

Zukunftsforum Politik

Broschürenreihe
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 33

Kerstin Leis / Michael Krüger

Rentenreform auf dem Prüfstand

Sankt Augustin, Juli 2001

Redaktionelle Betreuung: Elvira Giebel-Felten

Inhalt

Rot-grüne Rentenreform: Eine kritische Analyse <i>Kerstin Leis</i>	5
Chronologie der Rentenreform <i>Michael Krüger</i>	31
Die Autoren	50

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titelseite der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer Seite zusammengefasst.

ROT-GRÜNE RENTENREFORM: EINE KRITISCHE ANALYSE

Kerstin Leis

I. Gründe für eine Reform der Alterssicherung

Angesichts der demographischen Entwicklung ist eine Reform der Alterssicherung unausweichlich. In einer alternden Gesellschaft gerät ein umlagefinanziertes System, bei dem die Erwerbstätigen mit ihren Beiträgen die Renten der Älteren finanzieren und damit gleichzeitig Ansprüche darauf erwerben, im Alter ebenfalls finanziell abgesichert zu sein, zwangsläufig in eine Schieflage:

- Der Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland hat sich im Laufe der Jahre immer mehr zugunsten der älteren Generation verschoben. Dies hängt zum einen mit der erhöhten Lebenserwartung, zum anderen mit einem Rückgang der Geburten zusammen. War 1992 noch jeder fünfte Bürger älter als 59 Jahre, wird es im Jahr 2040 schon jeder dritte sein. Dadurch müssen weniger Beitragszahler für mehr Rentner aufkommen.
- Die Zahl der Geburten geht bereits seit vielen Jahren zurück. 1960 hatte jede Frau durchschnittlich 2,3 Kinder; heute sind es 1,3 Kinder. Damit ist heute jede nachfolgende Generation um ein Drittel kleiner als die vorangegangene.
- Die Lebenserwartung der Menschen ist heute - erfreulicherweise - deutlich höher als noch vor einigen Jahrzehnten. 1960 betrug die durchschnittliche Lebenserwartung bei Männern 66,9 und bei Frauen 72,4 Jahre. Heute liegt sie dagegen bei 73,6 bzw. 80,5 Jahren. Nach den neuesten Prognosen des Statistischen Bundesamtes wird die Lebenserwartung bis zum Jahr 2025 auf 76,2 bzw. 82,6 und bis zum Jahr 2050 auf 78,1 bzw. 84,5 Jahre steigen.
- Mit steigender Lebenserwartung steigt auch die durchschnittliche Rentenbezugsdauer. Diese hat sich bei Männern in den letzten vierzig Jahren um mehr als vier Jahre, bei Frauen sogar um mehr als sieben Jahre erhöht. 1960 bezog ein Mann durchschnittlich 9,6 Jahre und eine Frau 10,6 Jahre Rente. 1999 waren es bereits 14,1 Jahre bzw. 18,2 Jahre.

Das bedeutet: Jedes Jahr steigen die Rentenausgaben erheblich und damit auch die Beiträge, die von Arbeitnehmern und Unternehmen aufgebracht wer-

den müssen. Die Folge: steigende Belastungen der Beitragszahler und zunehmende Lohnzusatzkosten für die Unternehmen. Wäre die Lebenserwartung auf dem Niveau der 60er Jahre verblieben, hätten wir heute – trotz höherer Arbeitslosenzahl – einen Beitragssatz von etwa 13 Prozent. Tatsächlich liegt er derzeit bei 19,1 Prozent.

II. Reform der Alterssicherung – eine unendliche Geschichte

Die CDU hatte bereits 1997 das „Rentenreformgesetz 1999“ verabschiedet, das zum 1. Januar 1999 in Kraft treten sollte. Wesentlicher Bestandteil war der sogenannte demographische Faktor.

Der demographische Faktor

Mit dem sogenannten demographischen Faktor sollten die zusätzlichen Lasten, die sich aus der steigenden Lebenserwartung und damit der längeren Rentenbezugsdauer ergeben, gerecht auf Rentner und Beitragszahler verteilt werden. Damit hätten sich auch die Rentner an den Folgen der längeren Rentenbezugsdauer beteiligt und einen Beitrag zur Entlastung der Jüngeren geleistet.

Bei den Rentenanpassungen sollten nicht nur die Entwicklung der Nettolöhne, sondern auch die Veränderungen in der Lebenserwartung berücksichtigt werden. Dadurch wären die Renten nicht gesunken, jedoch etwas langsamer angestiegen – und zwar um durchschnittlich 0,4 bis 0,5 Prozentpunkte pro Jahr. Das Rentenniveau wäre dadurch schrittweise bis zum Jahr 2030 auf 64 Prozent gesunken. Rentenkürzungen durch den Demographiefaktor waren ausgeschlossen.

Beispiel:

Eine Rente, die 2.000 DM im Jahr 1999 betragen hat, hätte ohne Demographiefaktor im Jahr 2030 bei 4.544 DM gelegen; mit Demographiefaktor hätte sie 4.310 DM betragen. Die Differenz in Höhe von 234 DM wäre dann der „Ausgleich“ dafür gewesen, dass die Rente im Jahr 2030 über zwei Jahre länger gezahlt wird als heute.

Daneben sah die Rentenreform der CDU eine Reihe weiterer Änderungen vor, um die gesetzliche Rentenversicherung auf eine dauerhafte und zuverlässige Grundlage zu stellen und Frauen, die Kinder erziehen, eine bessere Absicherung im Alter zu ermöglichen.

Wesentliche Elemente der Rentenreform der CDU

- Ergänzung der Rentenformel um einen demographischen Faktor. Langfristig wäre das Netto-Rentenniveau von heute etwa 70 Prozent auf 64 Prozent gesunken.
- Reform der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente

Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente sollten zu einer einheitlichen Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit zusammengefasst werden. Wer weniger als drei Stunden täglich arbeiten kann, sollte eine volle Erwerbsminderungsrente erhalten, wer zwischen drei und sechs Stunden pro Tag erwerbstätig sein kann, hätte eine halbe Erwerbsminderungsrente bekommen.

Die Höhe der Erwerbsminderungsrente sollte an die Höhe der vorzeitigen Altersrente angepasst werden: Bei einer Rente wegen Erwerbsminderung wären Abschläge in Höhe von 0,3 Prozent je Monat des vorzeitigen Renteneintritts, maximal jedoch 10,8 Prozent, fällig geworden.

Für die Gewährung einer Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit sollte nur noch der Gesundheitszustand des Versicherten maßgeblich sein.
- Anpassung der Altersgrenzen

Versicherte der Geburtsjahrgänge vor 1942, die mindestens 45 Jahre Pflichtbeiträge geleistet haben, sollten weiterhin zu den bis 1996 geltenden Altersgrenzen ohne Abschläge in Rente gehen können. Darüber hinaus wurde im Wahlprogramm der CDU zur Bundestagswahl 1998 angekündigt, dass künftig alle Personen, die 45 Beitragsjahre aufweisen, abschlagsfrei in Rente gehen können sollen.

Um Ausweichungen bei der Rente wegen Erwerbsminderung zu vermeiden, sollte die Altersgrenze für Schwerbehinderte ab dem Jahr 2000 auf 63 Jahre angehoben werden. Ab dem Jahr 2012 sollte eine vorzeitige Rente nur noch ab Vollendung des 62. Lebensjahres und nur noch für Versicherte mit mindestens 35 Beitragsjahren möglich sein.
- Verbesserung der Anerkennung von Kindererziehungszeiten

Wer Kinder betreut und erzieht, kann für einen begrenzten Zeitraum nur eingeschränkt oder - vor allem bei mehreren Kindern - gar nicht berufstätig sein. Dadurch reduziert sich nicht nur das Einkommen der Familie, sondern vermindern sich auch die Zahl der Versicherungsjahre und damit die Höhe der Rentenansprüche. Deshalb hat die CDU die Anerkennung von Kindererziehungszeiten erweitert.

Zwischen dem 1. Juli 1998 und dem 1. Juni 2000 wurde die rentenrechtliche Bewertung von Kindererziehungszeiten schrittweise von heute 75 Prozent auf 100 Prozent des durchschnittlichen Einkommens aller Versicherten angehoben. Damit wird erreicht, dass Kindererziehung und Erwerbsarbeit von Versicherten mit Durchschnittseinkommen gleich bewertet werden.

Für Mütter oder Väter, die neben der Kindererziehung auch noch erwerbstätig sind, werden die Erziehungszeiten ab dem 1. Juli 1998 zusätzlich zu den gezahlten Beiträgen aufgrund der Erwerbstätigkeit bewertet.

- Sinkender Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung

Durch die Maßnahmen der Rentenreform 1999 hätte der Beitragssatz bis zum Jahr 2020 unter 20 Prozent gehalten werden können. Nach den Berechnungen des Bundesarbeitsministeriums hätte der Beitragssatz bereits 1999 bei 19,3 Prozent gelegen. Erst nach 2020 wäre er nach und nach angestiegen und hätte im Jahr 2030 22,4 Prozent betragen; ohne die Reform läge er dann bei 25,5 Prozent.

Wesentliche Teile dieses Rentenreformgesetzes, insbesondere der demographische Faktor sowie die Neuordnung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, wurde von Rot-Grün unmittelbar nach Regierungsübernahme bis Ende 2000 ausgesetzt.

Nachdem Kanzler Schröder noch im Februar 1999 verkündet hatte, dass an der nettolohnorientierten Rentenanpassung festgehalten werde, beschloss die Koalition im Sommer 1999, in den Jahren 2000 und 2001 stattdessen lediglich einen reinen Inflationsausgleich zu gewähren. Der Beschluss wurde durch das Haushaltssanierungsgesetz vom Dezember 1999 umgesetzt. Zum 1. Juli 2000 erhielten daher die Rentner statt einer Rentenerhöhung von etwa 3,2 Prozent bei Nettolohnanpassung bzw. etwa 2,6 Prozent bei Nettolohnanpassung mit demographischem Faktor lediglich eine Rentenerhöhung von 0,6 Prozent (Inflationsrate des Jahres 1999). Da die Preise in 2000 um 1,9 Prozent gestiegen sind, mussten die Rentner daher einen erheblichen Kaufkraftverlust hinnehmen.

Zudem hatte die Beschränkung auf den Inflationsausgleich auch Auswirkungen auf die angestrebte langfristige Angleichung der Renten in Ost und West: Bis 1999 waren die Rentenanpassungen im Osten höher als im Westen, weil sich auch die Löhne in den neuen Bundesländern günstiger entwickelten. Dadurch wurde eine schrittweise Angleichung der Ostrenten an die Westrenten erreicht. Da die Renten jedoch im Jahr 2000 lediglich entsprechend der – gesamtdeutschen – Inflationsrate stiegen, ist die Schere zwischen Ost- und Westrenten wieder weiter aufgegangen.

