

Auszug aus dem Jahresgutachten 2004/05

**Rentenversicherung im Jahr 2004:
Stabilisierung durch Nachhaltigkeitsfaktor**
(Ziffern 313 bis 328)

noch: Finanzpolitisch und sozialpolitisch wichtige Ereignisse

Datum	
noch 2004	
4. November	Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ legt seine Schätzungen für das Steueraufkommen in den Jahren 2004 und 2005 vor. Auf Grundlage einer Zuwachsrates des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 2,6 vH beziehungsweise 2,7 vH beläuft sich das geschätzte Steueraufkommen auf 442,4 Mrd Euro im laufenden und auf 450,1 Mrd Euro im kommenden Jahr.

4. Soziale Sicherung: Reformen und fortdauernde Einnahmeschwäche

312. Die Entwicklung in den Systemen der Sozialen Sicherung war im Jahr 2004 zum einen von der – trotz der verbesserten konjunkturellen Lage – fortdauernden Einnahmeschwäche geprägt, so dass die finanzielle Situation bei den Zweigen der Sozialversicherung auch in diesem Jahr angespannt blieb. Zum anderen standen Durchsetzung, Umsetzung und Korrekturen von Reformprogrammen im Mittelpunkt. Im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung zeigte das im letzten Jahr verabschiedete GKV-Modernisierungsgesetz (GMG) seine ersten Wirkungen, erfuhr gleichzeitig aber hinsichtlich der Ausgliederung der Zahnersatzleistungen wieder Änderungen. Im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung wurde das Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) beschlossen. Zusätzlich kam es zu Änderungen bei der Riester-Rente im Rahmen des Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz). Ein weiterreichendes Reformvorhaben für die Pflegeversicherung wurde nach einer Intervention des Bundeskanzlers gestoppt. Stattdessen wurde im so genannten Kinder-Berücksichtigungsgesetz lediglich eine Beitragssatzerhöhung für Kinderlose beschlossen, mit der einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes entsprochen werden soll.

Rentenversicherung: Stabilisierung durch Nachhaltigkeitsfaktor

Die finanzielle Lage der Gesetzlichen Rentenversicherung

313. Die finanzielle Situation der Gesetzlichen Rentenversicherung blieb auch in diesem Jahr prekär. Die Beitragsbasis, also die beitragspflichtigen Löhne und Gehälter, hat sich wiederum sehr schwach entwickelt. Sie ist in den ersten neun Monaten des Jahres 2004 sogar um 0,3 vH geschrumpft, weshalb es zu einem Rückgang der **Beitragseinnahmen** der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten in der gleichen Größenordnung kam. Die Einnahmeentwicklung lässt sich zum großen Teil mit der hohen Arbeitslosigkeit und dem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse erklären (Ziffer 236). Aber auch die Beitrags-

freiheit der im Rahmen der geförderten betrieblichen Altersvorsorge umgewandelten Entgeltanteile dämpfte die Einnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung in diesem Jahr um rund 200 Mio Euro. Einnahmeschwächend wirkten zudem Kürzungen von tariflichen Sonderleistungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld. Die Einnahme- und Liquiditätssituation entspannte sich demgegenüber durch den Verkauf der Wohnungsbaugesellschaft „Gemeinnützige Aktien-Gesellschaft für Angestellten-Heimstätten“ (Gagfah), für die nach Abzug der Schulden ein Erlös in Höhe von 2,1 Mrd Euro erzielt wurde. Die Gagfah wurde bisher mit einem Buchwert von 1,6 Mrd Euro der Schwankungsreserve zugerechnet. Durch die verbesserte Liquiditätssituation konnte ein sonst notwendiges Vorziehen des Bundeszuschusses zur Finanzierung der Rentenzahlungen verhindert werden. Die **Rentenausgaben** der Gesetzlichen Rentenversicherung stiegen in den ersten neun Monaten des Jahres 2004 um 0,8 vH. Dieser verhaltene Anstieg ist zum einen auf die Verschiebung der Rentenzahlungen für Neurentner vom Monatsanfang auf das Monatsende und zum anderen darauf zurückzuführen, dass die Rentenversicherungsträger seit dem 1. April 2004 für die Rentner keine Pflegeversicherungsbeiträge mehr abführen müssen. Auch der Rentenbestand erhöhte sich recht moderat um 1,1 vH auf rund 24 Millionen Renten. Zudem wirkten allmähliche Beitragssatzsenkungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung und die Aussetzung der Rentenanpassung zum 1. Juli 2004 ausgabendämpfend. Die Rentenanpassung wäre allerdings bei regulärer Anwendung der Rentenformel aufgrund der schwachen Entwicklung der Bruttoentgelte im Jahr 2003 sogar negativ gewesen.

Reform in der Gesetzlichen Rentenversicherung: Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz

314. Um im Jahr 2004 den Beitragssatz nicht auf 20,5 vH anheben zu müssen, wurden zum Ende des Jahres 2003 **Notmaßnahmen** zur Verbesserung der finanziellen Lage durchgeführt. Diese Notmaßnahmen bestanden aus der Reduktion der Mindestschwankungsreserve auf 0,2 Monatsausgaben, dem Verzicht auf eine geplante Reduktion des Bundeszuschusses, der vollständigen Übernahme des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner, der Aussetzung der Rentenanpassung, der Verschiebung der Rentenauszahlungen für Zugangrentner auf das Monatsende sowie der zeitnahen Weitergabe von Beitragssatzänderungen in der Gesetzlichen

Krankenversicherung (JG 2003 Ziffer 333). Insgesamt konnten dadurch im Jahr 2004 Entlastungen der Gesetzlichen Rentenversicherung erzielt werden, die einem Beitragssatzpunkt entsprechen. Da die meisten dieser Maßnahmen in der Zukunft fortwirken, ergibt sich durch sie bis zum Jahr 2030 immer noch eine Entlastungswirkung von geschätzten 0,5 Beitragssatzpunkten. Zusätzlich zu diesen Notmaßnahmen wurde im Jahr 2004 die eigentliche Rentenreform, das Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (**RV-Nachhaltigkeitsgesetz**), beschlossen. Kernstück dieses Gesetzes ist die Änderung der Rentenanpassungsformel, die nun stärker an der Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen der Versicherten anknüpft und um den von der Kommission für die Nachhaltigkeit der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission) vorgeschlagenen Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt wird. Die neue Rentenanpassungsformel ab dem Jahr 2005 lautet:

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \frac{100 \text{ vH} - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 \text{ vH} - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}} \times \left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \alpha + 1 \right] \text{ mit}$$

AR: Aktueller Rentenwert;

BE_{t-1}: Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen;

BE_{t-2}: Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr, unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld (die Definition weicht damit von BE_{t-1} ab);

AVA: Altersvorsorgeanteil in vH. Er beträgt 0,5 vH in den Jahren 2002 und 2003 und steigt in Schritten von 0,5 Prozentpunkten auf 4,0 vH im Jahr 2010;

RVB: Beitragssatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung;

RQ: Rentnerquotient = Äquivalenzrentner/Äquivalenzbeitragszahler (JG 2003 Ziffer 346);

•: Gewichtungsfaktor für die Veränderung des Rentnerquotienten; er beträgt 0,25.

315. Der **Nachhaltigkeitsfaktor** $((1 - RQ_{t-1}/RQ_{t-2}) \bullet + 1)$ berücksichtigt bei der jährlichen Rentenanpassung die Entwicklung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragssatzzahlern (Rentnerquotient) und trägt so der demographischen Entwicklung (Rückgang der Geburten und Zunahme der Lebenserwartung), aber auch der Ände-

rung in der Erwerbstätigkeit, Rechnung. Steigt der Rentnerquotient, so erhöhen sich die Renten in einem geringeren Ausmaß als die Bruttolöhne. Die Anwendung des Nachhaltigkeitsfaktors wird ausgesetzt, wenn es zu einer Reduktion des aktuellen Rentenwertes käme, also zu einer Rentenkürzung. Die Orientierung der Rentenanpassung am Rentnerquotienten ist sinnvoll, da die Entwicklung dieser Größe in einem Umlagesystem einen direkten Einfluss auf den Beitragssatz hat (JG 2003 Kasten 10). Durch den Nachhaltigkeitsfaktor wird der Rentenzahlbetrag im Jahr 2030 im Vergleich zur Fortschreibung der rentenrechtlichen Situation vor dieser Reform um 7,7 vH niedriger sein. Die Rentenanpassungsformel insgesamt bewirkt, dass die Entwicklung der Renten bis zum Jahr 2030 im Durchschnitt jährlich um 0,7 Prozentpunkte hinter der Lohnentwicklung zurückbleibt. Gemessen in Beitragssatzpunkten steigt die Entlastung durch die geänderte Rentenanpassung für die Gesetzliche Rentenversicherung laut Bundesregierung von 0,1 im Jahr 2005 über 0,7 im Jahr 2010 auf 1,6 im Jahr 2030.

