

IWS-Studie: Sozialreformen seit 1989

Die Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung

von Kay Bourcarde

Reform der ...

Gesetzlichen Krankenversicherung (in Heft 1)

Gesetzlichen Rentenversicherung

Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (in Heft 3)

Gesetzlichen Pflegeversicherung (in Heft 4)

Steigende Beitragssätze zu den Sozialversicherungen gelten als Wachstumshemmnis. Aus diesem Grund hat die Politik in den letzten 16 Jahren große Anstrengungen unternommen, um die Beitragssätze zu senken oder zumindest zu stabilisieren. In der ersten Ausgabe begann diese Studie mit einer Untersuchung der Gesundheitsreformen. Was für die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) galt, gilt ebenso für die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV): Alleine die Reformen von 1989 bis heute waren so zahlreich, aufwendig und teilweise auch grundlegend, dass sie kaum mehr überblickt werden können. Es ist daher wenig verwunderlich, wenn nicht nur in den Medien, sondern oft auch in der Wissenschaft die jeweils aktuellen Reformen losgelöst von den vorangegangenen Änderungen diskutiert werden. Solche ausschnittsartigen Betrachtungen können jedoch immer nur „Momentaufnahmen“ sein. Ein Überblick hingegen wird erst möglich, wenn die unterschiedlichen und teilweise gegenläufigen Änderungen im GRV-Recht in einen Zusammenhang gestellt werden.

1 Beitragssatz

Im direkten Vergleich zu 1989 ist der Beitragssatz zur GRV nur mäßig gestiegen, nämlich von 18,7%¹ auf heute 19,5%.² Allerdings schwankte der Satz über die Zeit recht stark (siehe Grafik): Am niedrigsten lag er 1993 (17,5%),³ am höchsten in den Jahren 1997 und 1998 (20,3%).⁴ Die vergleichsweise starke Absenkung ab 1999 wurde unter anderem möglich durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses um Einnahmen aus der so genannten Öko-steuer.⁵

2 Rentenniveau und Rentenanpassung

Nicht nur der Beitragssatz, auch das Nettorentenniveau (siehe Kurzübersicht) schwankte in den letzten 16 Jahren. Am niedrigsten war es 1993 (67,0%), am höchsten 1997 (71,5%).⁶

An dem seit 1957 bestehenden Prinzip einer *dynamischen Rente* hielt der Gesetzgeber zwar grundsätzlich

fest, das Anpassungsverfahren wurde allerdings in rascher Abfolge mehrfach verändert.

2.1 Die Reformen der 90er Jahre

Während sich die Renten früher an den Bruttolöhnen orientiert hatten, erfolgte die Rentenanpassung von 1992 bis 2001 entsprechend der Entwicklung der Nettolöhne.⁷ Dies hatte zur Folge, dass die Renten „empfindlich“ wurden für steigende beziehungsweise sinkende Steuern oder Sozialabgaben. Erhöhten sich beispielsweise die Steuern, so verlangsamte sich infolge der Nettolohnanpassung der Anstieg der Renten. Ebenfalls seit 1992 werden die Renten entsprechend der *Rentenanpassungsformel* durch jährliche Rechtsverordnung erhöht anstatt wie zuvor jeweils durch ein Gesetz.⁸

1997 wurde mit dem Rentenreformgesetz 1999 (RRG 1999) beschlossen, die Rentenanpassungsformel um einen so genannten *demographischen Faktor* zu erweitern, der die

Kurzübersicht: Die Prinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)

Die GRV hat insbesondere die Aufgabe, ihre Versicherten im Alter, im Falle einer geminderten Erwerbsfähigkeit sowie unter Umständen deren Hinterbliebene zu versorgen.^I Versichert sind alle abhängig beschäftigten Arbeitnehmer und darüber hinaus einige Selbständige wie beispielsweise Hebammen, Künstler oder Handwerker sowie Bezieher von Arbeitslosen- und Krankengeld.^{II} Diese Personen haben nicht die freie Entscheidung, ob sie Mitglied sein möchten oder nicht, denn die GRV ist genauso wie alle anderen Sozialversicherungszweige eine Pflichtversicherung. Ihr Leistungsziel ist nicht nur ein Zuschuss zum Lebensunterhalt, sondern die komplette Absicherung im Alter; die Reformen der letzten Jahre werden allerdings voraussichtlich dazu führen, dass von einer solchen Lebensstandardsicherung künftig nicht mehr ausgegangen werden kann.

Wie hoch die individuelle Rente ausfällt, ist abhängig sowohl von der Dauer des Erwerbslebens und damit der Dauer der Einzahlung als auch von der Höhe des Einkommens und damit der Höhe der Rentenbeiträge (Äquivalenzprinzip).^{III} Als Normfall werden 45 Versicherungsjahre angenommen, während denen der Versicherte ein durchschnittliches Einkommen hatte. Dieser Standardrentner ist jedoch kein Durchschnittsrentner, denn die Versicherungsdauer ist im Schnitt deutlich kürzer. Wird die Standardrente ins Verhältnis zum durchschnittlichen Nettoeinkommen aller Versicherten gesetzt, ergibt dies das politisch bedeutsame Nettorentenniveau. Das Nettorentenniveau betrug bis Ende der 90er Jahre etwa 70%.^{IV} Damit sie nicht hinter dem allgemeinen Wohlstandsanstieg zurückbleiben, werden die Renten jährlich entsprechend der allgemeinen Lohnentwicklung angehoben. Man spricht daher von einer dynamischen Leistung.

