

Auszug aus dem Jahresgutachten 2008/09

Glaubwürdigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten

(Ziffern 612 bis 661)

Altersarmut ist stets mit individuellen Härten verbunden, allerdings gemessen an der Zahl der Anspruchsberechtigten auf die Grundsicherung im Alter derzeit kein relevantes gesellschaftliches Problem. Da sich aber wachsende Risiken abzeichnen, ist die Politik gut beraten, rechtzeitig Antworten auf diese neue Herausforderung zu finden. Eine falsche Antwort wäre es, die in den letzten Jahren eingeleitete Politik in der Alterssicherung zurückzudrehen und die Reformen in der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie den Ausbau der kapitalgedeckten Ergänzungssysteme in Frage zu stellen.

In der **Gesetzlichen Krankenversicherung** wurde mit der Gesundheitsreform vom März 2007 der grundlegende finanzierungsseitige Reformbedarf nicht befriedigt. Jenseits einer Fortentwicklung des mit deutlichen Konstruktionsfehlern behafteten Gesundheitsfonds in Richtung des beschäftigungsfreundlichen und demografieresistenten Pauschalprämienkonzepts sind Reformen im Bereich der Krankenhausfinanzierung sowie auch bei den sektoralen Finanzierungs- und Vergütungssystemen in der ambulanten und stationären Versorgung angezeigt.

Auch in der **Sozialen Pflegeversicherung** wurden mit der Pflegereform 2008 die finanzierungsseitigen Probleme nicht gelöst. Das Zeitfenster für einen Umstieg zu einer kapitalgedeckten Bürgerversicherung ist faktisch geschlossen. Beim derzeitigen Finanzierungsprinzip bestehen im Interesse einer Verringerung der intergenerativen Umverteilung und einer Entkopplung der Pflegeausgaben von den Arbeitskosten nur noch die Möglichkeiten eines Beitragssatzsplittings in Kombination mit einer Ausweitung des Förderrahmens bei der privaten und betrieblichen Ergänzungsvorsorge durch einen „Pflege-Riester“.

In der **Arbeitslosenversicherung** sind, wenn man einen nachhaltigen, über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg stabilen Beitragssatz anstrebt, der Festlegung des Beitragssatzes Grenzen gesetzt. Insbesondere angesichts der sich eintrübenden konjunkturellen Perspektiven und den daraus erwachsenden finanziellen Risiken sollte eine Senkung mit Vorsicht erfolgen, um nicht in einer wirtschaftlichen Schwächephase den Beitragssatz prozyklisch anheben oder die Leistungen kürzen zu müssen. Verfehlt ist die zum 1. Januar 2009 wirksam werdende Beitragssatzsenkung auf 2,8 vH, um Beitragssatzerhöhungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung auszugleichen. Denn die Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung ist dem Affektationsprinzip verpflichtet, nach dem die Beiträge eines Versicherungszweigs nur für die Finanzierung der entsprechenden, mit dem Versicherungszweck konformen Leistungen zu verwenden sind.

I. Gesetzliche Rentenversicherung: Glaubwürdigkeit erhalten

612. Nachdem mit dem Altersvermögens-Ergänzungsgesetz (2001), mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz (2004) und mit dem Rentenversicherungs-Altersgrenzanpassungsgesetz (2007) alle wichtigen Maßnahmen zur finanzwirtschaftlichen Konsolidierung der Gesetzlichen Rentenversicherung umgesetzt und mit dem Altersvermögensgesetz (2001), dem Alterseinkünftegesetz (2004) und dem Gesetz zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge (2007) gute Voraussetzungen für einen flächendeckenden Ausbau der privaten und betrieblichen Altersvorsorge geschaffen wurden, sollte es nun darum gehen – nahezu zwei Jahrzehnte nach der deutschen Vereinigung – die nach wie vor in den alten und neuen Ländern unterschiedliche Art der Renten-

festsetzung und Rentenanpassung zu überwinden und zu einer Vereinheitlichung der Rentenberechnung überzugehen. Die den Regelungen des Renten-Überleitungsgesetzes (1991) zugrunde liegende zentrale Annahme einer zügigen Angleichung des Lohnniveaus in Ostdeutschland an das in den alten Ländern hat sich als unzutreffend erwiesen – nach einer deutlichen Verlangsamung schon seit Mitte der neunziger Jahre ist dieser Prozess seit dem Jahr 2005 zum Stillstand gekommen. Stattdessen ist eine zunehmende Heterogenität der regionalen Lohnniveaus insbesondere in Westdeutschland zu beobachten. Daher führen die Auswirkungen des rentenrechtlichen Status quo für einen wachsenden Teil der Versicherten zu nicht mehr einsehbaren oder vermittelbaren Effekten. Der letztmögliche Zeitpunkt einer Harmonisierung der unterschiedlichen Vorschriften dürfte das Jahr 2019 sein, in dem der Solidarpakt II ausläuft.

1. Weiterhin Entspannung bei der Finanzlage in der Rentenversicherung

613. Im Jahr 2008 ist es trotz einer sich zunehmend verschlechternden konjunkturellen Lage zu einer weiteren **Verbesserung der Rentenfinanzen** gekommen. Positiv wirkte einerseits ein weiterer, sich jedoch abschwächender Anstieg der Beschäftigung. Andererseits kam es im Zusammenhang mit den zahlreichen Tarifabschlüssen zu einem vergleichsweise kräftigen Anstieg der beitragspflichtigen Einkommen. Die außerplanmäßige Erhöhung der Rentenanpassung um 0,64 Prozentpunkte auf insgesamt 1,1 vH ließ die Ausgaben stärker ansteigen. In der Summe wird für das Jahr 2008 ein Überschuss von rund 3,8 Mrd Euro erzielt; damit würde die Nachhaltigkeitsrücklage bis zum Jahresende auf 0,97 Monatsausgaben ansteigen. Auf der Basis der mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Einschätzung der Bundesregierung wird die Nachhaltigkeitsrücklage zum Jahresende 2011 bei unverändertem Beitragssatz den gesetzlichen Korridor (0,2 bis 1,5 Monatsausgaben) nach oben durchbrechen. Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben muss dann eine Reduktion des Beitragssatzes von derzeit 19,9 vH um etwa 0,8 Prozentpunkte auf 19,1 vH vorgenommen werden.

Einnahmen: Deutlicher Anstieg trotz Konjunkturertrübung

614. Die **Gesamteinnahmen** der Allgemeinen Rentenversicherung beliefen sich im Jahr 2008 auf 237,3 Mrd Euro und sind somit im Vergleich zum Vorjahr um 2,6 vH höher ausgefallen. Den Hauptanteil an den Gesamteinnahmen mit rund 75 vH oder 179,1 Mrd Euro machten dabei die Einnahmen aus Beiträgen aus, die gegenüber dem Vorjahr um knapp 3,1 vH gestiegen sind. Die noch positive Entwicklung bei der Beschäftigung schlug sich dabei insbesondere bei den **Pflichtbeiträgen aus Arbeitseinkommen** nieder. Betrachtet man die Pflichtbeiträge aus dem Arbeitsentgelt ohne die Pauschalbeiträge für geringfügig Beschäftigte, so haben sich diese Einnahmen von 150,6 Mrd Euro im Jahr 2007 um knapp 4 vH auf 156,5 Mrd Euro erhöht.

Die **Beiträge aus geringfügiger Beschäftigung**, bei denen die Arbeitgeber sowohl für ausschließlich geringfügig Beschäftigte als auch für die erste geringfügige Nebenbeschäftigung einen pauschalen Beitrag in Höhe von 15 vH des geringfügigen Entgelts an die Rentenversicherungsträger abführen, bewegten sich hingegen im Jahr 2008 mit rund 3 Mrd Euro auf dem Niveau des Vorjahrs. Effektiv verblieben der Allgemeinen Rentenversicherung jedoch nur gut 2,6 Mrd Euro, da – parallel zur Anhebung des Beitragssatzes von 12 vH auf 15 vH – der Bund gleichzeitig seinen Zuschuss an die Rentenversicherung um einen Betrag von etwa 340 Mio Euro pro Jahr gekürzt hat.

Mindereinnahmen gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 0,7 Mrd Euro fielen im Jahr 2008 bei den von der Bundesagentur für Arbeit abgeführten Beiträgen für anspruchsberechtigte Arbeitslose an. Diese resultierten aus dem weiteren Rückgang der Arbeitslosigkeit. Die Einnahmen aus Beitragszahlungen der Bundesagentur für Arbeit und des Bundes betrugen insgesamt 5,1 Mrd Euro.

Geringe Mehreinnahmen in Höhe von 0,9 vH oder 0,5 Mrd Euro ergaben sich bei den gesamten **Bundeszuschüssen** gemäß § 213 SGB VI; etwa 24 vH oder 56,4 Mrd Euro der Gesamteinnahmen entfielen im Jahr 2008 auf diese staatlichen Mittel. Der allgemeine Bundeszuschuss zur Rentenversicherung gemäß § 213 Absatz 2 SGB VI belief sich – unter Berücksichtigung der Kürzung im Zusammenhang mit dem Anstieg der Beiträge für geringfügig Beschäftigte – auf 38,2 Mrd Euro und lag damit leicht über dem Niveau des Vorjahrs. Der zusätzliche Bundeszuschuss nach § 213 Absatz 3 SGB VI, der seit April 1998 zur Beitragssatzstabilisierung gezahlt wird und dem Volumen nach dem Aufkommen eines Umsatzsteuerpunkts entsprechen soll, wurde im Vergleich zum Vorjahr um 0,2 Mrd Euro auf 8,9 Mrd Euro erhöht. Zudem flossen der Rentenversicherung über einen zusätzlichen Bundeszuschuss gemäß § 213 Absatz 4 SGB VI weitere Finanzmittel aus der Ökosteuer in Form eines „Erhöhungsbetrags“ in Höhe von rund 9,3 Mrd Euro zu, der damit nur geringfügig über seinem Vorjahresniveau lag.

Ausgaben: Mehrausgaben durch außerplanmäßige Rentenerhöhung

615. Den Einnahmen der Allgemeinen Rentenversicherung standen im Jahr 2008 Gesamtausgaben in Höhe von 233,5 Mrd Euro gegenüber. Dies entspricht einem Anstieg um rund 1,4 vH gegenüber dem Jahr 2007. Auf die **Rentenausgaben** entfielen dabei 203,1 Mrd Euro oder 87 vH der Gesamtausgaben. Die Erhöhung der Rentenanpassung zum 1. Juli 2008 um 0,64 Prozentpunkte auf insgesamt 1,1 vH und die strukturellen Veränderungen im Rentenbestand sowie bei den durchschnittlichen Rentenzahlbeträgen ließen die Gesamtausgaben um 1,2 vH ansteigen.

Neben den Rentenausgaben bildeten die Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentner den zweitgrößten Ausgabenposten. Im Jahr 2008 dürften Zahlungen an die Krankenkassen in Höhe von rund 14,0 Mrd Euro angefallen sein. Dies entsprach einem Anstieg um 0,4 Mrd Euro gegenüber dem Jahr 2007. Der Anteil an den Gesamtausgaben betrug damit knapp 6 vH.

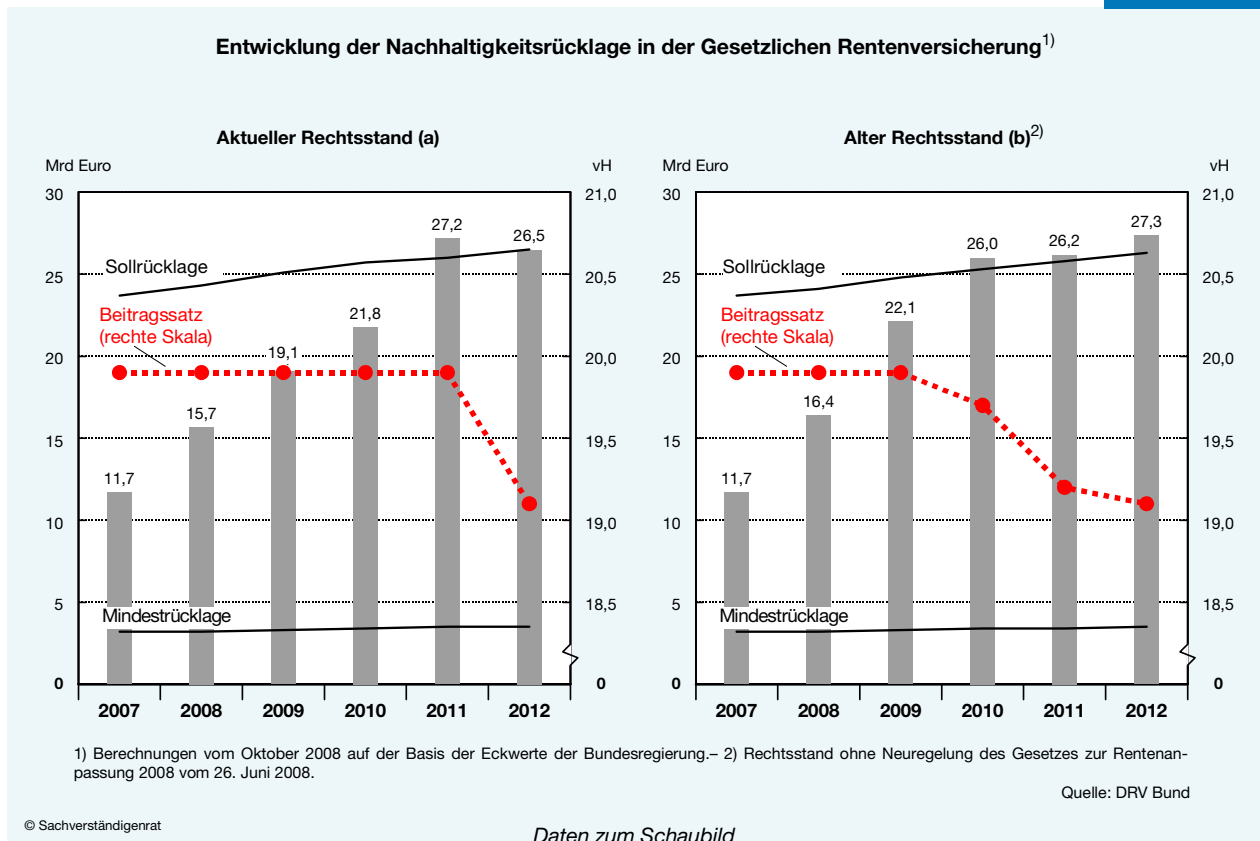
Entwicklung der Nachhaltigkeitsrücklage

616. Als Folge des haushaltmäßigen Überschusses wuchs im Jahr 2008 die Nachhaltigkeitsrücklage auf 15,7 Mrd Euro an und entspricht somit 0,97 Monatsausgaben (Schaubild 75 Teil a). Die seit dem Jahr 2004 gesetzlich vorgesehene Mindestrücklage in Höhe von 20 vH einer Monatsausgabe wurde damit ebenso wie im Vorjahr deutlich überschritten. Bisher wurde jedoch noch nicht die Obergrenze in Höhe von 150 vH einer Monatsausgabe erreicht.

Die zugrunde gelegten aktuellen Vorausberechnungen für die Jahre 2009 bis 2012 auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Bundesregierung und eines Beitragssatzes in Höhe von 19,9 vH zeigen jedoch eindeutig in diese Richtung. Entsprechend den Berechnungen des Schätzerkreises würde unter den Annahmen der Bundesregierung im Jahr 2011 der gesetzlich vorgegebene

Korridor der Nachhaltigkeitsrücklage nach oben durchbrochen. Nach den gesetzlichen Vorgaben wäre dann im Jahr 2012 der **Beitragssatz** auf 19,1 vH zu senken.

