1999)

Zur Begrenzung der Flucht aus der Sozialversicherung mittels einer „scheinselbständigen“ Beschäftigung werden die Kriterien präzisiert und die Beweislast zulasten der potenziell Versicherungspflichtigen verschoben.

Haushaltssanierungsgesetz 1999 (22. Dezember 1999)

– Erhöhung des Zusätzlichen Bundeszuschusses um eine ökosteuerfinanzierte Komponente ab dem Jahr 2000. Für die Folgejahre werden die Erhöhungsbeträge gesetzlich vorgegeben, und von 2004 an soll der neue Zuschuss entspre-

chend dem beim Bund anfallenden „Ökosteuer“-Aufkommen fortgeschrieben werden. Korrespondierend wird der umsatzsteuerfinanzierte Teil des Zusätzlichen Zuschusses in den Jahren 2001 bis 2003 diskretionär gekürzt.

- Abweichend von der Rentenanpassungsformel sollen die Renten in den Jahren 2000 und 2001 entsprechend der Inflationsrate des Vorjahres angehoben werden.
- Der Rentenversicherungsbeitragssatz für das Jahr 2000 wird per Gesetz auf 19,3 % festgelegt.
- Die Rentenversicherungsbeiträge für Bezieher von Arbeitslosenhilfe richten sich ab dem 1. Januar 2000 nicht mehr nach 80 % des vorherigen Bruttoentgelts, sondern nach dem Zahlungsbetrag der Arbeitslosenhilfe.

Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (20. Dezember 2000)

- Abschaffung der Berufsunfähigkeitsrente für (bei Inkrafttreten des Gesetzes) unter 40-Jährige.
- Ersatz der Erwerbsunfähigkeitsrente durch eine zweistufige Erwerbsminderungsrente. Für nur teilweise Erwerbsgeminderte sollen die Arbeitsmarktchancen berücksichtigt werden („konkrete Betrachtungsweise“). Für die Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs erstattet die Bundesanstalt für Arbeit die Hälfte der Erwerbsminderungsrente.
- Beim Beginn der Erwerbsminderungsrente nach dem 60. Lebensjahr sind auf das Alter 63 bezogene Abschläge von 3,6 % pro Jahr fällig, maxi-

mal also 10,8%. Gleichzeitig wird die Zurechnungszeit zwischen dem 55. und dem 60. Lebensjahr in Höhe des vollen eigenen Durchschnittsverdienstes berücksichtigt (statt bislang mit einem Drittel).

- Der „Ökosteuer“-finanzierte Zusätzliche Bundeszuschuss wird nach 2003 nicht mehr nach dem Aufkommen der Ökosteuer, sondern mit der Veränderungsrate der Bruttolohn- und -gehaltssumme fortgeschrieben.

Altersvermögensergänzungsgesetz (21. März 2001)

- Übergang von der Nettolohnanpassung zur modifizierten Bruttolohnanpassung. Besteuerung und Abgabenbelastung durch übrige Sozialversicherungssysteme spielen für die Rentenanpassung keine Rolle mehr. Durch den Altersvorsorgeanteil („Riester-Treppe“) sollen Renten über acht Jahre in dem Maße langsamer wachsen, wie vermehrt private Altersvorsorgebeiträge geleistet werden sollen (pauschaler anpassungsmindernder Effekt: gut 0,6 Prozentpunkte pro Jahr).
- Erstmalige gesetzliche Festlegung von Beitragsatzzielen: Bis zum Jahr 2020 soll der Rentenbeitragssatz nicht über 20% und bis 2030 nicht über 22% steigen. Anderenfalls muss die Bundesregierung Maßnahmen vorschlagen. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass das Netto-Eckrentenniveau in den jeweils 15 Jahre reichenden Vorausberechnungen nicht unter 64% sinken darf.
- Die Reform des Hinterbliebenenrechts sieht vor, dass die „große Witwenrente“ von 60% auf 55% der Versichertenrente des verstorbenen

Ehepartners reduziert wird. Für jedes Kind wird jedoch ein Entgeltpunkt zusätzlich gewährt. Ab 2002 werden praktisch sämtliche anderen Einkünfte angerechnet, mit Ausnahme insbesondere der Riester-Renten. Die Freibeträge für eigene Einkünfte sollen eingefroren werden. Als freiwillige Alternative zur bisherigen Hinterbliebenenversorgung wird ein Rentensplitting eingeführt.

- Die Erziehung während der ersten zehn Lebensjahre eines Kindes wird bei Aufnahme einer Beschäftigung rentensteigernd berücksichtigt.