Das Äquivalenzprinzip wird mehrfach von solidarischen Elementen durchbrochen. So werden unter bestimmten Bedingungen auch für Zeiten, in denen keine Beiträge gezahlt wurden, Rentenansprüche erworben. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn durch Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Berufsausbildung keine oder nur geringfügige Beiträge bezahlt werden konnten. Ebenso wirken Kindererziehungszeiten und die Pflege von Familienangehörigen rentensteigernd.^V

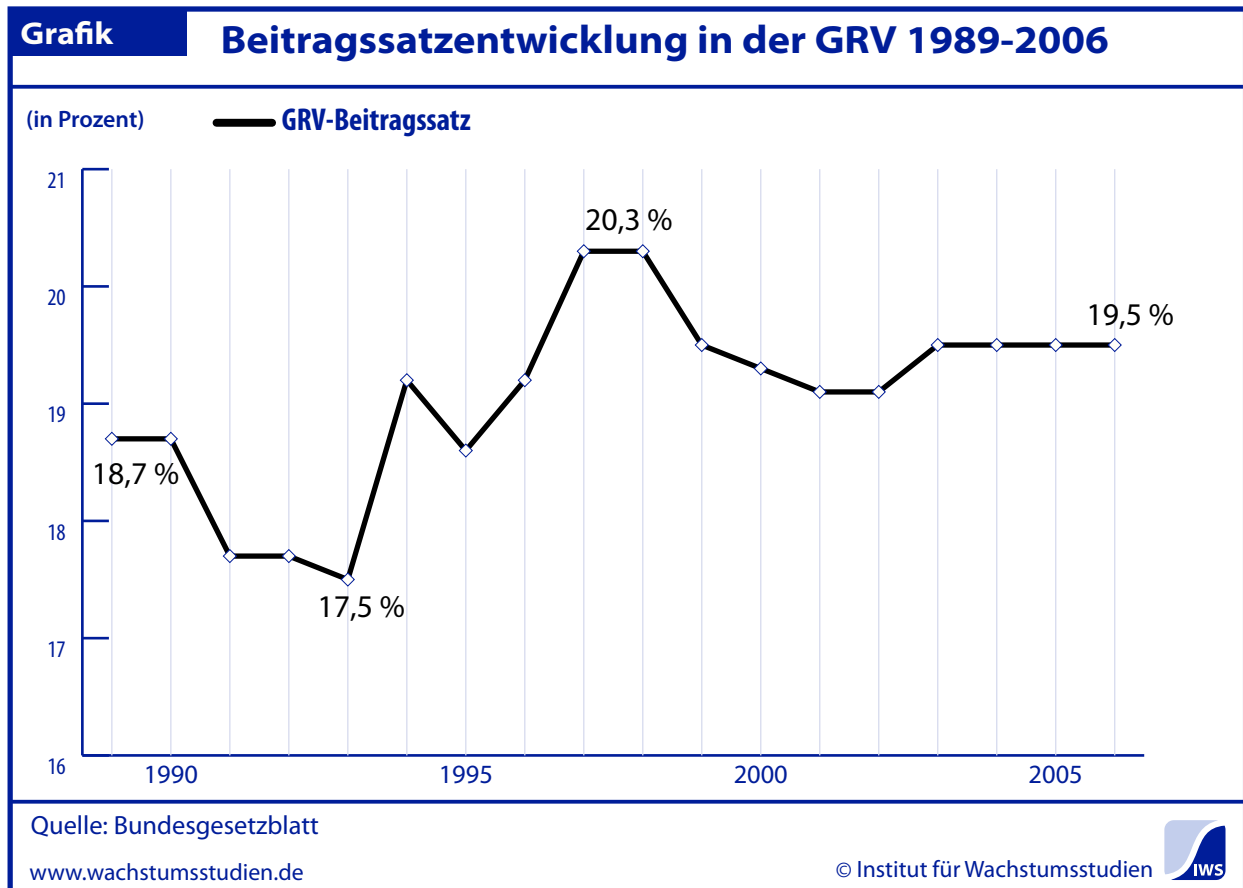
Die GRV hat derzeit insgesamt etwa 51,4 Mio. Mitglieder,^{VI} davon beziehen rund 16,3 Mio. eine Altersrente.^{VII} Die Ausgaben der GRV werden im Wesentlichen durch Mitgliedsbeiträge finanziert, die prozentual zum Bruttoeinkommen erhoben werden und die je zur Hälfte von Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu zahlen sind.^{VIII} Aktuell (2006) beträgt der Beitragssatz 19,5%.^{IX} Dabei ist das Einkommen der Versicherten nicht unbegrenzt beitragspflichtig, sondern nur bis zu einer Obergrenze, der Beitragsbemessungsgrenze. Die Beitragsbemessungsgrenze beträgt derzeit in Westdeutschland 5.250 Euro und in Ostdeutschland 4.400 Euro monatlich.^X Neben den Beiträgen existiert als zweite und zunehmend bedeutsame Einnahmequelle ein steuerfinanzierter Bundeszuschuss.^{XI}