Preisanstieg und Rentenanpassung			
Jahr	Preisanstieg für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte (in Prozent)	Renten-anpassung West (in Prozent)	Renten-anpassung Ost (in Prozent)
1980	+ 5,4	4,00 (zum 1.1.)	
1981	+ 6,3	4,00	
1982	+ 5,3	5,76	
1983	+ 3,4	5,59 (zum 1.7.)	
1984	+ 2,3	3,40	
1985	+ 2,2	3,00	
1986	- 0,2	2,90	
1987	+ 0,3	3,80	
1988	+ 1,2	3,00	
1989	+ 2,8	3,00	
1990	+ 2,7	3,10	
1991	+ 3,6	4,70	15,0 (zum 1.1.) 15,0 (zum 1.7.)
1992	+ 5,1 *)	2,87	11,65 (zum 1.1.) 12,73 (zum 1.7.)
1993	+ 4,5	4,36	6,1 (zum 1.1.) 14,12 (zum 1.7.)
1994	+ 2,7	3,39	3,64 (zum 1.1.) 3,45 (zum 1.7.)
1995	+ 1,8	0,50	2,78 (zum 1.1.) 2,48 (zum 1.7.)
1996	+ 1,5	0,95	4,38 (zum 1.1.) 1,21 (zum 1.7.)
1997	+ 1,8	1,65	5,55
1998	+ 0,9	0,44	0,89
1999	+ 0,6	1,34	2,79
2000	+ 1,9	0,60	0,60
*) ab 1992 Gesamtdeutschland			
Quelle: Statistisches Bundesamt, BMA, VDR			

Schließlich wirft diese Rentenanpassung auch ordnungspolitische Bedenken auf: Der Grundsatz der Nettolohnanpassung stellte sicher, dass die Rentner in gleichem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung profitieren sollen wie die Arbeitnehmer, die ihre Renten über Beiträge finanzieren. Haben die Beitragszahler hohe Lohnzuwächse, sollen auch die Rentner an dieser Entwicklung partizipieren, sind die Lohnzuwächse hingegen – beispielsweise um Arbeitsplätze zu sichern - vergleichsweise gering, werden die Rentner auch an diesen Konsolidierungsbemühungen beteiligt. Eine willkürliche Aussetzung der Nettolohnbezogenheit zerstört diesen Zusammenhang zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern.

In den vergangenen Jahren waren die Tarifabschlüsse aufgrund der Arbeitsmarktsituation vergleichsweise moderat. Aus den gemeinsamen Anstrengungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und der zukunftsgerichteten Wirtschaftspolitik der CDU-geführten Bundesregierung resultierte die günstige Wirtschaftsentwicklung und der vergleichsweise hohe Lohnanstieg in 1998, der sich zum 1. Juli 1999 in der entsprechenden Rentenanpassung niedergeschlagen hat. Da die Schröder-Regierung die Nettolohnanpassung daraufhin aussetzt hat, wurden die Rentner im Jahr 2000 nicht an diesen Früchten beteiligt.

Die Koalition ist im Sommer 2000 – auch auf Druck der Union – von ihrem Vorhaben abgerückt, auch im Jahr 2001 die Renten entsprechend der Inflationsrate anzuheben. Die Bundesregierung wird vor allem deshalb auf die Forderung der Union eingegangen sein, weil die Differenz zwischen Inflationsrate 2000 und Nettolohnentwicklung 2000 gering ist und dementsprechend auch die Mehrkosten vergleichsweise gering sind. Inzwischen liegen die entsprechenden Daten vor: Bei Anpassung nach Inflationsrate hätte die Rentenerhöhung 1,9 Prozent betragen; tatsächlich werden die Renten um 1,91 Prozent (West) bzw. 2,11 Prozent (Ost) erhöht.

Auf Vorschlag der Union wurde im Dezember 1999 eine Arbeitsgruppe aus Regierung und Opposition gebildet mit dem Ziel, einen Rentenkonsens zu erarbeiten.

Beschluss des CDU-Präsidiums vom 22. November 1999

Die Union schlägt vor, dass Regierung und Opposition eine gemeinsame Arbeitsgruppe bilden zur Lösung der Zukunftsprobleme unserer Alterssicherung, die vor allem durch die demographische Entwicklung und Veränderungen in unserer Arbeitswelt verursacht werden.

Obwohl sich die damalige Opposition verweigerte, war die Rentenreform 97 ein wichtiger Schritt. Die Rücknahme durch die heutige Regierung war ein Fehler, und die kurzfristige Manipulation der Rentenanpassung kann die strukturellen Probleme nicht lösen. Eine nachhaltige und tragfähige Lösung der Probleme unserer Alterssicherung geht über eine Legislaturperiode des Bundestages weit hinaus, ist eine Aufgabe im nationalen Interesse und betrifft alle Generationen. Deshalb ist die Union auch in ihrer derzeitigen Oppositionsverantwortung bereit, vorurteilsfrei und parteiübergreifend eine Lösung zu finden und mitzuverantworten. Wir schlagen deshalb eine Arbeitsgruppe unter der gemeinsamen Verantwortung der politischen Führung von Regierung und Opposition vor. Die Ergebnisse sollen in dieser Legislaturperiode gesetzgeberisch umgesetzt werden.

Diese Arbeitsgruppe hat zwischen Dezember 1999 und Juni 2000 mehrfach getagt. Die Union konnte dabei eine Reihe von Vorschlägen durchsetzen:

- Zeithorizont der Reform bis zum Jahr 2030, also dem Zeitpunkt der größten demographischen Belastung, anstatt wie von der Bundesregierung gewünscht lediglich bis 2015.
- Rücknahme der Begrenzung der Rentenanpassung zum 1. Juli 2001 auf einen reinen Inflationsausgleich durch die Bundesregierung.
- Aufbau einer freiwilligen zusätzlichen privaten Altersvorsorge. Die Union hatte von Beginn an betont, dass es einer Stärkung der kapitalgedeckten Elemente der Alterssicherung bedarf. Nur mit einer Alterssicherung, die auf allen drei Säulen fußt, könne im Alter ein Versorgungsniveau erreicht werden, durch das der Lebensstandard auch im Alter gesichert bleibe. Inzwischen wurde das Fördervolumen auf 20,875 Mrd. DM festgelegt.
- Breite Förderung der privaten Vorsorge. Arbeitsminister Riester hatte zunächst eine reine Sparzulage für Geringverdiener von 250 DM p.a. vorgeschlagen. Nun ist eine zwischen 2002 und 2008 ansteigende Förderung in Höhe von 300/600 DM Grundzulage und eine Kinderkomponente von 360 DM p.a. ab dem Jahr 2008 vorgesehen.

- Nachgelagerte Besteuerung bei der privaten Vorsorge: Alternativ zu den geschilderten Zulagen kann ein Sonderausgabenabzug in Höhe von 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung (zwischen 2002 und 2008 ansteigend von 1 auf 4 Prozent) vorgenommen werden.
- Angemessene Rente im Alter. Arbeitsminister Riester hatte im Mai 2000 einen ersten „Ausgleichsfaktor“ vorgeschlagen, der die Höhe der Rente in der gesetzlichen Rentenversicherung von der Verzinsung der Rente aus der privaten Vorsorge abhängig machte. Die Entwicklung des Rentenniveaus wäre damit völlig willkürlich gewesen; das Rentenniveau wäre bis zum Jahr 2050 auf 54 Prozent abgesunken. Nach rund einem Monat und heftigen Protesten von allen Seiten gegen diesen Willkürfaktor musste Rot-Grün diesen Faktor wieder zurücknehmen.

Während sich die Union frühzeitig auf ein Rentenkonzept geeinigt hatte, das die Grundlage für die Verhandlungen in der gemeinsamen Arbeitsgruppe bildete, war die Regierungskoalition dazu nicht imstande. Zunächst wurden überhaupt keine Vorschläge gemacht; dann wurden innerhalb weniger Wochen gleich mehrere Konzepte vorgelegt und umgehend wieder revidiert. Daher sandten die Vorsitzenden von CDU und CSU, Dr. Angela Merkel und Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber, am 30. Juni 2000 ein Schreiben an den Parteivorsitzenden der SPD, Bundeskanzler Gerhard Schröder:

Sehr geehrter Herr Parteivorsitzender,

CDU und CSU haben sich in den letzten Monaten intensiv an den Bemühungen um eine Lösung der grundlegenden Probleme der Alterssicherung beteiligt und umfangreiche eigene Vorstellungen in die Rentenkonsensgespräche eingebracht. Leider liegt ein innerhalb der Regierung abgestimmter und von den Koalitionsfraktionen voll mitgetragener Reformentwurf auf Ihrer Seite immer noch nicht vor. Das von Ihnen am 13. Juni 2000 nachgebesserte Reformmodell von BMA Riester ist für uns nicht konsensfähig.

Wir haben mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass sich der Bundesarbeitsminister unserer Überzeugung angeschlossen hat, die Rentenversicherung auf eine auch langfristig tragfähige Grundlage zu stellen. Als Zeithorizont haben wir uns deshalb zu Recht auf das Jahr 2030 geeinigt. Gemeinsam ist uns ferner die Erkenntnis, dass die gesetzliche Rentenversicherung in Zukunft den Lebensstandard im Alter nicht mehr alleine sicherstellen können. Deshalb muss sie um eine private Vorsorge ergänzt werden, die kräftig genug ist, um die Leistungseinschränkungen in der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren.

Eine gewisse Annäherung konnte zwischenzeitlich auch darüber hergestellt werden, dass Aufwendungen für die private Altersvorsorge nachgelagert zu besteuern sind sowie Geringverdiener und Familien mit Kindern einer besonderen Unterstützung bedürfen. Schließlich sind wir übereinstimmend der Meinung, dass das gegenwärtige System zwar grundlegend reformiert werden muss, eine Preisgabe des Systems mit den damit verbundenen unkalkulierbaren Risiken für Leistungsempfänger und Beitragszahler jedoch nicht verantwortbar ist.

Rente muss gerechter Lohn für Lebensleistung bleiben. Mit CDU und CSU ist eine Reform nicht zu machen, die für einen Arbeitnehmer, der sein ganzes Leben lang Beiträge gezahlt hat, zu einem Rentenniveau nahe dem Sozialhilfeniveau führt. Die aus der demographischen Entwicklung herrührenden Lasten dürfen nicht einseitig den Beitragszahlern und damit der jungen Generation auferlegt werden, sondern sind von Leistungsempfängern und Beitragszahlern gemeinsam zu schultern.

Geringverdiener und Familien mit Kindern müssen zudem entsprechend der Forderung von CDU und CSU eine besondere Unterstützung erhalten. Für uns ist es deshalb unverzichtbar, dass die Kindererziehung als zentrales Element des Generationenvertrages stärker honoriert wird.

Vor diesem Hintergrund bestehen zwischen den Parteien noch erhebliche Divergenzen. Deshalb haben wir bei unserem letzten Treffen am 13. Juni vereinbart, unsere jeweiligen Positionen noch einmal zu überdenken und in einigen Punkten zu präzisieren. Diesem Wunsch kommen wir nunmehr nach.

1. Das von Ihnen vorgeschlagene Konzept zur Förderung der privaten Altersvorsorge mit einem Finanzvolumen von insgesamt 19,5 Mrd. DM ist auf den ersten Blick ein beachtenswerter Vorschlag. Bei näherer Analyse ergeben sich aber gerade bei Familien mit Kindern gravierende Benachteiligungen, die nicht hinnehmbar sind. So kommt die Förderung von Kindern gerade im unteren Bereich der Einkommensskala nicht zum Tragen. Ein Familienvater mit zwei Kindern und einem Jahresbruttoeinkommen von 36.000 DM erhält beispielsweise eine zusätzliche Förderung für seine Kinder von gerade einmal 1,67 DM pro Monat. Bei höheren Einkommen entfällt die Förderung von Kindern ganz. Deshalb bestehen wir auf einen direkten Zuschuss für Kinder in Höhe von 30 DM pro Kind und Monat. Die Mehrausgaben können durch eine Verminderung des Steuerabzugs kompensiert werden. Wir halten dies innerhalb des gegebenen Finanzrahmens für realisierbar.

2. Wir stimmen darin überein, die Bereitschaft der Bevölkerung, privat Vorsorge zu betreiben, zu unterstützen. Dazu ist gerade zu Beginn der Ansparphase ein kräftiger Ausbau der Förderung notwendig. Umso unverständlicher ist es, dass im Haushalt 2001 lediglich 500 Mio. DM und damit noch nicht einmal die Hälfte der von Ihnen zugesagten und vom Bund zu tragenden 1,1 Mrd. DM eingestellt worden sind. Wir halten einen kräftigeren Einstieg in die private Vorsorge für unverzichtbar, schon alleine um die Lösung der Probleme der Altersvorsorge nicht noch weiter zu verschleppen.

