

Gesamtkonzept zur Reform der staatlichen Alterssicherung

Beschluss der Kommission vom 27. Juni 2003

Keine Differenzierung der Anpassung nach der Rentenhöhe

Eine Differenzierung der jährlichen Rentenanpassung nach der Rentenhöhe wird abgelehnt. Damit würde die für das deutsche Rentensystem weitgehend verwirklichte Vorleistungsbezogenheit der Renten empfindlich gestört. Eine über die geringeren Anpassungen bewirkte Reduzierung der Leistungen für Bezieher überdurchschnittlicher Renten könnte zwar zur Stabilisierung des Beitragssatzes beitragen, dieser Effekt würde aber mit erheblichen Fehlanreizen als Folge des damit verbundenen Abbaus der Teilhabeäquivalenz einhergehen. Daher erscheint es äußerst zweifelhaft, ob auf diese Weise die Rentenversicherung auf eine nachhaltigere Grundlage gestellt werden kann. Eine dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechende Verteilung der Finanzierungslasten sollte eher durch eine angemessene Rentenbesteuerung erfolgen. Hinzu kommt, dass sich hinter niedrigen Renten durchaus hohe Gesamalterseinkommen verbergen können. Auch deshalb erscheint eine umfassende Einkommensbesteuerung der bessere Weg, um dem Leistungsfähigkeitsprinzip Geltung zu verschaffen.

Keine Differenzierung der Beiträge und/oder der Rentenhöhe in der Gesetzlichen Rentenversicherung nach der Kinderzahl

Die Kommission spricht sich gegen eine Differenzierung der Beiträge oder der Rentenhöhe nach der Kinderzahl aus. Vorschläge, die kinderzahlabhängige Beiträge oder Renten vorsehen, berücksichtigen nicht, dass der Familienlastenausgleich eine gesamtgesellschaftliche und damit aus Steuermitteln zu finanzierende Aufgabe ist. An dieser Aufgabe haben sich alle Bevölkerungsgruppen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit über das progressive staatliche Steuer- und Transfersystem zu beteiligen. Ein aus Beiträgen der Versicherten finanzierter Familienlastenausgleich würde demgegenüber die Bezieher höherer Einkommen begünstigen und die von niedrigen Einkommen belasten. Personen, die

- wie Beamte, Richter, Abgeordnete oder Selbständige - keine Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung zahlen, wären ungerechtfertigt begünstigt. Nicht rentenversicherte Eltern wären bei Einführung kinderzahlabhängiger Beiträge bzw. Renten benachteiligt, weil sie keinen Ausgleich für ihre erziehungsbedingten Lasten und Leistungen erhielten, obwohl ihre Kinder mit der gleichen Wahrscheinlichkeit wie die Kinder von Rentenversicherten im Erwerbsleben Beitragszahler werden.

In der Rentenversicherung findet zudem bereits heute ein umfangreicher Familienlastenausgleich statt, der für Eltern zu höheren Rentenleistungen führt. Mittels einer Reihe von familienbezogenen Regelungen wird sichergestellt, dass Personen, die Kinder betreuen und erziehen, im Alter besser versorgt sind. Die familienbezogenen Leistungen werden ordnungspolitisch richtig aus Steuermitteln finanziert.

Ablehnung einer steuerfinanzierten Grundrente

Die Kommission lehnt einen Systemwechsel zur steuerfinanzierten Grundrente ab. Bei eingehender Analyse des Vorschlags, die staatliche Alterssicherung in Deutschland insgesamt auf eine steuerfinanzierte Grundrente umzustellen, zeigen sich weitreichende Probleme, denen keine nachvollziehbaren wirtschaftlichen Vorteile gegenüberstehen. Insbesondere wird das Prinzip der Beitragsäquivalenz aufgegeben. Von den zur Finanzierung erforderlichen Steuern dürften erhebliche verzerrende Effekte ausgehen. Die staatliche Alterssicherung würde in das allgemeine Steuer- und Transfersystem eingegliedert; der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz der Rentenanwartschaften und -ansprüche ginge verloren. Internationale Vergleiche zeigen zudem, dass sich faktisch kein Staat auf ein System zur Vermeidung von Altersarmut allein beschränkt. Im Übrigen gibt es zur Vermeidung von Altersarmut andere und insgesamt besser geeignete Möglichkeiten wie etwa die zum 1. Januar 2003 in Kraft getretene „bedarfsorientierte Grundsicherung“. Nicht zuletzt würde ein Wechsel der Systeme erhebliche Übergangsprobleme mit sich bringen.

Ablehnung des Vorschlags zur Einführung einer „Sockelrente“

(Ergänzung zum Beschluss „Ablehnung einer steuerfinanzierten Grundrente“)

Der aktuelle Vorschlag zur Einführung einer „Sockelrente“ sieht vor, dass alle Steuerpflichtigen nach Vollendung ihres 65. Lebensjahres eine einheitliche Mindestrente von 410 € pro Monat erhalten, die auf die gesetzliche Rente und die Beamtenpensionen angerechnet werden soll. Die Finanzierung dieser „Sockelrente“ soll über eine gesonderte ein-

kommensproportionale Abgabe auf das gesamte Einkommen aller Bürger erfolgen. Die Kommission lehnt eine solche „Sockelrente“ ebenso ab, wie den Vorschlag einer steuerfinanzierten Grundrente. In der „Sockelrente“ ist ein erster Schritt zu einem Grundrentensystems zu sehen.