Eine Besonderheit der neuen Rentenanpassungsformel besteht darin, dass BE_{t-1} und BE_{t-2} nicht die gleiche Einkommensgröße bezeichnen. BE_{t-2} ergibt sich vielmehr, indem man die durchschnittliche Bruttolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer des vorvergangenen Jahres (hier als BE_{t-2}' bezeichnet) mit einem Faktor multipliziert:

$$BE_{t-2} = BE_{t-2}' \bullet (BE_{t-2}'/BE_{t-3}') / (BPE_{t-2}'/BPE_{t-3}')$$

Dabei ergibt sich der Faktor aus dem Verhältnis der Veränderung der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im vorvergangenen Jahr zur Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer (BPE) im gleichen Zeitraum. Diese beitragspflichtigen Entgelte je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer werden berechnet, indem man nur die Bruttolöhne und -gehälter unter der Beitragsbemessungsgrenze berücksichtigt, die Bruttogehaltssumme der Beamten herausrechnet und die beitragspflichtigen Einkommen von Arbeitslosengeldempfängern sowie von geringfügig Beschäftigten einbezieht, also nur die tatsächlich als Beitragsbasis dienenden Einkommensgrößen betrachtet. Mit dieser Maßnahme soll die Entwicklung der Beitragsbasis bei der Rentenanpassung stärker berücksichtigt werden und damit die Einnahmeorientierung der Rentenanpassung erhöht werden (JG 2003 Ziffer 344). Allerdings geschieht dies in der neuen Formel äußerst intransparent. Konsequenter wäre es gewesen – wie von der Rürup-Kommission vorgeschlagen –, für die Rentenanpassung ausschließlich die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer zugrunde zu legen. Der Korrekturfaktor soll erstmals für die Rentenanpassung zum 1. Juli 2006 angewendet werden, offenbar deshalb, weil sich bei einer Anwendung schon für die Rentenanpassung des Jahres 2005 die starke Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze aus dem Jahr 2003 in einem relativ kräftigen Rentenanstieg niedergeschlagen hätte. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die versicherungspflichtigen Entgelte im Zeitraum der

Jahre 2005 bis 2008 (vor allem wegen der Entgeltumwandlung) jeweils um 0,4 Prozentpunkte weniger zunehmen als die Bruttolöhne und -gehälter gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Die Rentenanpassung wird deshalb durch den Korrekturfaktor im Zeitraum 2006 bis 2010 um insgesamt rund 2,2 Prozentpunkte gemindert.

Das Konzept der einkommensorientierten Ausgabenpolitik beziehungsweise der Beitragssatzorientierung wird insbesondere durch den Gewichtungsfaktor des Rentnerquotienten deutlich. Denn eine analytische Begründung für die Höhe dieses Parameters gibt es nicht. Er wurde mit 0,25 gerade so gesetzt, dass bei den zugrunde gelegten ökonomischen und demographischen Annahmen mit der Rentenanpassungsformel das Beitragssatzziel von 22 vH im Jahr 2030 erreicht wird. Der Steuerungsparameter stellt mithin eine potentielle „Politikvariable“ dar, die in Zukunft angepasst werden könnte, ohne die Rentenformel gänzlich zu ändern. Die Flexibilität in der Rentenformel zur Erreichung eines bestimmten Beitragssatzziels wird dadurch erhöht, die Planungssicherheit für den Einzelnen bezüglich seiner zukünftigen Rentenhöhe aber weiter reduziert (JG 2003 Ziffer 346). Ein intensiver Gebrauch dieses Steuerungsparameters würde aber die Rentenanpassungsformel obsolet machen, da man durch die diskretionäre Variation dieser Größe gleichsam jede gewünschte Rentenanpassung erzeugen kann.

316. Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz enthält folgende weitere Maßnahmen:

- Die Altersgrenze für den frühestmöglichen Beginn der vorzeitigen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit wird auf 63 Jahre angehoben. Bisher war die früheste Inanspruchnahme ab dem Alter von 60 Jahren möglich. Die Anhebung erfolgt in Monatsschritten beginnend im Jahr 2006 mit dem Geburtsjahrgang 1946, so dass für die im Dezember 1948 geborenen Personen erstmalig die Altersgrenze von 63 Jahren angewendet wird. Allerdings sind die Vertrauensschutzregelungen recht großzügig ausgelegt. So gilt die Anhebung der Altersgrenzen zum Beispiel nicht für Personen, die am 1. Januar 2004 arbeitslos waren oder bis zu diesem Zeitpunkt schon über die Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses disponiert haben. Mit der Anhebung der Altersgrenze sollen die Frühverrentung vermindert und das tatsächliche Renteneintrittsalter erhöht werden. Die maximale Entlastung durch diese Maßnahme in Höhe von 500 Mio Euro bis 750 Mio Euro wird für das Jahr 2011 erwartet. Danach geht – typisch für eine Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters – der Entlastungseffekt wieder zurück, da bei einem späteren Renteneintritt wegen der geringeren Rentenabschläge und der längeren Beitragszahlung den Versicherten höhere Leistungen zustehen (JG 2003 Ziffer 341). Eine langfristige Entlastung der Gesetzlichen Rentenversicherung kann durch die Maßnahme also nicht erreicht werden.
- Die bewerteten Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung werden auf Fachschulen und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen konzentriert sowie

die Höherbewertung von schulischen und beruflichen Ausbildungszeiten auf insgesamt höchstens 36 Monate begrenzt. Nach einer Übergangsfrist von vier Jahren sollen die Zeiten schulischer Ausbildung mit Ausnahme der Fachschule und berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen nicht mehr rentensteigernd bewertet werden. Bisher konnten acht Jahre mit schulischer Ausbildung angerechnet werden, wovon drei Jahre bewertet wurden, also rentensteigernd wirkten. Dabei konnten 75 vH des individuellen Gesamtleistungswerts (durchschnittliche Entgeltpunkte je Pflichtbeitragsjahr für einen Versicherten), maximal aber 0,75 Entgeltpunkte pro bewertetem Ausbildungsjahr erworben werden. Bis zum Ende der Übergangszeit am 1. Januar 2009 werden diese Werte sukzessive abgeschmolzen. Die durch diese Maßnahme erzeugte maximale Belastung für einen zukünftigen Rentner beträgt also 2,25 Entgeltpunkte, was derzeit rund 59 Euro pro Monat in den alten und 52 Euro pro Monat in den neuen Bundesländern entspricht. Betroffen davon sind pro Zugangsjahr nach Schätzungen der Bundesregierung rund 390 000 Altersrenten und 120 000 Hinterbliebenenrenten, was etwa die Hälfte beziehungsweise ein Drittel der jeweiligen Gesamtzahl der Rentenzugänge ausmacht. Die finanzielle Entlastung der Rentenversicherung beläuft sich langfristig auf rund 0,1 Beitragssatzpunkte. Die Berücksichtigung der Schulausbildungszeit als (unbewertete) Anrechnungszeit bleibt erhalten, so dass rentenrechtliche Lücken vermieden werden. Diese Maßnahme stärkt die Beitragsäquivalenz beziehungsweise reduziert die interpersonelle Umverteilung innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung. Sie ist auch verteilungspolitisch adäquat, da eine längere Ausbildungsdauer meist mit höheren Einkommen einhergeht, also vor allem die Bezieher hoher Einkommen und damit hoher Renten von der Bewertung der Ausbildungszeiten profitiert haben und sogar stärker profitiert haben als die Personen mit gleicher Ausbildungszeit, aber geringeren Einkommen während der Erwerbsphase. Die Besserstellung von Fachschulausbildung und Berufsvorbereitungsmaßnahmen stellt dagegen eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar und ist unsystematisch.