Zudem wollen wir die Möglichkeit der Umleitung von Rentenversicherungsbeiträgen in die Privatvorsorge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag, d.h. paritätische Finanzierung) oder einen Rechtsanspruch auf Gehaltsumwandlung zugunsten der privaten und betrieblichen Vorsorge.

3. Der von Ihnen vorgeschlagene Ausgleichsfaktor ist nicht akzeptabel, weil insbesondere damit das Rentenniveau auf bis zu 54 Prozent und damit deutlich unter das Sozialhilfeniveau gesenkt wird und das bei hoher Beitragszahlung. Er ist selbst für Fachleute schwer verständlich und zudem manipulationsanfällig und willkürlich. Zudem werden in sehr problematischer Weise die Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung mit der privaten Vorsorge verknüpft. Die Irritationen in der Öffentlichkeit lassen erahnen, welche Schwierigkeiten bevorstehen, wenn mit diesem Vorschlag in der Bevölkerung Akzeptanz für eine gemeinsame Rentenreform gewonnen werden soll. Dazu sollte eine transparente und in der Öffentlichkeit darstellbare Rentenformel erarbeitet werden, die nicht zu Rentenkürzungen führen darf.
4. Selbstverständlich muss eine neue Formel - sofern darüber Einigung erzielt werden kann - umgehend und nicht erst ab 2002 greifen. Nur so kann das Vertrauen in die Rentenversicherung wiederhergestellt werden. Die Absicht der Bundesregierung, die Anhebung der Renten für das Jahr 2001 wiederum an die Inflationsrate zu koppeln, unterbricht den von der Union eingeleiteten und vorangetriebenen Prozess der Angleichung der Renten in Ost und West und muss auch deshalb rückgängig gemacht werden.
5. Ein Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung von 22% - so, wie er nach den vorliegenden Prognosen für 2030 zu erwarten ist - wäre für die junge Generation schwer zu verkraften. Die Bundesregierung sollte darlegen, welche Möglichkeiten auch in Zukunft genutzt werden können, um langfristig einen Beitragssatzanstieg auf über 20% zu verhindern.

6. Auch der Vorschlag, über die Sozialhilfe auf Kosten der Kommunen eine Art Grundrente einzuführen, ist nicht akzeptabel, denn er schafft neue Ungerechtigkeiten und bürdet den ohnehin schon strapazierten Haushalten der Kommunen zusätzliche Lasten auf. Vor diesem Hintergrund bleibt unverständlich, dass die Bundesregierung die Rentenbeitragszahlung für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe herabgesetzt hat und damit eine weitere Ursache für Altersarmut schafft.
7. Die bereits beschlossenen Stufen der "Öko"-Steuer sind unabhängig von der Reform der Rentenversicherung zu sehen. Für diese Art der Finanzierung trägt alleine die Bundesregierung die Verantwortung. CDU und CSU werden dafür heute und in Zukunft keine Verantwortung übernehmen. Die von der Bundesregierung bereits beschlossenen Stufen der "Öko"-Steuer für die nächsten drei Jahre sind falsch und werden von CDU und CSU entschieden abgelehnt.

Die beschriebenen Positionen sind in dieser Woche von der Fraktion der CDU/CSU noch einmal einhellig gebilligt worden. Unsere Position zur Rentenpolitik, die wir Ihnen in der Anlage übersenden, ist am 6. Juni von der Fraktion der CDU/CSU einstimmig beschlossen worden. Daran halten wir unverändert fest.

CDU und CSU sind nach wie vor zu weiteren Rentenkonsensgesprächen bereit. Wir erwarten aber als nächsten Schritt, dass Sie nun auch auf Seiten der Regierungskoalition für Klarheit sorgen und eine eindeutige Positionierung in Fraktion und Partei herbeiführen und ein schlüssiges, sozial ausgewogenes Gesamtkonzept vorlegen. CDU und CSU können keinem Konzept zustimmen, das von großen Teilen der Regierungskoalition in wesentlichen Teilen in Frage gestellt wird. Ein Konsens auf dieser Basis wäre brüchig. Deshalb kann sich die Union auf weitere Gespräche erst dann einlassen, wenn von Ihrer Seite klargestellt wird, welchen Vorschlag die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien und Fraktionen als Grundlage für einen Gesetzentwurf vertreten.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Angela Merkel

gez. Dr. Edmund Stoiber

Da die Union der Auffassung war, dass die offenen Grundfragen von der Regierungskoalition beantwortet werden müssten, bevor weitere Gespräche auf der Fachebene stattfänden, brach sie die Verhandlungen ab.

Am 3. Juli 2000 legte Arbeitsminister Riester ein neues Rentenkonzept mit einem modifizierten Ausgleichsfaktor vor. Dieser sollte 2011 einsetzen und das Rentenniveau für den jeweiligen Rentenjahrgang um 0,3 Prozent vermindern. Ab dem Jahr 2030 sollte der Ausgleichsfaktor bei 6 Prozent eingefroren werden. Je später der Versicherte in Rente geht, um so stärker wäre das Rentenniveau gemindert worden. Für Bestandsrentner sollte das Rentenniveau konstant bleiben. Bei einem sogenannten Eckrentner (Rentner mit 45 Beitragsjahren und Durchschnittseinkommen) hätte dies ein Minus von rund 283 DM monatlich bedeutet.

Das Rentenniveau

Das Rentenniveau ist ein statistischer Wert. Es gibt das Verhältnis an zwischen der verfügbaren Rente eines Rentners mit 45 Beitragsjahren und Durchschnittseinkommen und dem Nettoeinkommen der Versicherten an. Zur Zeit liegt dieser Wert bei rund 70 Prozent. Allerdings schwankt dieser Wert im Laufe der Zeit. 1965 beispielsweise lag das Rentenniveau bei 59,3 Prozent, 1985 bei 71,8 Prozent und 1990 (in den alten Bundesländern) bei 67,6 Prozent. Daran lässt sich erkennen, dass aus der Höhe des Wertes alleine keine Aussage über das Versorgungsniveau der Rentner abgeleitet werden kann.

Da die Reform der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente der CDU-geführten Bundesregierung lediglich bis zum 31. Dezember 2000 von Rot-Grün ausgesetzt worden war und die Koalitionspartner befürchteten, dass die Rentenreform bis Ende 2000 nicht abgeschlossen sein würde, spalteten sie die Reform der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente vom Gesamt-Reformpaket ab.

Ende September 2000 legte die Bundesregierung zwei „Diskussionsentwürfe“ vor: den „Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit“ und den „Diskussionsentwurf zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung des Aufbaus eines kapitalgedeckten Vermögens zur Altersvorsorge (Altersvermögensgesetz)“. Am 12. Oktober 2000 fand die erste Lesung des Gesetzes zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit statt, das am 20. Dezember 2000 mit den Stimmen der Regierungskoalition verabschiedet wurde. Es ist am 1. Januar 2001 in Kraft getreten.

Zu dem im November 2000 eingebrachten Altersvermögensgesetz fand im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages am 11. bis 13. Dezember 2000 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen,

Familien- und Seniorenverbänden, Gewerkschaften, Arbeitgebervertretern Wirtschafts- und Kommunalverbänden sowie Rentenversicherungsträgern statt. Das Ergebnis war vernichtend: Die Experten lehnten einhellig den Entwurf ab und forderten dringend Nachbesserungen ein. Dabei stand vor allem der sogenannte Ausgleichsfaktor im Mittelpunkt der Kritik.

Die Bundesregierung konnte sich diesem massiven Druck nicht mehr entziehen und überarbeitete ihre Reform abermals. Insbesondere nahm sie den Ausgleichsfaktor zurück und ersetzte ihn durch eine vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger vorgeschlagene Formel. Allerdings geschah dies nicht in einem geordneten parlamentarischen Verfahren, sondern auf der Grundlage von Gesprächen zwischen Kanzler Schröder und den Gewerkschaften. Am Sonntagabend vor Weihnachten einigten sich die Vorsitzenden der großen Gewerkschaften mit Kanzler Schröder darauf, dass der Beitragsatz langfristig nicht über 22 Prozent steigen und das (geschönte) Rentenniveau nicht unter 67 Prozent sinken solle. Zwei Tage später fanden Sondersitzungen der Koalitionsfraktionen statt. Strittig war dabei insbesondere die Frage, ob bei der Reform der Hinterbliebenenversorgung nachgebessert werden solle. Dies hätte jedoch ein etwa 0,2 Prozentpunkte geringeres Rentenniveau nach sich gezogen. Die Fraktionen nahmen daher keine Änderungen bei der Witwen-/Witwerrente vor, um den Kompromiss mit den Gewerkschaften nicht zu gefährden.

Nachdem Rot-Grün zwei Jahre nach einem geeigneten Rentenkonzept gesucht und insgesamt sechs Entwürfe vorgelegt hat, wurde am 15. Januar 2001 ein umfassender Änderungsantrag mit 143 Seiten eingebracht. Das Gesetz wurde in zwei Teile gespalten: das zustimmungsfreie Altersvermögensergänzungsgesetz und das zustimmungspflichtige Altersvermögensgesetz. Während ersteres sämtliche Regelungen umfasst, die die gesetzliche Rentenversicherung betreffen, behandelt zweiteres die Förderung der privaten und betrieblichen Vorsorge sowie die sogenannte Grundsicherung. Ohne die Möglichkeit, den geänderten Gesetzentwurf eingehend prüfen zu können und ohne erneute Anhörung wurde das Gesetz am 26. Januar 2001 mit den Stimmen der Koalition gegen die Stimmen der Union im Deutschen Bundestag verabschiedet.

Dies ist um so problematischer, als das Bundesverfassungsgericht spätestens im Sommer 2001 eine Entscheidung über die Besteuerung der Alterseinkünfte treffen wird. Da bereits zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichtes von 1980 und 1992 vorliegen, in denen das Gericht die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Pensionen und gesetzlichen Renten kritisiert hat, ist davon auszugehen, dass es nun dem Gesetzgeber auferlegen wird, hier eine

Gleichbehandlung herzustellen. Dies würde zu einer Minderung der verfügbaren Rente und damit des Rentenniveaus führen und damit Nachbesserungen bei der Rentenreform nach sich ziehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in der Vergangenheit mehrfach die unterschiedliche Besteuerung von Alterseinkünften geprüft und dem Gesetzgeber aufgegeben, eine ausgewogene Besteuerung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, Versorgungsbezügen und Einkünften aus Erwerbstätigkeit sicherzustellen. Das zur Zeit diskutierte Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Besteuerung von Alterseinkünften steht noch aus und wird voraussichtlich im Sommer oder Herbst 2001 gefasst.

Gleichwohl muss nach Auffassung der Union schon jetzt der Gesetzgeber tätig werden. Denn es kann nicht sein, dass der Gesetzgeber erst auf Drängen des Bundesverfassungsgerichtes die Besteuerung den grundgesetzlichen Erfordernissen anpasst. Aus diesem Grund hat die CDU dazu einen eigenen Vorschlag vorgelegt und die Bundesregierung aufgefordert, ihrerseits Vorschläge zu entwickeln, um die derzeitige Ungleichbehandlung von Pensionen und gesetzlichen Renten abzubauen.