Die Einnahmen der Rentenkassen werden nicht angespart, sondern unmittelbar zur Deckung laufender Rentenansprüche wieder ausgezahlt (Umlageverfahren). Aufgrund dieses Transfers von der Generation der Erwerbstätigen zu der Generation der Rentner wird auch von einem „Generationenvertrag“ gesprochen.^{XII} Die Versicherten erwerben dabei durch ihre Mitgliedsbeiträge einen verfassungsrechtlich geschützten Anspruch, später selbst eine Rente zu erhalten (Art. 14 GG).^{XIII} Rechtsgrundlage des Rentenversicherungsrechts ist das Sechste Sozialgesetzbuch (SGB VI).^{XIV}

steigende Lebenserwartung der jeweils 65jährigen folgendermaßen berücksichtigen sollte: Steigt deren Lebenserwartung im Vergleich zum Vorjahr um einen bestimmten Prozentsatz an, beispielsweise um 1%, so sollte dies der Faktor jeweils zur Hälfte berücksichtigen, das Rentenniveau also um 0,5% mindern. Der Demographiefaktor sollte hingegen nicht zur Anwendung kommen, wenn dadurch die Renten im Vergleich zum Vorjahr real gesenkt oder das Nettorentenniveau auf unter 64% fallen würde.⁹ Das RRG 1999 wurde allerdings nach dem Regierungswechsel

von 1998 noch vor seinem Inkrafttreten in weiten Teilen rückgängig gemacht beziehungsweise ausgesetzt. Davon betroffen war auch der Demographiefaktor, der zunächst für die Jahre 1999 und 2000 ausgesetzt wurde.¹⁰

1999 wurde beschlossen, dass die Rentenanpassung in den Jahren 2000 und 2001 ausnahmsweise nicht entsprechend der Rentenanpassungsformel, sondern nur entsprechend der allgemeinen Preissteigerung (Inflation) erfolgen soll.¹¹ Im Jahr 2000 wurde auch tatsächlich so verfahren, 2001 dann aber doch wieder die Anpassungsfor-



mel angewandt.¹² Zugleich wurde die Formel im Zuge der so genannten „Riester-Reform“, benannt nach dem damaligen Bundesarbeitsminister, grundlegend überarbeitet.

2.2 Die „Riester-Reform“

Die 1992 eingeführte Nettolohnanpassung ist 2001 wieder aufgegeben worden. Stattdessen orientieren sich die Renten seitdem wieder an der Bruttolohnentwicklung. Anstelle der Gesamtabgabenlast wird dafür nun aber die Entwicklung des GRV-Beitragssatzes berücksichtigt: steigt der Beitragssatz, so fällt die Rentenanpassung niedriger aus und umgekehrt. Eine Veränderung in der Höhe der Steuern sowie der anderen Sozialabgaben hat hingegen keinen Einfluss mehr auf das Rentenniveau.

Abgesehen von der Rückkehr zur Bruttolohnanpassung unter Berücksichtigung des Beitragssatzes sah die Reform weitere schrittweise Änderungen vor. Bis zum Jahr 2010 sollten demnach folgende Regelungen gelten: Mit

Wirkung ab 2002 wurde ein *Altersvorsorgeanteil* (AVA) von 0,5% eingeführt, der bis einschließlich 2008 jährlich um weitere 0,5 Prozentpunkte steigen soll, so dass der AVA ab 2009 dann 4% beträgt.¹³ Während seines Anstiegs mindert der AVA die Rentenanpassung zusätzlich und erhöht zugleich schrittweise die Empfindlichkeit der Anpassungsformel für Änderungen im Beitragssatz. Die Bezeichnung „Altersvorsorgeanteil“ rührt daher, dass die Versicherten ebenfalls schrittweise eine private kapitalgedeckte Altersvorsorge aufbauen sollen (siehe Kapitel 6).¹⁴ Ab 2011 sollte dann folgendes gelten: Der AVA bleibt konstant bei 4%, allerdings wird zudem noch ein *Ausgleichsfaktor* in die Formel aufgenommen. Der Ausgleichsfaktor hat ähnlich wie der AVA die Wirkung, dass steigende Beitragssätze stärker auf die Rentenanpassung drücken.¹⁵ Nach einer Einschätzung der Bundesregierung, die in der zum Gesetz gehörenden Bundestagsdrucksache aus dem Jahr 2001 nachzulesen ist, hätte die so veränderte Rentenan-

Übersicht: Veränderungen bei der GRV

	1989	2006
Beitragssatz	18,7%	19,5% (erwartet 2030: 22%)
Nettorentenniveau	70,7%	67,9% in 2004 (erwartet 2030: 58,5%)
Altersgrenze Rente für langjährige Versicherte	63	65 (62 / -10,8%)*
Altersgrenze Rente für Frauen	60	65 (60 / -18%)*
Altersgrenze Rente für Arbeitslose	60	65 (63 / -7,2%)*
Altersgrenze Rente für Schwerbehinderte	60	63 (60 / -7,2%)*
Kindererziehungszeiten (max. Entgeltpunkte pro Kind)	0,75	3
Ausbildungszeiten (max. Entgeltpunkte)	9,75	(2,25)**
Schwankungsreserve (in Monatsausgaben)	1,0	0,2

* in Klammern: frühest möglicher Renteneintritt / maximale Abschläge.