Stabilisierung des Beitragssatzes durch die Schwankungsreserve

Die Kommission spricht sich dafür aus, die Schwankungsreserve der Gesetzlichen Rentenversicherung wieder anzuheben, sofern dies bei einer Belebung der konjunkturellen Entwicklung ohne Beitragssatzerhöhung möglich ist. Bei dem derzeitigen abgesenkten Zielwert der Schwankungsreserve (0,5 bis 0,7 Monatsausgaben) ist die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung noch gesichert; die finanziellen Risiken der Gesetzlichen Rentenversicherung sind aber deutlich gestiegen. Eine kurzfristige Aufhebung dieses Zielwertes würde eine Anhebung des Beitragssatzes nach sich ziehen; dies ist in der aktuellen konjunkturellen Situation nicht ratsam. Sinnvoll wäre allerdings, bei einer konjunkturellen Belebung den Zielwert der Schwankungsreserve - ohne Anhebung des Beitragssatzes - wieder in einen höheren, nachhaltig ausreichenden Korridor anzuheben.

Keine Differenzierung des abschlagsfreien Rentenzugangsalters nach der Anzahl der Beitragsjahre

Teil 1

Die Kommission ist der Auffassung, dass Arbeitnehmer, die in Bereichen, in denen körperlich schwer gearbeitet wird, einem außergewöhnlichen körperlichen Verschleiß unterliegen, eine besondere Unterstützung der Gesellschaft verdienen. In der Gesetzlichen Rentenversicherung kann ein entsprechender Ausgleich über die Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit erfolgen.

Teil 2

Abgelehnt werden dagegen Vorschläge, den körperlichen Verschleiß aufgrund langjähriger belastender Tätigkeit dadurch zu berücksichtigen, dass Versicherte nach einer bestimmten Anzahl von Versicherungsjahren (z.B. 45) vorzeitig in Rente gehen können, ohne Abschläge hinnehmen zu müssen. Ein derartiger Ansatz ist mit dem Versicherungsprinzip und dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz nicht zu vereinbaren. Eine vorzeitig gezahlte Rente ohne Abschläge erhöht wegen ihrer längeren Laufzeit den Barwert der

Leistungen zu Lasten der Solidargemeinschaft. In einem System mit tendenziell steigenden Beitragssätzen werden ohnehin diejenigen, die möglichst früh mit ihrer Beitragsentrichtung beginnen im Vergleich zu denjenigen begünstigt, die erst später beitragspflichtig werden, dann aber pro Jahr höhere Beiträge leisten. Hinzu kommt, dass wegen der vorausgesetzten langen Versicherungsdauer der abgelehnte Vorschlag unter den gegebenen Bedingungen insbesondere Frauen benachteiligen würde.

Der Vorschlag lässt sich auch nicht mit dem Argument rechtfertigen, dass Versicherte mit langjähriger Versicherungsbiografie eine niedrigere Lebenserwartung und damit eine kürzere Rentenlaufzeit hätten. Ein solches Argument ist nicht vereinbar mit einem kollektiven, allgemeinen branchenübergreifenden Versicherungssystem. Eine Aufgabe des Prinzips der Nichtdifferenzierung würde eine Vielzahl von anderen Unterscheidungsmöglichkeiten auf die Tagesordnung der Rentenpolitik setzen. So könnte auch für nach anderen Merkmalen, wie z.B. dem Bildungsstand, isolierte Personenkreise eine signifikant unterdurchschnittliche Lebenserwartung nachgewiesen werden. Dies gilt letztlich für alle Männer, so dass Frauen auf Grund ihrer durchschnittlich höheren Lebenserwartung entsprechend höhere Abschläge in Kauf nehmen müssten.

Keine Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage um weitere Einkommen

Eine Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage der Gesetzlichen Rentenversicherung um weitere Einkommensarten wird von der Kommission unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Nachhaltigkeit abgelehnt. Eine solche Maßnahme erzielt nur vorübergehend eine dämpfende Wirkung auf die Beitragssatzentwicklung. Langfristig kann sie sogar zu höheren Beitragssätzen führen. Auf jeden Fall wird die von künftigen Generationen zu tragende Beitragslast erhöht. Dies erscheint angesichts der absehbaren demographischen Veränderungen im Interesse einer Erhöhung der Nachhaltigkeit nicht angezeigt.

Eine Ausweitung der zukünftigen Beitragslast wäre nur dann zu vermeiden, wenn den zusätzlichen Beiträgen keine entsprechenden Leistungen gegenüber gestellt würden. In diesem Fall würde aber das gerade unter Anreizgesichtspunkten zentrale Prinzip der weitgehenden Entsprechung von Beiträgen und Renten (Äquivalenzprinzip) verletzt werden.

Darüber hinaus würde die Einbeziehung von z.B. Zins- und Mieteinkommen nur die Bezieher von Lohneinkommen unterhalb der Beitragsbemessungsgrundlage treffen, während Bezieher höherer Arbeitseinkommen ihre sonstigen Einkünfte weiterhin beitragsfrei beziehen könnten.

Keine Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises auf Beamte, Selbständige und geringfügige Beschäftigungen („Mini-Jobs“)

Die Kommission hält eine Einbeziehung weiterer Personenkreise in die Gesetzliche Rentenversicherung für keinen geeigneten Weg, um die Finanzierung der sozialen Sicherung auf eine nachhaltigere Grundlage zu stellen. Eine Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises auf Beamte, Selbständige und geringfügig Beschäftigte wird deshalb abgelehnt.