Die notwendige Neuregelung der Besteuerung von Alterseinkünften hat vor allem zwei Gründe: Bisher werden Alterseinkünfte recht unterschiedlich besteuert. Renten unterliegen - entgegen einer weit verbreiteten Auffassung - bereits heute der Einkommensteuer. Sie werden aber nur in der Höhe des sogenannten Ertragsanteils besteuert. So muss beispielsweise ein Rentner, der mit Vollendung des 65. Lebensjahres in den Ruhestand getreten ist, nur 27 Prozent seines Renteneinkommens versteuern. Freibeträge und Pauschalen führen dazu, dass die Rente eines Alleinstehenden bis zu einem Betrag von rund 65.000 DM steuerfrei bleibt. Für Pensionen dagegen beginnt die Besteuerung bereits bei etwa 22.700 DM. Diese Ungleichbehandlung von Altersbezügen muss abgebaut werden.

Aber auch Erwerbstätige werden im Vergleich zu Rentnern und Pensionären benachteiligt, weil die Besteuerung bereits oberhalb des Grundfreibetrages einsetzt. Das bedeutet, dass Erwerbseinkünfte - unter Berücksichtigung des Arbeitnehmer-Pauschbetrages und anderer Pauschalen - bereits ab etwa 18.000 DM mit Lohn- oder Einkommensteuer belastet werden.

Steuergerechtigkeit bedeutet vor allem, dass Einkünfte, egal ob es Erwerbs- oder Alterseinkommen sind, möglichst gleich behandelt werden. Deshalb ist es notwendig, die Besteuerung von Alterseinkünften neu zu ordnen und der Besteuerung von Arbeitseinkommen anzunähern. Insofern ist eine steuerliche Neuregelung unausweichlich.

Die CDU hat daher den Vorschlag gemacht, zur sogenannten nachgelagerten Besteuerung überzugehen. Das bedeutet, dass die Beiträge aus un versteuertem Einkommen entrichtet und erst bei Rentenzufluss besteuert werden. Damit würde sich die Steuerlast nicht nur zeitlich verschieben, sondern im Regelfall auch vermindern, da üblicherweise die Einkünfte im Alter – und damit der durchschnittliche Steuersatz – niedriger sind als während der Erwerbstätigkeit. Zudem würde es die Sparfähigkeit der Arbeitnehmer erhöhen und damit den Spielraum für die erforderliche zusätzliche private Vorsorge. Da die bereits bestehenden Rentenansprüche und Anwartschaften jedoch zumindest teilweise auf besteuerten Beiträgen beruhen, bedürfte es ausreichender Übergangsregelungen.

Gleiches gilt für das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Pflegeversicherung vom 3. April 2001. Das Bundesverfassungsgericht stellte darin fest, dass die Erziehungsleistung für eine umlagefinanzierte Sozialversicherung, die ein in höherem Alter auftretendes Risiko absichert, konstitutive Bedeutung habe. In der Pflegeversicherung gebe es jedoch eine Benachteiligung von Eltern gegenüber Kinderlosen, die durch die Familienversicherung und die beitragsunabhängige Leistungshöhe in der Pflegeversicherung nicht ausgeglichen werde. Das Bundesverfassungsgericht forderte, diese Benachteiligungen im Beitragsrecht auszugleichen und damit Familien mit Kindern bereits in der Erziehungsphase zu entlasten. Gleichzeitig wurde die Bundesregierung aufgefordert, die Bedeutung des Urteils auch für die anderen Zweige der Sozialversicherung, mithin auch für die gesetzliche Rentenversicherung, zu prüfen. Arbeitsminister Riester lehnte jedoch einen Stopp der Rentenreform und eine erneute Überarbeitung vor dem Hintergrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils ab.

Das Altersvermögensergänzungsgesetz passierte den Bundesrat am 16. Februar 2001; eine Zustimmung des Bundesrates war nicht erforderlich. Dem zustimmungspflichtigen Altersvermögensgesetz hingegen versagte der Bundesrat – mit den Stimmen der Union und einiger SPD-Länder – die Zustimmung und rief den Vermittlungsausschuss an.

III. Wesentliche Kritikpunkte an der rot-grünen Rentenreform

1. Rentenanpassungen

Bereits ab 2001 soll die neue Rentenanpassungsformel gelten. Bislang – mit Ausnahme der Inflationsanpassung in 2000 – stiegen die Renten wie die Nettolöhne der Arbeitnehmer; der Nettolohn war dabei definiert als Bruttolohn abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge und der steuerlichen Abzüge. Künftig orientiert sich die Rentenerhöhung an der Veränderung der Bruttolöhne abzüglich des gesamten Rentenversicherungsbeitrages und abzüglich der Sparleistung für die geförderte private Vorsorge. Insofern handelt es sich um eine modifizierte Bruttolohnformel.

Die Rentenanpassung nach der neuen Formel wird dazu führen, dass die Renten weit weniger steigen als nach der alten Formel: Im Jahr 2002 wird die Rentenanpassung voraussichtlich 1,91 Prozent (alte Länder) betragen; nach der bisherigen Formel wären es rund 3,8 Prozent, unter Berücksichtigung des demographischen Faktors rund 3,5 Prozent gewesen.

Im Jahr 2003 wird erstmals der Abzug des Vorsorgebeitrages wirksam. Der rechnerische Abzug des Vorsorgebeitrages erfolgt dabei in 0,5-Prozent-Schritten ab 2003, obwohl die Förderung der Kapitalvorsorge ab 2002 in 1-Prozent-Schritten aufgebaut wird. Die Rentenerhöhungen orientieren sich jeweils an der Lohnentwicklung des vorangegangenen Jahres. Da der Vorsorgebeitrag erstmals 2002 abgezogen wird, wirkt er sich erst im 2003 – und damit nach der Bundestagswahl – mindernd auf die Rentenanpassung aus.

2. Rentenformel

Die neue Rentenformel greift erstmals 2011. Sie sieht vor, dass der Rentenanstieg für heutige und künftige Rentner gebremst wird. Damit wird das Ziel der Generationengerechtigkeit, das die Union immer wieder gefordert hatte, erreicht. Dazu werden nur noch 90 Prozent des Bruttolohnanstiegs, gemindert um die private Vorsorge des Jahres 2009 und die jeweilige Veränderung des Rentenversicherungsbeitrages bei der Ermittlung der Rentenanpassung berücksichtigt.

Für Rot-Grün hat diese Einrechnung der privaten Vorsorge den Vorteil, dass sie rein rechnerisch das Rentenniveau höher halten kann: Das Rentenniveau gibt die Relation wieder zwischen verfügbarer Rente eines sog. Standard-Eckrentners (45 Versicherungsjahre mit Durchschnittseinkommen) und dem

durchschnittlichen Nettoeinkommen. Je stärker das Nettoeinkommen heruntergerechnet wird, um so höher ist das Rentenniveau. Deshalb argumentiert die Regierung damit, im Jahr 2030 ein Rentenniveau von 67 Prozent erreichen zu können, obwohl dieses nach heutiger Berechnungsweise lediglich rund 64,5 Prozent beträgt. Mit dem demographischen Faktor wäre das Rentenniveau bis 2030 lediglich auf rund 65,5 Prozent gesunken.

Mit dieser Rentenformel soll der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 auf maximal 22 Prozent steigen. Das ist völlig unrealistisch. Selbst der Vorsitzende des Sozialbeirats der Bundesregierung, Prof. Bert Rürup, bestätigt das. Experten gehen von einem Beitragssatzanstieg auf 24 bis 25 Prozent aus.

Die neue Rentenformel ist darüber hinaus willkürlich. Zum einen ist nicht nachzuvollziehen, warum diese ab dem Jahr 2011 greifen soll; hierfür gibt es – abgesehen vom termingerechten Erreichen der beabsichtigten Zielgröße in 2030 – keine sachliche Begründung. Zum anderen knüpft die neue Rentenformel nicht an den Ursachen, nämlich der demographischen Entwicklung, an, sondern ist so gewählt, dass ein bestimmtes politisch gewünschtes Rentenniveau erreicht wird. Insofern ist sie auch sehr manipulationsanfällig, da bei Änderung des Leistungskataloges oder Änderung des politisch gewünschten Rentenniveaus der maßgebliche Faktor entsprechend angepasst wird. Eine solche Anpassung wird auch immer dann notwendig sein, wenn sich die Lebenserwartung oder die Zahl der Beitragszahler signifikant anders entwickelt als derzeit prognostiziert. Der demographische Faktor der Union ist der geplanten Rentenformel daher weit überlegen, da dieser ausschließlich die Veränderung der Lebenserwartung als Maßstab für die Minderung des Rentenanstiegs vorsieht.

3. *Eigenständige Alterssicherung von Frauen*

Für Frauen, die Kinder unter 10 Jahren erziehen und mindestens 25 Versicherungsjahre aufweisen, werden die Entgeltpunkte für Zeiten nach 1991 um 50 Prozent, maximal bis Durchschnittseinkommen, erhöht. Frauen, die mindestens zwei Kinder erziehen, erhalten eine gleichwertige Aufstockung, auch wenn sie nicht berufstätig sind. Umgekehrt: Keine Förderung erhalten Frauen mit einem Kind, die nicht berufstätig sind, Frauen mit einem überdurchschnittlichem Einkommen und Frauen, die vor 1992 Kinder geboren haben.

Die Systematik bleibt bei diesen Änderungen auf der Strecke: Die Kindererziehungsleistung von Teilzeitbeschäftigten wird höher bewertet, von Vollzeitbeschäftigten dagegen in der Regel nicht. Darin spiegelt sich auch nicht, wie

man auf den ersten Blick meinen könnte, ein bestimmtes angestrebtes Gesellschaftsbild wider, denn Hausfrauen mit einem Kind werden ebenso benachteiligt wie Alleinerziehende, die auf eine volle Stelle angewiesen sind.

Die unterschiedliche Bewertung der Kindererziehung in Abhängigkeit von Kinderzahl, Erwerbstätigkeit und Höhe des Erwerbseinkommens ist verfassungsrechtlich bedenklich. Sie ist aber auch ungerecht: Der Grundsatz, dass jedes Kind gleich viel wert ist, wird mutwillig aufgegeben.

4. Hinterbliebenenversorgung

Die Rentenreform sieht eine Reihe von Einschnitten bei der Witwen- und Witwerrente vor. Diese gelten für Ehen, die ab dem 1. Januar 2002 neu geschlossen werden, sowie für bestehende Ehen, wenn mindestens ein Partner jünger als 40 Jahre ist: Erstens wird die Hinterbliebenenrente von heute 60 Prozent auf 55 Prozent reduziert. Für jedes Kind war ursprünglich ein Zuschlag in Höhe eines Entgeltpunktes (derzeit rund 48 DM pro Monat) vorgesehen.

Im Vermittlungsausschuss konnte sich die Union zwar mit der Forderung, diese Senkung der Witwen- und Witwerrente zurückzunehmen, nicht durchsetzen; es wurde jedoch die Vereinbarung getroffen, das – zustimmungsfreie – Altersvermögensergänzungsgesetz dahingehend zu ändern, dass für das erste Kind ein zusätzlicher Entgeltpunkt angerechnet wird. Diese Absprache wurde mit dem Gesetz zur Verbesserung des Hinterbliebenenrechts, das am 18. Mai 2001 in erster Lesung im Deutschen Bundestag behandelt und am 1. Juni 2001 beschlossen wurde, umgesetzt. Da diese Änderungen lediglich für jüngere Versicherte gelten, bauen sich die zusätzlichen Ausgaben der Rentenversicherungsträger erst nach und nach auf; im Jahr 2030 betragen sie rund 800 Millionen DM.