** Ausbildungszeiten, mit Ausnahme von Fachschulzeiten und Zeiten der Teilnahme an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, werden für alle Rentennewuzugänge ab 2009 nicht mehr angerechnet.



passung dazu geführt, dass das Nettorentenniveau nur mäßig von 69,0% in 2001 auf 67,9% in 2030 sinkt.¹⁶

Diese Berechnung beruht allerdings auf einem „Rechentrick“. Die Bundesregierung hat nämlich bei ihrer Prognose für das Jahr 2030 – nicht hingegen beim aktuellen Wert – eine neue Definition des Nettorentenniveaus zugrunde gelegt: Das Nettorentenniveau errechnete sich bislang, indem die Höhe der aktuellen Standardrente ins Verhältnis zu dem durchschnittlichen Nettoeinkommen aller Versicherten gesetzt wird. Im Rahmen der neuen Berechnungsmethode werden nun von diesem durchschnittlichen Nettoeinkommen aller Versicherten noch einmal pauschal 4% für die empfohlene Privatvorsorge abgezogen.¹⁷ Auf diese Weise schrumpft der Vergleichswert, das Nettorentenniveau fällt damit – rein rechnerisch – höher aus. Nach der herkömmlichen Definition hingegen, wie sie in einer früheren Bundestagsdrucksache zur selben Rentenreform auch noch zur Anwendung kam,

sinkt das Rentenniveau nicht nur auf 67,9%, sondern auf 64,4%.¹⁸

Für den Fall, dass das neu definierte Nettorentenniveau auf unter 64% absinken oder die Beiträge bis 2030 auf über 23% ansteigen sollten, sieht das Gesetz vor, dass die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften „geeignete Maßnahmen“ vorzuschlagen hat.¹⁹

2.3 Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz

Diese, von ihrem Konzept her eigentlich langfristig angelegte Rentenreform überdauerte nur drei Jahre: Für das Jahr 2004 wurde als Sofortmaßnahme die Renten Anpassung einmalig ausgesetzt („Nullrunde“).²⁰ Zugleich ist die Anpassungsformel erneut grundlegend geändert worden und seitdem in dieser Fassung gültig: Den Vorschlägen der „Rürup-Kommission“ entsprechend hat der Gesetzgeber die Formel um einen *Nachhaltigkeitsfaktor* erweitert, der zukünftig parallel zu dem 2001 beschlossenen

Altersvorsorgeanteil wirken soll. Der Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt Veränderungen des *Rentnerquotienten*, also im Verhältnis von Rentenempfängern und Beitragszahlern.²¹ Dieses Verhältnis wird sich aller Voraussicht nach zuungunsten der Beitragszahler verschieben und dadurch das Rentenniveau auf lange Sicht zusätzlich gesenkt. Der drei Jahre zuvor eingeführte Ausgleichsfaktor ist hingegen wieder gestrichen worden, da das Rentenniveau durch den Nachhaltigkeitsfaktor in Verbindung mit dem Altersvorsorgeanteil bereits in dem erwünschten Umfang gedämpft wird.²²

Die Rentenanpassung insgesamt orientiert sich weiterhin an der Bruttolohnentwicklung. Dabei wird allerdings nicht mehr die gesamte volkswirtschaftliche Lohnentwicklung zugrunde gelegt, sondern nur noch die Entwicklung des *beitragspflichtigen* Bruttolohns.²³ Dies bedeutet, dass die Rentner von steigenden Löhnen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze, also insbesondere im Falle einer stärkeren Lohnspreizung, nicht mehr profitieren.

Eine weitere wichtige Änderung betrifft erneut die Definition des Rentenniveaus selbst: Um dieses zu ermitteln, wird nun die Bruttostandardrente nach Abzug der Sozialbeiträge ins Verhältnis gesetzt zum durchschnittlichen Bruttolohn, ebenfalls nach Abzug der Sozialbeiträge (sog. „steuerbereinigtes Nettorentenniveau“). Wie drei Jahre zuvor beschlossen, wird der zugrunde gelegte Durchschnittslohn darüber hinaus pauschal um 4% gemindert, wodurch das Rentenniveau rein rechnerisch höher ausfällt.

Aufgrund der Umstellung wird auch das Sicherungsziel eines Nettorentenniveaus von 64% aufgegeben und ersetzt durch ein Mindestsicherungslevel vor Steuern von 43% bis 2030²⁴ (aktuell: rund 53%).²⁵ Um dennoch einen Vergleich zu ermöglichen, hat der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger errechnet, was dies für das Nettorentenniveau bedeuten wird. Dieses wird demnach auf voraussichtlich 58,5% sinken.²⁶

Das Reformpaket ist im Jahr 2005 als „Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)“ in Kraft getreten. Bereits 2006 ist abweichend davon die Rentenanpassung erneut einmalig ausgesetzt worden.²⁷

3 Altersgrenzen und Rentenabschläge

Als Altersgrenze bezeichnet man das Alter, mit dem ein Versicherter frühestens abschlagsfrei in Rente gehen kann. Die normale Altersgrenze beträgt 65 Jahre (die Bundesregierung plant derzeit, diese auf 67 Jahre anzu-

heben). Daneben gibt es jedoch weitere Altersgrenzen, die die besonderen Lebensumstände mancher Versicherten berücksichtigen sollen. Spezielle Altersgrenzen existieren für Frauen, für langjährige Versicherte, für Arbeitslose sowie für Schwerbehinderte. Alle diese Altersgrenzen wurden im Laufe der Jahre schrittweise angehoben, wobei der Gesetzgeber teilweise die Anhebungen nachträglich beschleunigte.