Der Kommission ist bewusst, dass es unter dem Gesichtspunkt der sozialen Nachhaltigkeit durchaus gute Gründe für eine Ausdehnung der Versichertengemeinschaft auf weitere Gruppen von Erwerbstätigen gibt. So spricht das Argument einer möglichst gleichmäßigen Lastenverteilung für eine Einbeziehung aller Personen im erwerbsfähigen Alter in die Gesetzliche Rentenversicherung. Auch eine Verbesserung der sozialen Absicherung von als schutzbedürftig anzusehenden Personen kann eine derartige Maßnahme sinnvoll erscheinen lassen. Unter dem Aspekt der finanziellen Nachhaltigkeit, dem die Kommission ihrem Auftrag gemäß entscheidende Bedeutung beizumessen hat, ist die Ausweitung des Versichertenkreises auf weitere Personengruppen aber abzulehnen. Die aus der demographischen Entwicklung für die Gesetzliche Rentenversicherung resultierenden finanziellen Belastungen künftiger Generationen würden nicht vermindert, sondern vergrößert. Nur solange den zusätzlichen Beiträgen noch keine entsprechenden Rentenausgaben gegenüberstehen, könnte der Beitragssatz gesenkt werden. Langfristig - und gerade dann, wenn die demographische Belastung ihren Höhepunkt erreichen wird - würde unter günstigen Umständen allenfalls kein höherer Beitragssatz zu erwarten sein. Auf jeden Fall wird aber die zukünftig insgesamt zu tragende finanzielle Belastung aufgrund der zusätzlichen Rentenansprüche steigen.

Darüber hinaus ist zu den verschiedenen Personenkreisen, deren Einbeziehung in die Rentenversicherungspflicht immer wieder gefordert wird, Folgendes anzumerken:

(1) Beamte

Einer sofortigen Rentenversicherungspflicht der Beamten steht zunächst das im Grundgesetz verankerte Alimentationsprinzip entgegen. Eine Ausweitung der Rentenversicherungspflicht auf Beamte wäre ohne Änderung des Grundgesetzes nicht möglich.

Ungeachtet dessen ist zu beachten, dass die Altersversorgung der Beamten bereits heute aus den laufenden Staatseinnahmen finanziert wird. Eine Übertragung auf die Rentenversicherung hätte somit zwar keine Ausweitung des umlagefinanzierten Teils der Alterssicherung insgesamt zur Folge. Aber eine vorübergehende Entlastung der Rentenfinanzen ist nur auf Kosten der Haushalte der Gebietskörperschaften und/oder der Beamten selbst möglich. Sie müssten die neuen Beiträge zur Rentenversicherung zahlen, während die

bislang erworbenen Pensionsanswartschaften und -ansprüche noch aus Steuermitteln finanziert würden. Es ist deshalb absehbar, dass ein politischer Druck in Richtung Gesetzliche Rentenversicherung entstehen würde, auch den Bestand an Ruhestandsbeamten zu übernehmen und die Pensionslasten zu tragen.

Eine Alternative könnte darin bestehen, die Verbeamtungen generell auf ein Minimum zu reduzieren und damit den Anteil versicherungspflichtiger Arbeiter und Angestellter im öffentlichen Dienst zu erhöhen. Damit könnte aber nur ein ganz allmählich einsetzender, mittelfristig wirksamer beitragsatzsenkender Effekt erzielt werden. An den langfristig negativen Konsequenzen ändert sich aber auch bei einer derart graduellen Ausweitung des rentenversicherungspflichtigen Personenkreises nichts.

Unabhängig von den Bedenken gegenüber der Einbeziehung von Beamten in die Gesetzliche Rentenversicherung spricht sich die Kommission dafür aus, Leistungseinschränkungen für die gesetzlich Rentenversicherten - soweit nicht grundlegende Unterschiede zwischen beiden Alterssicherungssystemen entgegenstehen - wirkungsgleich auf die Altersversorgung der Beamten zu übertragen. Dies ist insbesondere auch aus Akzeptanzgründen erforderlich.

(2) Selbständige

Im Hinblick auf die weitgehende Versicherungsfreiheit von Selbständigen ist zu bedenken, dass sich dieser Teil der Erwerbstätigen nicht im gleichen Ausmaß wie die Rentenversicherten an der Finanzierung des sozialen Ausgleichs innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt. Allerdings sind sie auch nicht an den damit verbundenen Vergünstigungen beteiligt. Insofern sieht die Kommission hier keinen unmittelbaren Handlungsbedarf. Wenn die weitere Entwicklung jedoch zeigen sollte, dass der Trend zum Wechsel von der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in die Selbständigkeit weiter zunimmt, wäre aufgrund der damit verbundenen Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung neu über eine Einbeziehung dieses Personenkreises in die Gesetzliche Rentenversicherung zu diskutieren.

Eine besondere Situation besteht im Hinblick auf die bereits vorhandenen obligatorischen Alterssicherungssysteme in Form der berufsständischen Versorgungswerke. Ihnen den Nachwuchs abzuschneiden könnte mit verfassungsrechtlichen Risiken behaftet sein.

Wenn hingegen ein Schutzbedürfnis der nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen gesehen wird, kann an dieser Stelle offen bleiben, ob dem durch eine Ausweitung der Rentenversicherungspflicht oder auf anderem Wege, z.B. durch eine Vorsorgepflicht außerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung, Rechnung getragen werden soll.