- Die Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten wird auf Zeiten tatsächlicher beruflicher Ausbildung begrenzt. Bisher wurden bis zum 25. Lebensjahr eines Versicherten die ersten 36 Monate der Pflichtbeitragszeit pauschal höher bewertet, und zwar auf 75 vH des Gesamtleistungswertes, maximal aber auf 0,75 Entgeltpunkte pro Jahr. Diese Höherbewertung der ersten 36 Monate wird nun nach einer vierjährigen Übergangsfrist auf die Zeiten tatsächlicher beruflicher Ausbildung beschränkt, zum Beispiel werden Aushilfstätigkeiten nicht mehr berücksichtigt. Die Rentenansparungen vermindern sich durch diese Neuregelung durchschnittlich um 0,2 bis 0,3 Entgeltpunkte, was monatlich rund 7 Euro in Westdeutschland und rund

6 Euro in Ostdeutschland entspricht. Mit dieser Maßnahme sollen laut Gesetzesbegründung „unerwünschte Mitnahmeeffekte“ vermieden werden. Eine Höherbewertung widerspricht grundsätzlich dem Prinzip der Beitragsäquivalenz, weshalb sie generell abzulehnen ist. Dass sie für die berufliche Ausbildung beibehalten wird, mithin die Mitnahmeeffekte hier vom Gesetzgeber erwünscht sind, ist nicht nachvollziehbar.

- Die Schwankungsreserve wird in eine Nachhaltigkeitsrücklage umgewidmet und der obere Zielwert der Schwankungsreserve auf 1,5 Monatsausgaben angehoben. Eine Erhöhung der Schwankungsreserve ist grundsätzlich sinnvoll, da so Beitragsatzänderungen in Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage und damit prozyklische Effekte der Beitragssatzänderung selbst vermieden werden können. Auch das Vertrauen in die Gesetzliche Rentenversicherung beeinträchtigende Notmaßnahmen zur Beitragsstabilisierung, wie sie in den letzten Jahren jeweils im Herbst ergriffen wurden, könnten unterbleiben. Ob in einer konjunkturell guten Situation anstatt einer möglichen Beitragssatzsenkung der Aufbau der Schwankungsreserve politisch durchgesetzt werden kann, bleibt abzuwarten (JG 2003 Ziffer 333). Damit unterjährige Liquiditätengpässe vermieden werden, wäre auch die Anhebung des Mindestwerts von derzeit 0,2 Monatsausgaben sinnvoll gewesen.
- Ab dem Jahr 2008 ist eine Berichtspflicht der Bundesregierung bezüglich der Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regelaltersgrenze vorgesehen. Die Bundesregierung muss alle vier Jahre über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer berichten und darlegen, ob eine Anhebung des Renteneintrittsalters zur Dämpfung des Beitragssatzanstiegs oder zur Sicherung eines Rentenniveaus erforderlich ist. Eine deutlichere Weichenstellung in Richtung Anhebung der Regelaltersgrenze wäre wünschenswert gewesen (JG 2001 Ziffer 260 und JG 2003 Ziffern 338 ff.).

317. Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz steht im Zeichen des Paradigmenwechsels in der Gesetzlichen Rentenversicherung von der Niveaurorientierung hin zur Beitragssatzorientierung (JG 2003 Kasten 10). Trotzdem wurde im Gesetzgebungsverfahren in das RV-Nachhaltigkeitsgesetz doch noch eine **Niveausicherungsklausel** aufgenommen. Danach muss die Bundesregierung dem Gesetzgeber geeignete Maßnahmen vorschlagen, wenn das Sicherungsniveau vor Steuern 46 vH bis zum Jahr 2020 oder 43 vH bis zum Jahr 2030 unterschreitet (§ 154 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 SGB VI). Außerdem ist die Bundesregierung verpflichtet, ab dem Jahr 2008 im Rahmen eines Berichts regelmäßig Maßnahmen zur Beibehaltung eines Sicherungsniveaueziels vor Steuern von 46 vH auch über das Jahr 2020 hinaus unter Wahrung des Beitragssatzziels vorzuschlagen (§ 154 Absatz 4 SGB VI). Ursprünglich war (im Alterseinkünftegesetz) vorgesehen, die alte Niveausicherungsklausel, die sich auf ein Nettorentenniveau von 67 vH bezog, ersatzlos zu streichen, zumal eine Nettorentenniveaueinklausel im Zuge der Neu-

regelung der Besteuerung von Alterseinkünften nicht mehr sinnvoll gewesen wäre. Ein gänzlicher Verzicht auf eine Niveausicherungsklausel konnte aber nicht durchgesetzt werden.

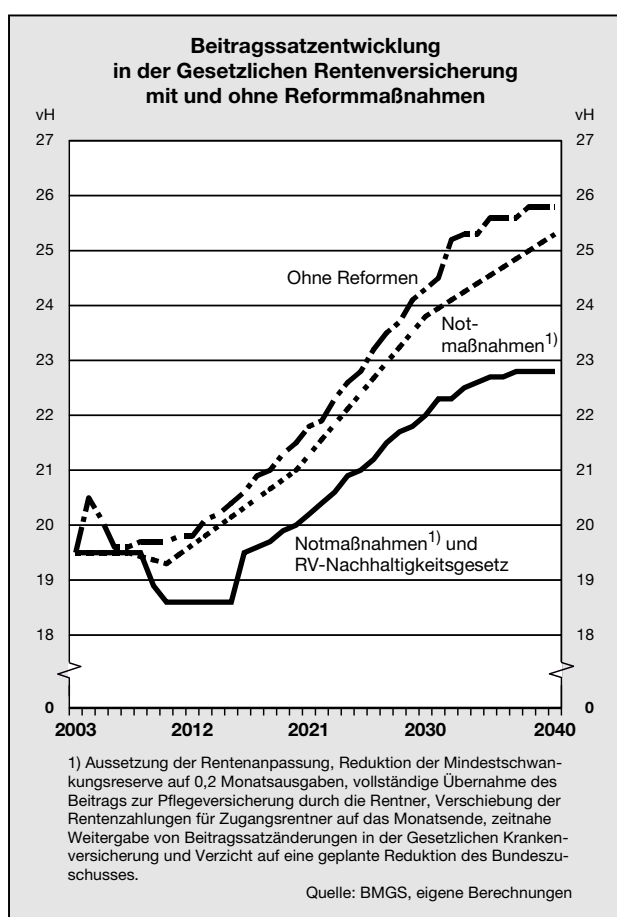
Mit dem Sicherungsniveau vor Steuern wurde im RV-Nachhaltigkeitsgesetz ein neues Rentenniveau-Konzept eingeführt. Dieses Rentenniveau ergibt sich, wenn man die Standardrente um den durchschnittlichen Beitrag zur Krankenversicherung und zur Pflegeversicherung vermindert und dies durch das verfügbare Durchschnittsentgelt dividiert. Das verfügbare Durchschnittsentgelt ist das Durchschnittsentgelt (ohne Abzug von Steuern) gemindert um den durchschnittlich zu entrichtenden Arbeitnehmersozialbeitrag (Arbeitslosenversicherung, Gesetzliche Krankenversicherung, Soziale Pflegeversicherung, Gesetzliche Rentenversicherung) einschließlich des durchschnittlichen Aufwands zur zusätzlichen Altersvorsorge. Das Rentenniveau vor Steuern beträgt derzeit rund 52,4 vH. Da die steuerliche Behandlung sowohl von Arbeitsentgelten als auch von Renten bei der Niveauberechnung keine Rolle spielt, ist dieses Niveaueinkonzept im Vergleich zum vorher verwendeten Messkonzept des Nettorentenniveaus (Verhältnis von Nettostandardrente zum durchschnittlichen Nettoeinkommen) bezüglich des Lebensstandards der Rentner weniger aussagekräftig. Mit der Änderung der Rentenbesteuerung ab dem Jahr 2005 durch das Alterseinkünftegesetz (Ziffern 296 ff.) kann ein einheitliches Nettorentenniveau für alle Rentenzugangsjahre aber nicht mehr ausgewiesen werden (JG 2003 Ziffer 348).