3.1 Die Anhebung der Altersgrenzen

Mit dem Rentenreformgesetz 1992 (RRG 1992) wurde eine schrittweise Anhebung der meisten Altersgrenzen beschlossen. So war vorgesehen, ab 2001 die Altersgrenzen bei der Rente für Frauen und wegen Arbeitslosigkeit von 60 auf 65 Jahre zu erhöhen. Das Gesetz sah eine langfristig angelegte Anhebung vor, die bis zum Jahre 2013 dauern würde. Auch die Altersgrenze für langjährige Versicherte, die bislang mit 63 Jahren in Ruhestand gehen konnten, sollte auf 65 Jahre angehoben werden. Diese Anhebung wäre dann im Jahre 2007 abgeschlossen gewesen. Parallel dazu wurde ein früherer Renteneintritt um maximal drei Jahre ermöglicht, allerdings müssen dann Abschläge in Höhe von 3,6% pro Jahr (= 0,3% pro Monat) in Kauf genommen werden. Umgekehrt kann auch später als vorgesehen in Rente gegangen werden, dann erhält der Versicherte Zuschläge in Höhe von 6% pro Jahr (= 0,5% pro Monat).²⁸

3.2 Die Beschleunigung der Anhebung

1996 wurde zunächst die Anhebung der Altersgrenze für Arbeitslose beschleunigt. Diese sollte zum einen bereits ab dem Jahre 1997 statt ab 2001 erfolgen und zum anderen schneller, nämlich binnen drei Jahre auf zunächst 63 Jahre vorstatten gehen. Die weitere Anhebung auf 65 Jahre sollte hingegen, wie zuvor geplant, bis 2013 erfolgen. Dies hätte zur Folge gehabt, dass die Altersgrenze zwischen 2000 und 2008 vorübergehend bei 63 Jahren stabil geblieben wäre.²⁹ Noch im selben Jahr kam es aber zu einer erneuten Gesetzesänderung, die eine weitere Beschleunigung vorsah und die dazu geführt hat, dass die Anhebung auf 65 Jahre bereits 2002 vollständig abgeschlossen wurde. Parallel dazu wurde auch die Anhebung der Altersgrenze für Frauen und langjährige Versicherte erheblich beschleunigt: Statt bis zum Jahre 2013 (Altersrente für Frauen) bzw. 2007 (Altersrente für langjährige Versicherte) sollte die Anhebung jeweils bereits bis zum Jahre 2005 bzw. 2002 abgeschlossen sein.

Die Möglichkeiten eines vorgezogenen Renteneintritts unter Inkaufnahme von Abschlägen wurden teilweise

erweitert,³⁰ im Falle der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit hingegen begrenzt³¹ (siehe auch „Die Änderungen kompakt“).

3.3 Die Altersrente für Schwerbehinderte

Die Altergrenze für Schwerbehinderte war zunächst von den Reformen nicht betroffen gewesen. 1997 wurde dann aber beschlossen, diese ebenfalls ab 2000 und binnen drei Jahren von 60 auf 63 Jahre anzuheben.³² Auch hier wurde es ermöglicht, unter Inkaufnahme der üblichen Abschläge weiterhin zur ursprünglichen Altersgrenze vorzeitig in Rente zu gehen.³³ Im Jahre 1998 wurde nach dem Regierungswechsel die Anhebung zwar zunächst ausgesetzt,³⁴ zwei Jahre später beschloss der Bundestag dann aber erneut die Altersgrenze anzuheben, nun bis zum Jahre 2004.³⁵

Infolge der nachträglichen Beschleunigung ist seit 2005 die Anhebung aller Altersgrenzen bereits abgeschlossen. Dadurch sind, mit Ausnahme der Altersrente für Schwerbehinderte, die übrigen „Sonder-Altersrenten“ faktisch abgeschafft.

4 Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit

Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit werden gezahlt, wenn der Versicherte noch vor Erreichen der normalen Altersgrenzen invalide wird. Die Rente wegen *Berufsunfähigkeit* erhielt ein Versicherter, dessen Erwerbsfähigkeit auf mehr als die Hälfte derjenigen eines gesunden Versicherten abgesunken ist. Für die Beurteilung der Berufsunfähigkeit ist lediglich ausschlaggebend, ob der Betroffene noch in seinem bisherigen oder zumindest in einem ähnlichen Beruf tätig sein kann. Die höhere Rente wegen *Erwerbsunfähigkeit* erhielt hingegen der Versicherte, der überhaupt nicht mehr imstande ist, eine Erwerbstätigkeit auszuüben und zwar gleich welcher Art.³⁶

1996 wurde gesetzlich die so genannte *abstrakte Betrachtungsweise* festgeschrieben, bei der es im Gegensatz zur *konkreten Betrachtungsweise* nicht darauf ankommt, ob die Arbeitsmarktlage für eine erwerbsgeminderten Person auch tatsächlich eine Anstellung hergibt, sondern nur darauf, ob der Betroffene theoretisch noch einsatzfähig wäre.³⁷ Ein Jahr später wurden mit Wirkung ab 1999 die bisherigen Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit abgeschafft und durch eine teilweise und volle Erwerbsminderungsrente ersetzt: Versicherte, denen es wegen Krankheit oder Behinderung auf nicht absehbare Zeit unmöglich ist, mindestens sechs Stun-

den täglich erwerbstätig zu sein, sind teilweise erwerbsgemindert. Wenn die Versicherten nicht imstande sind, mindestens drei Stunden täglich zu arbeiten, sind sie voll erwerbsgemindert. Der Berufsschutz entfiel somit vollständig. Zudem wird die aktuelle Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht berücksichtigt. Zwar kommen nur Tätigkeiten in Betracht, die auf dem Arbeitsmarkt auch „üblich“ sind, die es also theoretisch geben kann, es gilt aber zugleich die 1996 eingeführte abstrakte Betrachtungsweise.³⁸