(3) Geringfügig Beschäftigte

Es ist der Kommission bekannt, dass die gegenwärtige rentenrechtliche Sonderbehandlung der geringfügig Beschäftigten unter ökonomischen und sozialpolitischen Gesichts-

punkten nicht unumstritten ist. Zum 1. April 2003 treten jedoch Neuregelungen zur geringfügigen Beschäftigung in Kraft, die auf Vorschläge der „Hartz-Kommission“ zurückgehen. Die Auswirkungen dieser Neuregelungen sollten unverzüglich durch unabhängige Analysen evaluiert werden.

Künftige Rentenanpassung anhand der Entwicklung der versicherungspflichtigen Einkommen

Nach der aktuellen Rentenanpassungsformel werden die Renten jeweils zum 1. Juli eines Jahres entsprechend der vorjährigen Steigerungsrate der - um die Rentenversicherungsbeiträge (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil) sowie einen unterstellten privaten „Altersvorsorgeanteil“ gekürzten – durchschnittlichen Bruttoentgelte der Arbeitnehmer angepasst. Die Bruttoentgelte der Arbeitnehmer werden aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) entnommen. Sie umfassen nicht nur die versicherungspflichtigen Einkommen der Rentenversicherten, sondern auch die Entgelte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze sowie die nicht versicherungspflichtiger abhängig Beschäftigter, insbesondere der Beamten. Alle Entgelte fließen in die Durchschnittsberechnung ein.

Die durchschnittlichen Bruttoentgelte unterliegen damit zahlreichen Einflussfaktoren, die eine abweichende Entwicklung von der eigentlichen Beitragsbemessungsgrundlage in der Gesetzlichen Rentenversicherung ermöglichen. Besonders auffällige Abweichungen zwischen der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter und den versicherungspflichtigen Entgelten traten im Jahr 2002 zu Tage. Während erstere um 0,8 % stiegen, wuchsen letztere nur um 0,2 %. Hierzu dürfte auch beigetragen haben, dass mit dem Altersvermögensgesetz im Jahr 2002 die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung erheblich ausgeweitet worden ist. Zu den schwachen Beitragseinnahmen angesichts der konjunkturell angespannten Lage kommt somit noch erschwerend hinzu, dass die Rentenanpassung zur Mitte dieses Jahres kräftiger ausfällt, als es von der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte her gerechtfertigt wäre. Die Konsequenz ist ein zusätzlicher Druck zur Anhebung des Beitragssatzes.

Um derartige Probleme in Zukunft auszuschließen, spricht sich die Kommission dafür aus, künftig die Entwicklung der versicherungspflichtigen Bemessungsgrundlagen der Rentenanpassung zu Grunde zu legen.

Anhebung der Altersgrenzen

Die Regelaltersgrenze sollte ab dem Jahr 2011 stufenweise von 65 auf 67 Jahre angehoben werden. Für den Geburtsjahrgang 1946 beträgt die Regelaltersgrenze 65 Jahre und einen Monat. Für jeden weiteren Geburtsjahrgang erfolgt eine Anhebung um einen Monat. Die neue Regelaltersgrenze von 67 Jahren gilt für die Geburtsjahrgänge 1969 und jünger.

Die Möglichkeiten eines vorgezogenen Rentenbezugs bleiben erhalten; sie werden jedoch parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenze verschoben. Die Einzelheiten sind in der als Anlage beigefügten tabellarischen Übersicht aufgeführt. Die bestehenden Vertrauensschutzregelungen werden fortgeführt. Bei der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit und bei der Altersrente für Frauen sind in ausreichendem Umfang Vertrauensschutzregelungen für diejenigen Versicherten zu schaffen, die im Vertrauen auf das bislang geltende Recht verbindliche Dispositionen über ihr Beschäftigungsverhältnis getroffen haben.

Die rechtlichen Regelungen innerhalb und außerhalb des Rentenrechts, die unmittelbar oder mittelbar an die Regelaltersgrenze oder die übrigen Altersgrenzen anknüpfen, sind anzupassen. Im Bereich des Rentenrechts gilt dies insbesondere für die Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, um zusätzlichen Ausweichtendenzen von den Renten wegen Alters zu den Erwerbsminderungsrenten entgegenzuwirken

Unverzichtbare Voraussetzung für eine Anhebung der Altersgrenze ist das Vorhandensein von Rahmenbedingungen, die eine Beschäftigung älterer Arbeitnehmer ermöglichen. Hierzu gehört namentlich die Arbeitsmarktsituation. Der Gesetzgeber muss die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen schaffen. Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen diesen Rahmen ausfüllen. Die Bundesregierung muss prüfen, ob die Rahmenbedingungen sich tatsächlich im erforderlichen Maß ändern. Das Ergebnis dieser Prüfung ist ab dem Jahr 2008 im jährlichen Rentenversicherungsbericht detailliert darzustellen.

Modifikation der Rentenanpassungsformel zur Begrenzung des Beitragssatzanstiegs

Die mittel- und langfristige sozio-demographische Entwicklung führt zu Konflikten zwischen den Zielen eines gemäßigten Beitragssatzanstiegs und eines stabilen Rentenniveaus. Eine nachhaltige Finanzierung der Rentenversicherung setzt insbesondere eine Festigung der Finanzierungsgrundlagen, d.h. eines hohen Beschäftigungsgrades voraus. Die Begrenzung des Beitragssatzanstiegs ist hierfür eine wichtige Voraussetzung. Sie fördert zudem die Generationengerechtigkeit.