Neben den Mindestrentenniveaus wird im Gesetz gleichzeitig angestrebt, den Beitragssatz bis zum Jahr 2020 nicht über 20 vH und bis zum Jahr 2030 nicht über 22 vH ansteigen zu lassen. Da grundsätzlich in einer umlagefinanzierten Rentenversicherung bei einem im Zeitverlauf steigenden Rentnerquotienten entweder der Beitragssatz angehoben oder das Rentenniveau gesenkt werden muss, mithin ein Zielkonflikt zwischen Stabilisierung des Beitragssatzes und Rentenniveau existiert (JG 2003 Kasten 10), ist die Festschreibung beider Größen problematisch. Beispielsweise wäre ein Sicherungsniveau vor Steuern von 46 vH im Jahr 2030 – gemäß den zugrundeliegenden Annahmen über die zukünftige Entwicklung – konsistent mit einem Beitragssatz von über 23 vH. Die Beitragssatzgrenze von 22 vH im Jahr 2030 ist in etwa mit dem im Gesetz vorgeschriebenen Sicherungsniveau vor Steuern von 43 vH konsistent. Als „geeignete Maßnahmen“, um ein Absinken unter das Niveau von 46 vH nach dem Jahr 2020 zu verhindern, bleiben neben der Beitragssatzerhöhung nur eine Erhöhung des Bundeszuschusses oder eine Erhöhung des Renteneintrittsalters. Allerdings würde die vom Sachverständigenrat und der Rürup-Kommission vorgeschlagene schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre im Jahr 2035 nur zu einem Rentenniveau von 45,7 vH bei einem Beitragssatz von 22,4 vH führen. Die Anhebung der Altersgrenze müsste also zur Erreichung des Niveaueziels von 46 vH schon deutlich vor dem Jahr 2035 abgeschlossen sein. Ein zusätzlicher Bundeszuschuss, mit dem im Jahr 2030 ein Rentenniveau von 46 vH erzielt werden könnte, müsste nach Berechnungen

des Verbandes der Rentenversicherungsträger (VDR) 31 Mrd Euro betragen. Insgesamt erscheint ein Rentenniveau von nicht unter 46 vH im Jahr 2030 ohne deutliche Nachjustierungen kaum erreichbar zu sein.

318. Insgesamt macht das RV-Nachhaltigkeitsgesetz laut Berechnungen der Bundesregierung zusammen mit den Notmaßnahmen zum Jahresende 2003 im Vergleich zum Referenzpfad eine Beitragssatzdämpfung in Höhe von 2,3 Prozentpunkten bis zum Jahr 2030 und 3,0 Prozentpunkten bis zum Jahr 2040 möglich (Schaubild 73). Das Rentenniveau dagegen wird vor allem aufgrund der durch den Nachhaltigkeitsfaktor gedämpften Rentenan-

Schaubild 73



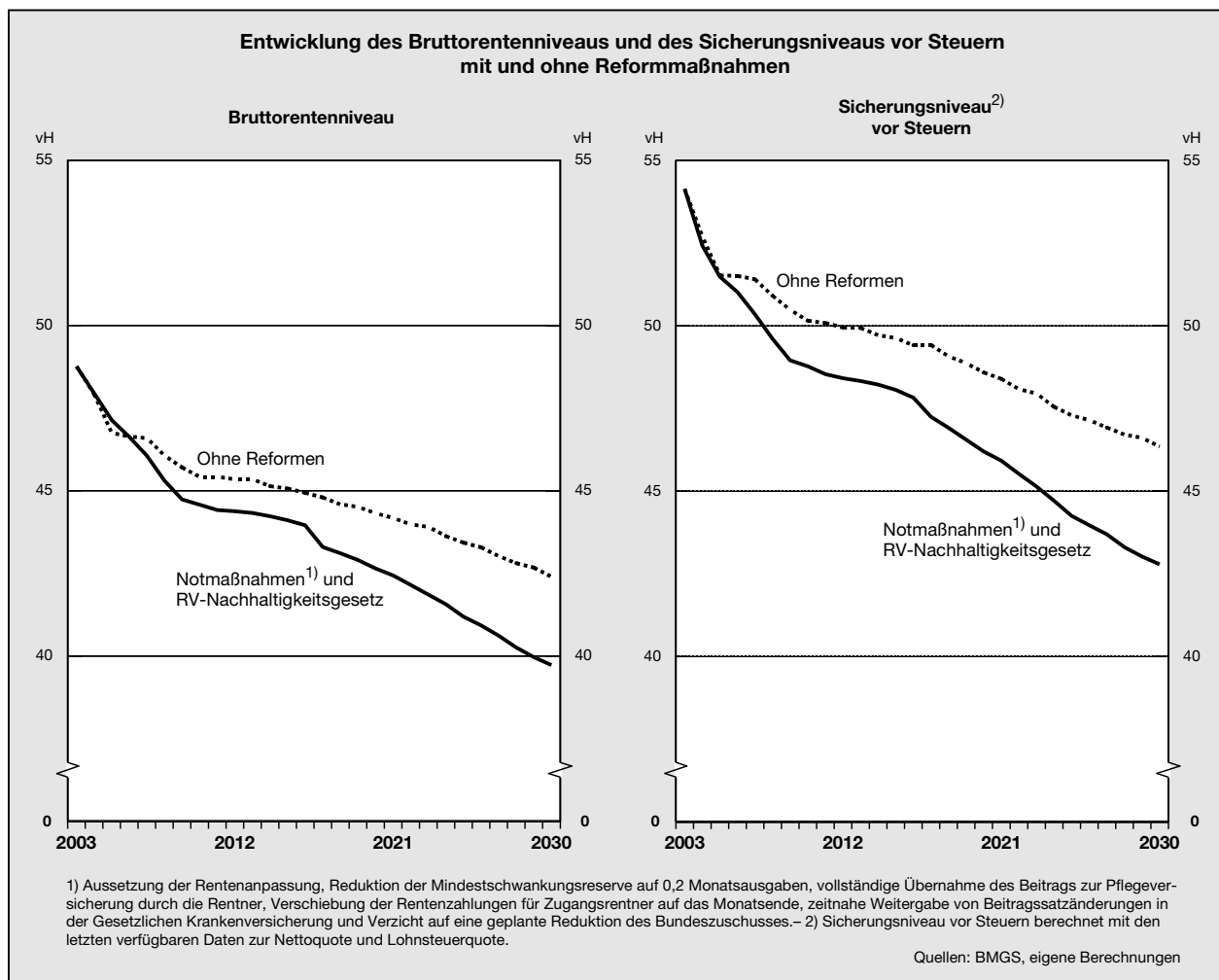
passung stetig sinken und deutlich unterhalb des Rentenniveaus ohne Reform liegen. Das **Bruttorentenniveau**, definiert als die (Brutto-)Standardrente dividiert durch das Durchschnittsentgelt, sinkt auf 39,7 vH im Jahr 2030 (Schaubild 74, Seite 242) und das **Sicherungsniveau vor Steuern** auf etwa 43 vH. Ohne Reform hätten diese Rentenniveaus bei 42,4 vH beziehungsweise etwa 46 vH gelegen. Lässt man die Änderungen der Rentenbesteuerung unberücksichtigt, hätte sich bis zum Jahr 2030 eine Reduktion des **Nettorentenniveaus** von 67,0 vH auf 58,5 vH ergeben. Der im Alterseinkünftegesetz vorgese-

hene Übergang zur nachgelagerten Besteuerung führt zu einer weiteren Reduktion dieses Nettorentenniveaus, das allerdings nicht mehr einheitlich ausgewiesen werden kann, sondern nur noch für einzelne Jahrgänge. Nach Berechnungen des Verbandes der Rentenversicherungsträger sinkt zum Beispiel für den Rentenzugangsjahrgang 2015 das Nettorentenniveau durch die nachgelagerte Besteuerung von 64,5 vH auf 62,5 vH, für den Zugangsjahrgang 2030 von 58,5 vH auf 52,2 vH. Zu berücksichtigen ist aber, dass man die Leistungsfähigkeit des Alterssicherungssystems nicht nur am Rentenniveau der umlagefinanzierten Säule messen kann. Seit der Rentenreform 2001 ist der Aufbau einer kapitalgedeckten Säule und der Übergang zu einem Mischsystem integraler Bestandteil des Alterssicherungssystems.