Nach dem Regierungswechsel von 1998 wurde auch diese Regelung zunächst ausgesetzt,³⁹ zwei Jahre später dann aber doch in ähnlicher Form⁴⁰ mit Wirkung ab 2001 beschlossen.⁴¹

5 Kindererziehungs- und Ausbildungszeiten

Kindererziehungszeiten: Für die Erziehung von Kindern gibt es zusätzliche *Entgeltpunkte*. Ein Entgeltpunkt entspricht dem Betrag, den ein durchschnittlich verdienender Versicherter in einem Jahr einbezahlt.

Ab 1992 erhielt jeweils ein Elternteil für Kindererziehungszeiten in den ersten drei Lebensjahren jedes Kindes (zuvor nur ein Jahr lang) 0,75 Entgeltpunkte.⁴² 1997 ist die Bewertung der Kindererziehungsleistung (mit voller Wirkung ab 2000) auf 1 Entgeltpunkt pro Kind und Jahr angehoben worden.⁴³

Ausbildungszeiten: Die Anrechnung von Ausbildungszeiten ist im Laufe der Jahre erheblich reduziert worden. So wurden 1992 zunächst statt wie bisher maximal 13 nur noch maximal 7 Jahre mit höchstens 0,75 Entgeltpunkten pro Jahr angerechnet.⁴⁴ 1997 wurde die Anrechnung weiter reduziert auf maximal 3 Jahre.⁴⁵ 2004 schließlich ist beschlossen worden, dass Ausbildungszeiten, mit Ausnahme von Fachschulzeiten und Zeiten der Teilnahme an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, für alle Versicherten, die ab 2009 in Rente gehen, überhaupt nicht mehr angerechnet werden.⁴⁶

6 Kapitalgedeckte Eigenvorsorge

Um dem sinkende Rentenniveau entgegenzuwirken, werden GRV-Pflichtversicherte seit 2002 beim Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge (sog. „Riester-Rente“) unterstützt. Die staatliche Förderung wird in Zwei-Jahres-Schritten zwischen 2002 und 2008 aufgebaut. Ab 2008 erhält dann jeder Förderungsberechtigte eine Grundzulage von jährlich 154 Euro sowie eine Kinderzulage von 185 Euro für jedes Kind mit Kindergeldanspruch. Um voll gefördert zu werden, sind Mindesteigenbeiträge notwendig. In der Regel soll die Summe aus eigenen Bei-

trägen und staatlicher Förderung in Prozent des beitragspflichtigen Bruttoentgelts 1% ab 2002, 2% ab 2004, 3% ab 2006 und 4% ab 2008 betragen. Gefördert werden Sparanlagen oder Versicherungen, aus denen frühestens ab dem vollendeten 60. Lebensjahr oder vom Beginn einer Altersrente an eine lebenslange, mindestens gleich bleibende monatliche Rente fließt.

Dabei muss der Anbieter sicherstellen, dass zumindest die eingezahlten Prämien wieder ausgezahlt werden und zwar nominal, also nur die Beträge ohne Verzinsung. Dies bedeutet, dass beispielsweise der Kaufkraftverlust durch die jährliche Preissteigerung nicht garantiert werden muss.⁴⁷ Seit 2005 sind die Anbieter einer „Riester-Rente“ verpflichtet, dem Verbraucher bereits vor Vertragsabschluss die effektive Gesamrendite seiner Anlage zu nennen.⁴⁸

7 Weitere Änderungen

Schwankungsreserve: Damit Einnahme- und Ausgabeschwankungen nicht zu finanziellen Engpässen führen, legen die Rentenversicherungsträger eine finanzielle Reserve, die sog. *Schwankungsreserve* an. Ihr Umfang wird gemessen in Relation zu den Monatsausgaben der GRV. Die Reserve wurde in den letzten Jahren umgestaltet und schrittweise reduziert. Da durch eine Reduzierung entsprechend Mittel frei werden, führte dies jeweils zu Einmaleffekten. Auf diese Weise sollten Beitragssatzsteigerungen in geringfügigem Umfang verhindert werden.

Seit 1997 werden bei der Festsetzung des Beitragssatzes alle Mittel der Schwankungsreserve berücksichtigt, also nicht wie bisher nur die liquiden.⁴⁹ Faktisch wurde die Schwankungsreserve damit gesenkt. Ihr Umfang betrug bis 2002 eine Monatsausgabe. Dann wurde sie zunächst auf 0,8 Monatsausgaben reduziert,⁵⁰ im darauf folgenden Jahr auf 0,5⁵¹ und 2004 schließlich auf 0,2 Monatsausgaben.⁵² 2005 wurde die Schwankungsreserve umbenannt in „Nachhaltigkeitsrücklage“.⁵³

Auszahlungszeitpunkt: Der Auszahlungszeitpunkt der Rente wird bei Neurenten ab April 2004 vom Monatsanfang auf das Monatsende verschoben.⁵⁴ Dadurch werden die Neurenten faktisch um eine Monatsausgabe gekürzt, wodurch sich der Gesetzgeber Einsparungen in Höhe von ca. 750 Mio. Euro jährlich erhofft. In etwa 20 Jahren wird fast der gesamte Rentenbestand die Renten am Monatsende erhalten, danach entstehen keine Einsparungen mehr.⁵⁵

Pflegeversicherungsbeiträge: Seit 2004 müssen die Rentner die Beiträge zur Pflegeversicherung alleine tra-

gen (bislang hälftig Rentner und GRV).⁵⁶ Faktisch entspricht dies bei einem aktuellen Beitragssatz von 1,7%⁵⁷ einer Rentenkürzung um 0,85%.