Zweitens sollten ursprünglich die Freibeträge bei der Anrechnung eigener Einkünfte eingefroren werden. Derzeit wirkt sich eigenes Erwerbs- und Erwerbsersatz Einkommen mindernd auf die Hinterbliebenenrente aus, wenn es die Freibeträge (rund 1.280 DM West, 1.115 DM Ost, zusätzlich je Kind 272 DM West, 236 DM Ost) übersteigt. Der den Freibetrag übersteigende Teil wird zu 40 Prozent auf die Witwen- bzw. Witwerrente angerechnet. Bislang wurden die Freibeträge jährlich angepasst. Wird darauf verzichtet, vermindert sich der anrechnungsfreie Teil der eigenen Einkünfte Schritt für Schritt, und die Hinterbliebenenversorgung wird damit langfristig abgeschafft. Im Vermittlungsausschuss drängte die Union daher auf eine Rücknahme dieses massiven Einschnitts und hatte damit Erfolg; die Freibeträge bleiben auf Dauer dynami-

siert. Die dadurch verursachten Mehraufwendungen für die Rentenversicherung betragen im Jahr 2030 rund 2,5 Milliarden DM.

Drittens werden künftig nicht nur Erwerbs- und Erwerbserstatzeinkommen, sondern alle Einkünfte berücksichtigt. Ausnahme: Einkünfte aus staatlich geförderter Altersvorsorge. Damit mindern darüber hinausgehende Vorsorgeleistungen, zum Beispiel eine weitere Lebensversicherung, den Anspruch auf Witwen- bzw. Witwerrente. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Menschen dazu bewegt werden sollen, mehr für ihre private Vorsorge zu tun, ist diese Maßnahme völlig kontraproduktiv, da derjenige bestraft wird, der über das staatlich geförderte Maß hinaus Vorsorge betreibt. Gleichwohl beharrte Rot-Grün auf diesem Einschnitt.

Alternativ zu dieser sogenannten abgeleiteten Sicherung können die Eheleute auch ein Rentensplitting wählen. Dabei werden die während der Ehe erworbenen Anwartschaften hälftig geteilt. Ein darüber hinaus gehender Anspruch auf Hinterbliebenenrente besteht nicht. Problematisch ist dabei, dass die beiden Modelle unterschiedliche Wirkungen haben, je nachdem, welcher Ehepartner zuerst stirbt. Eine solche Entscheidung kann den Menschen kaum zugemutet werden.

Bis zum Vermittlungsverfahren hatte Rot-Grün geplant, die Veränderungen bei den Frauenrenten kostenneutral zu gestalten. Das bedeutet, dass die Verbesserungen bei der eigenständigen Alterssicherung von Frauen durch die Verschlechterungen bei der Hinterbliebenenrente finanziert werden sollten. Auf wundersame Weise führen die im Vermittlungsausschuss ausgehandelten Verbesserungen – genauer gesagt: die Rücknahme eines Teils der Verschlechterungen – jedoch zu keinen steigenden Beiträgen; Arbeitsminister Riester hat lediglich seine Berechnungsgrundlagen korrigiert. Nun wird statt mit 100.000 Zuwanderern plötzlich mit 200.000 Zuwanderern jährlich und mit entsprechend höheren Beitragseinnahmen gerechnet, die die zusätzlichen Ausgaben bei der Witwen- und Witwerrente nicht nur ausgleichen, sondern sogar zu einem für 2030 prognostizierten Beitragssatz von nur noch 21,8 Prozent führen.

5. Zusätzliche private Vorsorge

Die Vorschriften für die Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge sind kompliziert und unpraktikabel; es müssen elf Bedingungen erfüllt sein, um gefördert zu werden. Um dies zu prüfen, wird eine Zertifizierungsbehörde innerhalb des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen eingerichtet. Hinzu

soll ein Zulagenamt kommen, dass zur Prüfung der Zulagenanträge eingerichtet wird. Schließlich bedarf es ca. 400 zusätzlicher Beamter in der Finanzverwaltung der Länder.

Der bürokratische Aufwand ist auch für die Anbieter und die Anleger groß: Die Kapitalanlagegesellschaft bzw. der Finanzdienstleister muss zunächst die (gebührenpflichtige) Zertifizierung bei der zuständigen Stelle beantragen. Hat sich der Sparer für eine bestimmte Anlageform entschieden, muss der Anbieter ihn vor Vertragsabschluss über die Abschluss- und Vertriebskosten, die Verwaltungskosten sowie die Kosten beim Wechsel zu einem anderen Anbieter oder einem anderen Anlageprodukt informieren. Danach erhält der Sparer einen Zulagenantrag, auf dessen Grundlage der Zuschuss gewährt wird, sowie die Anlage AV, die er zusammen mit seiner Steuererklärung beim Finanzamt einreichen muss. Zusätzlich muss der Anbieter dem Anleger jährlich eine Bescheinigung erteilen, in dem die im Beitragsjahr geleisteten Beiträge und die sogenannten Ermittlungs- und Berechnungsergebnisse sowie die Summe der gesamten gutgeschriebenen Zulagen, der gesamten geleisteten Beiträge und den Vermögensstand aufgeführt sind. Sollte der Sparer zu einem anderen Anlageprodukt wechseln, kommen weitere Formalitäten hinzu. Bei Erreichen des 65. Lebensjahres muss eine Freigabe beantragt werden; besondere Formalien müssen erfüllt werden, wenn Wohneigentum gebildet und dazu dem Altersvorsorgevertrag Kapital entnommen wird.

Bereits bestehende Versicherungsverträge erfüllen in der Regel die Förderbedingungen nicht. Sie können allenfalls ruhend gestellt oder aber auf förderfähige Altersvorsorgeverträge umgestellt werden. Hier werden neue Provisionen bzw. Abschlussgebühren fällig, wenn sich der Leistungsumfang erhöht. Versicherungsexperten weisen zudem darauf hin, dass insbesondere wenn die Verträge schon länger bestehen, sich eine Umstellung nachteilig auswirken kann; zudem könnte es zu steuerlichen Einbußen kommen.

Daneben weist die Förderung eine soziale Schieflage auf: Beispielsweise erhält eine Verkäuferin mit einem Einkommen von 3.000 DM ab 2008 eine Zulage von 25 DM monatlich. Ihr Chef mit einem Einkommen von mehr als 8.000 DM kann dagegen mit einem Steuervorteil von über 130 DM monatlich rechnen. Das ist ungerecht und fördert gerade diejenigen am wenigsten, die am meisten auf staatliche Unterstützung bei der privaten Altersvorsorge angewiesen sind.

Dieser Effekt wird dadurch verschärft, dass die steuerliche Förderung dynamisch ist, da die Beitragsbemessungsgrenze jährlich angepasst wird, während für die Zulagen für Geringverdiener keine Dynamisierung vorgesehen ist. Da-

mit werden die Zulagen nach und nach entwertet. Zudem sind die Zulagen mit anfänglich monatlich knapp 6,30 DM Grundzulage und 7,60 DM Kinderkomponente zu gering. Es wird befürchtet, dass viele wegen dieser geringen Beträge nicht zusätzlich privat vorsorgen werden und Rot-Grün dies zum Grund nimmt, die private Vorsorge doch noch verpflichtend zu machen.

6. Einbeziehung von Wohneigentum in die Förderung der privaten Vorsorge

Obwohl privates Wohneigentum für viele Menschen der geradezu klassische Weg der privaten Altersvorsorge darstellt, weigerte sich Rot-Grün bis in die Verhandlungen des Vermittlungsausschusses hinein, dieses in die Förderung einzubeziehen. Denkbar war bis zu diesem Zeitpunkt allenfalls das Modell, das Wohneigentum im Alter einer Bank zu überschreiben und als Gegenleistung eine lebenslange Rente zu erhalten.

Die Einbeziehung von Wohneigentum in die zusätzliche private Vorsorge wurde in der Debatte über das Altersvermögensgesetz und anschließend im Vermittlungsausschuss mit am heftigsten diskutiert. Im Vermittlungsverfahren wurden mehrere Modelle vorgelegt: Nordrhein-Westfalen schlug ein Modell vor, bei dem der Anleger mit dem Abschluss eines Altersvorsorgevertrages gleichzeitig das Recht erwirbt, beim Anbieter ein zinsgünstiges Darlehen für den Erwerb eines selbstgenutzten Eigenheims aufzunehmen. Das Darlehen sollte nicht auf den angesparten Betrag beschränkt sein. Die Darlehenstilgung sollte nach den im Kreditgeschäft üblichen Regelungen ausgestaltet sein; im Alter sollten auch die laufenden Rentenzahlungen zur Tilgung verwendet werden dürfen. Die aus dem Altersvorsorgevertrag erzielte Rente sollte mit dem vollen Betrag versteuert werden.

Baden-Württemberg schlug eine zusätzliche Förderung von Wohneigentum außerhalb des Altersvermögensgesetzes auf dem Wege einer Verbesserung der Wohnungsbauprämie vor: Der Prämienatz sollte von 10 auf 20 Prozent erhöht, eine Kinderkomponente von jeweils 5 Prozent für das erste und zweite Kind eingeführt, die Förderhöchstbeträge auf 2.000 DM/4.000 DM für Ledige/Verheiratete verdoppelt und die Einkommensgrenzen von derzeit 50.000DM/100.000 DM abgeschafft werden.

Das rheinland-pfälzische Modell sah die Möglichkeit einer förderungsunschädlichen Übertragung des der Altersvorsorge gewidmeten Kapitals von anderen Anlageformen auf den Erwerb einer – selbstgenutzten oder vermieteten – Immobilie vor. Das Altersvorsorgekapital sollte durch ein Grundpfandrecht gesi-

chert werden, das eine staatliche Förderstelle als Treuhänder für den Grundstückseigentümer hält. Beiträge zur Tilgung von Kapitalmarktdarlehen sollten ebenfalls gefördert werden können. Der der Altersvorsorge gewidmete Kapitalstock zuzüglich fiktiver Kapitalerträge sollten nachgelagert besteuert werden.

Bündnis 90/Die Grünen schlugen das Entnahmemodell vor, das dem Vorschlag von Rheinland-Pfalz ähnelt. Allerdings sollte lediglich selbstgenutztes Wohneigentum gefördert und Tilgungsbeträge nicht begünstigt werden. Bei der Entnahme sollte die Besteuerung nach der sogenannten Fünftelungsmethode besteuert werden: Die entnommenen Beträge werden verwaltungstechnisch auf fünf Jahre verteilt und mit dem persönlichen Steuersatz besteuert.

Der Vermittlungsausschuss einigte sich schließlich auf das sogenannte modifizierte Entnahmemodell bzw. Zwischenentnahmemodell. Dieses ermöglicht dem Anleger, einen Betrag von mindestens 10.000 Euro und höchstens 50.000 Euro förderungsunschädlich der privaten Anlage zu entnehmen, sofern damit unmittelbar selbstgenutztes inländisches Wohneigentum erworben oder geschaffen wird. Der Anleger muss diesen Betrag (ohne Zinsen) in monatlichen, gleichbleibenden Raten bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres in einen Altersvorsorgevertrag zurückzahlen, der die Förderanforderungen für die private Vorsorge erfüllt. Für diesen Rückzahlungsbetrag erhält der Anleger keine erneute Förderung.

Wird die Immobilie verkauft oder vermietet, muss er den noch nicht zurückgezahlten Restbetrag innerhalb eines Jahres in ein Ersatzobjekt investieren oder in einen zertifizierten Altersvorsorgevertrag einzahlen. Geschieht dies nicht, so muss die Förderung – analog zur schädlichen Verwendung bei anderen Formen der privaten Altersvorsorge – zurückgezahlt und zusätzlich der nicht zurückgezahlte Restbetrag für den Zeitraum zwischen Entnahme und schädlicher Verwendung mit 5 Prozent fiktiv verzinst werden, die dann der Besteuerung unterworfen werden. Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung bauen sich die Kosten des Modells über einen langen Zeitraum auf und erreichen ab dem 23. Entstehungsjahr 900 Millionen DM p.a.