319. Zur Beurteilung der intergenerativen Verteilungseffekte der Reformmaßnahmen kann das Konzept der impliziten Renditen herangezogen werden. Die nominale **implizite Rendite** wird für ein repräsentatives GRV-Mitglied (hier für den Standardrentner) eines Geburtsjahrgangs ermittelt und stellt denjenigen Zinssatz dar, bei dem der Barwert der Einzahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung gerade dem Barwert der erhaltenen Leistungen (Rentenzahlungen) entspricht (JG 2003 Kasten 9). Es zeigt sich, dass durch das RV-Nachhaltigkeitsgesetz für Männer und Frauen die Renditen der Geburtsjahrgänge bis 1975 im Vergleich zur Situation ohne Reform reduziert und für die Geburtsjahrgänge ab 1976 erhöht werden (Schaubild 75, Seite 243). Dieses Ergebnis ist auf das Zusammenwirken zweier gegenläufiger Effekte auf die Höhe der Renditen zurückzuführen: Zum einen bewirkt die durch den Nachhaltigkeitsfaktor reduzierte Rentenanpassung eine Senkung der Renditen, andererseits kommt es mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz zu geringeren Beitragssteigerungen, was den Barwert der Einzahlungen reduziert und damit die Rendite erhöht und für sich genommen wiederum die Rentenanpassung nicht so stark dämpft wie ohne Reform. Für die Kohorten bis 1975 überwiegt der erste Effekt. Diese Jahrgänge bekommen die Rentendämpfung durch den Nachhaltigkeitsfaktor voll zu spüren, können aber von den niedrigeren Beitragssätzen nicht oder nicht so stark profitieren, weil sie schon in Rente sind oder rascher das Rentenalter erreichen. Bei den Jahrgängen ab 1976 überwiegt der Beitragssatzsenkungseffekt den Rentendämpfungseffekt. Betrachtet man nur die Notmaßnahmen vom Ende des vergangenen Jahres, so hätte es im Vergleich zur Situation ohne Reform eine leichte Renditeerhöhung für die jüngeren Jahrgänge und eine leichte Renditereduktion für die älteren Jahrgänge gegeben. Für die Älteren dominiert der Effekt der Aussetzung der Rentenanpassung 2004 den Beitragssatzsenkungseffekt. Für die jüngeren Jahrgänge ist es umgekehrt.

320. Man kann argumentieren, dass die Beitragssatzreduktion durch die Reform im Vergleich zu einer Entwicklung ohne Reform für einige Geburtsjahrgänge Möglichkeiten schafft, die private kapitalgedeckte Altersvorsorge auszuweiten und damit die **Rendite der gesamten Altersvorsorge** (Umlagerente plus Kapitalrente) im Vergleich zur Rendite der gesetzlichen Rente zu

Schaubild 74

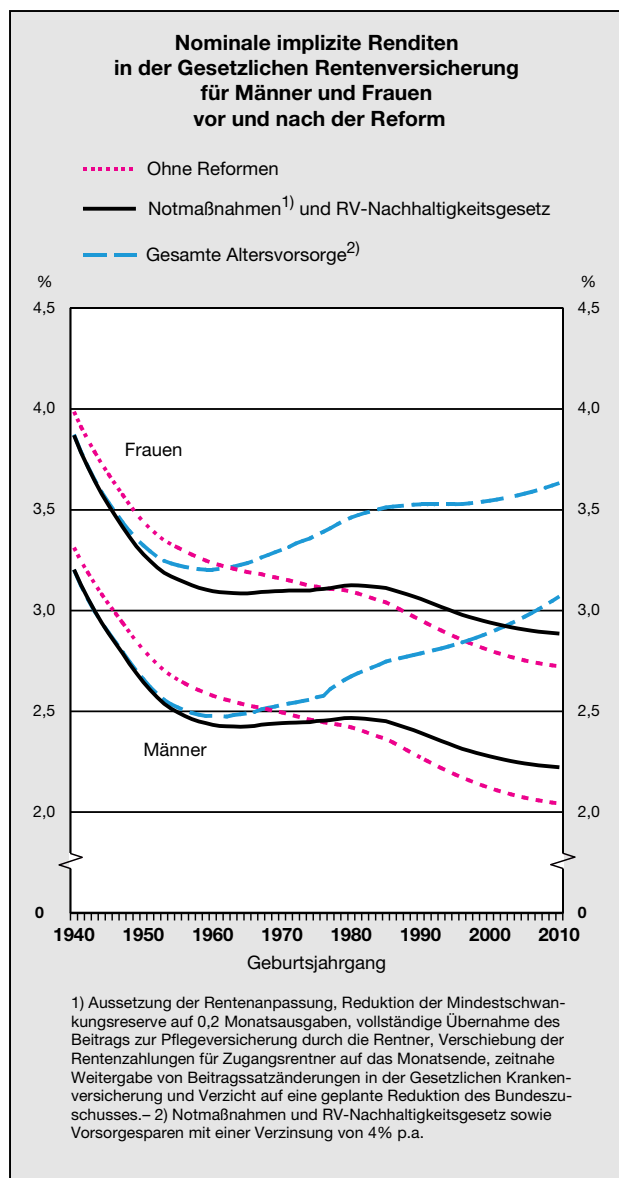


erhöhen (JG 2001 Ziffer 248 und JG 2003 Ziffer 352), weil man nun stärker von der unterstellten höheren Rendite am Kapitalmarkt profitieren kann. Geht man also davon aus, dass ein repräsentativer Versicherter die Differenz zwischen den Beiträgen ohne Reform und den Beiträgen mit Reform jährlich am Kapitalmarkt mit einer Verzinsung von 4 % anlegt und er ab seinem 65. Lebensjahr eine Kapitalrente für seine restliche Lebensdauer erhält, dann ergibt sich bei den Männern für die Geburtsjahrgänge ab 1968 eine Renditeerhöhung im Vergleich zur Situation ohne Reform, bei den Frauen schon ab dem Geburtsjahrgang 1963. Die jungen Geburtsjahrgänge erreichen ein ähnliches Renditeniveau wie die in den vierziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts geborenen Personen.

321. Die Renditeberechnungen zeigen, dass selbst unter zusätzlicher Berücksichtigung von Preissteigerungen, das heißt bei realer Betrachtung, die Gesetzliche Rentenversicherung positive Renditen erzielt. Die Renditen fallen höher aus, wenn man mit ins Kalkül zieht, dass die Gesetzliche Rentenversicherung neben Altersrenten auch noch zum Beispiel Erwerbsunfähigkeitsrenten,

Hinterbliebenenrenten oder für die älteren Jahrgänge Berufsunfähigkeitsrenten zahlt sowie Rehabilitationsleistungen gewährt. Denn dementsprechend würde man bei der Renditeberechnung nur denjenigen Teil der Beiträge berücksichtigen, der für die Zahlung von Altersrenten verwendet wird. Konkret müsste man bei der Berechnung der impliziten Rendite die eingezahlten Beiträge mit einem Korrekturfaktor kleiner als eins multiplizieren, der dem Anteil der Altersrenten (zuzüglich den anteiligen Verwaltungskosten) an den Gesamtausgaben der Rentenversicherung im jeweiligen Jahr entspricht. Die Rendite fiel dann höher aus, und auch ein Vergleich mit der Rendite einer kapitalgedeckten Rente wäre eher möglich. Da es bisher aber um eine Aussage bezüglich der Gleichbehandlung der Generationen, die durch einen Vergleich der Renditen zwischen den Jahrgängen möglich ist, und um die Beurteilung von Reformmaßnahmen innerhalb des umlagefinanzierten Systems ging, für die nicht die **absolute Höhe der Renditen**, sondern ihre Veränderung interessant ist, unterblieb hier zunächst die Berücksichtigung eines Korrekturfaktors. Wendet man einen solchen an – plausibel ist der Faktor 0,8, da rund