Nachgelagerte Besteuerung: Während einerseits die Beiträge zur GRV schrittweise steuerfrei gestellt werden, werden parallel dazu ebenfalls schrittweise die Renten voll besteuert.⁵⁸

8 Zusammenfassung und Fazit

Das Recht der Gesetzlichen Rentenversicherung wurde in den letzten 16 Jahren erheblich geändert. Dabei sind die Parallelen zu den Reformen der Krankenversicherung nicht zu übersehen: Die Leistungen der Rentenversicherung wurden, von der Höherbewertung der Kindererziehungszeiten einmal abgesehen, erheblich reduziert. Und auch hier drängt sich der Eindruck auf, dass die Reformgeschwindigkeit über die Jahre kontinuierlich zugenommen und zugleich die Haltbarkeitsdauer der Reformen abgenommen hat. So sind einige Änderungen im Rentenrecht von vornherein als kurzfristige Sofortmaßnahme gedacht.

Bestes Beispiel für solche „Beitragssatznotbremsen“ sind die mehrfach eingelegten Nullrunden. Auch das Abschmelzen der Schwankungsreserve oder die Verschiebung der Rentenauszahlung auf das Monatsende haben eher den Charakter von Notverkäufen als den eines nachhaltigen Umbaus. Doch selbst Reformen, die eigentlich langfristig angelegt sind oder den Anspruch haben, das System dauerhaft zu stabilisieren, erweisen sich als ausgesprochen kurzlebig: Die Anpassungsformel, gewissermaßen Teil des „harten Kerns“ der Rentenversicherung, wurde zuletzt im Drei-Jahres-Rhythmus reformiert und zudem immer wieder für einzelne Jahre außer Kraft gesetzt. Die Anhebung der unterschiedlichen Altersgrenzen zeugt ebenfalls nicht von Kontinuität, wurde doch die Anhebung selbst mehrfach beschleunigt.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht verwundern, wenn auch die Wirkungsprognosen keinen Bestand haben. So findet sich in der Bundestagsdrucksache (BT-DS) 14/5146 eine Wirkungsprognose zur großen Reform von 2001. Damals nahm man an, dass durch die Riester'sche Rentenreform bis 2030 der Anstieg des Beitragssatzes von derzeit 19,5% auf 22% begrenzt werden könnte.⁵⁹ Drei Jahre später war die Prognose bereits hinfällig: Trotz der Rentenreform 2001 könne der Beitragssatzanstieg nicht wie vorgesehen begrenzt werden, deshalb seien weitere Reformen notwendig geworden.⁶⁰ Dementsprechend liest sich die Wirkungsprognose zur Reform 2004 in der

BT-DS 15/2149 wie eine Wiederholung: Erneut wird damit gerechnet, dass der Beitragssatz nun bei 22% gehalten werden kann.⁶¹

Die Prognosen offenbaren zugleich, dass die Auswirkungen auf den Beitragssatz niedriger sind, als die doch recht aufwendigen Reformen möglicherweise vermuten lassen. So wird in der BT-DS zur Rentenreform 2001 eine Vergleichsberechnung darüber angestellt, wie hoch der Beitragssatz im Jahr 2030 ohne Reform ausfallen würde:

23,8%.⁶² Die Riester'sche Reform hat somit einen Effekt von 1,8 Beitragspunkten. Da die Arbeitnehmer das sinkende Rentenniveau durch Privatvorsorge ausgleichen sollen, können davon im Grunde nur die Arbeitgeber profitieren. Im Rahmen der paritätischen Finanzierung ergibt dies aber lediglich eine Differenz von 0,9%.

Ähnlich fällt die Wirkungsprognose der zweiten großen Reform von 2004 aus: Sie mindert, so wird erwartet, den Beitragssatz um insgesamt 1,7%.⁶³