Diese Kompromisslösung birgt eine Reihe von Nachteilen. Die Bildung von Wohneigentum wird de facto nicht als Form der Altersvorsorge betrachtet. Der Anleger muss den entnommenen Betrag zurückzahlen und in einem zertifizierten Vorsorgevertrag anlegen. Lediglich für den Zeitraum zwischen Entnahme und vollständiger Rückzahlung wird das Wohneigentum als hilfsweise Anla-

geform akzeptiert. Diese Sichtweise ist realitätsfern und entspricht nicht den Bedürfnissen der Bürger.

Zudem werden die Anleger doppelt belastet, da sie einerseits den Bankkredit tilgen und andererseits das entnommene Eigenkapital in einen zertifizierten Vorsorgevertrag zurückzahlen müssen. Das angesparte Kapital verliert damit als Eigenkapital an Bedeutung und wird faktisch zu Fremdkapital. Insbesondere für Bezieher geringer und mittlerer Einkommen dürfte diese Doppelbelastung nicht tragbar sein. Auch wird die Rendite der privaten Vorsorge deutlich gemindert: Da die Entnahme üblicherweise in einer frühen Ansparphase erfolgt, können die Sparer den Zinseszinsseffekt, der bei längeren Ansparphasen gerade für die Beträge, die in den Anfangsjahren entrichtet worden sind, nicht nutzen.

Der Bundesverband Deutscher Investmentgesellschaften hat hierzu Beispielrechnungen durchgeführt: Ein 30-jähriger, der monatlich 100 Euro einzahlt und mit 45 Jahren ein Kapital von 10.000 Euro entnimmt, erreicht bei einer durchschnittlichen Verzinsung von 8 Prozent ein Versorgungsniveau, das um 21,7 Prozent geringer ist als ohne Entnahme (1.281 DM gegenüber 1.635 DM); bei einer 10 Prozent ist das Versorgungsniveau um 22,6 Prozent niedriger (2.012 DM gegenüber 2.598 DM). Zahlt der 30-jährige monatlich 150 Euro und entnimmt mit 45 Jahren ein Kapital von 50.000 Euro, liegt das Versorgungsniveau bei einer durchschnittlichen Verzinsung von 8 Prozent um 72,2 Prozent (686 DM gegenüber 2.466 DM) und bei einer durchschnittlichen Verzinsung von 10 Prozent um 65,4 Prozent (1.348 DM gegenüber 3.897 DM) niedriger. Der Bundesverband kommt damit zu dem Ergebnis, dass diejenigen, die sich für eine Entnahme entschließen, nicht nur ein wesentlich geringeres Versorgungsniveau haben, sondern darüber hinaus zusätzlich zu den regelmäßigen monatlichen Einzahlungen den entnommenen Betrag über monatliche Raten bis zum 65. Lebensjahr wieder zurückzahlen müssen.

Der Mindestentnahmebetrag ist insbesondere für Geringverdiener zu hoch. Bei einem Sparbetrag von 100 DM monatlich ist eine Anspardauer von 15 Jahren notwendig, um Kapital aus dem Vorsorgevertrag entnehmen zu können. Hinzu kommt, dass Bausparverträge nicht in das Modell einbezogen werden sollen. Für mittlere und ältere Jahrgänge dürfte das Modell überhaupt nicht geeignet sein, da diese keine Möglichkeit haben, ausreichend Kapital in einem zertifizierten Vorsorgevertrag anzusparen.

Schließlich erscheint der Verwaltungsaufwand unverhältnismäßig hoch, da sowohl die Entnahme als auch die regelmäßige Rückzahlung sowie die ordnungsgemäße Verwendung permanent überprüft werden müssen. Die Anbie-

ter von Vorsorgeverträgen werden durch umfangreiche Prüf- und Berichtspflichten stark belastet. Im Falle der schädlichen Verwendung kommt weiterer bürokratischer Aufwand durch Einbehaltung der entsprechenden Beträge, Unterstellung einer fiktiven Verzinsung und dessen Besteuerung hinzu.

7. Bedarfsorientierte Grundsicherung

Neben den Sozialämtern werden kommunale Grundsicherungsämter geschaffen. Personen, die das 65. Lebensjahr vollendet haben oder dauerhaft erwerbsunfähig sind, erhalten eine bedarfsorientierte Grundsicherung in Höhe der Sozialhilfe. Allerdings wird auf den Rückgriff auf unterhaltspflichtige Kinder und Eltern weitestgehend verzichtet. Zudem wird die staatlich geförderte private Vorsorge nicht als Vermögen eingerechnet.

Im dem ursprünglichen Gesetz war ein vollständiger Verzicht auf den Rückgriff gegenüber unterhaltspflichtigen Kindern und Eltern vorgesehen. Damit hätte auch die Mutter eines (Einkommens-)Millionärs Anspruch auf Grundsicherung gehabt. Diese soziale Schieflage wurde von der Union massiv kritisiert. Im Vermittlungsverfahren wurde das Gesetz deshalb dahingehend geändert, dass bei denjenigen Kindern und Eltern, die ein Einkommen von mindestens 100.000 Euro – immerhin knapp 200.000 DM – haben, der Rückgriff auch weiterhin möglich ist.

Dennoch: Durch den weitestgehenden Verzicht auf Rückgriff werden der Familienzusammenhalt geschwächt und Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet. Die Grundsätze der Nachrangigkeit der Sozialhilfe und der Selbsthilfe vor staatlicher Hilfe werden durchbrochen. Auch die Ausnahmeregelungen sind wirklichkeitsfremd: So ist der Anspruch auf die Grundsicherung dann ausgeschlossen, wenn sie „in den letzten zehn Jahren ihre Bedürftigkeit vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt haben“. Anders gewendet: Hat die Mutter ihr Vermögen auf Weltreisen ausgegeben, muss das Kind Unterhalt leisten; hat sie hingegen Vorsorge getroffen, wenn auch in geringem Maße, ist das Kind nicht unterhaltspflichtig – selbst dann, wenn es über vergleichsweise großes Einkommen verfügt. Das hat nichts mit Gerechtigkeit zu tun.

Ebenso ungerecht ist es, dass eine Verkäuferin mit einem Bruttoeinkommen von 2.500 DM, die ein Leben lang gearbeitet und Beiträge gezahlt hat, im Alter die gleiche Versorgung hat wie derjenige, der gar nicht oder "schwarz" gearbeitet hat. Es gilt dann das Prinzip: Wer vorsorgt, wird versorgt, wer nicht vorsorgt, wird auch versorgt. Das ist aus Sicht der Union nicht akzeptabel.

Rot-Grün hatte ursprünglich vorgesehen, dass der Bund 600 Millionen DM pro Jahr den Kommunen erstattet; im Vermittlungsverfahren wurde dieser Betrag auf 800 Millionen DM erhöht. Aber auch damit dürften die entstehenden Kosten kaum zu decken sein. Rot-Grün argumentierte, dass eine vollständige Erstattung der anfallenden Kosten nicht in Frage komme, weil die Kommunen durch die neue Grundsicherung Einsparungen bei der Sozialhilfe hätten. Allerdings: Nur 1,3 Prozent der Rentner erhalten zusätzliche Sozialhilfe; die Einsparungen dürften mithin vergleichsweise gering sein.

Dieser Anteil bzw. der Anteil der Rentner, die künftig die Grundsicherung erhalten, dürfte sich in den kommenden Jahren jedoch massiv erhöhen: Zum einen kommen auch diejenigen in den Genuss einer Grundsicherung, die bislang aufgrund des Unterhaltsrückgriffs keinen Anspruch auf Sozialhilfe hatten. Zweitens werden immer mehr Menschen durch die Senkung des Rentenniveaus auf staatliche Hilfe angewiesen sein. Und schließlich hatte Rot-Grün 1999 die Bemessungsgrundlage der Beiträge, die der Bund für Empfänger von Arbeitslosenhilfe leistet, deutlich gesenkt, so dass diese Bevölkerungsgruppe im Alter geringere Rentenansprüche und damit höhere Grundsicherungsansprüche haben wird.

8. Rentenabschläge bei 45 Versicherungsjahren

Wie schon in ihrem gemeinsamen Programm zur Bundestagswahl 1998 haben sich CDU und CSU auch im Rahmen der Konsensgespräche mit der Bundesregierung dafür eingesetzt, dass Versicherten, die 45 Arbeitsjahre zurückgelegt haben, ein abschlagsfreier vorzeitiger Renteneintritt ermöglicht werden sollte. Die abschlagsfreie Rente belohnt die lang andauernde Zugehörigkeit zum Rentenversicherungssystem. Zudem korrespondiert sie mit dem Prinzip der Beitragsäquivalenz, da der Wert der Beitragsleistung nicht nur von der Höhe, sondern auch von der Dauer der Einlage in das System abhängt. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass eine weitere Arbeitsleistung über die 45 Jahre hinaus schon aufgrund der Verschleißerscheinungen, mit denen bei bestimmten Tätigkeiten nach 45 Arbeitsjahren zu rechnen ist, nicht mehr abverlangt werden können. Die gesetzlichen Altersgrenzen und damit verbunden die Wartezeiten tragen diesem Gedanken nicht oder nur unzureichend Rechnung. Rot-Grün hat es jedoch abgelehnt, dies in ihrem Rentenreformgesetz zu berücksichtigen.

IV. Nach der Reform ist vor der Reform

Die Reform wird keine dauerhafte Lösung sein. Zum einen sind aufgrund des anstehenden Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zur Besteuerung von Alterseinkünften sowie der aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Berücksichtigung der Erziehungsleistung in den Zweigen der Sozialversicherung Anpassungen wohl unvermeidlich. Zum anderen weist die Reform – wie geschildert – gravierende Mängel auf, die nur durch umfassende Nachbesserungen ausgeräumt werden können. Aber auch Fragen beispielsweise nach der Lebensarbeitszeit, der Definition des Versichertenkreises oder europarechtliche Entwicklungen werden die Debatte nicht verstummen lassen. Auch die geistigen Väter (und Mütter) der gesetzlichen Rentenversicherung werden nicht erwartet haben, dass ihr Modell für alle Zeit unverändert Bestand haben wird. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass das System der Alterssicherung in Deutschland veränderungsfähig ist und an sich ändernde gesellschaftliche, wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen angepasst werden kann. Diese Flexibilität wird es wohl auch in Zukunft beweisen müssen.

CHRONOLOGIE DER RENTENREFORM

Michael Krüger

	Grundlage	Ziele und Politische Entscheidungen
Oktober 1997	<p>Gesetz der Regierung Helmut Kohl zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung vom 16.12.1997 (Rentenreformgesetz 1999)</p> <p>Inkrafttreten: 1.1.1999</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Anpassung des Rentensystems an sich verändernde demographische Rahmenbedingungen. ◆ Stärkung der Beitragsgerechtigkeit durch sachgerechte Verteilung der Arbeitsmarktrisiken zwischen Rentenversicherung und Bundesanstalt sowie Reduzierung des Beitragssatzes zu Lasten von Bundeszuschüssen ◆ Einführung eines demographischen Faktors in die Rentenformel zur Berücksichtigung der Veränderung der durchschnittlichen Lebenserwartung und zur gleichmäßigen Verteilung der Belastungen auf Aktive und Rentner ◆ Einführung einer Sicherungsklausel zur Verhinderung von negativen Rentenanpassungen und dem Erhalt eines Netto-Rentenniveaus von mindestens 64 % ◆ Neuordnung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit mit Wirkung zum 1.1.2000 <ul style="list-style-type: none"> • Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten werden durch eine zweistufige Erwerbsminderungsrente ersetzt • Erwerbsminderungsrenten werden grundsätzlich nur noch als Zeitrenten gewährt, Renten wegen Berufsunfähigkeit entfallen

- Zur Verringerung der Rentenzahlung wird ein sog. Zugangsfaktor in Abhängigkeit vom Alter bei vorzeitigem Rentenbeginn eingeführt
- Teilweiser Ausgleich des Rentenabschlags durch Verlängerung von Zurechnungszeiten
- ◆ Stufenweise **Anhebung der Altersgrenze für Schwerbehinderte**
- ◆ **Langfristige Abschaffung der vorzeitigen Inanspruchnahme von**
 - **Altersrente wegen Arbeitslosigkeit** und
 - **Altersrente für Frauen**

(Anhebung der bisherigen Altersgrenze auf die Regelaltersgrenze 65)
- ◆ Stufenweise Anhebung der Bewertung von Kindererziehungszeiten von 75 % auf 100 % des Durchschnittsentgelts
- ◆ Erhöhung des jährlichen Bundeszuschusses zur Reduzierung des Beitragssatzes um jeweils einen Prozentpunkt (Gegenfinanzierung durch Gesetz vom 19.12.1997).