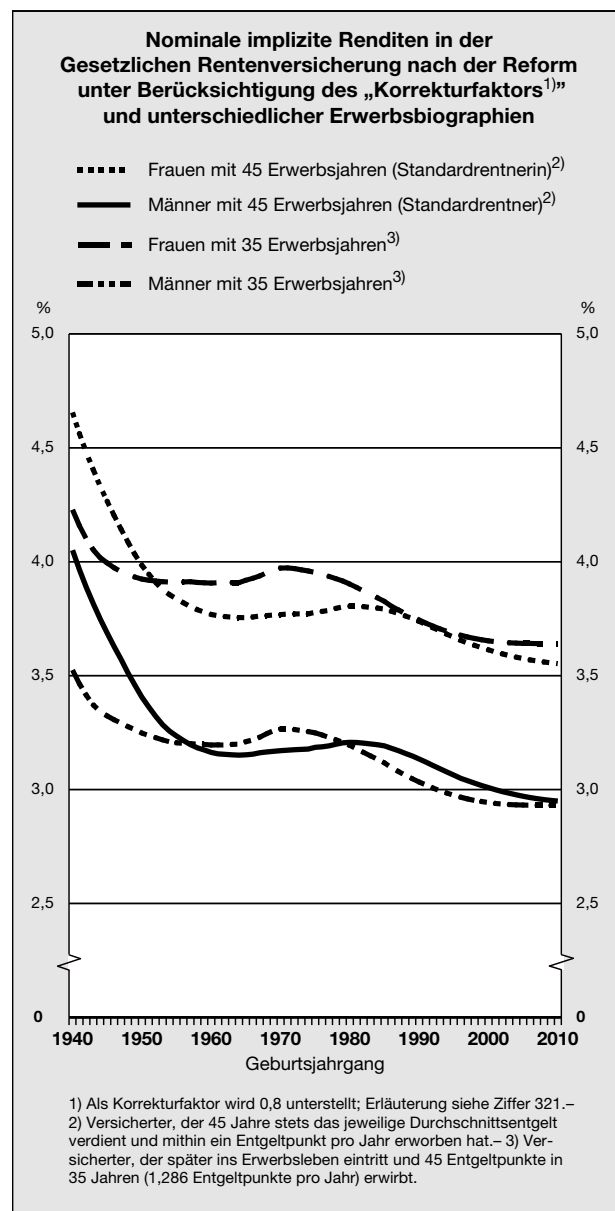
Schaubild 75



20 vH der Beitragszahlung der Absicherung des Erwerbsminderungs- und des Todesfallrisikos dienen – dann ergeben sich für den Standardrentner der einzelnen Geburtsjahrgänge etwa um 0,8 Prozentpunkte höhere Renditen. Für den Jahrgang 1940 zum Beispiel betragen sie für die Männer 4,1 % und für die Frauen 4,7 %. Selbst für den Geburtsjahrgang 2010 sind die nominalen Renditen mit 2,9 % für Männer und 3,6 % für Frauen immer noch positiv und höher als die voraussichtliche durchschnittliche Inflationsrate (Schaubild 76). Gleichwohl liegen diese Renditen noch unter der zu erwartenden Kapitalmarktrendite. Zu berücksichtigen ist, dass die Berechnungen für einen Standardrentner vorgenommen wurden, der 45 Jahre lang das jeweilige Durchschnittseinkommen verdient hat. Abweichende Erwerbsbiographien und Einkommenspfade können unter Umständen zu anderen Renditen führen.

Alternativ wird eine Person betrachtet, die zwar wie der Standardrentner 45 Entgeltpunkte aufweist, diese aber in nur 35 Erwerbsjahren erworben hat, weil sie nicht im Alter von 20 Jahren, sondern im Alter von 30 Jahren in das Erwerbsleben eingetreten ist. Die Person, im Folgenden als „Akademiker“ bezeichnet, hat dann nicht nur einen Entgeltpunkt, sondern 1,286 Entgeltpunkte pro Jahr realisiert. Für diese Erwerbsbiographie ergeben sich für die älteren Jahrgänge im Vergleich zum Standardrentner geringere Renditen und für die mittleren Jahrgänge höhere Renditen. Begründen kann man dies damit, dass in den sechziger und siebziger Jahren, als die Beitragssätze niedrig waren, die Entgeltpunkte relativ „billig“ erworben werden konnten, was die Standardrentner der Geburtsjahrgänge 1940 bis 1955 in stärkerem Maße getan haben als die Akademiker der gleichen

Schaubild 76



Jahrgänge. Ansonsten gilt bei gegebenem Beitragssatz und gleichen Rentenzahlungen aber, dass die interne Verzinsung der Einzahlungen umso größer sein muss, je zeitnäher sie am Rentenbeginn getätigt werden, weshalb der Akademiker grundsätzlich Renditevorteile hat. Diese dominieren bei den in den sechziger und siebziger Jahren geborenen Personen.

Geht man von einem etwas realistischeren Einkommensverlauf aus und nimmt an, dass der repräsentative Versicherte zwar insgesamt 45 Entgeltpunkte erreicht, aber zu Beginn seiner Erwerbsphase nur 75 vH und am Ende seines Erwerbslebens 125 vH des Durchschnittseinkommens verdient, ergeben sich im Vergleich zum Standardrentner für die einzelnen Geburtsjahrgänge kaum Renditeunterschiede. Die Tatsache, dass man nicht 45 Entgeltpunkte erworben hat, sondern weniger, bedeutet ebenfalls nicht, dass die Rendite niedriger ausfällt, da man zwar eine geringere Rente erhält, aber nach Maßgabe des geringeren Einkommens in der Erwerbsphase auch geringere Beiträge gezahlt hat. Die Rendite einer Person, die 45 Jahre lang 75 vH des Durchschnittseinkommens verdient hat und entsprechend 75 vH der Standardrente erhält, ist somit mit der Rendite des Standardrentners identisch.

Reform der kapitalgedeckten Säule

322. Im Rahmen des Alterseinkünftegesetzes, das die zukünftige Rentenbesteuerung regelt (Ziffern 296 ff.), wurden auch Maßnahmen beschlossen, die die kapitalgedeckte Säule der Altersvorsorge (Riester-Rente und Betriebsrenten) betreffen. So wurde eine Regelung aufgenommen, die einheitliche Tarife für Männer und Frauen (**Unisex-Tarife**) bei der Riester-Rente vorschreibt. Da Frauen eine längere Lebenserwartung haben als Männer und die Tarife für die Riester-Rente bislang nach versicherungsmathematischen Grundsätzen kalkuliert werden, sind die Prämienzahlungen für Frauen höher beziehungsweise die späteren periodenbezogenen Auszahlungen bei gleicher Prämienleistung geringer. Darin wird von einigen Seiten eine Diskriminierung der Frauen gesehen, weshalb Unisex-Tarife als Maßnahme zur Gleichbehandlung der Frauen begründet werden. Eine Diskriminierung der Frauen liegt aber aus versicherungsökonomischer Perspektive nicht vor, da bei richtiger versicherungsmathematischer Kalkulation der Tarife der Barwert der Renten für Männer und Frauen identisch ist, die Zahlungen sich bei den Frauen aber aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung auf einen längeren Zeitraum verteilen. Werden Unisex-Tarife eingeführt, wird dagegen der Barwert der Renten für die Frauen tendenziell größer und für die Männer geringer. So gesehen diskriminieren Unisex-Tarife die Männer.

Unisex-Tarife führen somit dazu, dass die Riester-Rente für Frauen tendenziell attraktiver wird und für die Männer unattraktiver. Es kommt zu einer Umverteilung von den Männern zu den Frauen, was letztlich nichts anderes bedeutet, als dass für Männer die Beiträge zur Riester-Rente teilweise Steuercharakter haben, was zu Ausweichreaktionen führt. Diese drücken sich darin aus, dass Männer noch weniger Riester-Verträge abschließen

und Frauen mehr (adverse Selektion). Schließlich werden die Tarife wieder steigen, da sich der Risikopool mit einem dann geringeren Anteil an Männern verschlechtert hat. Tatsächlich werden die Versicherungsunternehmen ein solches Verhalten antizipieren und die Prämien für Frauen von vornherein nicht senken, für die Männer aber erhöhen. Letztlich wird keine Besserstellung von Frauen, nur eine Schlechterstellung von Männern erreicht und die Riester-Rente unattraktiver. Der Sachverständigenrat hat darauf hingewiesen, dass durch diese Abschaffung der Risikodifferenzierung bei der Riester-Rente letztlich die Notwendigkeit erhöht wird, die Riester-Rente obligatorisch zu machen (JG 2003 Ziffer 356). Allerdings wäre es nicht angebracht, aus der – ökonomisch nicht sinnvollen – Einführung von Unisex-Tarifen eine obligatorische private Alterssicherung abzuleiten. Da die Unisex-Tarife erst bei Altersvorsorgeverträgen angewendet werden sollen, die nach dem 31. Dezember 2005 abgeschlossen werden, wird es vor diesem Datum noch einen Anstieg der Anzahl der Riester-Abschlüsse von Männern geben, bevor sie dann zurückgehen dürften. Investmentfonds, die Riester-Verträge anbieten, sind von dieser Regelung weniger betroffen, da bei diesen die Auszahlungen nur von den angesparten Beträgen abhängen. Allerdings ist der Anteil der Investmentfonds an den Riester-Verträgen mit 300 000 Fondssparplänen gering; bedeutender sind die Versicherungsverträge mit über 3,6 Mio Riester-Policen. Unisex-Tarife gelten nur für Riester-Renten, nicht für die betriebliche Altersvorsorge, weshalb sich die Struktur der privaten Altersvorsorge zumindest bei den Männern weiter in Richtung Betriebsrente verschieben dürfte.