Anmerkungen Haupttext

- 1 BGBl. I, 1984, S. 1714.
- 2 BGBl. I, 2005, S. 3470.
- 3 BGBl. I, 1992, S. 2235.
- 4 BGBl. I, 1996, S. 2085; BGBl. I, 1997, S. 3219.
- 5 BGBl. I, 1999, S. 2542.
- 6 Deutsche Rentenversicherung I.
- 7 BGBl. I, 1989, S. 2285 f.
- 8 BGBl. I, 1989, S. 2285 f.
- 9 BGBl. I, 1997, S. 3002 f.
- 10 BGBl. I, 1998, S. 3843.
- 11 BGBl. I, 1999, S. 2543.
- 12 BGBl. I, 2001, S. 405.
- 13 BGBl. I, 2001, S. 410 f.
- 14 BGBl. I, 2001, S. 1315 ff., 1322 ff.
- 15 BGBl. I, 2001, S. 410 f.
- 16 BT-DS 14/5146, S. 6.
- 17 BGBl. I, 2001, S. 408 f.
- 18 BT-DS 14/4595, S. 3.
- 19 BGBl. I, 2001, S. 408 f.
- 20 BGBl. I, 2003, S. 3014.
- 21 BGBl. I, 2004, S. 1792 ff., 1795 f.
- 22 Vgl. BT-DS 15/2149, S. 23.
- 23 BGBl. I, 2004, S. 1792 ff., 1795 f.
- 24 BGBl. I, 2004, S. 1792 ff., 1795 f.
- 25 Deutsche Rentenversicherung I.
- 26 Deutsche Rentenversicherung II, S. 29.
- 27 BGBl. I, 2006, S. 1304.
- 28 BGBl. I, 1989, S. 2277 ff., 2287 f.
- 29 BGBl. I, 1996, S. 1082 ff.
- 30 BGBl. I, 1996, S. 1462.
- 31 BGBl. I, 2004, S. 1801.
- 32 BGBl. I, 1997, S. 3000, 3009.
- 33 BGBl. I, 1997, S. 3000, 3009.
- 34 BGBl. I, 1998, S. 3843 f.
- 35 BGBl. I, 2000, S. 1833.
- 36 Vgl. Bäcker u.a. 2000, S. 262 f.
- 37 BGBl. I, 1996, S. 659.
- 38 BGBl. I, 1997, S. 3000 f.
- 39 BGBl. I, 1998, S. 3843.
- 40 Die konkrete Betrachtungsweise gilt nur für Versicherte, die noch mehr als drei, aber weniger als sechs Stunden täglich arbeiten können. Gibt die Arbeitsmarktlage einen solchen Teilzeitarbeitsplatz nicht her, erhalten die Versicherten statt der halben die volle Erwerbsminderungsrente. Bei erwerbsgeminderten Versicherten mit einem Restleistungsvermögen von mehr als sechs Stunden täglich gilt hingegen die abstrakte Betrachtungsweise.
- 41 BGBl. I, 2000, S. 1828 f., 1833.
- 42 BGBl. I, 1989, S. 2282 f.
- 43 BGBl. I, 1997, S. 3003, 3013.
- 44 BGBl. I, 1989, S. 2283, 2286 f.
- 45 BGBl. I, 1996, S. 1462.
- 46 BGBl. I, 2004, S. 1794.
- 47 BGBl. I, 2001, S. 1315 ff., 1322 ff.
- 48 BGBl. I, 2004, S. 1443.
- 49 BGBl. I, 1996, S. 1463.
- 50 BGBl. I, 2001, S. 4010.
- 51 BGBl. I, 2002, S. 4639.
- 52 BGBl. I, 2003, S. 3014.
- 53 BGBl. I, 2004, S. 1796.
- 54 BGBl. I, 2003, S. 3019 f.
- 55 BT-DS 15/1831, S. 2.
- 56 BGBl. I, 2003, S. 3014.
- 57 § 55 SGB XI.
- 58 BGBl. I, 2004, S. 1428 f., 1433 f.
- 59 BT-DS 14/5146, S. 6.
- 60 BT-DS 15/2149, S. 1 ff.
- 61 BT-DS 15/2149, S. 35.
- 62 BT-DS 14/5146, S. 6.
- 63 BT-DS 15/2149, S. 35.

Anmerkungen Kurzübersicht

- I Vgl. Bäcker u.a. 2000, S. 260 ff.
- II §§ 1 f. SGB VI.
- III Vgl. Bäcker u.a. 2000, S. 257.
- IV Vgl. Bäcker u.a. 2000, S. 256, 278.
- V Vgl. Bäcker u.a. 2000, Band II, S. 269 ff.
- VI Deutsche Rentenversicherung I.
- VII Deutsche Rentenversicherung II.
- VIII Vgl. Bäcker u.a. 2000, S. 290 f.
- IX BGI. I, 2005, S. 3470.
- X BGI. I, 2005, S. 3627 f.
- XI Vgl. Bäcker u.a. 2000, S. 290 f.
- XII Vgl. Bäcker u.a. 2000, S. 257, 290 f.
- XIII Vgl. Wendt 2003, S. 618 f.
- XIV Ähnlich wie das Recht der Gesetzlichen Krankenversicherung war auch das der Rentenversicherung früher über viele Gesetze und Verordnungen verstreut. Erst 1989 hat der Bundestag das *Rentenreformgesetz 1992* (RRG 1992) verabschiedet, wodurch das Rentenversicherungsrecht in einem Sechsten Sozialgesetzbuch (SGB VI) zusammengeführt worden ist (vgl. BGI. I, 1989, S. 2261 ff.).

Quellen (außer Bundesgesetzblatt)

Bäcker, Gerhard u.a.: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band II, 3. Auflage, Wiesbaden 2000.

Deutsche Rentenversicherung I, URL: http://forschung.deutsche-rentenversicherung.de/ForschPortalWeb/contentAction.do?statzrID=AA9762323BF147F2C1256A390043F7D3&chstatzr_Kenngrößen%20und%20Bemessungswerte=WebPagesIOP107&open&viewName=statzr_Kenngrößen%20und%20Bemessungswerte#WebPagesIOP107

Deutsche Rentenversicherung II, URL: http://www.deutsche-rentenversicherung.de/nn_5820/DRV/de/Inhalt/Presse/Nachrichten__Stellungnahmen/Stellungnahmen/20040211__RV__Nachhaltigkeitsgesetz.html (05.09.06).

Wendt, Rudolf, in: Sachs, Michael: Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage, München 2003, Art. 14.