Vor diesem Hintergrund spricht sich die Arbeitsgruppe „Rentenversicherung“ für eine Modifikation der Rentenanpassungsformel aus, durch die die jährlichen Rentensteigerungen leicht gedämpft werden, um die durch die in der Rentenreform 2001 vorgegebenen Beitragssatzziele aufrecht erhalten zu können. Die Arbeitsgruppe „Rentenversicherung“ empfiehlt daher einen „Nachhaltigkeitsfaktor“, über den bei der Bestimmung der Anpassungssätze die Entwicklung der Relation von Rentnern zu Beitragszahlern berücksichtigt wird. Neben der Erfüllung des Beitragssatzziels wird bei der Modifikation der Rentenanpassungsformel darauf geachtet, dass das Versorgungsniveau der zukünftigen Rentnergenerationen unter Berücksichtigung der Leistungen aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und der staatlich geförderten Zusatzvorsorge in der langen Frist nicht wesentlich unter das heutige Versorgungsniveau sinkt.

Anhebung der Altersgrenzen - Flankierende Maßnahmen -

Die von der Kommission vorgeschlagene Anhebung der Altersgrenzen in der Gesetzlichen Rentenversicherung um zwei Jahre soll zwar im Wesentlichen erst im Jahr 2011 beginnen und im Jahr 2035 abgeschlossen sein. Bis dahin wird nicht zuletzt aufgrund der bereits in Kraft gesetzten und derzeit in der Diskussion stehenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Hartz, Agenda 2010) mit einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsmarktlage gerechnet. Die Arbeitsgruppe „Rentenversicherung“ ist der Überzeugung, dass dennoch flankierende Regelungen konzipiert werden müssen. Dabei handelt es sich zum einen um eine generelle Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten älterer Arbeitnehmer, wie sie im Arbeitspapier AG-RV-7-06 vorgeschlagen wurde und zum zweiten um Lösungen für mögliche Härtefälle, die sich insbesondere aufgrund der derzeitigen Arbeitsmarktsituation ergeben können. Schließlich sind Regelungen geboten, die den absehbaren zusätzlichen Ausweichtendenzen in die Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit ebenso entgegenwirken wie gleichermaßen einer möglichen Rückführung des relativen Leistungsniveaus.

Ausweichtendenzen in die Erwerbsminderungsrenten soll dadurch entgegengewirkt werden, dass die Berechnung der Abschläge bei diesen Renten an die Altersgrenzenanhebung angepasst wird. Der Bezugszeitpunkt für die Bemessung der Abschläge wird stufenweise von 63 auf 65 Jahre angehoben. Um das relative Leistungsniveau zu wahren, wird die maximale Abschlagshöhe aber wie bisher auf 10,8 % begrenzt.

Die Arbeitsgruppe „Rentenversicherung“ ist sich bewusst, dass diese Maßnahme möglicherweise nicht ausreichen wird, um den zusätzlichen Druck auf die Erwerbsminderungsrenten abzufangen. Ursache hierfür ist insbesondere die von der Rechtsprechung be-

gründete so genannte konkrete Betrachtungsweise: Versicherte, deren Leistungsvermögen auf drei bis unter sechs Stunden gesunken ist, erhalten - anstelle einer halben - eine volle Rente wegen Erwerbsminderung, wenn sie keinen entsprechenden Teilzeitarbeitsplatz finden.

Mit diesen so genannten Arbeitsmarktrenten sichert die Gesetzliche Rentenversicherung in großem Umfang das Arbeitsmarktrisiko älterer Arbeitnehmer ab. Sie erbringt damit eine Leistung außerhalb ihres originären Risikobereichs, deren Aufwendungen von der Bundesanstalt für Arbeit nur unzureichend erstattet werden. Grundsätzlich befürwortet es die Arbeitsgruppe „Rentenversicherung“ deshalb, bei der Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit eines Versicherten eine abstrakte Betrachtungsweise zugrunde zu legen, die allein auf medizinische Aspekte abstellt.

Angesichts der aktuellen Arbeitsmarktsituation ist es jedoch sozialpolitisch kaum vertretbar, kurzfristig auf die Gewährung von Arbeitsmarktrenten zu verzichten. Bei einer verbesserten Lage auf dem Arbeitsmarkt wird dies aber erneut zu prüfen sein. Bei dieser Prüfung ist dann allerdings zu berücksichtigen, inwieweit auch für ältere Versicherte mit einem Leistungsvermögen von weniger als sechs Stunden Möglichkeiten bestehen, bis zum Erreichen der - dann angehobenen - Altersgrenzen einer Teilzeittätigkeit nachzugehen. Wenn diese Möglichkeiten nicht in ausreichendem Umfang gegeben sind, muss eine weitere Anwendung der konkreten Betrachtungsweise in Erwägung gezogen werden. Sachgerechter und ordnungspolitisch korrekt wäre es allerdings, derartige Härtefälle in der Arbeitslosenversicherung aufzufangen. Langfristig ist diese Lösung daher anzustreben.

Versicherte, die auf eine sehr lange und belastende Erwerbstätigkeit zurückblicken, ohne jedoch erwerbsgemindert zu sein, stellen nach Auffassung der Arbeitsgruppe „Rentenversicherung“ zwar keine Härtefälle im vorgenannten Sinn dar. Die Arbeitsgruppe hält es jedoch für gerechtfertigt, diesen Versicherten, die der Solidargemeinschaft überdurchschnittlich lange als Beitragszahler angehört haben, einen früheren Zugang in die Altersrente zu ermöglichen.