Schaubild 75



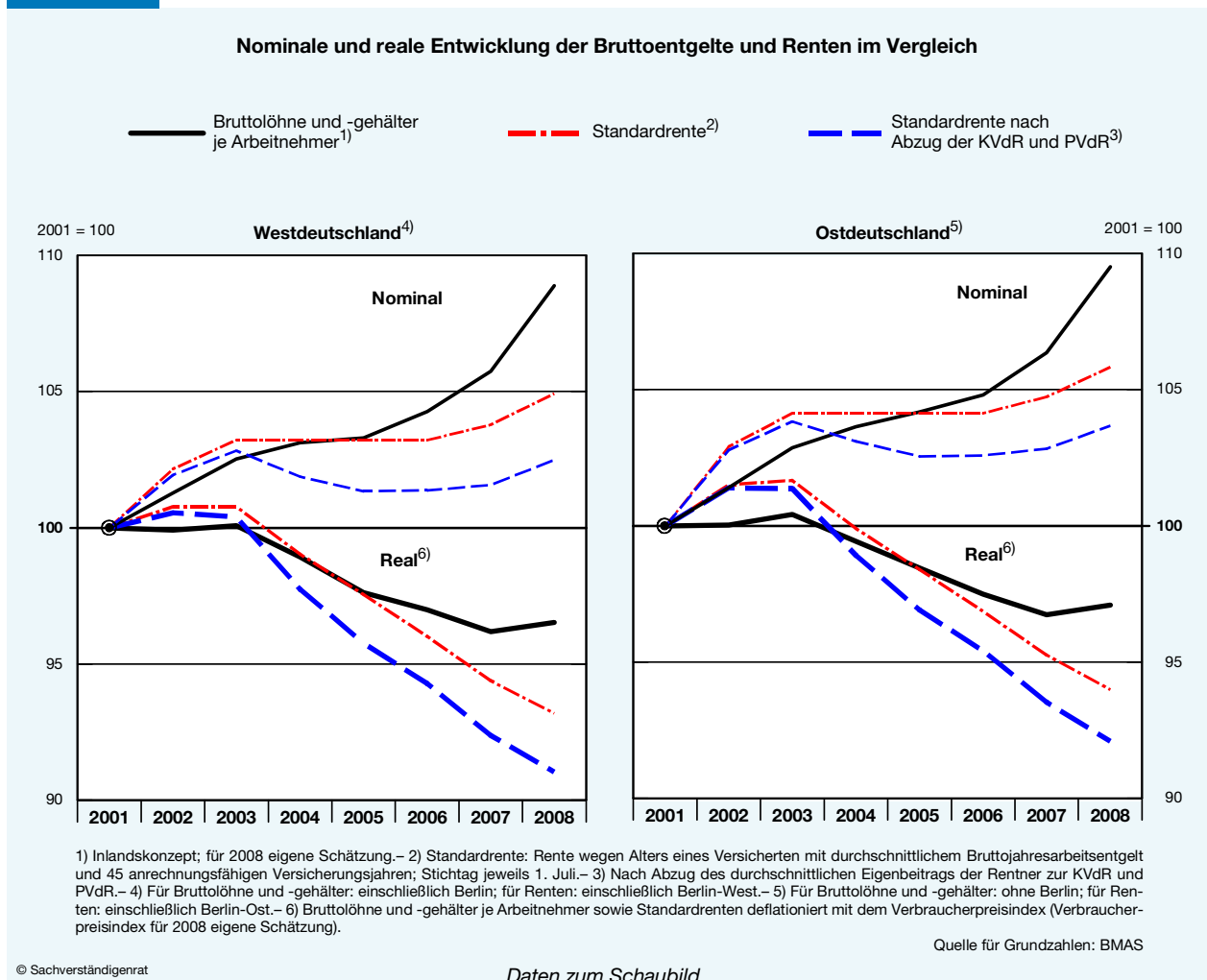
2. Stärkere Erhöhung der Rentenanpassung durch Aussetzen der „Riester-Treppe“

617. Anfang des Jahres 2008 wurde die Frage einer drohenden Altersarmut verstärkt diskutiert. Angesichts der geringen planmäßigen Rentenanpassung zum 1. Juli 2008 in Höhe von 0,46 vH hätte sich in einer Phase steigender Lebensmittel- und Energiepreise der Realeinkommensverlust der Rentner nicht nur fortgesetzt, sondern beschleunigt. Daher wuchs rasch die Bereitschaft der Politik, Forderungen, insbesondere vor wichtigen Wahlen, nachzugeben und den eingeschlagenen Konsolidierungskurs in der Rentenpolitik zumindest temporär zu verlassen. Durch das zweimalige Aussetzen der „Riester-Treppe“, als anpassungsdämpfender Faktor, werden in den Jahren 2008 und 2009 die Rentenanpassungen diskretionär erhöht. Erleichtert wurde diese Entscheidung dadurch, dass der Spielraum für **finanzielle Zugeständnisse** an die aktuelle Rentnergeneration aufgrund der sich weiterhin stabilisierenden Finanzlage der Gesetzlichen Rentenversicherung und der kurzfristig positiven Finanzperspektiven als ausreichend groß eingeschätzt wurde. Auch wenn angesichts der aktuellen Überschussposition und Rücklagensituation diese Maßnahme keine Beitragssatzerhöhungen erforderlich macht, werden dennoch die Beitragszahler durch diese außerplanmäßige Rentenerhöhung betroffen, da nach Lage der Dinge zu erwartende Beitragssatzsenkungen erst später vorgenommen werden können. Im günstigsten Fall, das heißt, wenn die Anpassungsdämpfungen tatsächlich nur verschoben werden, bleibt es bei einer temporären Belastung. Andernfalls droht ein dauerhaft höherer Beitragssatz. Entscheidender als die unmittelbaren finanz-

wirtschaftlichen Folgen erscheinen die politischen Folgewirkungen. Es ist leichtfertig, vor Wahlen Forderungen von Interessengruppen nachzugeben und finanzielle Zugeständnisse zu machen. Zum einen beschädigt dies das Vertrauen in die Rentenpolitik. Zum anderen wird von zukünftigen Regierungen eine höhere Standfestigkeit erwartet als man selbst aufzubringen in der Lage war.

618. Die Rentenreformen der letzten Jahre und hier insbesondere die Ergänzung der Rentenanpassungsformel um den Altersvorsorgeanteil (und den Nachhaltigkeitsfaktor) haben in der jüngeren Vergangenheit sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland zu einer **Abkopplung der Renten** von der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer beigetragen (Schaubild 76). Dieses Zurückbleiben der Renten hinter den Löhnen war Bestandteil einer politischen Entscheidung mit dem primären Ziel, den Beitragssatzanstieg aufgrund der demografischen Veränderungen zu begrenzen. Infolge der vergleichsweise niedrigen Entgeltsteigerungen sind jedoch die Rentner seit dem Jahr 2003 wie auch die Personen im erwerbsfähigen Alter mit Realeinkommensverlusten konfrontiert.

Schaubild 76



Nach drei Jahren ohne nominale Rentenerhöhungen kam es zwar zum 1. Juli 2007 in den alten und neuen Bundesländern zu einer Rentenanpassung in Höhe von 0,54 vH. Allerdings führten darüber hinaus verschiedene Rechtsänderungen in anderen Bereichen der Sozialversicherung in den letzten

Jahren zu steigenden Belastungen der Rentner. So müssen die Rentner nicht nur seit dem 1. April 2004 den vollen Beitrag zur Pflegeversicherung leisten, der zum 1. Juli 2008 um weitere 0,25 Prozentpunkte erhöht wurde. Zum 1. Juli 2005 kam ein ebenfalls allein von den Versicherten zu zahlender Sonderbeitrag von 0,9 Beitragssatzpunkten in der Gesetzlichen Krankenversicherung hinzu, der allerdings auch die Arbeitnehmer belastet. Zudem erhöhten vor allem im vergangenen Jahr viele Krankenkassen ihren Krankenversicherungsbeitrag.

619. Auch in diesem Jahr wäre es bei einer unveränderten Anwendung der Rentenanpassungsformel nur zu einem geringen Anstieg der Renten gekommen, die sogar etwas niedriger ausgefallen wäre als die vorangegangene Rentenerhöhung zum 1. Juli 2007 (Kasten 11). Denn nach der geltenden Rechtslage hätte sich auf der Grundlage der vom Statistischen Bundesamt und von der Deutschen Rentenversicherung Bund Mitte März 2008 ermittelten Daten zum 1. Juli 2008 in West- und Ostdeutschland eine **planmäßige Rentenanpassung in Höhe von 0,46 vH** ergeben. Ohne das Greifen der gesetzlichen Schutzklauseln wäre es in Ostdeutschland sogar zu einer Rentenkürzung um rund 0,4 vH gekommen.

Ursächlich für die erneute geringe Rentenanpassung war zunächst der schwächer als erwartete Zuwachs der rentenrechtlich relevanten Durchschnittsentgelte im Jahr 2007. In den alten Bundesländern sind zwar die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Vergleich zum Jahr 2006 um 1,57 vH gestiegen. Allerdings war die Zuwachsrate der beitragspflichtigen Entgelte im Jahr 2006 geringer als die entsprechende Wachstumsrate der Bruttolöhne und -gehälter, sodass sich der für die Rentenanpassungsformel maßgebliche Entgeltfaktor auf den Wert von 1,014 verringerte, das heißt auf einen Anstieg der für die Rentenanpassung maßgeblichen Entgelte um 1,4 vH. In den neuen Bundesländern hingegen lagen zwar die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer um 1,54 vH über dem Wert des Jahres 2006. Der Anstieg der beitragspflichtigen Entgelte im Jahr 2006 lag jedoch deutlich unter dem Anstieg der entsprechenden Entgelte gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, sodass der für die Rentenanpassungsformel maßgebliche Entgeltfaktor im Vergleich zu dem der alten Bundesländer deutlich niedriger ausfiel. Der Zuwachs der für die Rentenanpassung maßgeblichen Entgelte betrug lediglich 0,54 vH.

Die Rentenanpassung fiel zudem geringer aus, weil zum 1. Januar 2007 der Beitragssatz von 19,5 vH auf 19,9 vH erhöht wurde. Allein dieser Effekt dämpfte über den Beitragssatzfaktor in der Rentenformel die Rentenanpassung in den alten und neuen Bundesländern um 0,51 Prozentpunkte. Außerdem stieg gemäß der bisherigen Gesetzeslage der Altersvorsorgeanteil von 2,0 vH auf 2,5 vH, mit dem die zusätzlichen privaten Vorsorgeaufwendungen abgebildet werden sollen. Insgesamt minderte somit der Beitragssatzfaktor die Rentenanpassung um 1,15 Prozentpunkte. Der Nachhaltigkeitsfaktor hingegen, der ebenso wie der Beitragssatzfaktor für die alten und neuen Bundesländer einheitlich ermittelt wird, wirkte mit 0,22 Prozentpunkten noch etwas stärker als im Vorjahr positiv auf die Rentenanpassung. Wie bereits im vergangenen Jahr führte die günstige Wirtschaftsentwicklung erneut zu einer rentenanpassungssteigernden Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors.

620. Mit dem Argument, die Rentner über das nach geltender Rechtslage sich ergebende Maß hinaus an der verbesserten gesamtwirtschaftlichen Situation teilhaben zu lassen, sieht der Gesetzgeber mit dem im Sommer 2008 im Deutschen Bundestag verabschiedeten **Gesetz zur Rentenanpassung 2008** bei den Rentenerhöhungen der Jahre 2008 und 2009 Abweichungen von den bisherigen Berechnungsvorschriften vor. Die in den Jahren 2008 und 2009 bei der Rentenanpassung zu berücksichtigende jährliche Anhebung des Altersvorsorgeanteils gemäß § 255e SGB VI um 0,5 Prozentpunkte („Riester-Treppe“) wird bei der Rentenanpassung ausgesetzt und auf die Jah-

re 2012 und 2013 verschoben. Durch den diskretionären Eingriff des Gesetzgebers bei diesem Element der Rentenanpassungsformel, das einen Anstieg der Aufwendungen für die zusätzliche Vorsorge in gleichmäßigen diskretionär festgelegten Stufen unabhängig von der Lohnentwicklung berücksichtigt, ergab sich im Jahr 2008 eine um 0,64 Prozentpunkte höhere Rentenanpassung. Für das Jahr 2009 wird diese Rentenanpassung um 0,63 Prozentpunkte höher ausfallen. Da als Folge der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung mit den vergleichsweise kräftigen Lohnerhöhungen der Nachhaltigkeitsfaktor im nächsten Jahr erneut leicht rentenerhöhend wirken dürfte, sollte es mit der Aussetzung der „Riester-Treppe“ im Jahr 2009 zu einer Rentenerhöhung kommen, die mit 2,75 vH über dem Lohnanstieg in diesem Jahr liegen dürfte.

Kasten 11

Bestimmungsfaktoren der Rentenanpassung

Die Entwicklung der Rentenzahlbeträge im Zeitverlauf wird durch die **Rentenanpassungsformel** bestimmt. Der jährlich neu festzusetzende aktuelle Rentenwert wird seit dem Jahr 2005 nach folgender Formel ermittelt:

$$AR_t = AR_{t-1} \cdot \underbrace{\frac{BE_{t-1}}{BE^*_{t-2}}}_{\text{Lohnkomponente}} \cdot \underbrace{\frac{100 \text{ vH} - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 \text{ vH} - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}}_{\text{Beitragskomponente}} \cdot \underbrace{\left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \alpha + 1 \right]}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}},$$

wobei

AR: Aktueller Rentenwert;

BE_{t-1}: Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR);

*BE*_{t-2}*: Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ohne Beamte, einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld (die Definition von *BE*_{t-2}* weicht damit von der von *BE_{t-1}* ab);

AVA: Altersvorsorgeanteil (in vH); fiktive Belastungsveränderungen im Zusammenhang mit der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge. Dieser Altersvorsorgeanteil soll sich seit dem Jahr 2002 in Schritten von je 0,5 vH bis auf 4 vH im Jahr 2012 aufbauen („Riester-Treppe“).

RVB: Durchschnittlicher Beitragssatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung (in vH);

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

α: Gewichtungsfaktor für den Nachhaltigkeitsfaktor: Dieser beträgt 0,25.