Anmerkung:

In der folgenden Legislaturperiode sollte an einer Fortentwicklung der Alterssicherung gearbeitet werden. Hierzu wurde die Reform der Hinterbliebenenrente wie auch die Verbesserung der

		Rahmenbedingungen für die betriebliche Altersversorgung und die Förderung des Aufbaus ergänzender Vorsorgemaßnahmen gezählt
Dezember 1997	<p>Gesetz der Regierung Helmut Kohl zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung vom 19.12.1997</p> <p>Inkrafttreten: 1.4.1998</p>	<p>Gerechtere Aufteilung der Finanzierungslasten der gesetzlichen Rentenversicherung zwischen Steuer- und Beitragszahlern.</p> <p>Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt zur Gegenfinanzierung des zusätzlichen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung.</p>
Februar 1998	<p>Entschließungsanträge der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP im Bundestag</p>	<p>Nach Verabschiedung des dritten Finanzmarktförderungsgesetzes wurden ergänzend folgende Themen aufgegriffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Einbindung von Pensionsfonds in die betriebliche Altersversorgung ◆ Nachgelagerte Besteuerung aller Alterssicherungssysteme ◆ Vorschläge zur Neuordnung der betrieblichen Altersversorgung und privaten Altersvorsorge ◆ Ein Gesetzentwurf sollte nach der Bundestagswahl vorgelegt werden <p>Ein Arbeitskreis Pensionsfonds unter Leitung von Prof. Gerke, Universität Erlangen-Nürnberg, wurde durch das BMF eingesetzt</p>

<p>April 1998</p>	<p>SPD-Wahlprogramm für die Bundestagswahl 1998 (Beschluss des SPD-Parteitages am 17.4.1998 in Leipzig)</p>	<p>Erneute Strukturreform zur Korrektur der Rentenpolitik unmittelbar nach der Wahl.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Anpassung an die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (Demographie, Erwerbsleben und Familie) ◆ Gerechtigkeit zwischen den Generationen ◆ Stabilisierung der Beiträge durch <ul style="list-style-type: none"> • Entlastung der Rentenkasse von versicherungsfremden Leistungen • Erweiterung des Versichertenkreises durch Einbeziehung von Scheinselbständigen, nicht versicherte Selbständigen und geringfügig Beschäftigten • Verlängerung der Lebensarbeitszeit • Einführung von Vorsorgefonds für einen befristeten Zeitraum zur Ergänzung des bestehenden Um lageverfahrens ◆ Sicherung eines angemessenen Lebensstandards durch eine zusätzliche (vierte) Säule, der stärkeren Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital und am Gewinn der Unternehmen
--------------------------	---	---

<p>Oktober 1998</p>	<p>Koalitionsvereinbarung SPD/Grüne vom 20.10.1998</p>	<p>Festlegung der grundlegenden Inhalte und Schritte zur Neustrukturierung der Alterssicherung</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Aussetzung der Rentenniveausenkungen durch den Demographischen Faktor und der Änderungen bei den Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit bis zum Inkrafttreten einer neuen Rentenstrukturreform, längstens bis zum 31.12.2000 ◆ Aufbau der Alterssicherung auf vier Säulen, der gesetzlichen Rentenversicherung als wichtigste Säule, Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Vorsorge sowie den Aufbau einer neuen Säule, der stärkeren Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital und am Gewinn der Unternehmen ◆ Eigenständige Alterssicherung der Frau ◆ Vorsorgemaßnahmen für den demographischen Wandel (z. B. ergänzendes Kapitaldeckungsverfahren)
<p>Dezember 1998</p>	<p>Gesetz der Regierung Gerhard Schröder zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19.12.1998 (Rentenkorrekturgesetz) Inkrafttreten: 1.1.1999</p>	<p>Aussetzung einiger Regelungen des Rentenreformgesetzes 1999 bis zur Verabschiedung einer neuen Reform. Im einzelnen werden ausgesetzt</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ der demographische Faktor für die Jahre 1999 und 2000 ◆ die Neuordnung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit bis Ende 2000 ◆ die Anhebung der Altersgrenze für Schwerbehinderte

<p>März 1999</p>	<p>Gesetz der Regierung Gerhard Schröder zum Einstieg in die ökologische Steuerreform vom 24.3.1999</p> <p>Inkrafttreten: 1.4.1999</p>	<p>Dauerhafte Stabilisierung der Beiträge für die gesetzliche Rentenversicherung durch eine Verteuerung des Energieverbrauchs.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Erhöhung der Mineralölsteuer auf Kraftstoffe, Heizöl und Gas ◆ Einführung einer Stromsteuer <p><u>Anmerkung</u></p> <p>Ohne die zusätzlichen Einnahmen aus der Ökosteuern hätte der Beitragssatz für die gesetzliche Rentenversicherung im Jahr 2001 um 1,3 Prozentpunkte höher gelegen (geschätzte Einnahmen 2000: etwa 17,4 Milliarden Mark).</p>
<p>März 1999</p>	<p>Gesetz der Regierung Gerhard Schröder zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vom 24.3.1999</p> <p>Inkrafttreten: 1.4.1999</p>	<p>Verbreiterung der Beitragszahlerbasis für die gesetzliche Rentenversicherung</p> <p>Einbeziehung der geringfügig Beschäftigten wie folgt:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Die Geringfügigkeitsgrenze wird dauerhaft auf monatlich DM 630 festgeschrieben ◆ Der Arbeitgeber hat an die Rentenversicherung Beiträge in Höhe von 12 % des Arbeitsverdienstes zu zahlen ◆ Aus den gezahlten pauschalen Beiträgen entstehen eigenständige Rentenansprüche, die durch freiwillige Beitragszahlungen des Arbeitnehmers ergänzt werden können

<p>Juni 1999</p>	<p>Eckpunktepapier der Bundesregierung Gerhard Schröder zur Rentenstrukturreform vom 23.6.1999</p>	<p>Konkretisierung der Positionen der Koalition zur Rentenstrukturreform</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Rentenanpassung für die Jahre 2000 und 2001 entsprechend der Inflationsrate ◆ Sicherung eines Rentenniveaus von dauerhaft rund 67 % ◆ Neuordnung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit ◆ Einführung einer bedarfsabhängigen Mindestsicherung, bei der niedrige Renten zur Vermeidung von Armut im Alter und bei dauerhafter Erwerbsunfähigkeit aus Steuermitteln auf Sozialhilfeniveau aufgestockt werden sollen ◆ Eigenständige Alterssicherung der Frauen mit individuellen Wahlmöglichkeiten ◆ Erleichterung des Aufbaus einer ergänzenden kapitalgedeckten Zusatzversicherung auf freiwilliger Basis mit individuellen Eigentumsansprüchen; Tarifvertragliche Komponenten sollen an Bedeutung gewinnen
<p>Dezember 1999</p>	<p>Gesetz der Regierung Gerhard Schröder zur Sanierung des Bundeshaushalts vom 22.12.1999 (Haushaltssanierungsgesetz)</p>	<p>Begrenzung der Staatsverschuldung</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Abweichung von der Nettolohnanpassung in den Jahren 2000 und 2001 zugunsten einer Rentenanpassung in Höhe der Inflationsrate des Vorjahres ◆ Reduktion der vom Arbeitsamt gezahlten Beiträge zur Rentenversicherung für Bezieher von Arbeitslosenhilfe

<p>Dezember 1999 bis April 2000</p>	<p>Rentenkonsensgespräche der Regierungsparteien und CDU/CSU und FDP</p>	<p>Die Gestaltung einer parteienübergreifenden Rentenreform. SPD und Bündnis 90/Die Grünen konkretisieren folgende Punkte zum Eckpunktepapier:</p> <p>Förderung der privaten Altersvorsorge auf freiwilliger Basis für Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen (Prämie in Höhe von bis zu DM 250 p.a. bis zu einem Bruttoeinkommen von DM 60.000 p.a.)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Stärkung der Rolle der Tarifpartner als Kompensation für die gescheiterte Einführung der obligatorischen privaten Versicherung <p>Die CDU/CSU Fraktion setzt dem ein Zehn Punktepapier mit folgenden Schwerpunkten entgegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Deutlicher und rascher Aufbau der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung ◆ Zukunftsfähige und objektiv nachvollziehbare Anpassung der gesetzlichen Renten (Demographischer Faktor) ◆ Ablehnung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung ◆ Stärkere Berücksichtigung der Belange von Frauen, Familien und Kindern ◆ Zudem wird die Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die Reformüberlegungen bis 2030 (statt 2015) gefordert.
--	--	--

Mai 2000	Vorlage eines ersten Rentenkonzeptes der Regierung Gerhard Schröder am 31.05.2000	Modifikation des Reformkonzeptes der Regierung Gerhard Schröder unter Berücksichtigung der bisherigen Rentenkonsensgespräche Wesentliche Änderungen zum Eckpunktepapier: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Bedarfsorientierte Mindestsicherung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mehr geplant ◆ Senkung des Rentenniveaus auf 64 % im Jahr 2030 und gleichzeitig deutlicher Einstieg in die ergänzende Vorsorge (DM 19,5 Mrd. ab 2008) Berücksichtigung von Kinderkomponenten bei der Förderung der kapitalgedeckten Zusatzversorgung
Mai 2000	Rentenanpassungs-Verordnung der Regierung Gerhard Schröder vom 31.5.2000	Festsetzung der Rentenanpassung zum 1.7.2000 Die gesetzlichen Renten werden in Höhe der Inflationsrate des Jahres 1999 von 0,6 % angepasst.
September 2000	Vorlage eines Diskussionsentwurfs der Regierung Gerhard Schröder zum Rentenreformgesetz (Altersvermögensgesetz)	Langfristig angemessener und finanzierbarer Lebensstandard für die jüngere Generation durch Stabilisierung des Beitragsniveaus <ul style="list-style-type: none"> ◆ Änderung der Formel zur Rentenanpassung mit Wirkung vom 1.7.2001 (der Faktor für die Entwicklung der Bruttoeinkommen (BE) bleibt unverändert bestehen)

- Einführung eines neuen Nettofaktors in der Anpassungsformel für den neuen Rentenwert
- Der neue Nettofaktor wird ermittelt, indem ein Basiswert aus 100 % abzüglich des Altersvorsorgeanteils (AVA) und dem Beitragssatz in der Rentenversicherung (RVB) im Vorjahr durch den Basiswert aus 100 % abzüglich des Altersvorsorgeanteils und dem Beitragssatz in der Rentenversicherung im vorvergangenen Jahr geteilt wird
- Veränderungen im Steuerrecht und der Beiträge zur Arbeitslosen- bzw. Krankenversicherung werden im neuen Nettofaktor nicht mehr berücksichtigt
- ◆ Einführung eines **Ausgleichsfaktors** anstelle des demographischen Faktors zur stufenweisen Reduzierung des Rentenniveaus für Neurentner mit Rentenbeginn ab dem Jahr 2011