Da sich der Begriff der „belastenden Tätigkeit“ nicht mit der notwendigen Eindeutigkeit definieren und auch nicht in Form eines Kataloges erfassen lässt, sollte pauschal auf die Dauer der versicherten Erwerbstätigkeit abgestellt werden. Die Möglichkeit eines um bis zu fünf Jahre vorgezogenen Rentenbezugs könnte daher Versicherten eröffnet werden, die 45 Jahre mit Pflichtbeiträgen für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit haben. Zeiten der Kindererziehung bis zur Vollendung des 10. Lebensjahres des Kindes zählen zu diesen Zeiten.

Die Abschläge für den vorzeitigen Bezug dieser neu zu konzipierenden „Altersrente für besonders langjährig Versicherte“ sind nach geltenden Grundsätzen zu berechnen. Damit wird sichergestellt, dass der Versichertengemeinschaft und den Beitragszahlern - abge-

sehen von Vorfinanzierungskosten - keine zusätzlichen finanziellen Belastungen entstehen. Nach Abschluss der Altersgrenzenanhebung auf 67 Jahre betragen die Abschläge bei frühestmöglicher Inanspruchnahme der neuen Altersrente mit Vollendung des 62. Lebensjahrs 18 %. Für die übrigen Versicherten ist ein vorzeitiger Bezug selbst unter Inkaufnahme von Abschlägen grundsätzlich nicht vor Vollendung des 64. Lebensjahrs möglich. Lediglich schwerbehinderte Menschen können ab Vollendung des 62. Lebensjahrs eine Rente mit Abschlägen beziehen.

Da die Abschläge den verlängerten Rentenbezug ausgleichen, könnte auch eine generelle Ausweitung der Möglichkeit, fünf Jahre vorzeitig eine Altersrente zu beanspruchen, in Betracht gezogen werden. Andererseits kommt es für eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung Älterer entscheidend darauf an, dass das „Zeitfenster“, in dem die Inanspruchnahme einer vorzeitigen Altersrente möglich ist, nicht zu tief angesetzt wird. Zudem erfassen die derzeitigen Abschläge nicht die Kosten, die ein früherer Renteneintritt in den anderen Zweigen der Sozialversicherung und der Produktivkraft der Gesamtwirtschaft verursacht.

Familienlastenausgleich in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Die Arbeitsgruppe „Rentenversicherung“ stellt fest, dass der Familienlastenausgleich in der Gesetzlichen Rentenversicherung in den letzten Jahren eine erhebliche Ausweitung erfahren hat. Die Erziehung von Kindern wird im Leistungsrecht der Rentenversicherung in verschiedener Weise berücksichtigt. Aufgrund dieser Maßnahmen werden sich die durch Kindererziehung bedingten Nachteile in der Altersversorgung der künftigen Zugangrentnerinnen und -rentner deutlich verringern.

Die kindbezogenen Leistungen, die im Rentenrecht bereits enthalten sind, können als indirekte Entlastung auf der Beitragsseite verstanden werden. Vor diesem Hintergrund ist auch das Pflegeversicherungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom April 2001 einzuordnen, das in der sozialen Pflegeversicherung eine Berücksichtigung von Kindererziehung auf der Beitragsseite verlangt. Eine besondere Berücksichtigung der Kindererziehung auf der Beitragsseite der Rentenversicherung wurde im Übrigen von der Kommission bereits abgelehnt.

Ob ein weiterer Ausbau der kindbezogenen Leistungen im Rentenrecht sinnvoll oder sogar geboten ist, wird sich zeigen, wenn sich die bereits umgesetzten, aber vielfach zukunftsgerichteten Neuregelungen konkret in der Alterssicherung insbesondere von Frauen niederschlagen werden. Vor allem ist zu untersuchen, ob eine Ausweitung des Familienlastenausgleichs im Rentenrecht geeignet ist, den Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen zu verbessern. Von einer Ausweitung des Familienlastenausgleichs

sollten aber keine Anreize zum Verzicht auf eine Erwerbsbeteiligung aus Sicht der Frauen ausgehen.

Hinterbliebenenversorgung in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Fast ein Fünftel der Rentenzahlungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung entfällt auf Renten wegen Todes. Angesichts dieses erheblichen finanziellen Volumens hat die Arbeitsgruppe „Rentenversicherung“ eingehend geprüft, ob im Bereich der Hinterbliebenenrenten zurzeit Reformbedarf besteht oder ob sich im Hinblick auf die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Rentenversicherung Handlungsoptionen bieten. Hierbei hat die Arbeitsgruppe auch das sozialpolitische Ziel vor Augen gehabt, die abgeleitete Witwenrente langfristig durch den Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen entbehrlich zu machen.

Der Bereich der Hinterbliebenenversorgung in der Gesetzlichen Rentenversicherung ist mit der Rentenreform 2001 grundlegend neu geordnet und an die geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst worden.

Mit der Ausweitung der Einkommensanrechnung auf Vermögenseinkünfte ist der Bedarfsgesichtspunkt prägendes Merkmal der Hinterbliebenenrenten geworden, und die Witwenrente wird in dem Maß an Bedeutung verlieren, in dem die eigenständige Alterssicherung von Frauen zunimmt. Durch Absenkung des allgemeinen Versorgungssatzes bei gleichzeitiger Einführung eines kinderzahlabhängigen Zuschlags werden die Witwen- bzw. Witwerrenten zielgenauer auf Personen ausgerichtet, die Kinder erzogen haben.