Ausgehend vom bisherigen aktuellen Rentenwert ist für die Anpassung der Renten zunächst entscheidend, wie sich die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in den letzten drei Jahren entwickelt haben. Bei dieser **Lohnkomponente** ist allerdings zu beachten, dass sich die Anpassungsvorschrift nicht auf die Veränderungsrate der durchschnittlichen Bruttoentgelte (*BE*) zum Vorjahr bezieht. Aus statistischen Gründen wird eine Korrektur für das Durchschnittsentgelt des Vorjahres vorgeschrieben. Damit soll erreicht werden, dass sich die Anpassung stärker an den versicherungspflichtigen Entgelten (*VPE*), der eigentlichen Finanzierungsbasis der Rentenversicherung,

orientiert. Dazu werden die VGR-Bruttoentgelte des Vorvorjahrs mit dem Quotienten aus der Veränderungsrate der VGR-Bruttoentgelte und der Veränderungsrate der versicherungspflichtigen Entgelte – jeweils im Jahr $t-2$ – multipliziert. Sind die VGR-Entgelte schneller gestiegen als die versicherungspflichtigen Entgelte, so ist dieser Quotient größer als 1 und BE^* mithin größer als BE . In diesem Fall fällt die Rentenanpassung geringer aus als bei alleiniger Berücksichtigung der VGR-Entgelte. Formal lässt sich dieser Zusammenhang wie folgt darstellen:

$$BE^*_{t-2} = BE_{t-2} \cdot \frac{\frac{BE_{t-2}}{BE_{t-3}}}{\frac{VPE_{t-2}}{VPE_{t-3}}}$$

Bei der Rentenanpassung werden seit dem Jahr 2001 nicht nur Veränderungen der Bruttolöhne und -gehälter berücksichtigt, sondern auch die fiktiven Belastungsveränderungen, welche sich auf die Altersvorsorge beziehen. Dies sind neben Veränderungen des Beitragssatzes zur Rentenversicherung die Veränderungen bei den staatlich geförderten Aufwendungen der Beitragszahler für die zusätzliche Altersvorsorge (Riester-Rente). Änderungen bei den Beitragssätzen zur Gesetzlichen Krankenversicherung, Sozialen Pflegeversicherung und Arbeitslosenversicherung werden hingegen nicht mehr berücksichtigt. Die **Beitragskomponente** wird ermittelt, indem für das vergangene und vorvergangene Jahr jeweils der Beitragssatz für die Rentenversicherung (RVB) von der Differenz aus 100 vH und dem jeweiligen „Altersvorsorge-Beitragssatz“ (AVA) subtrahiert und dann der Wert für das vergangene Jahr durch den für das vorvergangene Jahr dividiert wird. Der „Altersvorsorge-Beitragssatz“ betrug 0,5 vH in den Jahren 2002 und 2003 und steigt in Schritten von 0,5 Prozentpunkten an („**Riester-Trepp**e“). Das endgültige Niveau von 4,0 vH wird durch das Gesetz zur Rentenanpassung 2008 nicht mehr im Jahr 2010, sondern im Jahr 2012 erreicht. Bei einem Anstieg der Belastung für die Altersvorsorge entfaltet die Beitragskomponente eine rentenanpassungsdämpfende Wirkung.

Mit dem im Jahr 2004 verkündeten Gesetz zur nachhaltigen Sicherung der Finanzierungsgrundlagen in der Gesetzlichen Rentenversicherung wurde der **Nachhaltigkeitsfaktor** in die Anpassungsformel eingefügt. Leitgedanke des Nachhaltigkeitsfaktors ist, die jeweilige Veränderung in der Relation von Rentenbeziehern zu Beitragszahlern (RQ) bei der Rentenanpassung zu berücksichtigen. Der Nachhaltigkeitsfaktor spiegelt somit neben der demografischen Entwicklung die Arbeitsmarktsituation, die Einkommensentwicklung und das Rentenzugangverhalten wider. Aufgrund seiner Ausgestaltung kann er mit Blick auf die Rentenanpassung in einzelnen Jahren auch erhöhend wirken (JG 2003 Ziffer 346; JG 2007 Ziffern 259 ff.).

Insbesondere im Hinblick auf die mögliche kumulative anpassungsdämpfende Wirkung der Beitragskomponente und des Nachhaltigkeitsfaktors wurden mit dem Gesetz zur nachhaltigen Sicherung der Finanzierungsgrundlagen in der Gesetzlichen Rentenversicherung **Schutzklauseln** eingeführt (§§ 68a Abs. 1, 255a Abs. 4 und 255e Abs. 5 SGB VI). In den Fällen, in denen die sich aus der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ergebende Lohnkomponente für sich genommen zwar zu einer Erhöhung des aktuellen Rentenwerts führen würde, die übrigen Komponenten der Anpassungsformel in der Summe ihrer Wirkung diese Erhöhung aber kompensieren und deshalb eine Absenkung des aktuellen Rentenwerts bewirken würden, stellen die

Schutzklauseln sicher, dass es nicht zu dieser Absenkung kommt. Sollte sich infolge der Entgeltentwicklung schon eine Verringerung des aktuellen Rentenwerts ergeben, so bewirken die Schutzklauseln, dass die übrigen Komponenten der Anpassungsformel nicht zu einer zusätzlichen Minderung führen. Führen die Beitragskomponente und der Nachhaltigkeitsfaktor in ihrer Summe jedoch zu einem Anstieg des aktuellen Rentenwerts, bleiben sie anwendbar und können die anpassungsmindernde Wirkung der negativen Entgeltentwicklung ausgleichen.

Im Jahr 2005 kamen bereits die im Jahr 2004 eingeführten Schutzklauseln zur Anwendung. Auch im Jahr 2006 blieb durch das Gesetz über die Weitergeltung der aktuellen Rentenwerte zum 1. Juli 2006 der aktuelle Rentenwert unverändert. Daher kam in beiden Jahren die angestrebte und für die längerfristige Finanzierbarkeit der Rentenversicherung notwendige, die Anpassung dämpfende Wirkung der Beitragskomponente und des Nachhaltigkeitsfaktors nicht zur Geltung. Im Jahr 2007 wurde daher ein Faktor eingeführt, mit dem ab dem Jahr 2011 ein sich aus unterbliebenen Absenkungen des Rentenniveaus ergebender Ausgleichsbedarf durch eine Halbierung des Anpassungssatzes (**Nachholfaktor**) abgeschmolzen wird (§§ 68a Absatz 3, 255a Absatz 4, 255g Absatz 2 und 255d SGB VI).

621. In West- und Ostdeutschland kam es somit zum 1. Juli dieses Jahres zu einer **Rentenanpassung in Höhe von 1,1 vH**. Für den Bereich der neuen Bundesländer hätte sich nach der Rentenanpassungsformel zwar nur eine Fortschreibung des bisherigen aktuellen Rentenwerts (Ost) um 0,25 vH ergeben. Auch nach der Neuregelung hätte damit der Anpassungswert in Ostdeutschland unter dem Wert für Westdeutschland gelegen. Aufgrund der Schutzklausel (Ost) wurde der aktuelle Rentenwert (Ost) dennoch in gleicher Weise wie der aktuelle Rentenwert für die alten Länder angepasst. Der bis zum 30. Juni 2008 maßgebliche aktuelle Rentenwert erhöhte sich in Westdeutschland von 26,27 Euro auf 26,56 Euro und in Ostdeutschland von 23,09 Euro auf 23,34 Euro. Die Standardrente stieg daher in Westdeutschland von 1 182,15 Euro auf 1 195,20 Euro und in Ostdeutschland von 1 039,05 Euro auf 1 050,30 Euro. Für die Rentner ergab sich im Ergebnis eine finanzielle Verbesserung, die aber einen weiteren Realeinkommensverlust nur verringern konnte.

622. Aufgrund der relativ günstigen Finanzlage der Gesetzlichen Rentenversicherung kann die außerplanmäßige Rentenerhöhung aus der Nachhaltigkeitsrücklage, also ohne eine Beitragssatzanhebung finanziert werden. Allerdings können die mit der Rentenreform des Jahres 2001 gesetzlich verankerten Beitragssatzobergrenzen von 20 vH bis zum Jahr 2020 und 22 vH bis zum Jahr 2030 nur dann eingehalten werden, wenn die ausgesetzten Anpassungsdämpfungen tatsächlich wie vorgesehen nachgeholt werden. Der diskretionäre Eingriff des Gesetzgebers würde dann lediglich eine **zeitliche Verschiebung der Entlastung der Beitragszahler** bedeuten, die letztlich in den kommenden Jahren über einen im Vergleich zum bisherigen Rechtsstand höheren Beitragssatz und über den an den Beitragssatz gekoppelten Bundeszuschuss zu finanzieren wäre. Nach Ergebnissen der aktuellen mittelfristigen Finanzschätzung vom Herbst 2008 wird es auf Basis der Annahmen des Schätzerkreises in den Jahren 2009 bis 2012 zu Haushaltsüberschüssen in der Allgemeinen Rentenversicherung kommen. Die Nachhaltigkeitsrücklage würde somit weiter ansteigen und zum Jahresende 2011 erstmals die gesetzliche Obergrenze in Höhe von 1,5 Monatsausgaben überschreiten. Der Beitragssatz müsste demnach im Jahr 2012 auf 19,1 vH gesenkt werden. Als Folge der Verschiebung der zwei Stufen der Riester-Treppe fällt der Beitragssatzrückgang jedoch gerin-

ger aus als noch nach der früheren Rechtslage ermittelt (Schaubild 75 Teil b). Denn unter Berücksichtigung der sich nach dem bisherigen Rechtsstand ergebenden planmäßigen Rentenanpassung in Höhe von 0,46 vH hätte der Beitragssatz schon im Jahr 2010 auf 19,7 vH und in den beiden Folgejahren auf 19,2 vH und 19,1 vH gesenkt werden können.

623. Nur wenn die ausgesetzten Rentendämpfungen, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, tatsächlich auch nachgeholt werden, ist kein dauerhafter Effekt in Form eines höheren Beitragssatzes zu erwarten. Dies ist allerdings mit hohen Risiken behaftet, da ab dem Jahr 2011 bereits die in den Jahren 2005 und 2006 unterbliebenen Rentenkürzungen durch eine Halbierung der Rentenanpassungssätze (Nachholfaktor) nachgeholt werden (JG 2006 Ziffern 321 ff.). Hinzu kommt, dass der demografische Alterungsprozess immer mehr durchwirkt und sich über den Nachhaltigkeitsfaktor anpassungsmindernd niederschlagen wird. Am Anfang des nächsten Jahrzehnts kommt es somit im Vergleich zum alten Rechtsstand zu einer **Kumulation von Dämpfungswirkungen** und daher zu besonders niedrigen jährlichen Rentenerhöhungen, die es politisch zu verkraften gilt. Nach den Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung Bund auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Bundesregierung vom Herbst 2008 würde es zwar in den Jahren 2009 und 2010 noch zu Rentenanpassungen in den alten Bundesländern von 2,75 vH und 1,80 vH sowie in den neuen Bundesländern von 2,75 vH und 2,00 vH kommen. Im Vergleich zum alten Rechtsstand wäre somit die Rentenanpassung im Jahr 2009 nochmals um 0,63 Prozentpunkte höher. Ausgehend von einem höheren Rentenwert fallen allerdings dann unter den Annahmen der Bundesregierung die Rentenanpassungen in den Jahren 2011 und 2012 deutlich niedriger aus. Sie belaufen sich nach diesen Vorausberechnungen in den alten Bundesländern auf 0,58 vH und 0,57 vH sowie in den neuen Bundesländern auf 0,61 vH und 0,65 vH. Im Vergleich zum alten Rechtsstand wären somit die Rentenanpassungen in den Jahren 2011 und 2012 in den alten Bundesländern um 0,11 und 0,81 Prozentpunkte sowie in den neuen Bundesländern um 0,14 und 0,95 Prozentpunkte niedriger. Sollten die Lohnsteigerungen und damit die Rentenerhöhungen schwächer als in den Vorausberechnungen erwartet ausfallen, dürfte ein Nachholen der „Riester-Stufen“ besonders schwierig werden.

3. Vereinheitlichung der Rentenberechnung in Deutschland

624. Der Einigungsvertrag aus dem Jahr 1990 und das darauf aufbauende Renten-Überleitungsgesetz des Jahres 1991 gingen von der Annahme einer zügigen Angleichung der Entlohnungsverhältnisse in den neuen Ländern an das westdeutsche Lohnniveau aus. Dieser damals plausiblen Annahme war eine eigenständige Art der Rentenfestsetzung und Rentenanpassung in den neuen Ländern geschuldet. Es sollte über den Prozess der Lohnangleichung zu einer Vereinheitlichung der Rentenansprüche kommen. Da sich der in den ersten Jahren nach der Vereinigung einsetzende Prozess einer Angleichung der in Ostdeutschland gezahlten Löhne in den letzten Jahren zunehmend verlangsamt hat, seit dem Jahr 2005 zum Stillstand gekommen zu sein scheint und einer zunehmenden Heterogenität der regionalen Entlohnungsstrukturen in beiden Gebietsständen gewichen ist, führt das in den neuen Ländern geltende Rentenrecht zu verteilungspolitisch kaum zu vermittelnden Effekten. Aus diesem Grund diskutiert der Sachverständigenrat verschiedene Möglichkeiten einer **bundesdeutschen Vereinheitlichung** der Rentenfestsetzung und Rentenanpassung.

625. Das System der Gesetzlichen Rentenversicherung basiert seit der Einführung der **Dynamischen Rente** im Jahr 1957 auf dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz, das weitgehend dem Prinzip der Beitragsäquivalenz entspricht. Nach dem Prinzip der Beitragsäquivalenz sollen gleich hohe und im gleichen Jahr geleistete Beiträge zu identischen Rentenanwartschaften führen. Die Rendite dieser Beiträge soll also für alle Versicherten gleich sein. Das Prinzip der Teilhabeäquivalenz besagt, dass bezogen auf die gesetzliche Rente die Einkommensposition eines Rentners im Gefüge aller Rentenbezieher seiner ehemaligen Position im Entgeltgefüge als versicherungspflichtiger Arbeitnehmer entspricht. Gleich hohe und im gleichen Jahr bezogene Einkommen sollen also zu identischen Rentenanwartschaften führen. Da es in einem Jahr nur einen Beitragssatz für alle Rentenversicherten gibt, führt auch die Teilhabeäquivalenz zu identischen Renditen. Eine aktive interpersonelle Einkommensumverteilung ist insofern kein Ziel der Gesetzlichen Rentenversicherung.

Auf der Grundlage des Renten-Überleitungsgesetzes vom 25. Juli 1991 wurden die Anwartschaften und Ansprüche der Versicherten in den neuen Bundesländern zum 1. Januar 1992 in das gleichermaßen beitragsbezogene wie lohdynamische System der Gesetzlichen Rentenversicherung überführt. Zum einen musste dabei sichergestellt werden, dass die nach dem Rentenrecht der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) erworbenen Ansprüche und Anwartschaften in angemessener Weise erhalten bleiben. Zum anderen war der unterschiedlichen Ausgangssituation bei den Einkommensverhältnissen Rechnung zu tragen. Im Zuge der Rentenüberleitung wurden daher im SGB VI **zahlreiche spezifische Übergangsregelungen** für die versicherungspflichtigen Arbeitnehmer und Rentner in den neuen Bundesländern aufgenommen – freilich um den Preis einer Komplizierung des Rentenrechts. Der Gesetzgeber entsprach mit diesem Vorgehen der Bestimmung des Artikel 30 Absatz 5 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990, nach der die Überleitung des lohn- und beitragsbezogenen Rentenrechts der alten Bundesländer auf das Gebiet der neuen Bundesländer von der Zielstellung bestimmt sein sollte, eine Angleichung der Renten über die Angleichung der Löhne und Gehälter in den neuen Ländern an das Lohn- und Gehaltsniveau in den alten Bundesländern zu erreichen.