Anmerkung

Das Rentenniveau für Neurentner ab 2030 soll bei 64% liegen; nach Berechnungen des VDR ergibt sich jedoch auf der Grundlage der heutigen Rentenberechnungsmethode ein Netto-Rentenniveau von nur noch 61,1 %

- ◆ Förderung der eigenständigen Alterssicherung für Frauen
- Kindbezogene Höherbewertung von Beitragszeiten, indem die während der ersten 10 Lebensjahre des Kindes erzielten Entgelte auf 100 % des Durchschnittseinkommens aufgestockt werden
- Hinterbliebenenrente mit Kinderkomponente (Absenkung des Prozentsatzes für die Wit-

		<p>wen-/Witwerrente für Ehepaare unter 40 Jahre von 60 % auf 55 %; dynamischer Zuschlag von einem Entgeltpunkt pro Kind)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rentensplitting unter Ehegatten ◆ Entdynamisierung der Freibeträge für die Einkommensanrechnung bei Hinterbliebenenrenten und Einbeziehung aller Einkunftsarten bei der Berücksichtigung eigener Einkommen ◆ Förderung einer kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge <ul style="list-style-type: none"> • Die Beiträge werden mittels Zulagenzahlung bzw. Sonderausgabenabzug steuerlich gefördert • Nach einer stufenweisen Einführung ab dem Jahr 2002 ergibt sich im Jahr 2008 für Verheiratete eine jährliche Zulage von maximal DM 600 zzgl. DM 360 je Kind bzw. ein Sonderausgabenabzug (inkl. Zulage) von 4 % der beitragspflichtigen Einnahmen • Gefördert werden nur Anlageformen, die den umfassenden Anforderungskatalog des Gesetzes erfüllen (u. a. Sicherstellung einer lebenslangen Rentenzahlung und Garantie der eingezahlten Beiträge) • Einbeziehung der betrieblichen Durchführungswege der Direktversicherung und der Pensionskasse Voraussetzung: Zahlung aus individuell versteuerten und verbeitragten Einkommen
--	--	--

		<p>♦ Anpassungen im Bereich der betrieblichen Altersversorgung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung • Reduzierung der Unverfallbarkeitsfristen • Verursachungsgerechtere Abbildung der Pensionsrückstellungen
September 2000	Vorlage des BMF Hans Eichel zum Übergang auf die nachgelagerte Besteuerung	<p>Übergang auf die nachgelagerte Besteuerung für die Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung im Rahmen der aktuellen Rentenreformdiskussion</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ Ab 2003 sollen 65 % der Rentenbeiträge steuerfrei gestellt und dafür 65 % der gesetzlichen Rentenzahlungen der Steuerpflicht unterworfen werden ♦ Der steuerpflichtige Anteil soll im Anschluss von Jahr zu Jahr um ein bis zwei Prozentpunkte steigen, bis in der Endstufe die Beiträge vollständig steuerfrei sind und die Rentenzahlungen voll versteuert werden <p>Gleichzeitig soll ein zusätzlicher Rentenfreibetrag von DM 6.000 eingeführt werden</p>
November 2000	Gesetzentwurf der Regierung Gerhard Schröder zum Rentenreformgesetz	Der Entwurf entspricht inhaltlich dem Diskussionsentwurf aus dem September

<p>Dezember 2000</p>	<p>Gesetz der Regierung Gerhard Schröder zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit vom 20.12.2000</p> <p>Inkrafttreten : 1.1.2001</p>	<p>Vor Ablauf der Aussetzungsfrist gemäß Rentenkorrekturgesetz wurde die Neuordnung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in ein eigenes Gesetz eingebracht</p> <p>Das Gesetz sieht gegenüber dem Rentenreformgesetz 1999 folgende Änderungen vor:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Bewilligung der Erwerbsminderungsrenten nicht ausschließlich in Abhängigkeit vom Gesundheitszustand, sondern auch von den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes. Zum Ausgleich eines Teils des nunmehr weiterhin von der Rentenversicherung zu tragenden Arbeitsmarktrisikos erstattet die Bundesanstalt für Arbeit solange die Hälfte der Erwerbsminderungsrente, wie ein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht. <p><u>Anmerkung</u></p> <p>Die Regelungen des Rentenreformgesetzes 1999 blieben weitgehend bestehen und die Kostenbelastung der Rentenversicherung durch Arbeitslosigkeit bleibt nach Ansicht des VDR erhalten</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Weitergewährung eines Berufsunfähigkeitsschutzes für Versicherte, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits das 40. Lebensjahr vollendet haben. <p><u>Anmerkung</u></p> <p>Über einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren sind damit parallel zwei verschiedene Rechtslagen zu berücksichtigen</p>
---------------------------------	---	--

		<ul style="list-style-type: none"> ◆ Die Zeit zwischen 55 und 60 Jahren wird statt mit einem Drittel mit voller Zurechnungszeit abgerechnet ◆ Stufenweise Anhebung der Altersgrenze für Schwerbehinderte von Anfang 2001 bis Ende 2003 mit Einführung von Rentenabschlägen bis zu 10,8 % (d.h. wie für alle Erwerbstätigen). <p><u>Anmerkung</u></p> <p>Hier wurde eine umfassendere Vertrauensschutzregelung aufgenommen</p>
<p>Januar 2001</p>	<p>Gesetzentwurf der Regierung Schröder zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz/ Altersvermögensergänzungsgesetz)</p> <p>vom Bundestag am 26.01.2001 verabschiedet</p> <p>Inkrafttreten: 1.1.2002</p>	<p>Das Gesetz basiert auf dem Gesetzentwurf vom November 2000 und berücksichtigt die massive Kritik im Rahmen der öffentlichen Anhörung</p> <p>Das gesamte Gesetzesvorhaben wurde in zwei Gesetzespakete aufgespalten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ das zustimmungspflichtige Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz inkl. Neuaufnahme eines Gesetzes über die Zertifizierung von Altersvorsorgeverträgen und eines Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) und ◆ das zustimmungsfreie Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz) <p>Gegenüber dem ersten Diskussionsentwurf zum Rentenreformgesetz vom September 2000</p>

		<p>wurden im Altersvermögensergänzungsgesetz insbesondere folgende Punkte geändert:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Modifizierung der Rentenanpassungsformel um die Streichung des Ausgleichsfaktors zu kompensieren: <ul style="list-style-type: none"> • Nur noch 90 % des Bruttolohnanstiegs werden bei der Rentenanpassung berücksichtigt. <p style="margin-left: 40px;">Zusätzlich mindert die (pauschale) Sparleistung für die private Vorsorge den Nettolohn und damit die Berechnungsgrundlage.</p> • Gültig ab 2011; für die Zeit vom 1.7.2001 bis zum 1.7.2010 wird der Basiswert 90 durch den Basiswert 100 ersetzt , die private Altersvorsorge wird stufenweise berücksichtigt <ul style="list-style-type: none"> ◆ Die Bundesregierung verpflichtet sich, geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn das Netto-Rentenniveau nach Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 67 % unterschreitet. <p>Im Rahmen des Altersvermögensgesetzes wurden verändert:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Einführung einer Zertifizierungsbehörde für Anlageprodukte der kapitalgedeckten Altersvorsorge ◆ Verschiebung des Förderbeginns auf das Jahr 2002 und Veränderung der Anpassungsstufen ◆ Ausweitung des maximalen Umfangs der Förderung auf 4 % der Beitragsbemessungsgrenze
--	--	--

		<p>der gesetzlichen Rentenversicherung ab 2008 (vorher : individuelle beitragspflichtige Einnahmen des Steuerpflichtigen)</p> <p>Grundsätzliche Aufnahme von Immobilien in den Kreis förderungsberechtigter Anlageprodukte der kapitalgedeckten Altersvorsorge</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Einführung von Pensionsfonds und damit eines 5. Durchführungsweges in der betrieblichen Altersversorgung, prinzipielle Einbindung in die Förderung ◆ Begrenzung des individuellen Anspruchs des Arbeitnehmers auf Entgeltumwandlung auf 4 % der Beitragsbemessungsgrundlage; Tarifvorbehalt bei Anspruch auf Gehaltsumwandlung; Einführung der Sozialversicherungspflicht für Arbeitnehmerbeiträge zu allen Modellen einer Betriebsrente ab 2009
Februar 2001	<p>Abstimmung des Gesetzesentwurfs der Regierung Gerhard Schröder im Bundesrat am 16. Februar 2001</p>	<p>Verabschiedung des Altersvermögensergänzungsgesetzes.</p> <p>Anrufung des Vermittlungsausschusses wegen des zustimmungspflichtigen Altersvermögensgesetzes</p>
Mai 2001	<p>Verabschiedung des Altersvermögensgesetzes der Regierung Gerhard Schröder in Bundestag und Bundesrat am 11. Mai 2001</p> <p>Inkrafttreten: 1.1.2002</p>	<p>Gegenüber dem Entwurf vom Januar 2001 wurden aufgrund der Gespräche im Vermittlungsausschuss insbesondere folgende Punkte geändert:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Spezifizierung der Förderbedingungen für selbst bewohnte Immobilien (sog. modifiziertes Entnahmemodell) : Der Anleger kann künftig einen Betrag von mindestens 10.000 Euro und höchstens 50.000 Euro förderungsunschädlich seinem privaten Anlagekonto entnehmen, sofern damit unmittelbar selbstgenutztes inländisches Wohneigentum erworben oder geschaf-

	<p>fen wird. Der Anleger muss diesen Betrag in monatlichen, gleichbleibenden Raten bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres in einen Altersvorsorgevertrag zurückzahlen, der den Förderanforderungen für die private Vorsorge entspricht. Wird die Immobilie verkauft, muss entweder neues Wohneigentum gekauft oder mit dem Verkaufserlös das Vorsorgekonto wieder aufgefüllt werden. Geschieht dies nicht, ist die Förderung zurückzuzahlen. Zusätzlich werden Steuern auf die noch offene Darlehenssumme fällig</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Beschränkung der maximalen Förderung auf 2100 Euro ab 2008 ◆ Einrichtung einer zusätzlichen Stelle bei der Bundesanstalt für Arbeit zur Kontrolle der Zulagen ◆ Bei der bedarfsorientierten Grundsicherung war ein vollständiger Verzicht auf den Rückgriff gegenüber unterhaltspflichtigen Kindern und Eltern vorgesehen. Nunmehr ist der Rückgriff bei denjenigen Kindern und Eltern möglich, die ein Einkommen von mindestens 100.000 Euro haben ◆ Der Rückerstattungsbetrag des Bundes an die Länder bei der Grundsicherung wird von DM 600 Millionen auf DM 800 Millionen erhöht <p>Außerdem wird die Änderung des bereits verabschiedeten Altersvermögensergänzungsgesetzes bei der Hinterbliebenenversorgung verabredet.</p>
--	---

Juni 2001	Verabschiedung des Gesetzes zur Verbesserung des Hinterbliebenenrechts der Regierung Gerhard Schröder am 1. Juni 2001	Mit folgenden Änderungen wird das <i>Altersvermögensänderungsgesetz</i> verabschiedet: <ul style="list-style-type: none">• Anrechnung eines zusätzlichen Entgeltpunktes für das erste Kind bei der Witwen - und Witwerrente• Rücknahme des Einfrierens des Freibetrages bei der Anrechnung eigener Einkünfte; die Freibeträge bleiben auf Dauer dynamisiert
------------------	---	--

Die Autoren

Dr. Kerstin Leis

geb. 1964, Volkswirtin

Referentin für Alterssicherung und Sozialordnung der Bundesgeschäftsstelle der CDU Deutschlands

Michael Krüger

geb. 1964, Betriebswirt

Pension Manager im Gerling Pensionsmanagement, zeitweilige Mitarbeit im Team Soziale Marktwirtschaft der Konrad-Adenauer-Stiftung