Mit der Möglichkeit des Rentensplittings wird Ehepaaren außerdem die Möglichkeit eingeräumt, anstelle einer Hinterbliebenenversorgung eine Teilung der in der Ehezeit gemeinsam erworbenen Rentenanwartschaften durchzuführen. Der Ausgleichsberechtigte erhält zusätzliche eigenständige Anwartschaften, die im Gegensatz zu Witwen- bzw. Witwerrenten nicht der Einkommensanrechnung unterliegen und auch bei Wiederheirat nicht entfallen. Schließlich sind mit der Befristung der so genannten kleinen Witwen- bzw. Witwerrente und dem Ausschluss der Witwen- bzw. Witwerrente bei Versorgungsehen bislang bestehende Fehlanreize deutlich reduziert worden.

Deregulierung der staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge

Die Kommission weist auf die Notwendigkeit hin, den Verbreitungsgrad der zusätzlichen Altersvorsorge zu steigern. In Anbetracht der absehbaren demographischen Veränderungen wird die private Altersvorsorge zunehmend an Bedeutung gewinnen. Vor

diesem Hintergrund schlägt die Arbeitsgruppe „Rentenversicherung“ folgende Maßnahmen vor:

Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises

Die Kommission befürwortet die Einführung einer alle Steuerpflichtigen umfassenden Förderberechtigung, d.h. eine Ausweitung der Förderberechtigung auf alle Steuerpflichtigen. Um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und dennoch das Ziel der Ausweitung der privaten Altersvorsorge weiter zu verfolgen, sollte der Mindesteigenbeitrag pauschalisiert werden. Damit wäre auch eine Lösung für die Personen gefunden, die kein sozialversicherungspflichtiges Einkommen beziehen.

Dynamisierung der Höchstbeiträge

Eine Dynamisierung der Höchstbeiträge in Form einer Ankoppelung an die Beitragsbemessungsgrenze ist erforderlich, um das Förderungsniveau der „Riester-Rente“ auch langfristig aufrecht erhalten zu können. Eine sofortige Anhebung der förderfähigen Höchstbeiträge nach § 10a EStG auf 4 % der Beitragsbemessungsgrenze und somit auf den Höchstwert für die Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge ist unter dem Aspekt der Wettbewerbsgleichheit der Durchführungswege zu begrüßen.

Transparenz erhöhen

Es erscheint zweifelhaft, ob die bestehenden Informationspflichten des Anbieters von Riester-Renten ausreichen, um dem Einzelnen die für seine Entscheidung erforderliche Klarheit über die Kosten und Leistungen des jeweiligen Vertrages zu liefern. Die Kommission schlägt daher vor, die anzugebenden Informationen zu standardisieren, um die Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Anbietern zu erhöhen. Darüber hinaus sollten Angaben zur Nettorendite nach Kosten, zur Höhe des Kapitalstocks und der daraus resultierenden Rente unter verschiedenen vorzugebenden Annahmen insbesondere zur Renditeentwicklung in regelmäßigen Renteninformationen zu finden sein. Im Übrigen sollten diese Renteninformationen mit denen der Gesetzlichen Rentenversicherung so abgestimmt werden, dass der bzw. die Einzelne eine möglichst klare Vorstellung von seiner bzw. ihrer Gesamtversorgung im Alter erhält.

Vereinfachung des Zulagenverfahrens

Das Zulagenverfahren im Rahmen der Riester-Rente hat sich insbesondere hinsichtlich der Regelungen zum Zulagenverfahren und zur nachträglichen Günstigerprüfung (Zulage vs. Sonderausgabenabzug) als äußerst aufwendig und intransparent erwiesen. Die Kommission schlägt daher vor, die Zulage künftig erst nachträglich durch das Finanzamt erstatten zu lassen. Im Rahmen der Einkommensteuererklärung kann dabei gleichzeitig

die Günstigerprüfung vorgenommen werden. Die Vorfinanzierung der Zulage durch die Sparer erscheint im Übrigen auch sozialpolitisch vertretbar, da sie wirtschaftlich betrachtet nur einmal zu Beginn der Vertragslaufzeit erfolgen müsste. Darüber hinaus sollten Grund- und Kinderzulagen unter Wegfall der besonderen Zulage für Ehepartner vereinheitlicht werden. Der Sockelbetrag würde mit einer Pauschalierung des Mindesteigenbeitrags hinfällig.

Kompensation für die Abschaffung des § 40b EStG

Die Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen hat vorgeschlagen, die verschiedenen Durchführungswege im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge steuerlich gleich zu behandeln. Aus diesem Grunde wurde die Abschaffung der Pauschalbesteuerung nach § 40b EStG gefordert. Damit würde allerdings der Förderrahmen für die betriebliche Altersvorsorge insgesamt eingeschränkt. Die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme schlägt deshalb vor, die aus steuersystematischen Gründen gebotene Abschaffung des § 40b EStG mit einer Ausweitung der Möglichkeiten zur steuer- und beitragsfreien Entgeltumwandlung im Rahmen des § 3 Nr. 63 EStG zu verknüpfen.

Verbesserung der statistischen Informationen

Grundsätzlich erscheinen die verfügbaren statistischen Informationen zur Inanspruchnahme der neuen Möglichkeiten zur geförderten zusätzlichen Altersvorsorge verbesserungsbedürftig. Dabei geht es in erster Linie um Erkenntnisse hinsichtlich des Umfangs und der sozialen Schichtung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge. Ganz generell sollte der Staat seinen Steuerzahlern gegenüber verpflichtet sein, Rechenschaft über die Wirksamkeit von Subventionen und Transfers abzugeben. Hierzu sollten die derzeit unzureichenden statistischen Informationen über die zweite und dritte Säule in der Alterssicherung in Anlehnung an die Statistiken zur Gesetzlichen Rentenversicherung verbessert werden.