Übergangsregelungen bei der Rentenberechnung

626. Ziel der Rentenüberleitung war eine einheitliche Anwendung des Rentenrechts nach der **Regelungssystematik des SGB VI** für alle Rentenansprüche, die aus den bis zur Rentenüberleitung in Ostdeutschland zurückgelegten rentenrechtlichen Zeiten entstanden sind und ab dem 1. Januar 1992 entstehen. Im vereinten Deutschland sollte es längerfristig nicht zu einer unterschiedlichen Behandlung der in den neuen und den alten Bundesländern zurückgelegten rentenrechtlichen Zeiten kommen. Seit dem 1. Januar 1992 richtet sich daher auch in den neuen Bundesländern die Höhe der Rente nach der Höhe der während des Versicherungslebens mit Beiträgen belegten Arbeitsentgelte. Diesem Prinzip der Teilhabeäquivalenz folgend richtet sich – unter Berücksichtigung von Sonderregelungen – die Festsetzung der Renten für die Versicherten in den neuen Ländern nach der durch das Rentenreformgesetz 1992 vorgegebenen Berechnungsformel. Die individuelle Monatsrente bestimmt sich demzufolge – wie in den alten Ländern – aus dem Produkt der kumulierten Entgeltpunkte EP , dem Zugangsfaktor ZF , dem Rentenartfaktor RAF und dem aktuellen Rentenwert AR , über den die Renten mit der allgemeinen Entgeltentwicklung verknüpft werden. Die monatliche Rente eines Rentners i in Westdeutschland im Jahr t , $R_{i,t}^W$, der vor

m Jahren aus dem Berufsleben ausgeschieden ist und zuvor N Jahre Beiträge gezahlt hat, entspricht somit

$$\begin{aligned}
 R_{i,t}^W &= EP_i^W \times ZF \times RAF \times AR_t^W \\
 &= \sum_{j=m}^{N+m-1} EP_{i,t-j}^W \times ZF \times RAF \times AR_t^W \\
 &= \sum_{j=m}^{N+m-1} \frac{y_{i,t-j}^W}{\bar{y}_t^{-W}} \times ZF \times RAF \times AR_t^W .
 \end{aligned} \tag{1}$$

Hierbei bezeichnen $y_{i,t}^W$ die individuellen Verdienste im Jahr t und \bar{y}_t^{-W} den zugehörigen Durchschnittsverdienst aller Beitragszahler in den alten Ländern. Mit dieser Bestimmung der Entgeltpunkte wird dem der Gesetzlichen Rentenversicherung zugrunde liegenden Prinzip der Teilhabeäquivalenz entsprochen, da auf diese Weise die relative Einkommensposition des Versicherten abgebildet wird. Eine schematische Übertragung der Formel auf die Rentenbezieher und die Versicherten aus dem Beitrittsgebiet kam jedoch nicht in Frage. Denn wären die in der DDR und kurz nach deren Auflösung erzielten Arbeitseinkommen, die um ein Vielfaches niedriger waren als die Einkommen der betreffenden Jahre in den alten Ländern, an den Durchschnittsentgelten in den alten Ländern gemessen worden, dann hätten sich sehr niedrige Renten ergeben. Um diesem Problem Rechnung zu tragen, wurden Sonderregeln sowohl bei der Ermittlung der Entgeltpunkte als auch beim aktuellen Rentenwert, die zu eigenen Größen $EP_{i,t}^O$ und AR_t^O führten, vorgesehen.

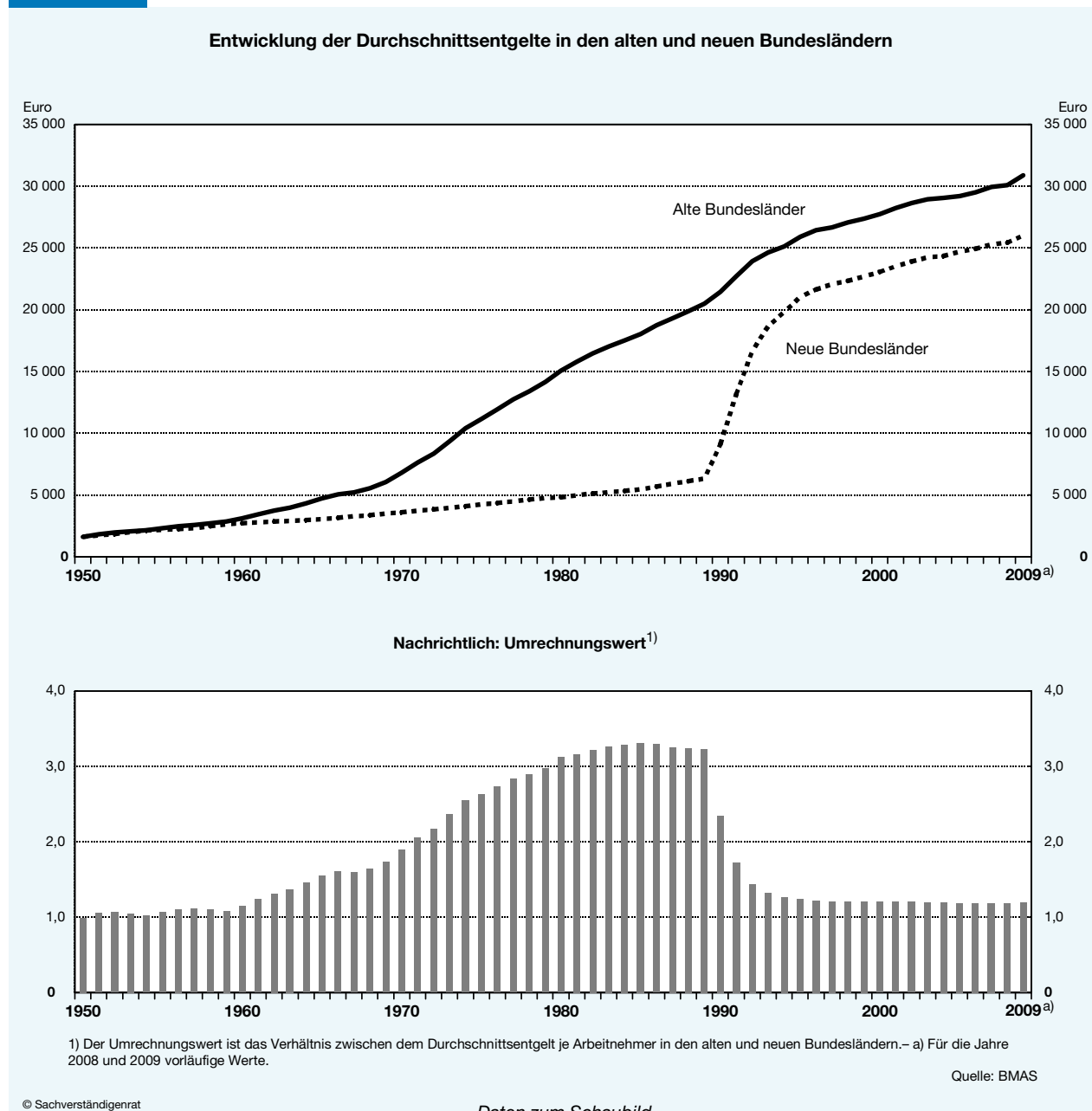
Übergangsregelungen bei der Ermittlung der Entgeltpunkte

627. Wie in Westdeutschland werden die Entgeltpunkte für die im Gebiet der neuen Länder geleisteten Beiträge aus dem Verhältnis des individuell versicherten Arbeitsentgelts zum Durchschnittsentgelt aller Versicherten ermittelt. Im Vergleich zu den Regelungen für die alten Länder ist jedoch, um der unterschiedlichen Ausgangslage bei der Einkommenssituation im Beitrittsgebiet Rechnung zu tragen, eine abweichende Berechnungsmethode vorgesehen. So werden bis zum Erreichen einheitlicher Einkommensverhältnisse die im Gebiet der neuen Länder erzielten Bruttoarbeitsentgelte in das Einkommensgefüge der alten Länder eingeordnet. Zu diesem Zweck werden für die Ermittlung der Entgeltpunkte (Ost) die im Beitrittsgebiet erzielten Bruttoarbeitsentgelte mit einem gesetzlich festgelegten **Umrechnungswert** multipliziert und dann ins Verhältnis zum Durchschnittseinkommen aller Versicherten in den alten Bundesländern gesetzt (§ 256a SGB VI in Verbindung mit Anlage 10 SGB VI). Die Umrechnungswerte hf_t ergeben sich dabei aus dem Verhältnis der Durchschnittsverdienste aller Versicherten in den alten Ländern zu den Durchschnittsverdiensten aller Versicherten in den neuen Ländern in einem Kalenderjahr (Schaubild 77, Seite 368). Mithin gilt für die in der DDR und die in den neuen Ländern nach der Vereinigung erworbenen Entgeltpunkte

$$EP_{i,t}^O = \frac{y_{i,t}^O}{\bar{y}_t^O} \times hf_t = \frac{y_{i,t}^O}{\bar{y}_t^O} \times \frac{\bar{y}_t^{-W}}{\bar{y}_t^O} = \frac{y_{i,t}^O}{\bar{y}_t^O} . \tag{2}$$

Für diese Entgeltpunkte ist demnach die relative Einkommensposition in Ostdeutschland maßgeblich. So wird bei einem ostdeutschen Versicherten mit einem jährlichen Arbeitsentgelt von 25 437 Euro im Jahr 2008 – dies entspricht zum gegenwärtigen Zeitpunkt dem vorläufigen Durchschnittsentgelt in den neuen Ländern – für die Rentenberechnung ein Entgelt von 30 084 Euro – das vorläufige Durchschnittsentgelt in den alten Ländern – zugrunde gelegt. Ein ostdeutscher Arbeitnehmer, der das durchschnittliche Arbeitsentgelt (Ost) verbeitragt, erwirbt daher ebenso wie ein westdeutscher Versicherter mit einem verbeitragten durchschnittlichen Arbeitsentgelt (West) einen Entgeltpunkt, obwohl dessen Lohn Einkommen in dem beispielhaft betrachteten Jahr 2008 rund 18 vH oder 4 647 Euro über dem ostdeutschen Durchschnittsentgelt liegt. Mit dieser Umrechnung soll sichergestellt werden, dass bei einem Erreichen einheitlicher Einkommensverhältnisse auch die in der Zeit davor in den neuen Ländern erworbenen Rentenansprüche den Ansprüchen westdeutscher Versicherter mit der gleichen relativen Einkommensposition entsprechen.

Schaubild 77



Übergangsregelungen bei der Rentenanpassung

628. Bis zum Erreichen einheitlicher Einkommensverhältnisse gilt zudem eine Übergangsregelung bei der Bestimmung und Anpassung des aktuellen Rentenwerts. Der jeweilige Rentenanspruch $R_{i,t}^O$ ergibt sich aus den Entgeltpunkten (Ost), EP_i^O , und dem **aktuellen Rentenwert (Ost)**, AR_t^O , gemäß

$$\begin{aligned} R_{i,t}^O &= EP_i^O \times ZF \times RAF \times AR_t^O \\ &= \sum_{j=m}^{N+m-1} \left(\frac{y_{i,t-j}^O}{\bar{w}} hf_{t-j} \right) \times ZF \times RAF \times AR_t^O. \end{aligned} \quad (3)$$

Die Renten, die auf Entgeltpunkten (Ost) beruhen, werden nach Maßgabe der gesondert ermittelten Entwicklung der Löhne und Gehälter in den neuen Ländern angepasst. Seit dem 1. Juli 2008 beträgt der aktuelle Rentenwert (Ost) 23,34 Euro und ist damit im Zeitablauf auf rund 88 vH des Rentenwerts in den alten Ländern angestiegen (Tabelle 33, Seite 370).

629. Bei den **Anpassungsvorschriften der aktuellen Rentenwerte** wurden im Zeitablauf mehrere Änderungen vorgenommen. Bis zum 1. Juli 1999 war in den neuen wie in den alten Ländern die Entwicklung der Nettolöhne maßgebend. Im Rahmen der Rentenüberleitung wurde die Anpassungsformel für die neuen Länder dabei dahingehend ergänzt, dass der aktuelle Rentenwert (Ost) stets in dem Maß anzupassen ist, dass sich in den alten und neuen Ländern ein identisches Nettorentenniveau – Verhältnis der Rente aus 45 Versicherungsjahren mit Durchschnittsverdienst nach Abzug der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge zum jeweiligen Nettolohn des Durchschnittsverdieners – ergab. Mit diesem bis zum 1. Januar 1996 von dem in den alten Ländern abweichenden Anpassungsverfahren sollte einer in den neuen Ländern erwarteten starken Lohndynamik Rechnung getragen und die Lohnerhöhungen schnellstmöglich an die Rentner weitergegeben werden.

630. Die mit dem Altersvermögens-Ergänzungsgesetz (2001) geänderte Rentenanpassungsformel entsprach ebenfalls der Intention, über ein höheres Lohnwachstum die Rentenwerte anzugleichen. Denn seit dem Jahr 2002 wurden nur Komponenten in der Anpassungsformel berücksichtigt, deren Höhe in den neuen und alten Ländern gleich war: zum einen die Veränderung des Beitragsatzes in der Rentenversicherung und zum anderen der Altersvorsorgeanteil (Kasten 11). Damit beeinflussten allein Unterschiede in der Entgeltentwicklung zwischen den alten und neuen Ländern den **Angleichungsprozess der beiden aktuellen Rentenwerte**.

In der bis Mitte des Jahres 1999 gültigen Rentenanpassungsvorschrift war dieser Zusammenhang weniger stark ausgeprägt. Denn in dieser Vorschrift wurden auch die sich in den neuen und alten Ländern unterschiedlich entwickelnden Belastungen der Arbeitseinkünfte mit Steuern und allen übrigen Sozialversicherungsabgaben berücksichtigt. Eine mit dem Aufholen der Einkommen in den neuen Ländern verbundene Annäherung der durchschnittlichen Einkommensteuerbelastung wirkte somit dämpfend auf die Rentenanpassung in den neuen Ländern. Mit der ab dem Jahr 2002 geltenden Anpassungsformel wurden nur noch die in den alten und neuen Ländern identischen Belastungsveränderungen der Arbeitnehmer bei den Aufwendungen für die Altersversorgung berücksichtigt (BMAS, 2008). Dies trifft auch auf den ab dem Jahr 2005 in die Rentenanpassungsformel eingefügten Nachhaltigkeitsfaktor zu.

Tabelle 33

Entwicklung des aktuellen Rentenwerts in den alten und neuen Bundesländern

Stichtag	Alte Bundesländer ¹⁾		Neue Bundesländer		Ost/West-Vergleich der Rentenwerte
	DM/Euro	vH ²⁾	DM/Euro	vH ²⁾	vH
1.1.1992	.	.	23,57	11,65	.
1.7.1992	42,63	2,87	26,57	12,73	62,3
1.1.1993	.	.	28,19	6,10	.
1.7.1993	44,49	4,36	32,17	14,12	72,3
1.1.1994	.	.	33,34	3,64	.
1.7.1994	46,00	3,39	34,49	3,45	75,0
1.1.1995	.	.	35,45	2,78	.
1.7.1995	46,23	0,50	36,33	2,48	78,6
1.1.1996	.	.	37,92	4,38	.
1.7.1996	46,67	0,95	38,38	1,21	82,2
1.7.1997	47,44	1,65	40,51	5,55	85,4
1.7.1998	47,65	0,44	40,87	0,89	85,8
1.7.1999	48,29	1,34	42,01	2,79	87,0
1.7.2000	48,58	0,60	42,26	0,60	87,0
1.7.2001	49,51	1,91	43,15	2,11	87,2
1.1.2002 ³⁾	25,31	.	22,06	.	87,2
1.7.2002	25,86	2,16	22,70	2,89	87,8
1.7.2003	26,13	1,04	22,97	1,19	87,9
1.7.2004	26,13	0,00	22,97	0,00	87,9
1.7.2005	26,13	0,00	22,97	0,00	87,9
1.7.2006	26,13	0,00	22,97	0,00	87,9
1.7.2007	26,27	0,54	23,09	0,54	87,9
1.7.2008	26,56	1,10	23,34	1,10	87,9

1) Werte vor 1992 siehe Tabelle 63*, Seite 554.– 2) Veränderung in vH gegenüber der letzten Erhöhung.– 3) Umstellung auf Euro, gerundete Werte.