Die Frage der Unisex-Tarife hat auch eine europarechtliche Dimension. Nach Artikel 13 EG-Vertrag ist der Rat dazu ermächtigt, geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen. Darauf beruhen zwei im Jahr 2000 erlassene Richtlinien: RL 2000/43/EG und RL 2000/78/EG. Darüber hinaus gibt es in der Europäischen Kommission Bestrebungen, die Anti-Diskriminierungspolitik auf das allgemeine Geschäftsleben auszuweiten. So wurde zunächst ein Richtlinienvorschlag vorgelegt, nach dem Versicherungstarife, die für Männer und Frauen unterschiedliche Prämien vorsehen, verboten werden sollten. Nach Widerständen von verschiedenen Seiten wurde im Oktober im Ministerrat ein Kompromisspapier zur Gleichstellungsrichtlinie eingebracht, nach dem zwar am Prinzip festgehalten wird, dass das Geschlecht bei der Berechnung von Prämien und Leistungen keine Rolle spielen darf, jedoch wurde den Mitgliedstaaten gleichzeitig erlaubt, Ausnahmen zuzulassen, solange die unterschiedlichen Tarife aus relevanten und exakten versicherungsmathematischen Daten abgeleitet werden.

323. Neben der Einführung von Unisex-Tarifen wurden noch einige Verfahrensvereinfachungen bei der Riester-Rente beschlossen. So wurde die Anzahl der Zertifizierungskriterien von elf auf fünf reduziert

(JG 2001 Tabelle 33). In diesem Zusammenhang wird nun per Gesetz die Möglichkeit eingeräumt, zu Beginn der Auszahlungsphase bis zu 30 vH des zur Verfügung stehenden Kapitals auszuzahlen. Weiterhin soll der bürokratische Aufwand dadurch vermindert werden, dass nicht mehr jedes Jahr ein Antrag auf Zulage gestellt werden muss, sondern ein einmaliger Antrag ausreichend ist; für alle Folgejahre kann der Anbieter von sich aus die Förderung beantragen (Dauerzulageantrag). Der bisher nach der Kinderzahl gestaffelte Sockelbetrag, den die Geringverdiener als jährlichen Mindesteigenbeitrag leisten müssen (JG 2001 Tabelle 34), wird auf 60 Euro vereinheitlicht. Die Kostentransparenz und die Vergleichbarkeit der Produkte wird dadurch erhöht, dass die vorvertraglichen Informationspflichten der Anbieter der geförderten Produkte ausgeweitet werden. So muss ein Anbieter vor Vertragsabschluss angeben, wie hoch in den nächsten zehn Jahren bei gleich bleibenden Beiträgen das Guthaben am jeweiligen Jahresende und wie hoch die Summe der bis dahin eingezahlten Beiträge wären. Das gebildete Guthaben und die zu zahlenden Beiträge müssen in drei Alternativrechnungen mit unterschiedlichen Zinssätzen verzinst werden. Der Vergleich der Produkte hinsichtlich der Kostenbelastung wird dem Verbraucher dadurch etwas erleichtert, insbesondere wird die Wirkung einer unterschiedlichen zeitlichen Verteilung der Kosten deutlicher. Im ursprünglichen Gesetzesentwurf war allerdings geplant, eine größere Vergleichbarkeit der Produkte dadurch zu erreichen, dass bei Vertragsabschluss die (erwartete) effektive Gesamttrendite des Produkts angegeben werden sollte. Dies konnte im Gesetzgebungsverfahren aber nicht durchgesetzt werden.

Obligatorium in der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge?

324. Nach § 154 SGB VI ist die Bundesregierung verpflichtet, im Jahr 2005 zu überprüfen, ob die bisher freiwillige Kapitalbildung im Rahmen der Riester-Rente obligatorisch gemacht werden soll. Eine wichtige Rolle für diese Entscheidung spielt die Inanspruchnahme der staatlich geförderten kapitalgedeckten Betriebsrenten und Riester-Renten. Vor allem die Riester-Rente weist noch Akzeptanzdefizite auf. Dies kann einerseits an den schlechten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, an der komplizierten Ausgestaltung des Fördersystems, an der geringen Vergleichbarkeit der Anlageprodukte oder an den Restriktionen für diese Produkte liegen. Andererseits könnte der recht geringe Verbreitungsgrad aber auch darauf hindeuten, dass eine staatliche Förderung grundsätzlich nicht ausreicht, um ein gewünschtes privates Altersvorsorgevolumen zu erzeugen. Trifft der letztgenannte Grund zu, muss über ein verpflichtendes Altersvorsorgesparen nachgedacht werden.

Bis Juni 2004 waren rund 4,1 Mio Verträge im Rahmen der Riester-Rente und damit nur rund 350 000 mehr als ein Jahr zuvor abgeschlossen worden. Rund 3,6 Mio Abschlüsse entfielen auf Versicherungsverträge, 0,2 Mio auf Banksparverträge und 0,3 Mio auf Investmentfondsverträge. Ende März 2003 – neuere Daten liegen nicht

vor – verfügten rund 15,3 Millionen Beschäftigte über eine betriebliche Altersversorgung (rund 10,3 Millionen in der Privatwirtschaft und etwa 5 Millionen bei den öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen). Damit hatten rund 57 vH der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine betriebliche Altersversorgung. Die Möglichkeit der Entgeltumwandlung wurde bis Ende März 2003 von 1,1 Millionen Arbeitnehmern genutzt.

325. Ein **Zwang zur Kapitalbildung** ist dann sinnvoll, wenn auf freiwilliger Basis zu wenig Altersvorsorgesparen betrieben wird und somit schutzbedürftige Personen eine zu geringe Altersversorgung haben. Dabei kann aus der Sicht des Individuums oder vor dem Hintergrund staatlicher Zielsetzungen im Bereich der Altersvorsorge argumentiert werden. Aus individueller Sicht kann ein Grund für ein zu geringes freiwilliges Vorsorgesparen einerseits in der Kurzsichtigkeit der Person bestehen, die die Notwendigkeit zur Vorsorge nicht erkennt. Andererseits ist es möglich, dass man sich auf die Fürsorge des Staates verlässt und deshalb nicht selbst vorsorgt, also keine einschlägige Kapitalbildung betreibt. Insbesondere Letzteres bedeutet Belastungen für die Steuerzahler in der Zukunft. Zu unterscheiden sind dabei grundsätzlich zwei Personengruppen, wobei die Gruppenzugehörigkeit ex ante unsicher ist: Erstens Niedrigeinkommensbezieher, die ohnehin keine Rente oberhalb der Mindestsicherung erhalten werden und zweitens Personen, deren gesetzliche Rente die Mindestsicherung übersteigen wird. Für die Gruppe der Niedrigeinkommensbezieher ist es nur dann sinnvoll, Kapitaldeckung zu betreiben, wenn die gesetzliche Rente plus zukünftige private Leibrente die Mindestsicherung im Alter überschreitet. Der Zwang zur privaten Altersvorsorge kann für diese Personengruppe dazu führen, dass der Beitrag zur Riester-Rente wie eine zusätzliche Steuer wirkt, da sie mit dieser Kapitalbildung das Versorgungsniveau im Alter nicht oder nur geringfügig erhöhen kann. Für den Fiskus bedeutet dies allerdings, dass die zukünftigen Ausgaben für die Mindestsicherung im Alter und damit auch die Steuerbelastung in der Zukunft geringer ausfallen. Durch den Zwang zum Altersvorsorgesparen kommt es zu einer intergenerativen Umverteilung der Steuerlast von zukünftigen Steuerzahlern auf die heutigen Niedrigeinkommensbezieher, die zur Kapitalbildung verpflichtet werden. Wird zusätzlich zum Zwang noch eine steuerfinanzierte Förderung implementiert, werden sämtliche heutige Steuerzahler in diese intertemporale Lastverschiebung einbezogen.