Altersvermögensgesetz (26. Juni 2001)

- Staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge (in Form der Riester-Rente) und der betrieblichen Altersversorgung (insbesondere Recht auf steuer- und – bis Ende 2008 befristet – sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung).
- Einführung einer jährlichen Renteninformation für die gesetzliche Rentenversicherung.
- Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird als besondere Form der Sozialhilfe eingeführt. Auf den Rückgriff auf unterhaltspflichtige Kinder – sofern deren Einkommen 100 000 € pro Jahr nicht überschreitet – wird verzichtet.

Gesetz zur Verbesserung des Hinterbliebenenrentenrechts (17. Juli 2001)

- Die mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz beschlossene Fixierung des Freibetrags für die Einkommensanrechnung im Rahmen der Hinterbliebenenrente wird zurückgenommen.

- Für das erste Kind wird die Hinterbliebenenrente um zwei Entgeltpunkte erhöht, ab dem zweiten bleibt es bei der Erhöhung um einen Entgeltpunkt.

Gesetz zur Bestimmung der Schwankungsreserve in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten (20. Dezember 2001)

- Herabsetzung des Mindestrücklagensolls von 1,0 auf 0,8 Monatsausgaben.
- Gesetzliche Festlegung des Beitragssatzes für 2002 auf 19,1%.

Beitragssatzsicherungsgesetz (23. Dezember 2002)

- Herabsetzung des Mindestrücklagensolls von 0,8 auf 0,5 Monatsausgaben.
- Außerordentliche Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen von 4 500 € (West) beziehungsweise 3 750 € (Ost) auf 5 100 € beziehungsweise 4 250 € pro Monat.
- Gesetzliche Festlegung des Beitragssatzes für 2003 auf 19,5%.

Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (23. Dezember 2002)

Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse („Mini-Jobs“) mit einheitlicher monatlicher Entgeltgrenze von 400 €. Einführung von „Midi-Jobs“ mit einer Gleitzone zwischen 400 € und 800 € pro Monat, in der die Abgabenbelastung allmählich auf das Normalniveau ansteigt.

Zweites SGB VI-Änderungsgesetz (27. Dezember 2003)

- Herabsetzung des Mindestrücklagensolls von 0,5 auf 0,2 Monatsausgaben.
- Ab dem 1. April 2004 zahlt die gesetzliche Rentenversicherung keinen Beitragsanteil mehr zur Pflegeversicherung der Rentner. Die Rentner haben den Pflegebeitrag dann allein aufzubringen.
- Zeitnähere Weitergabe von Beitragssatzänderungen der Krankenkassen an die Rentner.
- Aussetzung der Rentenanpassung zum 1. Juli 2004.

Drittes SGB VI-Änderungsgesetz (27. Dezember 2003)

Ab dem 1. April 2004 werden Neurenten nur noch nachschüssig zum Monatsende ausgezahlt.

Alterseinkünftegesetz (5. Juli 2004)

- Schrittweiser Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung. Der zu versteuernde Anteil der Rente steigt von 50 % für Bestandsrentner und den Rentenzugang des Jahres 2005 in 2-Prozentpunktschritten auf 80 % in 2020 und dann weiter um jeweils einen Prozentpunkt pro Jahr auf 100 % ab dem Rentenzugang 2040. Gleichzeitig steigt der Anteil der steuerfrei gestellten Rentenbeiträge von 60 % im Jahr 2005 bis 2025 um zwei Prozentpunkte pro Jahr.
- Die Regelungen für eine sogenannte Rürup-Rente sehen die gleichen Besteuerungsgrundsätze vor, wenn – in Analogie zur gesetzlichen

- Rentenversicherung – zwingend eine Leibrente vorgesehen ist, die nicht vor Vollendung des 60. Lebensjahres beginnen darf und außerdem nicht vererblich, nicht übertragbar, nicht beleihbar, nicht veräußerbar und nicht kapitalisierbar ist.
- Senkung der Ertragsanteilsbesteuerung für vorgelagert besteuerte private Rentenversicherungsverträge.
 - Im Bereich der betrieblichen Altersversorgung entfällt die Option der Pauschalbesteuerung nach § 40b EStG. Im Gegenzug werden die Höchstbeträge für die steuer- und sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung um 1 800 € pro Jahr angehoben.
 - Einschränkung der Steuervergünstigung für ab 2005 abgeschlossene Lebensversicherungsverträge. Künftig ist die Hälfte des Unterschiedsbetrages zwischen eingezahlten Beiträgen und dem Auszahlungsbetrag der Besteuerung zu unterwerfen.
 - Vereinfachungen und Vorgabe von Unisex-Tarifen bei der Riester-Rente.