Anlage zur Anhebung der Altersgrenzen

Geb.- jahr- gang	Regelaltersrente								Altersrente für langjährig Versicherte								Altersrente für schwerbehinderte Menschen								Altersrente wg. Ato/nach ATZ Altersrente für Frauen							
	Altersgrenze				Vorz. Bezug ab				Altersgrenze				Vorz. Bezug ab				Altersgrenze				Vorz. Bezug ab				Altersgrenze				Vorz. Bezug ab			
	Gelt. Recht		Vor-schlag		Gelt. Recht		Vor-schlag		Gelt. Recht		Vor-schlag		Gelt. Recht		Vor-schlag		Gelt. Recht		Vor-schlag		Gelt. Recht		Vor-schlag		Gelt. Recht		Vor-schlag		Gelt. Recht		Vor-schlag	
	J	M	J	M	J	M	J	M	J	M	J	M	J	M	J	M	J	M	J	M	J	M	J	M	J	M	J	M	J	M	J	M
j	65	0	65	0	-	-	-	-	65	0	65	0	63	0	63	0	63	0	63	0	60	0	60	0	65	0	65	0	60	0	60	0
1946	65	0	65	1	-	-	-	-	65	0	65	1	63	0	63	0	63	0	63	1	60	0	60	1	65	0	65	1	60	0	60	1
1947	65	0	65	2	-	-	-	-	65	0	65	2	63	0	63	0	63	0	63	2	60	0	60	2	65	0	65	2	60	0	60	2
1948	65	0	65	3	-	-	-	-	65	0	65	3	62	6	63	0	63	0	63	3	60	0	60	3	65	0	65	3	60	0	60	3
1949	65	0	65	4	-	-	-	-	65	0	65	4	62	0	63	0	63	0	63	4	60	0	60	4	65	0	65	4	60	0	60	4
1950	65	0	65	5	-	-	-	-	65	0	65	5	62	0	63	0	63	0	63	5	60	0	60	5	65	0	65	5	60	0	60	5
1951	65	0	65	6	-	-	-	-	65	0	65	6	62	0	63	0	63	0	63	6	60	0	60	6	65	0	65	6	60	0	60	6
1952	65	0	65	7	-	-	-	-	65	0	65	7	62	0	63	0	63	0	63	7	60	0	60	7	-	-	-	-	-	-	-	-
1953	65	0	65	8	-	-	-	-	65	0	65	8	62	0	63	0	63	0	63	8	60	0	60	8	-	-	-	-	-	-	-	-
1954	65	0	65	9	-	-	-	-	65	0	65	9	62	0	63	0	63	0	63	9	60	0	60	9	-	-	-	-	-	-	-	-
1955	65	0	65	10	-	-	-	-	65	0	65	10	62	0	63	0	63	0	63	10	60	0	60	10	-	-	-	-	-	-	-	-
1956	65	0	65	11	-	-	-	-	65	0	65	11	62	0	63	0	63	0	63	11	60	0	60	11	-	-	-	-	-	-	-	-
1957	65	0	66	0	-	-	-	-	65	0	66	0	62	0	63	0	63	0	64	0	60	0	61	0	-	-	-	-	-	-	-	-
1958	65	0	66	1	-	-	-	-	65	0	66	1	62	0	63	1	63	0	64	1	60	0	61	1	-	-	-	-	-	-	-	-
1959	65	0	66	2	-	-	-	-	65	0	66	2	62	0	63	2	63	0	64	2	60	0	61	2	-	-	-	-	-	-	-	-
1960	65	0	66	3	-	-	-	-	65	0	66	3	62	0	63	3	63	0	64	3	60	0	61	3	-	-	-	-	-	-	-	-
1961	65	0	66	4	-	-	-	-	65	0	66	4	62	0	63	4	63	0	64	4	60	0	61	4	-	-	-	-	-	-	-	-
1962	65	0	66	5	-	-	-	-	65	0	66	5	62	0	63	5	63	0	64	5	60	0	61	5	-	-	-	-	-	-	-	-
1963	65	0	66	6	-	-	-	-	65	0	66	6	62	0	63	6	63	0	64	6	60	0	61	6	-	-	-	-	-	-	-	-
1964	65	0	66	7	-	-	-	-	65	0	66	7	62	0	63	7	63	0	64	7	60	0	61	7	-	-	-	-	-	-	-	-
1965	65	0	66	8	-	-	-	-	65	0	66	8	62	0	63	8	63	0	64	8	60	0	61	8	-	-	-	-	-	-	-	-
1966	65	0	66	9	-	-	-	-	65	0	66	9	62	0	63	9	63	0	64	9	60	0	61	9	-	-	-	-	-	-	-	-
1967	65	0	66	10	-	-	-	-	65	0	66	10	62	0	63	10	63	0	64	10	60	0	61	10	-	-	-	-	-	-	-	-
1968	65	0	66	11	-	-	-	-	65	0	66	11	62	0	63	11	63	0	64	11	60	0	61	11	-	-	-	-	-	-	-	-
1969	65	0	67	0	-	-	-	-	65	0	67	0	62	0	64	0	63	0	65	0	60	0	62	0	-	-	-	-	-	-	-	-
1970	65	0	67	0	-	-	-	-	65	0	67	0	62	0	64	0	63	0	65	0	60	0	62	0	-	-	-	-	-	-	-	-