Quelle: BMAS

Daten zur Tabelle

631. Mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz (2004) wurde eine **Schutzklausel (Ost)** eingeführt, die eine Verschlechterung im Verhältnis von aktuellem Rentenwert (Ost) und aktuellem Rentenwert ausschließen soll. Der aktuelle Rentenwert (Ost) ist nunmehr mindestens mit der für den aktuellen Rentenwert maßgeblichen Veränderungsrate anzupassen, auch wenn sich nach Anwendung der Rentenanpassungsformel für den aktuellen Rentenwert (Ost) eine geringere Veränderungsrate als für den aktuellen Rentenwert ergeben sollte. Ein einmal erreichter Angleichungsgrad des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den aktuellen Rentenwert bleibt auf diese Weise erhalten mit der Folge, dass der aktuelle Rentenwert (Ost) vor einer Angleichung der Löhne den Wert des aktuellen Rentenwerts in Westdeutschland erreicht.

Stand der Rentenüberleitung

632. Fast zwei Jahrzehnte nach der deutschen Vereinigung zeigt sich, dass die zentrale Annahme der Bestimmungen zur Rentenüberleitung, nämlich so lange Übergangsregelungen für Ostdeutschland vorzusehen bis es zu einheitlichen Einkommensverhältnissen gekommen ist, sich als weniger

realistisch erweist als Anfang der neunziger Jahre vermutet wurde. Denn zu der unterstellten raschen Lohnangleichung ist es nur in den ersten Jahren nach der Vereinigung gekommen (Schaubild 77). Seit Mitte der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts hingegen entwickelt sich die **Entgeltangleichung sehr verhalten**. Seit dem Jahr 2005 ist der Angleichungsprozess völlig zum Erliegen gekommen und hat sich im Jahr 2007 sogar in das Gegenteil umgekehrt. Denn der Umrechnungswert – das Verhältnis von den Durchschnittsentgelten in den alten und neuen Ländern – musste von 1,1827 im Jahr 2006 auf 1,1841 im Jahr 2007 angehoben werden. Nach Lage der Dinge hat sich diese Entwicklung auch fortgesetzt. Denn der vorläufige Umrechnungswert für das Jahr 2009 wurde im Rahmen der Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung 2009 im Herbst 2008 von der Bundesregierung auf 1,1868 hochgesetzt.

633. Der Lohnangleichungsprozess spiegelt sich auch in der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts (Ost) wider (Tabelle 33). Die zwar an Dynamik nachlassende Lohnangleichung führte – mit Ausnahme des Jahres 2000 – in Ostdeutschland zu höheren Rentenanpassungen als in den alten Ländern. Seit dem Jahr 2004 entsprechen sich die jährlichen Rentenanpassungen in den beiden Gebietsständen auch als Folge der Schutzklausel (Ost).

Die **verfügbaren Eckrenten**, also die Renten bei 45 Versicherungsjahren mit dem jeweiligen Durchschnittsverdienst (45 Entgeltpunkte) abzüglich des Eigenanteils zur Krankenversicherung und – ab dem 1. April 2004 – des vollen Beitrags zur Pflegeversicherung, haben sich schneller an das Niveau der westdeutschen Eckrenten angeglichen als die Verdienste. So stieg das Verhältnis der Eckrente in den neuen Ländern zu derjenigen in den alten Ländern von 40,3 vH am 1. Juli 1990 bis zum 1. Juli 2004 auf 88,1 vH (Tabelle 34). In den vergangenen Jahren ist aber auch der Konvergenzprozess bei den aktuellen Rentenwerten zum Erliegen gekommen. Ohne die Schutzklausel (Ost) wäre in den letzten Jahren die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts (Ost) hinter der des aktuellen Rentenwerts zurückgeblieben.

634. Bei den **verfügbaren Versichertenrenten** zeigt sich ein anderes Bild. Denn als Folge der durchweg längeren rentenversicherungsrelevanten Erwerbsbiografien der Rentner in den neuen Ländern liegen dort die Zahlbeträge der laufenden Renten seit dem Jahr 1995 über denen in Westdeutschland (Tabelle 34, Seite 372).

Der wichtigste Grund für die höheren durchschnittlichen Renten in den neuen Ländern ist in den durchgängigeren und längeren Versicherungsbiografien zu sehen. Zum Teil ist dies allerdings auch darauf zurückzuführen, dass in Westdeutschland mehr kurzzeitig Versicherte, die im Laufe ihres Berufslebens in eine nicht versicherungspflichtige Tätigkeit (als Selbstständige oder Beamte) gewechselt sind, den Durchschnittswert senken.

Die durchgängig längeren rentenrechtlich relevanten Erwerbsbiografien der Rentner in den neuen Ländern führen im Zusammenspiel mit der aktuellen Hochwertung der Bruttoarbeitsentgelte und den Vorschriften zur Ermittlung eines eigenen aktuellen Rentenwerts (Ost) derzeit noch dazu, dass die Differenz zwischen den durchschnittlich verfügbaren laufenden Renten zugunsten der in Ostdeutschland gezahlten Renten zunimmt. Zum 1. Juli 2007 lagen die durchschnittlich verfügbaren Versichertenrenten in den neuen Ländern rund 15,5 vH über denen in den alten Ländern. Dieser Anstieg der Ost-West-Relation dürfte in Zukunft jedoch zum Erliegen kommen, da im Rentenzu-

gang immer mehr Versicherte nicht mehr die langen geschlossenen Versicherungsbiografien aufweisen werden wie die gegenwärtige ostdeutsche Rentnergeneration.

Tabelle 34

Entwicklung der Eckrenten und der laufenden Versichertenrenten in den alten und neuen Bundesländern

Stichtag 1. Juli	Verfügbare Eckrenten ¹⁾			Verfügbare Versichertenrenten ²⁾		
	Alte	Neue	Ost/West- Vergleich (vH ³⁾)	Alte ⁴⁾	Neue ⁵⁾	Ost/West- Vergleich (vH ⁶⁾)
	Bundesländer (Euro / Monat)			Bundesländer (Euro / Monat)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1990	852,33	343,59	40,3	.	.	.
1991	895,25	454,54	50,8	.	.	.
1992	919,54	572,51	62,3	593,50	488,91	82,4
1993	955,05	693,91	72,7	617,19	570,68	92,5
1994	987,46	741,97	75,1	640,76	620,52	96,8
1995	988,15	778,21	78,8	638,37	658,00	103,1
1996	992,72	816,82	82,3	643,67	687,15	106,8
1997	1 009,10	859,36	85,2	656,58	717,98	109,4
1998	1 012,47	866,06	85,5	663,76	731,96	110,3
1999	1 026,62	890,22	86,7	675,72	750,78	111,1
2000	1 032,79	896,00	86,8	682,13	759,48	111,3
2001	1 051,99	915,86	87,1	695,27	776,77	111,7
2002	1 072,35	941,32	87,8	707,84	799,83	113,0
2003	1 081,79	950,97	87,9	713,03	810,83	113,7
2004	1 071,79	944,24	88,1	704,79	804,64	114,2
2005	1 066,06	939,20	88,1	698,77	801,20	114,7
2006	1 066,35	939,46	88,1	695,60	801,49	115,2
2007	1 068,52	941,77	88,1	694,47	802,14	115,5
2008	1 078,22	949,60	88,1

1) Rente wegen Alters eines Versicherten mit durchschnittlichem Bruttojahresarbeitsentgelt und 45 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren; nach Abzug des durchschnittlichen Eigenbeitrags der Rentner zur KVdR und PVdR (ab Januar 1995). – 2) Durchschnittliche Rente wegen Alters und wegen verminderter Erwerbsfähigkeit. – 3) Verhältnis der verfügbaren Eckrente in den neuen zu der in den alten Bundesländern in vH. – 4) Für Pflichtversicherte nach Abzug des Eigenbeitrags der Rentner zur KVdR und PVdR (ab 1995). Für freiwillig/privat Versicherte: Bruttorenten zuzüglich Zuschuss des Rentenversicherungsträgers zur KVdR; ab 1995 nach Abzug des Eigenbeitrags der Rentner zur KVdR und PVdR. – 5) Rentenhöhen wie alte Bundesländer, gegebenenfalls einschließlich Auffüllbetrag. – 6) Verhältnis der verfügbaren Versichertenrenten in den neuen zu den in den alten Bundesländern in vH.

Quelle: BMAS

Daten zur Tabelle

635. Akzeptanzprobleme des Rentensystems erwachsen nicht aus den unterschiedlichen Rentenzahlungen als Folge unterschiedlicher Erwerbsbiografien, sondern eher aus einer **Ungleichbehandlung gleicher Beitragsleistungen** hinsichtlich der damit erworbenen Rentenansprüche – zumal dann, wenn diese Ungleichbehandlung nicht vorübergehender Natur ist: Ein versicherungspflichtiger Arbeitnehmer mit einem Bruttoeinkommen im Jahr 2007 von beispielsweise monatlich 2 500 Euro oder jährlich 30 000 Euro zahlt für das gesamte Jahr einen Rentenversicherungsbeitrag von 5 970 Euro. Daraus erwirbt ein solcher Arbeitnehmer in den alten Bundesländern nach derzeitigem Stand eine Rentenanwartschaft von monatlich 26,60 Euro beziehungsweise 319,20 Euro im

Jahr. Ein versicherungspflichtig Beschäftigter in den neuen Ländern hingegen erhält bei dem gleichen Arbeitsentgelt aus dem Zusammenspiel von Hochwertung und aktuellem Rentenwert (Ost) für den gleichen Rentenversicherungsbeitrag eine Rentenanwartschaft von monatlich 27,68 Euro beziehungsweise 332,16 Euro im Jahr. Der Rentenvorteil beträgt somit jährlich 12,96 Euro (Tabelle 35). Der Unterschied bei den auf der Basis gleich hoher Arbeitsentgelte durch gleich hohe Beiträge erworbenen Rentenanwartschaften ist weder mit dem Prinzip der Beitragsäquivalenz noch mit dem der Teilhabeäquivalenz vereinbar.

Tabelle 35

		Versicherter in den	
		alten Bundesländern	neuen Bundesländern
Bruttoarbeitsentgelt	Euro	30 000	30 000
RV-Beitragsatz	vH	19,9	
RV-Beitrag	Euro	5 970	
davon:			
Arbeitnehmeranteil	Euro	2 985	
Durchschnittsentgelt in 2007	Euro	29 951	25 295
Umrechnungswert in 2007		–	1,1841
Erworbene Entgeltpunkte in 2007		$30\,000 / 29\,951 = 1,0016$	$(30\,000 \times 1,1841) / 29\,951 = 1,1860$
Bei Rentenzugang ab 1. Juli 2008:			
Aktueller Rentenwert (1. Juli 2008)	Euro	26,56	23,34
Rentanwartschaft, monatlich	Euro	$1,0016 \times 26,56 = 26,60$	$1,1860 \times 23,34 = 27,68$

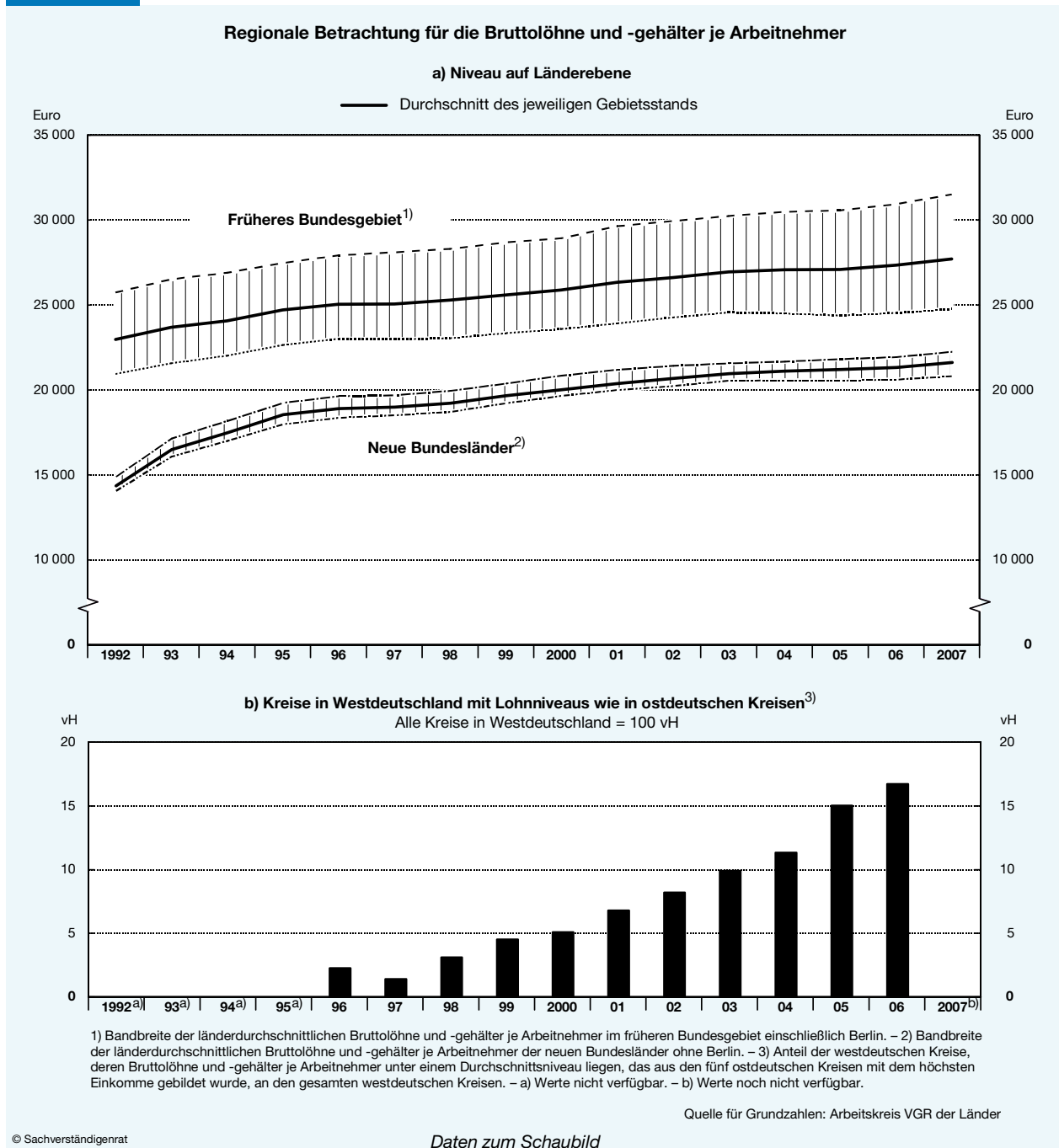
Daten zur Tabelle

Im Laufe der Jahre kann diese rentenrechtliche Sonderstellung relevante Ausmaße annehmen. So entstände beispielsweise für eine Versicherungsbiografie von 18 Jahren – dies entspricht dem Zeitraum nach der Vereinigung von 1990 bis 2007 – eine Differenz bei der monatlichen Rentenanwartschaft in Höhe von 82 Euro, wenn die beiden Versicherten in Ost- und Westdeutschland in den betrachteten Jahren jeweils das westdeutsche Durchschnittsentgelt verdient und verbeitragt hätten. In diesem Fall beträgt zum 1. Januar 2008 die bislang erworbene monatliche Rentenanwartschaft bei einem westdeutschen Versicherten 473 Euro und bei einem ostdeutschen Versicherten 555 Euro (Deutscher Bundestag, 2008a, 2008b).