Für die Personengruppe, die eine Rente oberhalb der Mindestsicherung erhalten wird, kann ein unterlassenes Altersvorsorgesparen bedeuten, dass der Lebensstandard im Alter deutlich unter das in der Erwerbsphase realisierte Niveau sinkt. Dieser Personenkreis wird aber nicht der staatlichen Versorgung in Form der Zahlung einer Mindestsicherung oder der Sozialhilfe bedürfen. Mithin kommt es zu keiner zusätzlichen Steuerbelastung in der Zukunft. Ein Obligatorium zum Vorsorgesparen würde für diese Personengruppe die Sicherung des Lebensstandards im Alter bedeuten, der Beitrag zur Kapitaldeckung würde kaum als Steuer empfunden. Fraglich ist aber, wie

groß der Anteil derjenigen Personen in dieser Gruppe ist, die auch ohne staatlichen Zwang vorgesorgt hätten und zwar mit Altersvorsorgeprodukten, die ihren Präferenzen entsprechen. Der Zwang zum Altersvorsorgesparen kann dagegen zu einer Substitution von präferenzge-rechteren Anlagen führen.

Besteht der Grund für die zu geringe Kapitalbildung zum Zwecke der Alterssicherung darin, dass die Individuen eine starke Gegenwartspräferenz besitzen, dann sollte an erster Stelle die Aufklärung über die Notwendigkeit der Vorsorge stehen. Das nächste Mittel wäre die staatliche Förderung, ein Obligatorium kann nur ein letztes Mittel sein, um eine stärkere Kapitalbildung zu erzeugen.

326. Eine andere Argumentationsebene bezieht sich auf die staatlichen Zielsetzungen, also zunächst auf die Frage, ob der Staat für seine Bürger nur eine Mindestsicherung (Vermeidung von Armut) gewährleisten oder ob er eine Lebensstandardsicherung anstrebt. Im ersten Fall ist ein Obligatorium nicht erforderlich, wenn ein garantiertes Einkommen im Alter bereits besteht. Ist das Ziel die Lebensstandardsicherung, dann ist das Obligatorium ein Mittel von mehreren, dieses Ziel zu erreichen. Ein anderes Instrument wäre die staatliche Förderung der Kapitalbildung, wie sie derzeit betrieben wird. Die Rentenpolitik der Vergangenheit hat gezeigt, dass die Aufgabe staatlichen Handelns im Bereich der Alterssicherung eher in der Lebensstandardsicherung als in einer ausschließlichen Vermeidung von Armut gesehen wird. Eine andere Zielsetzung des Staates kann in der Vermeidung zukünftiger Steuerbelastungen bestehen. Hierzu könnte ein Obligatorium erwogen werden. Allerdings handelt es sich dann nur um eine intertemporale Verlagerung der Belastung (Ziffer 517).

327. Sowohl die Lebensstandardsicherung als auch die Vermeidung der Steuerbelastung in der Zukunft kann durch die **staatliche Förderung** des Altersvorsorgesparens nur teilweise erreicht werden. Denn die Förderung ist mit dem Problem verbunden, dass so Personen mit niedrigen Einkommen nur schwer dazu zu bewegen sind, Altersvorsorge zu betreiben, entweder, weil damit das Gesamtversorgungsniveau im Alter nicht erhöht werden kann, oder schlicht deshalb, weil das Einkommen für das Altersvorsorgesparen trotz der Förderung nicht ausreicht. Somit wird sich ein bestimmter Personenkreis auf die Mindestsicherung im Alter verlassen mit der Konsequenz, dass das Ziel der Vermeidung der Steuerbelastung in der Zukunft und Verschiebung der Belastung auf die Gegenwart nur teilweise realisiert wird. Auch die Lebensstandardsicherung kann unter Umständen nur teilweise erreicht werden, wenn nämlich die betreffenden Personen – trotz Aufklärung – nicht vorausschauend handeln oder eine starke Gegenwartspräferenz haben und somit das Erfordernis zum Altersvorsorgesparen nicht erkennen. Zudem wird die Förderung von solchen Personen beansprucht, die ihrer gar nicht bedürfen. Es kommt also zu Mitnahmeeffekten vor allem bei

den Beziehern hoher Einkommen, weil sie sowieso vorgesorgt hätten. Allerdings muss man gerade dann, wenn das Ziel auch die Lebensstandardsicherung ist, diese Mitnahmeeffekte in Kauf nehmen. Insofern ist die derzeitige Förderpolitik konsequent. Will man nur Altersarmut vermeiden, ist eine Förderung von Beziehern höherer Einkommen nicht sinnvoll.

328. Insgesamt ist festzuhalten, dass ein Obligatorium sinnvoll sein kann, um Freifahrerverhalten zu vermeiden. Zudem können sowohl das Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter als auch das Ziel der Vermeidung zukünftiger Steuerbelastung sicherer erreicht werden als mit der Förderlösung, allerdings um den Preis eines starken Eingriffs in die Präferenzen der Bürger und gegebenenfalls einer an diesen Präferenzen gemessenen ineffizienten Struktur der Altersvorsorgeersparnis. Zudem können die obligatorischen Beiträge zur Kapitalbildung für den Einzelnen Steuercharakter haben. Will man als alleiniges Ziel Altersarmut vermeiden, ist kein Obligatorium notwendig, allerdings auch keine Förderung. Vor der Einführung eines Zwangs zur Kapitalbildung sollte auf jeden Fall eine weitere akzeptanzerhöhende Vereinfachung des Fördersystems stehen. Auch darf aus der relativ geringen Anzahl der Riester-Verträge nicht unmittelbar auf eine zu geringe Kapitalbildung zu Altersvorsorgezwecken geschlossen werden. Zu berücksichtigen ist vielmehr, dass die Betriebsrenten aufgrund der großzügigeren Förderung attraktiver sind (JG 2001 Ziffer 251) und deshalb diese Form der Altersvorsorge auf Kosten der Riester-Rente stärker genutzt wird.

Gesetzliche Krankenversicherung: Atempause durch die Gesundheitsreform 2003

Die finanzielle Lage der Gesetzlichen Krankenversicherung

329. Die finanzielle Situation der Gesetzlichen Krankenversicherung hat sich mit In-Kraft-Treten der Gesundheitsreform zu Beginn des Jahres 2004 etwas entspannt. Die Einnahmen stiegen im ersten Halbjahr um 1,3 vH, und die Ausgaben sanken um 3,9 vH. Entlastend wirkten dabei vor allem die Ausgabensenkungen im Arzneimittelbereich in Höhe von 1,37 Mrd Euro (11,9 vH) und der Bundeszuschuss in Höhe von insgesamt 1 Mrd Euro, der in zwei gleich hohen Raten am 1. Mai und am 1. November gezahlt wurde. Der Anstieg der beitragspflichtigen Einkommen im ersten Halbjahr 2004 in Höhe von 1,3 vH war im Wesentlichen auf die Einführung der Beitragspflicht von Versorgungsbezügen, die als einmalige Kapitalleistungen gezahlt werden, und auf die Anwendung des vollen Beitragssatzes auf alle Betriebsrenten zurückzuführen. Die beitragspflichtigen Einkommen der Rentner haben sich deshalb um fast 10 vH erhöht. Ohne diesen Sondereffekt entwickelten sich die beitragspflichtigen Einkommen im Jahr 2004 weiterhin schwach; ohne Berücksichtigung der Rentner sind sie sogar in den ersten sechs Monaten um 0,7 vH gesunken. Insgesamt ergab sich im ersten