RV-Nachhaltigkeitsgesetz (21. Juli 2004)

- Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel: Wenn das Verhältnis von (Äquivalenz-)Rentnern zu (Äquivalenz-)Beitragszahlern steigt, fällt die Rentenerhöhung geringer aus. Eine Schutzklausel soll verhindern, dass es aufgrund der Dämpfungsfaktoren in der Anpassungsformel zu einer Kürzung des Rentenzahlungsbetrages kommt. Eine Senkung ist nur möglich, soweit auch die durchschnittlichen Löhne und Gehälter zurückgehen.

- Stärkere Orientierung der Rentenanpassung an der Entwicklung der tatsächlich beitragspflichtigen Löhne und Gehälter.
- Schrittweise Anhebung der Altersgrenze für die Rente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit von 60 auf 63 Jahre bis Ende 2008.
- Nahezu vollständige Abschaffung der rentensteigernden Berücksichtigung von Ausbildungszeiten. Letzte Ausnahmen: Zeiten der beruflichen Ausbildung, einer Fachschulausbildung und der Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Maßnahme.
- Da aufgrund des schrittweisen Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung der Ausweis eines allgemeinen Netto-Eckrentenniveaus nicht mehr möglich ist, werden die Niveausicherungsziele umdefiniert. Künftig soll das Sicherungsniveau vor Steuern (Eckrente in Relation zum Durchschnittsentgelt, jeweils nach Abzug der Sozialbeiträge, aber ohne Kürzung um Einkommensteuern) bis 2020 nicht unter 46 % und bis 2030 nicht unter 43 % sinken.

Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung (9. Dezember 2004)

- Zusammenfassung der Arbeiter- und der Angestelltenrentenversicherung unter dem Namen „Deutsche Rentenversicherung“ zur allgemeinen Rentenversicherung.
- Vereinigung von Bundesknappschaft, Bahnversicherungsanstalt und Seekasse unter dem Namen „Deutsche Rentenversicherung Knappschaft – Bahn – See“.

**Gesetz zur Anpassung der Finanzierung von
Zahnersatz (15. Dezember 2004)**

Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung zahlen ab dem 1. Juli 2005 einen Sonderbeitrag von 0,9 % ihres beitragspflichtigen Einkommens. Der paritätisch zu finanzierende Beitragssatz zur Krankenversicherung der Rentner vermindert sich in gleichem Umfang.

Gesetz zur Änderung des Vierten und Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (3. August 2005)

Sozialbeiträge, die nach dem zum Monatsende ausbezahlten Arbeitsentgelt bemessen werden, sind künftig nicht mehr erst bis zum 15. des Folgemonats, sondern bereits spätestens am drittletzten Arbeitstag des betreffenden Monats zu zahlen. Im Gesetzentwurf wird für das Jahr 2006 mit 0,8 zusätzlichen Monateinnahmen bei den Pflichtbeiträgen gerechnet.

Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (24. März 2006)

Die einheitliche Bemessungsgrundlage der Rentenbeiträge für Bezieher von Arbeitslosengeld II wird von 400 € pro Monat auf 205 € nahezu halbiert.

Gesetz über die Weitergeltung der aktuellen Rentenwerte ab 1. Juli 2006 (15. Juni 2006)

Um eine potenzielle Rentenkürzung auszuschließen, wird per Gesetz eine Nullanpassung zum 1. Juli 2006 festgelegt.

Haushaltsbegleitgesetz 2006 (29. Juni 2006)

- Anhebung des Rentenbeitragssatzes auf Mini-Jobs von 12 % auf 15 % zum 1. Juli 2006.
- Kompensierende Kürzung des allgemeinen Bundeszuschusses um 170 Mio € im Jahr 2006 und jeweils 340 Mio € in den Folgejahren.

RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz (20. April 2007)

- Allmähliche Anhebung des gesetzlichen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre in den Jahren 2012 bis 2029.
- Ausnahmeregelung: Besonders langjährig Versicherte mit mindestens 45 Pflichtbeitragsjahren können auch weiterhin mit 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen.
- Modifikation der Schutzklausel, sodass ab 2011 unterbliebene Rentenkürzungen mit positiven Rentenanpassungen verrechnet werden, um langfristige Beitragssatzziele einhalten zu können.

Gesetz zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge und zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (10. Dezember 2007)

- Die zunächst bis Ende 2008 befristete Sozialabgabenfreiheit der per Entgeltumwandlung geleisteten Beiträge zur betrieblichen Altersvorsorge wird „entfristet“.
- Das Unverfallbarkeitsalter bei arbeitgeberfinanzierten Betriebsrentenanwartschaften wird von 30 auf 25 Jahre abgesenkt.