636. Heute, fast zwei Jahrzehnte nach der Vereinigung zeigt sich, dass es nur in den ersten Jahren zu einem spürbaren Aufholprozess der ostdeutschen Arbeitsentgelte kam. Der Prozess der Angleichung des ostdeutschen Durchschnittslohns an den westdeutschen Mittelwert ist jedoch sehr rasch zum Erliegen gekommen. Auch trifft die implizite Annahme einer in beiden Gebietsständen weitgehend **homogenen Verteilung der Arbeitsentgelte** nicht zu (Schaubild 78, Seite 374).

Seit der Rentenüberleitung im Jahr 1992 liegt zwar das jeweilige westdeutsche Bundesland mit dem niedrigsten Durchschnittswert bei den Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer noch vor dem ostdeutschen Bundesland mit dem höchsten Durchschnittswert. Allerdings hat sich der Ab-

Schaubild 78



stand im Zeitablauf erheblich verringert. So sind in den Jahren von 1992 bis 2007 die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in Brandenburg, dem ostdeutschen Bundesland mit dem höchsten Durchschnittswert, von rund 71 vH auf knapp 90 vH des Durchschnittslohns in Schleswig-Holstein, dem westdeutschen Bundesland mit dem niedrigsten Durchschnittswert, gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist es aber innerhalb der alten Bundesländer zu einer Spreizung der Entgeltverteilung gekommen, ohne dass dies in der Rentenfestsetzung oder Anpassung in den alten Ländern berücksichtigt wird. So betrug in einem Vergleich der westdeutschen Flächenländer das Lohnniveau in Schleswig-Holstein im Jahr 1992 rund 86 vH und im Jahr 2007 etwa 83 vH des Lohnniveaus in Hessen. Auch zeigt sich anhand einer in diesem Zusammenhang noch nicht vorgenommenen regionalisierten Betrachtung, dass es immer mehr Landkreise in Ostdeutschland gibt, die

im Vergleich mit westdeutschen Kreisen ein ähnliches Niveau bei den durchschnittlichen Bruttolöhnen und -gehältern aufweisen. So ist zum Beispiel der Anteil der westdeutschen Kreise, deren Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer oberhalb eines durchschnittlichen Niveaus liegen, das aus den fünf lohneinkommensstärksten ostdeutschen Kreisen gebildet wurde, an den gesamten westdeutschen Kreisen von knapp 98 vH im Jahr 1996 auf rund 83 vH im Jahr 2006 gesunken.

Möglichkeiten für eine Vereinheitlichung der Rentenberechnung

637. Die zum Zeitpunkt der Vereinigung herrschende Vorstellung, über eine zügige Einkommensangleichung rasch zu einem einheitlichen Rentensystem übergehen zu können, hat sich als unzutreffend erwiesen. Eine baldige Angleichung der Rechengrößen in der Rentenversicherung auf dem Weg der Lohnkonvergenz ist aus heutiger Sicht nicht erkennbar. Sowohl in den neuen als auch in den alten Bundesländern gibt es prosperierende und weniger prosperierende Regionen mit persistenten Unterschieden in den Einkommensstrukturen. Von daher scheint die strikte Unterscheidung der Rentenberechnung in Ost und West und damit die bewusste Inkaufnahme von dauerhaften rentenrechtlichen Ungleichbehandlungen zunehmend willkürlich. Das Rentenrecht kann und sollte nicht die Aufgabe haben, Einkommens- und tarifpolitische Entwicklungen zu korrigieren. Aus diesem Grund werden im Folgenden verschiedene Möglichkeiten für eine Vereinheitlichung der Rentenberechnung diskutiert. Diese sollte spätestens mit dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 realisiert werden.

Angleichung der aktuellen Rentenwerte

638. Eine mögliche Option, wie sie im Rahmen einer kleinen Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE Anfang Oktober 2008 in die Diskussion gebracht wurde (Deutscher Bundestag, 2008c), besteht darin, in den neuen Ländern – unter Beibehaltung der im Rahmen der Rentenüberleitung vorgesehenen Umwertung der Entgelte bei den Versicherten – den aktuellen Rentenwert (Ost) auf das westdeutsche Niveau anzuheben.

Eine vollständige Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an das westdeutsche Niveau – beispielsweise im Jahr 2009 – wäre nach Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung Bund mit finanziellen Mehrbelastungen von etwa 6,4 Mrd Euro pro Jahr verbunden. Dies entspräche einer Erhöhung des Beitragssatzes um etwa 0,6 Beitragssatzpunkte. Damit würden die Beitragszahler mit gut 5 Mrd Euro und zudem die Steuerzahler über den automatisch angepassten allgemeinen Bundeszuschuss um gut 1 Mrd Euro belastet. Der finanzielle Mehraufwand könnte zwar durch eine stufenweise Angleichung der aktuellen Rentenwerte in den ersten Jahren abgeschwächt, in der Summe aber nicht verringert werden.

Alternativ könnte auch an eine Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an einen gesamtdeutschen aktuellen Rentenwert gedacht werden. Eine finanzielle Mehrbelastung könnte bei diesem Ansatz aber nur dann vermieden werden, wenn den deutlichen Rentenerhöhungen in Ostdeutschland wirkungsgleiche Rentenkürzungen in Westdeutschland gegenüber gestellt würden. Aus verfassungsrechtlichen Gründen wären allerdings mit finanziellen Mehrbelastungen einhergehende Bestandsschutzregelungen für die westdeutschen Renten erforderlich.

Eine ausschließliche **Anhebung des aktuellen Rentenwerts (Ost)** auf das westdeutsche Niveau würde die ostdeutschen Rentner über eine deutliche Rentenerhöhung – zum gegenwärtigen Zeit-

punkt um etwa 14 vH oder 3,22 Euro pro Entgeltpunkt – besser stellen, und bei den durchschnittlichen Rentenzahlbeträgen würde sich im Ost-West-Vergleich das Verhältnis zugunsten der ostdeutschen Rentenbezieher von 115 vH auf rund 130 vH verschieben. Auch die zukünftigen ostdeutschen Rentnerkohorten würden durch diese Form der Angleichung besser gestellt, wenn es bei der beschriebenen Umwertung der Entgelte bleibt (Ziffern 627 und 633), da die erworbenen Entgeltpunkte dann mit dem auf das westdeutsche Niveau erhöhten aktuellen Rentenwert bewertet würden.

Gegen diese Form der Umstellung kann zudem eingewandt werden, dass hierbei die zunehmende Heterogenität der regionalen Einkommensstrukturen in beiden Gebietsständen sowie die Persistenz regionaler Entgeltdifferenzen unberücksichtigt bleiben. Und in jedem Fall stellt sich vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgebots die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) bei Beibehaltung der Hochwertung der in den neuen Ländern verbeitragten Lohneinkommen.

Umbasierung der rentenrechtlich relevanten Größen auf bundeseinheitliche Größen

639. Eine andere, bislang noch kaum diskutierte Option besteht darin, eine **besitzstandswahrende Umbasierung** der rentenrechtlichen Größen sowohl in den alten wie in den neuen Ländern zu einem bestimmten Stichtag t^* – spätestens zum Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 – auf bundesweit einheitliche Größen durchzuführen. Eine solche das Rentenrecht vereinheitlichende Umbasierung zielt darauf ab, dass ab einem bestimmten Umstellungstag für die Bestandsrentner und die Zugangsrentner ein einheitlicher gesamtdeutscher aktueller Rentenwert gilt und dass für alle Zugangsrentner die Ermittlung der Entgeltpunkte nach einem einheitlichen Verfahren erfolgt.

640. Grundlage dieser Option ist die Bestimmung eines einheitlichen, gesamtdeutschen aktuellen Rentenwerts AR_t^G . Bei den Bestandsrentnern in den alten Ländern läge der gesamtdeutsche aktuelle Rentenwert geringfügig unter dem aktuellen Rentenwert nach geltendem Recht. Um den Zahlungsbetrag der Renten als Folge der Anwendung dieses gesamtdeutschen aktuellen Rentenwerts unverändert zu lassen, müssten die kumulierten Entgeltpunkte einmalig nach oben korrigiert werden. Ab dem Zeitpunkt der Umbasierung ergäbe sich – abweichend von Gleichung (1) in Ziffer 626 – dann die monatliche Rente eines Rentners i in Westdeutschland im Jahr t aus:

$$R_{i,t}^W = EP_i^W \times \frac{AR_{t^*}^W}{AR_{t^*}^G} \times ZF \times RAF \times AR_t^G. \quad (4)$$

Bei den Bestandsrentnern in den neuen Ländern läge der gesamtdeutsche aktuelle Rentenwert zum Umstellungsstichtag über dem nach geltendem Recht ermittelten aktuellen Rentenwert (Ost). Deshalb wäre auch hier – abweichend von Gleichung (3) in Ziffer 628 – zum Umstellungsstichtag, zur Gewährleistung der ursprünglichen monatlichen Rente, die Entgeltpunktsumme einmalig anzupassen:

$$R_{i,t}^O = EP_i^O \times \frac{AR_{t^*}^O}{AR_{t^*}^G} \times ZF \times RAF \times AR_t^G. \quad (5)$$

Nach der Umstellung würden sich die Renten im gesamten Bundesgebiet nach Maßgabe des gesamtdeutschen aktuellen Rentenwerts entwickeln.

641. Bei den versicherungspflichtig Beschäftigten – in den alten wie in den neuen Ländern – würde sich die Korrektur der bislang bereits erworbenen Entgeltpunkte analog gestalten. Die bis zum Umstellungstermin erworbenen Entgeltpunkte würden – wie bei den Bestandsrentnern – einmalig angepasst, damit die von den Versicherten aufgrund ihrer zurückgelegten Erwerbsbiografien bis zum Umstellungstag erworbenen Rentenansprüche ihren bisherigen Wert beibehalten. Ab der Umstellung würden die jährlichen Entgeltpunkte unabhängig vom Beschäftigungsort ermittelt: Das jährliche Arbeitsentgelt eines Versicherten wird zum gesamtdeutschen Durchschnittsentgelt aller Versicherten des Jahres ins Verhältnis gesetzt. Das gegenwärtige und in Gleichung (2) in Ziffer 627 beschriebene Verfahren zur Ermittlung der Entgeltpunkte (Ost) würde obsolet. Bei den Zugangsrentnern und allen versicherungspflichtig Beschäftigten würde sich die **Summe der persönlichen Entgeltpunkte** zusammensetzen aus den bis zum Umstellungsstichtag erworbenen und einmalig korrigierten Entgeltpunkten zuzüglich der nach dieser Umstellung nach Maßgabe einheitlicher gesamtdeutscher Regeln erworbenen Entgeltpunkte. Die Beitragszahler in Ostdeutschland würden – unter sonst gleichen Bedingungen – pro Jahr zwar weniger Entgeltpunkte zugewiesen bekommen, weil das gesamtdeutsche Durchschnittsentgelt über dem ostdeutschen liegt. Dem stünde dann aber der höhere gesamtdeutsche aktuelle Rentenwert gegenüber.

642. Eine solche Umbasierung wäre **verfassungsrechtlich unbedenklich**. Sie würde weder gegen den Eigentumsschutz des Artikel 14 Absatz 1 Grundgesetz noch den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz verstoßen.

643. Zum Umstellungszeitpunkt wäre diese Option – im Gegensatz zu einer Anhebung des aktuellen Rentenwerts (Ost) auf das Niveau des (westdeutschen) aktuellen Rentenwerts – sowohl für die Bezieher einer Bestandsrente wie auch hinsichtlich der bis zu diesem Zeitpunkt erworbenen Ansprüche der Beschäftigten **verteilungsneutral**. Denn bei der beschriebenen technischen Angleichung gäbe es zum Umstellungszeitpunkt keine Gewinner oder Verlierer – weder in personeller noch in regionaler Hinsicht.

Mit dieser Vorgehensweise würden die derzeitigen rentenrechtlichen Ungleichbehandlungen beseitigt. Damit wären allerdings Verteilungswirkungen im Vergleich zu einer Fortschreibung des rentenrechtlichen Status quo verbunden. Für die Bestandsrentner würden diese Wirkungen davon abhängen, wie sich der zukünftige gesamtdeutsche aktuelle Rentenwert im Vergleich zum (westdeutschen) aktuellen Rentenwert und dem aktuellen Rentenwert (Ost) entwickelt. Bei den versicherungspflichtigen Arbeitnehmern ist darüber hinaus entscheidend, wie sich die individuellen Entgelte – zur Ermittlung der Entgeltpunkte – ab der Umstellung im Verhältnis zum gesamtdeutschen Durchschnitt entwickeln.

644. Damit hängen die **Verteilungswirkungen** dieser rentenrechtlichen Harmonisierung über eine technische Angleichung entscheidend von der zukünftigen Lohndynamik in den neuen Ländern im Vergleich zu der in Westdeutschland ab.

Unter der Annahme, dass sich die Durchschnittsentgelte in den alten und neuen Ländern nicht weiter angleichen, würden sich unter Status-quo-Bedingungen die aktuellen Rentenwerte in beiden Gebietsständen mit der gleichen Zuwachsrage entwickeln. Dies bedeutet, dass auch der gesamtdeutsche aktuelle Rentenwert mit der gleichen Rate zunimmt. Unter dieser Entgeltannahme wäre die Umstellung für die Bestandsrentner verteilungspolitisch neutral. Für die versicherten Arbeitnehmer und damit die künftigen Zugangsrentner in den neuen Ländern wären als Ergebnis des Wegfalls der rentenrechtlich unsystematischen Höherwertung der Arbeitsentgelte negative Verteilungswirkungen die Folge. Dem stünden in der Summe entsprechend hohe, je Versicherten betrachtet allerdings deutlich geringere positive Verteilungseffekte in den alten Ländern gegenüber.

Wenn – entgegen der bisherigen Befunde – der Lohnangleichungsprozess wieder an Fahrt gewinnen würde, käme es im Vergleich zur Fortgeltung des rentenrechtlichen Status quo für die Bestandsrentner in den neuen Ländern zu geringeren Rentenanpassungen und in den alten Ländern zu geringfügig höheren. Die versicherten Beschäftigten und künftigen Zugangsrentner in den neuen Ländern hätten in diesem Fall ebenfalls mit negativen Verteilungswirkungen zu rechnen. Bis zur erreichten Lohnkonvergenz würden die Verteilungswirkungen von dem Zusammenspiel einer geringeren Zahl von Entgeltpunkten als Folge der Abschaffung der Höherwertung der Arbeitsentgelte einerseits und den Auswirkungen des höheren, aber im Vergleich zu Status-quo-Bedingungen weniger dynamisch ansteigenden gesamtdeutschen Rentenwerts andererseits abhängen.

645. Fast 20 Jahre nach der Vereinigung sollte eine rentenrechtliche Vereinheitlichung auf die politische Agenda gesetzt werden. Eine solche **Entscheidung** erfordert Mut, denn sie muss unter Unsicherheit hinsichtlich der einkommensmäßigen Entwicklungen getroffen werden. Zudem erfordert jede Entscheidung eine Abwägung zwischen der Bedeutung des ordnungspolitischen Prinzips der Teilhabeäquivalenz einerseits und den Verteilungswirkungen des Reformvorschlages im Vergleich zum Status quo andererseits. Schließlich und endlich ist jede rentenpolitische Entscheidung vor dem Hintergrund der langfristigen Beitragssatzziele zu bewerten.

4. Risiken einer zunehmenden Altersarmut nicht verdrängen

646. In Deutschland ist ein umfassendes System der Mindesteinkommenssicherung etabliert, mit dem für jeden in allen Lebensphasen existenzielle Armut sicher verhindert und ein – politisch, aber nicht wissenschaftlich definiertes – soziokulturelles Existenzminimum gewährleistet wird. Dieses System der Mindesteinkommenssicherung besteht aus der Sozialhilfe für Nichterwerbsfähige, dem Arbeitslosengeld II für Erwerbsfähige und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Die Leistungen, denen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip in allen Fällen eine Bedürftigkeitsprüfung vorausgeht, bestehen aus monetären Regelsätzen – für einen Alleinstehenden derzeit 351 Euro im Monat – und dem Ersatz der Wohnkosten. Im Durchschnitt belaufen sich die Transfers im Alter auf rund 700 Euro pro Monat. Interpretiert man Altersarmut als Anspruch auf die Grundsicherung im Alter, dann stellt – entgegen einer nicht selten alarmistisch anmutenden Diskussion – gemessen an der Zahl der Anspruchsberechtigten **Altersarmut derzeit kein gesellschaftlich relevantes Problem** dar.

Seit dem Jahr 2003 gibt es für 65-Jährige und Ältere und für dauerhaft Erwerbsgeminderte in den Fällen, in denen die Einkünfte auf Haushaltsebene nicht dem soziokulturellen Existenzminimum

entsprechen, diese Form der Sozialhilfe. Am Jahresende 2007 nahmen etwas mehr als 392 000 Personen im Alter von 65 und mehr Jahren die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Anspruch. Dies sind etwas weniger als 2 vH der Bezieher einer gesetzlichen Rente beziehungsweise rund 2,4 vH der Menschen im Alter von 65 und mehr Jahren (Schaubild 79). Deutliche Unterschiede bei der Inanspruchnahme der Leistungen der Grundsicherung zeigen sich zwischen Männern und Frauen. Unter den etwas mehr als 392 000 Transferempfängern waren knapp 263 000 Frauen. Da die Frauen in der Regel über ein geringes Haushaltseinkommen im Rentenalter – auch als Folge kurzer sozialversicherungspflichtiger Erwerbszeiten – verfügen, sind sie im Rentenalter häufiger auf diese Fürsorgeleistungen angewiesen als Männer.

Der Anstieg seit dem Jahr 2003 ist – zumindest zu einem Teil – zum einen darauf zurückzuführen, dass die Anzahl der Personen im Alter von 65 und mehr Jahren seit längerem stetig steigt, und zum anderen darin begründet, dass mit der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ein bei der früheren Sozialhilferegelung bestehender Regress auf die Kinder faktisch abgeschafft wurde (JG 2007 Ziffer 283). Dem erklärten Ziel, eine zuvor bestehende „verschämte oder versteckte Armut“ aufzudecken, ist man offenbar nähergekommen (Haustein und Dorn, 2007; Weber, 2006).

Schaubild 79



647. Dieser nicht zuletzt im internationalen Vergleich wenig bedenkliche Befund ist allerdings kaum geeignet, sich mit dem Armutsaspekt im Sinne **steigender Risiken von Altersarmut**, verstanden als eine größer werdende Zahl von Anspruchsberechtigten auf die Grundsicherung im Alter, nicht auseinanderzusetzen. Im Einzelnen können vier Befunde identifiziert werden, aus denen in einer mittel- bis langfristigen Perspektive eine Zunahme der Ansprüche an die Grundsicherung erwachsen könnten:

- Eine gestiegene Zahl an Selbstständigen mit unterdurchschnittlichen Einkommen, die in keinem der etablierten obligatorischen Alterssicherungssysteme abgesichert sind.
- Das Aufspreizen der Entlohnungsstruktur am unteren Ende in Kombination mit den im Interesse einer langfristigen Finanzierbarkeit unvermeidlichen Leistungsrücknahmen bei den gesetzlichen Renten.
- Die Langzeitarbeitslosigkeit beziehungsweise die sehr geringen Rentenanwartschaften, die während eines Bezugs von Arbeitslosengeld II erworben werden.
- Der Bezug einer Rente wegen Erwerbsminderung. Bei den mit dem Versorgungsniveau der Altersrenten zurückgehenden Erwerbsminderungsrenten sind – zumindest bislang – kaum entsprechende Kompensationsmöglichkeiten durch Leistungen der zweiten und dritten Schicht der Alterssicherung verfügbar.

Während sich demografische Veränderungen – zumindest über einen Zeitraum von 30 Jahren – recht gut quantifizieren lassen, ist dies bei Hochrechnungen der zukünftigen Zahl der Anspruchsberechtigten auf die Grundsicherung im Alter nicht möglich, ohne ebenso weitreichende wie wenig fundierte Annahmen zur langfristigen Entwicklung am Arbeitsmarkt, beim Erwerbsverhalten, beim Ausnutzen der Splitting-Option im Rahmen der Hinterbliebenenversorgung oder beim Vorsorgeverhalten zu treffen. Dies bedeutet, dass sich viele Aspekte einer in Zukunft mutmaßlich zunehmenden Altersarmut derzeit noch einer validen quantitativen Analyse entziehen (Bieber und Stegmann, 2008). Nicht zuletzt aus diesem Grund werden im Folgenden die verschiedenen Risiken und politischen Optionen diskutiert, aber es wird kein Votum abgegeben, zumal es sich hierbei durchweg um verteilungspolitische Wertentscheidungen handelt, die nicht in den eigentlichen Kompetenzbereich von Ökonomen fallen.

648. Seit geraumer Zeit sind gravierende **Veränderungen in der Arbeitswelt** zu beobachten (Ziffern 714 ff.). Neben das traditionelle Normalarbeitsverhältnis, definiert als eine unbefristete, sozialversicherungspflichtige und abhängige Vollzeitbeschäftigung, treten vermehrt Erwerbsformen, die hinsichtlich der Arbeitszeit, der Beschäftigungsdauer, der sozialrechtlichen Absicherung und der Zugangsmöglichkeiten zur Sozialversicherung zum Teil deutlich davon abweichen. Die Zahl der Menschen, die keine durchgängigen, sondern diskontinuierliche Erwerbsverläufe aufweisen, hat zugenommen. Zeiten der versicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung wechseln sich bei immer mehr Menschen mit Teilzeitarbeit, Arbeitslosigkeit, Phasen der Selbstständigkeit oder Erwerbsunterbrechungen aufgrund von Weiterbildung oder Kindererziehung ab. „Statuswechsel“ während der Erwerbsphase werden zudem nicht nur häufiger, sondern gestalten sich teilweise auch schwieriger. So verlaufen beispielsweise Übergänge aus dem Bildungssystem in die Berufstätigkeit oder der Wiedereinstieg nach einer Familienphase nicht immer reibungslos. Aufgrund dieser Entwicklungen, die sich im Umfang und Einkommensniveau der Erwerbsarbeit im mittleren Lebensabschnitt niederschlagen, kann es bei den Betroffenen vermehrt zu Defiziten beim Aufbau von Alterssicherungsansprüchen in den obligatorischen Sicherungssystemen wie der Gesetzlichen Rentenversicherung und in der individuellen Alterssicherung im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Altersvorsorge kommen.

649. Im Hinblick auf die Möglichkeiten zum Aufbau einer existenzsichernden eigenen Alterssicherung ist jedoch nicht jede Erwerbsform jenseits des Normalarbeitsverhältnisses als problematisch anzusehen. Eine der Facetten des Wandels in der Arbeitswelt, die für Teile künftiger Rentergenerationen ein erhöhtes Armutsrisiko nach sich ziehen könnte, ist allerdings die seit den neunziger Jahren beobachtbare **Zunahme selbstständiger Beschäftigung**. Denn die gegenwärtige Ausgestaltung des Alterssicherungssystems basiert auf der Annahme, dass Selbstständige selbst für ihr Alter ausreichend vorsorgen können. Von diesem Vertrauen auf eine eigenverantwortliche Vorsorge der Selbstständigen gibt es allerdings Ausnahmen. So sind Handwerker, Künstler und Publizisten pflichtversichert; für einige andere Gruppen von Selbstständigen – Landwirte und Freiberufler, die in Berufskammern organisiert sind – bestehen eigenständige Pflichtsysteme. Insgesamt ist jedoch der überwiegende Teil der Selbstständigen nicht in einem obligatorischen Alterssicherungssystem abgesichert. Ob und inwieweit diese Selbstständigen freiwillig ausreichend für das Alter vorsorgen, ist weitgehend unbekannt. Untersuchungen weisen allerdings darauf hin, dass insbesondere die Selbstständigen ohne eigene Beschäftigte mehrheitlich unterdurchschnittliche Einkommen erzielen (Betzelt und Fachinger, 2004; JG 2006 Ziffer 355). Die private Vorsorge dürfte – aufgrund mangelnder Sparbereitschaft einerseits und unzureichender Sparfähigkeit andererseits – vor diesem Hintergrund schon heute bei vielen Selbstständigen nicht in dem Ausmaß betrieben werden, mit dem einer drohenden Armut im Alter und damit einem Rückgriff auf die Grundsicherung vorgebeugt werden könnte.

650. Eine erste Option gegen dieses aus der Veränderung der Erwerbstätigkeit resultierende Risiko der Altersarmut wäre eine **Modifikation bei der Riester-Rente**. Derzeit haben nur diejenigen Erwerbstätigen einen direkten Zugang zur staatlich geförderten Riester-Rente, die von den Leistungsrücknahmen bei der Gesetzlichen Rentenversicherung (und wirkungsgleichen Leistungseinschränkungen bei der Beamtenversorgung) betroffen sind. Ausgeschlossen sind deshalb neben den Altersrentnern und den in den berufsständischen Versorgungswerken Abgesicherten

- nicht rentenversicherungspflichtige Selbstständige,
- geringfügig versicherungsfrei Beschäftigte, die den Arbeitgeberbeitrag nicht durch eigene Beiträge aufstocken,

Eine Öffnung der geförderten Riester-Rente für alle nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen wäre daher eine erwägenswerte Maßnahme. Da allerdings der Höchstbetrag dieser über Zulagen und Steuerfreistellung geförderten Form des Altersvorsorgesparens nach geltendem Recht bei 2 100 Euro pro Jahr festgeschrieben ist, kann aus der Riester-Rente allein kein ausreichendes Alterseinkommen resultieren.

651. Als eine weitergehende Antwort zur Begrenzung des Risikos zukünftiger Altersarmut bei diesen Erwerbstätigen bieten sich grundsätzlich **zwei Optionen** an, auf die der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2007/08 (Ziffer 287) hingewiesen hat: So könnte zum einen vom Gesetzgeber eine Pflicht zur privaten Altersvorsorge erlassen werden. Zum anderen könnte für Selbstständige, die nicht in einem der etablierten obligatorischen Alterssicherungssysteme abgesichert sind, eine Zwangsmemberschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung vorgesehen werden. Ein Wahlrecht hinsichtlich der Form der verpflichtenden Altersvorsorge – kapitalgedeckte Privat-

versicherung oder Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung – sollte jedoch aufgrund der damit verbundenen Wahrscheinlichkeit einer Risikoentmischung verworfen werden. Die Entscheidung zwischen beiden Optionen ist aber letztendlich eine Werturteilsentscheidung, die allein von der Politik zu fällen ist. Denn ein Effizienzvergleich, der eine wissenschaftliche Empfehlung legitimieren könnte, liefert keine Überlegenheit einer privaten Versicherungspflicht in einem kapitalgedeckten System gegenüber einer Pflichtmitgliedschaft in der umlagefinanzierten Gesetzlichen Rentenversicherung (Breyer und Buchholz, 2007; Rürup, 2008).

652. Wie bei jedem Problem, so gibt es auch bei dem aus einem Aufspreizen der Entlohnungsstruktur als Folge einer Ausdehnung des Niedriglohnbereichs erwachsenden Armutsrisiko **Lösungen und Scheinlösungen**. Über einen gesetzlichen Mindestlohn dieses Risiko der Altersarmut in relevantem Maß begrenzen zu wollen, ist eine solche Scheinlösung. Zwar kann ein allgemeiner Mindestlohn eine Aufspreizung der Lohnstruktur der Beschäftigten begrenzen. Wenn dieser allgemeine Mindestlohn allerdings zu hoch festgesetzt und mit Arbeitsplatzverlusten verbunden ist, wird die Stauchung der Lohnstruktur erkaufte mit einer Aufspreizung der Einkommensverteilung (Brenke und Ziemendorff, 2008). Denn eine steigende Arbeitslosigkeit geht regelmäßig mit einer wachsenden Einkommensungleichheit und damit nicht mit sinkenden, sondern steigenden Risiken besonders niedriger Rentenansprüche einher. Verfehlt ist deshalb das Argument, der von vielen geforderte Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro pro Stunde könne wirksam Altersarmut verhindern. Abgesehen von den damit wahrscheinlich einhergehenden negativen Beschäftigungseffekten würde mit einem solchen Mindestlohn das Problem niedriger Rentenansprüche im Alter definitiv nicht beseitigt. Denn ein Vollzeitbeschäftigter in Westdeutschland (Ostdeutschland) – bei einer 40-Stunden-Woche mit einem Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro die Stunde – hätte aktuell erst nach fast 50 (48) Beitragsjahren einen Rentenanspruch in Höhe des monetären Äquivalents der Grundsicherung im Alter, das derzeit bei etwa 700 Euro im Monat liegt. Der Vorteil für ostdeutsche Versicherte resultiert dabei aus den Sonderregelungen bei der Rentenberechnung im Rahmen der Rentenüberleitung (Ziffern 624 ff).

653. Die Gesetzliche Rentenversicherung basiert auf dem **Prinzip der Teilhabeäquivalenz**, nach dem sich die Rentenansprüche an der Höhe des mit Beiträgen belegten Einkommens bemessen und nach dem die Rentenansprüche im Alter die relative Einkommenssituation während der Erwerbsphase widerspiegeln sollen. Die Einkommensumverteilung von hohem Einkommen zu niedrigem Einkommen ist mit dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz nicht vereinbar und wird deshalb als Aufgabe des staatlichen Steuer- und Transfersystems angesehen.

Mit der Orientierung des Rentenrechts an der Teilhabeäquivalenz wird einem wichtigen ordnungspolitischen Prinzip gefolgt. Allerdings stellen ordnungspolitische Prinzipien keine Ziele dar, sondern Instrumente im Interesse effizienter Lösungen. In einem auf Teilhabeäquivalenz basierenden Rentensystem sollen die Beiträge weniger den Charakter einer Steuer, sprich einer Zwangsabgabe ohne Anspruch auf eine Gegenleistung haben, sondern eher den Charakter eines Preises, da diese Beiträge mit klar definierten Ansprüchen auf eine Gegenleistung einhergehen. Aufgrund der staatlichen subsidiären Fürsorgeleistungen, namentlich die Grundsicherung im Alter, kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass die Rentenversicherungsbeiträge für Geringverdiener zu steuerähnlichen Verzerrungen führen. Der Umstand, dass ein westdeutscher (ostdeutscher) Versicherter

heute bereits rund 26,5 (30) Jahre das durchschnittliche Arbeitseinkommen – derzeit in den alten (neuen) Ländern rund 30 000 Euro (25 500 Euro) im Jahr – verbeitragen muss, um einen Rentenanspruch in Höhe des monetären Äquivalents der Grundsicherung zu erhalten, bringt es mit sich, dass für eine beachtliche Zahl von Beziehern niedriger Einkommen, Teilzeitbeschäftigten oder Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien, wenn sie ohne nennenswerten Vermögensbesitz oder familiäre Absicherung sind, der Rentenversicherungsbeitrag seinen „Preischarakter“ verliert. Der Beitrag für das obligatorische Alterssicherungssystem mutiert in der Wahrnehmung dieser Versicherten immer mehr zu einer Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung. Wenn die Renten von langjährig Versicherten erwartbar unter dem Grundsicherungsniveau liegen, erwachsen daraus Anreize, sich diesem System zu entziehen und Fehlanreize hinsichtlich der privaten Altersvorsorge. Mit diesem Problem ist jede bedürftigkeitsgeprüfte Fürsorgeleistung konfrontiert, bei deren Berechnung eigene Einkünfte – mehr oder weniger stark – angerechnet werden.

654. Eine Möglichkeit, diesen Fehlanreizen zu begegnen, könnte darin bestehen, langjährig Versicherten, namentlich den Vollzeitbeschäftigten, beispielsweise nach 35 oder 40 Beitragsjahren unabhängig von den verbeitragten Einkommen eine Rente zu garantieren, die knapp über dem Grundsicherungsniveau im Alter liegt. Diese Art der **Rentenaufstockung** ist zum Beispiel in Schweden, aber zudem in einer Reihe anderer Länder umgesetzt (OECD, 2007) und wird von der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen propagiert. Um den Konflikt mit dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz und mit den gesetzlich vorgegebenen Beitragssatzzielen von 20 vH bis zum Jahr 2020 und 22 vH bis zum Jahr 2030 zu entschärfen, wären – anders als bei der im Jahr 1992 abgeschafften Rente nach Mindesteinkommen – die damit verbundenen Aufstockungen aus Steuermitteln zu finanzieren, wenn man die Einkommensumverteilung als eine genuin gesamtgesellschaftliche Aufgabe ansieht.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist eine abschließende Bewertung dieses Ansatzes noch nicht möglich, da eine Reihe wichtiger Details bisher ungeklärt ist. Dazu zählen das Problem möglicher Mitnahmeeffekte durch Personen, denen neben dem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelt oder über daraus erwachsenden Renten noch andere Einkommensquellen zur Verfügung stehen, die Schwierigkeit der Bestimmung und Erfassung einer vollzeitigen Beschäftigung und nicht zuletzt die Frage nach den fiskalischen Konsequenzen. Grundsätzlich kann aber festgehalten werden, dass aufgrund der Mitnahmeeffekte Mehrausgaben im Vergleich zum geltenden Recht zu erwarten sind. Dem stehen potenzielle Mehreinnahmen infolge der verbesserten Anreizstruktur gegenüber. In den volkswirtschaftlichen Nettonutzen fließt darüber hinaus ein, dass durch die zusätzliche Beschäftigung das Produktionspotenzial ausgeweitet werden kann. Dies wird allerdings erkaufte durch eine höhere Steuerbelastung, die sich aus dem Verzicht auf die Bedürftigkeitsprüfung ergibt und für sich genommen mit negativen Arbeitsanreizen verbunden ist.

655. Eine weit weniger weitreichende und mit deutlich geringeren Problemen behaftete Möglichkeit, gleichermaßen die Legitimation unseres durch Zwangsbeiträge finanzierten Rentensystems wie das freiwillige Altersvorsorgesparen gerade für Geringverdiener zu erhalten, besteht in einer **Nachjustierung bei der Grundsicherung im Alter**. Um die Anreize sowohl zu einer auch gering entlohnten sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit wie auch zum privaten oder betrieblichen Altersvorsorgesparen zu erhöhen, könnte bei der Ermittlung des Anspruchs auf Grundsicherung im

Alter ein allgemeiner Freibetrag oder eine prozentuale Freistellung für alle Alterseinkommen gewährt werden. Dies käme im Ergebnis einer Erhöhung dieser Form der Sozialhilfe für Ältere gleich. Das bei dem Bezug von Arbeitslosengeld II bei Menschen in der Erwerbsphase akzeptierte und als sinnvoll erachtete Prinzip, eigene Bemühungen zur Verringerung der Hilfsbedürftigkeit zu honorieren, würde dann nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zur Anwendung kommen. Hier sind aber ebenfalls die erwarteten Vor- und Nachteile sorgfältig gegeneinander abzuwägen.

656. Eine der wichtigsten legitimatorischen Voraussetzungen für das deutsche beitragsfinanzierte Alterssicherungssystem ist der Zugang zu sozialrechtlich gesicherter Erwerbsarbeit. Diese Bedingung war in Zeiten der „Vollbeschäftigung“ in Normalarbeitsverhältnissen gewissermaßen selbstverständlich erfüllt. Auch in den vergangenen Jahrzehnten mit steigender Arbeitslosigkeit wurde diese Legitimation zumindest noch abgeleitet über die Arbeitslosenversicherung erfüllt, da Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen Rentenanwartschaften generierten, die sich an dem vor der Arbeitslosigkeit erzielten Einkommen orientierten und keine übermäßigen Sicherungsdefizite entstehen ließen. Mit den Reformmaßnahmen seit Mitte der neunziger Jahre wurden diese Elemente des sozialen Ausgleichs schrittweise abgebaut.

Ein westdeutscher (ostdeutscher) Durchschnittsverdiener erwirbt im Jahr 2008 für ein verbeitragtes jährliches Arbeitsentgelt in Höhe von 30 084 Euro (25 437 Euro) einen monatlichen Rentenanspruch in Höhe von 26,56 Euro (23,34 Euro) für den damit erworbenen Entgeltpunkt. Die Bundesagentur für Arbeit entrichtet für die Zeiten des Bezugs des Arbeitslosengelds für die Empfänger Beiträge nach Maßgabe von 80 vH des dem Lohnersatzbezug zugrunde gelegten Entgelts. Daher würde ein Durchschnittsverdiener, wenn er in diesem Jahr arbeitslos und das Arbeitslosengeld beziehen würde, für diese Zeit einen monatlichen Rentenanspruch in Höhe von 21,25 Euro (18,67 Euro) erhalten. Zeiten des Bezugs des Arbeitslosengelds führen somit zu keinen markanten Verlusten in den Rentenanwartschaften, denn im Vergleich zur Beschäftigung wäre die Monatsrente dieses Versicherten bei einem einjährigen Bezug des Arbeitslosengelds nur um 5,31 Euro (4,67 Euro) niedriger. Im Gegensatz dazu ist Arbeitslosigkeit unter Bezug von Arbeitslosengeld II mit deutlichen Rentenverlusten verbunden. Im Falle des Bezugs von Arbeitslosengeld II zahlt der Bund seit dem Jahr 2007 nur Beiträge aufgrund einer monatlichen Bemessungsgrundlage von 205 Euro. Ein Jahr des Bezugs von Arbeitslosengeld II führt somit zu einem monatlichen Rentenanspruch von 2,17 Euro. Hinzu kommt, dass mit dieser Berechnungssystematik die monatlichen Rentenanwartschaften in Phasen sinken (Kasten 11), in denen das rentenrelevante Durchschnittsentgelt stärker ansteigt als der aktuelle Rentenwert. Der Zweck dieser aus Steuermitteln finanzierten Rentenversicherungsbeiträge liegt deshalb auch nicht darin, den Begünstigten einen relevanten Rentenanspruch aufzubauen, sondern ihnen einen Anspruch auf Erwerbsminderungsrente oder die Riester-Förderung zu eröffnen und zudem eine Unterbrechung rentenrechtlicher Zeiten zu verhindern.

657. In Zeiten, in denen Arbeitslosigkeit nicht mehr selten ist, entstehen deshalb **Lücken in der Alterssicherung**, die im Fall längerer Arbeitslosigkeit eine hinreichende Alterssicherung oberhalb des Grundsicherungsniveaus und damit des soziokulturellen Existenzminimums gefährden, da bei andauernder Arbeitslosigkeit zusätzliche private Altersvorsorge oft nicht realisiert werden dürfte. Berücksichtigt man zudem den Effekt der Arbeitslosigkeit auf die Wiedereinstellungs- und späte-

ren Verdienstchancen, verstärken sich die negativen Folgen der Arbeitslosigkeit für den Aufbau der individuellen Alterssicherung (Wunder, 2005).

658. Eine Möglichkeit diesem Problem zu begegnen, besteht darin, dass bei der Rentenfestsetzung, also beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, die Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld II bis zum Erreichen einer bestimmten Zahl von Entgeltpunkten höher – zum Beispiel mit einem halben Entgeltpunkt pro Jahr des Bezugs von Arbeitslosengeld II – bewertet werden. Die aus dieser Aufwertung resultierenden Rentenansprüche wären Ausdruck einer bewussten Einkommensumverteilung und folgerichtig aus Steuermitteln zu finanzieren. Ein **Problem dieser Option** ist allerdings, dass bei diesem Ansatz Empfänger von Arbeitslosengeld II besser gestellt werden könnten als Bezieher von Arbeitslosengeld. Allen Beziehern von Lohnersatz- und Transferleistungen eine Mindestentgeltpunktzahl zu garantieren, würde bedeuten, die fiskalischen Risiken beträchtlich zu vergrößern. Weiterhin sind intergenerative Umverteilungseffekte in Rechnung zu stellen, weil steuerfinanzierte Beitragszahlungen die heutigen Steuerzahler zugunsten künftiger belasten, umgekehrt aber die heutigen Beitragszahler zulasten künftiger entlasten würden. Schließlich könnte ein solches Vorgehen eine beschäftigungspolitische Resignation dokumentieren. Eine verfestigte, mit einem langfristigen Bezug von Arbeitslosengeld II verbundene Arbeitslosigkeit würde als politisch nicht gestaltbares Datum angesehen (JG 2007 Ziffer 285).

659. Neben den genannten Ursachen für Armutsrisiken im Alter gibt es noch einen weiteren Aspekt, der bislang in der Öffentlichkeit nur wenig wahrgenommen wurde: **Invalidität**. Durch die Reformen der letzten Jahre soll das Ziel einer im wahren Wortsinn Lebensstandardsicherung im Alter mittel- bis langfristig nur im Zusammenspiel mit der ergänzenden, eigenverantwortlichen Vorsorge im Rahmen der zweiten und dritten Schicht erreicht werden. Im Invaliditätsfall kann deshalb der zuvor erreichte Lebensstandard nur dann annähernd aufrechterhalten werden, wenn neben der gesetzlichen Rente wegen Erwerbsminderung zusätzliche Einkommen bezogen werden. Bislang bestehen jedoch kaum ausreichende Möglichkeiten, um das Erwerbsminderungsrisiko analog zur staatlich geförderten Absicherung des Langlebigkeitsrisikos abzusichern.

660. Durch die diversen Reformschritte der letzten Jahre ist es der Politik gelungen, einerseits die Gesetzliche Rentenversicherung – freilich um den Preis spürbarer Leistungsrücknahmen – langfristig zu konsolidieren und andererseits Akzeptanz und Verbreitung der privaten und betrieblichen Zusatzvorsorge durch eine generöse Förderung deutlich zu erhöhen. Durch diese **Doppelstrategie** wurde der beschäftigungsfeindliche Beitragssatzanstieg gedämpft und gleichzeitig die Benachteiligung der nachwachsenden Generationen in relevantem Maß beseitigt. Eine völlig falsche Strategie wäre es daher, in der Erwartung eines virulent werdenden interpersonellen Verteilungsproblems, sprich zunehmenden Risiken von Altersarmut, die erreichte ausgabenseitige Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung und die Entschärfung des aus der Bevölkerungsalterung erwachsenden intergenerativen Verteilungsproblems durch ein Zurückdrehen der Rentenreformen zur Disposition zu stellen.

661. Genau wie die Gesetzliche Rentenversicherung in einer Zeit konsolidiert wurde, in der die demografischen Probleme bekannt, aber noch nicht sonderlich virulent waren, muss es in den nächsten Jahren darum gehen, ein **Bündel an zielgenauen Maßnahmen** zu implementieren, um

die Zahl der Anspruchsberechtigten auf die Grundsicherung im Alter möglichst gering zu halten. Das Fundament einer ursachenadäquaten Strategie im Sinne einer Kombination einiger der diskutierten Optionen zur Vermeidung von künftigen Risiken der Altersarmut sollte immer eine vorbeugende Politik sein. Durch eine beschäftigungsfördernde Arbeitsmarktpolitik, einen Ausbau der betrieblichen Gesundheitspolitik und nicht zuletzt durch eine – bereits bei der vorschulischen Erziehung beginnenden und bei einer Forcierung der Weiterbildungsanstrengungen endenden – Bildungspolitik sollten die Beschäftigungschancen auch und gerade für Personen aus bildungsfernen Schichten und damit von Erwerbslosigkeit besonders bedrohten Personen verbessert werden. Eine kluge Politik der Armutsvermeidung sollte sich nicht in verteilungspolitischen Korrekturen nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben erschöpfen, sondern auch versuchen, durch antizipative Maßnahmen das Entstehen von Altersarmut weniger wahrscheinlich zu machen.

II. Gesundheitspolitik: Fehler beseitigen – weitere Schritte unerlässlich

662. Am 1. Januar 2007 trat die Reform des Vertragsarztrechts in Kraft. Damit wurde die Liberalisierung der Angebotsstrukturen in der ambulanten medizinischen Versorgung konsequent fortgesetzt. Der zweite Reformschritt folgte dann am 1. April mit Inkrafttreten des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes (GKV-WSG). Eine Beurteilung dieser beiden im letzten Jahr beschlossenen Reformgesetze fällt zwiespältig aus: Die Reform des Vertragsarztrechts ist ein wichtiger Schritt zu einem modernen Gesundheitssystem. Und auch die – in der Weiterentwicklung der Gesundheitsreform 2003 – stehenden leistungs- beziehungsweise ausgabenseitigen Maßnahmen des GKV-WSG sind durchweg begrüßenswert. Misslungen ist dagegen die Reform der Finanzierungsseite durch den Gesundheitsfonds. Fasst man die Reform des Gesundheitswesens als einen letztlich nie endenden Prozess auf, sollte es in der nächsten Legislaturperiode als erstes darum gehen, die Konstruktionsfehler der zusammen mit dem Fonds am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Überforderungsklausel zu beseitigen. Als nächstes gilt es im Bereich der Krankenhausfinanzierung einen Umstieg zur Monistik einzuleiten, die wettbewerbsverzerrende Wirkung der sektoralen Budgets zu überwinden und die Distribution von Arzneimitteln zu liberalisieren. Darüber hinaus ist zu hoffen, dass die Politik die Kraft findet, das Finanzierungssystem in Richtung des ökonomisch überlegenen Konzepts der Bürgerpauschale umzugestalten.

1. Gesetzliche Krankenversicherung: Annähernd ausgeglichene Finanzsituation

663. In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) hat sich im Jahr 2008 die Tendenz der kräftigen Ausgabensteigerungen unvermindert fortgesetzt. Trotz der Konsolidierungsbemühungen über Beitragssatzerhöhungen und vor dem Hintergrund der guten, sich nun jedoch abschwächenden Beschäftigungsentwicklung ergab sich im ersten Halbjahr ein Defizit von rund 940 Mio Euro. Nach vier Jahren mit Überschüssen könnte dennoch bis zum Jahresende nicht zuletzt aufgrund der Beitragseffekte aus den Einmalzahlungen wie Weihnachtsgeld sowie den zahlreichen höheren Lohnabschlüssen, die zum Teil erst zur Jahresmitte wirksam wurden, noch ein annähernd **ausgeglichenes Finanzergebnis** erreicht werden (Schaubild 80).

Der weit überwiegende Teil der Krankenkassen hatte den politischen Vorgaben folgend bereits zum Jahresende 2007 wieder positive Finanzreserven aufgebaut. Daher sollte die Entschuldung der noch verbliebenen Krankenkassen bis zum Jahresende 2008, also vor Beginn der Einführung des Gesundheitsfonds, abgeschlossen sein.