

Stellungnahme des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes - Gesamtverband zum

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

1. Problem und wesentliche Elemente des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes

1.1 Zum Sachstand

Die künftige Sicherung der Rente sieht sich vor zwei Herausforderungen gestellt: Die demographische Entwicklung wird die Gesellschaft ganz wesentlich verändern; bezogen auf die Rentenversicherung bedeutet das, daß sich künftig das Verhältnis von Rentnern zu Erwerbstätigen - und damit Beitragszahlern - immer mehr zu Ungunsten der Rentenversicherung verschiebt. Kurz: Mehr Rentnern stehen weniger Erwerbstätige gegenüber.

Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz möchte einen Beitrag zur Lösung dieses Problems leisten. Der Gesetzesentwurf setzt dabei fast ausschließlich auf eine Begrenzung des Anstiegs der Beitragssätze der Rentenversicherung. In Folge davon würde sich eine längerfristige Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung ergeben.

Die damit verbundenen künftigen Lücken in der Altersabsicherung könne man - so hofft die politische Seite - durch eine freiwillige private Altersvorsorge auffangen. Mit den Instrumenten einer künftig steuerlichen Entlastung der Beiträge zur Altersvorsorge und einer dann nachgelagerten Rentenbesteuerung hofft die Bundesregierung, den jüngeren Generationen genügend Spielraum für eine private Altersvorsorge zu geben.

Insgesamt will die Bundesregierung das kurzfristige Ziel erreichen, den Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung zu stabilisieren. Mittel- und langfristig soll der Beitragssatz bis 2020 nicht über 20 % und bis 2030 nicht über 22 % steigen.

1.2 Der Nachhaltigkeitsfaktor

Das wesentliche Element des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes ist eine Veränderung der Rentenanpassungsformel. In die bestehende Formel wird ein "Nachhaltigkeitsfaktor" eingeführt (§ 68 und § 255e - Berechnung des aktuellen Rentenwertes). In diesem Nachhaltigkeitsfaktor ist ein "Rentnerquotient" (Verhältnis der Äquivalenzrentner zu Äquivalenzbeitragszahler) eingebaut, der auf eine Veränderung des Verhältnisses

zwischen Beitragszahlern zu Rentenempfängern reagiert. In der Wirkung sinkt der zu bestimmende Rentenwert, wenn sich künftig das Verhältnis Rentenempfänger zu Beitragszahlern zu Ungunsten der Rentenversicherung verschiebt.

Der Rentnerquotient wird mit einem weiteren (dimensionslosen) Faktor α multipliziert ("Parameter α "), der die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors bestimmt. Im Entwurf wird dem Faktor der Wert 0,25 zugewiesen, dies bedeutet, daß die Rentner zu 25 % an der "Verschlechterung der Relation beteiligt" werden (d. h. wenn der Faktor z. B. den Wert 0,45 besitzt, würden die Rentner zu 45 % beteiligt werden etc.).

1.3 Rentenpolitische Bewertung

In diesem Zusammenhang geht es nicht um mathematische Petitesse, vielmehr soll deutlich werden, welche Bedeutung dieser zweite Faktor (genannt "Parameter α ") besitzt: Das Verhältnis Rentner zu Beitragszahler kann kurzfristig nicht verändert werden, der Faktor α aber sehr wohl, denn seine numerische Größe - derzeit = 0,25 - wird durch ein Gesetzgebungsverfahren festgelegt.

Anders ausgedrückt: Dieser Faktor α ist die entscheidende politische Stellschraube, um eine anstehende Beitragssatzentwicklung bzw. um die künftige Rentenhöhe zu steuern. In der Erläuterung des Entwurfes findet sich folgende Formulierung: "Neben der Veränderung der Relation Rentner / Beitragszahler enthält der Nachhaltigkeitsfaktor einen Parameter α , über den zusätzlich das Erreichen eines Beitragssatzziels von 22 % im Jahr 2030 gesteuert wird." Damit ist alles gesagt, oder: Der Nachhaltigkeitsfaktor ist kein objektiver, aus den demographischen Verhältnissen abgeleiteter Faktor sondern im wesentlichen eine politisch-fiskalische Größe.

1.4 Bietet das RV-Nachhaltigkeitsgesetz eine Absicherung nach unten?

"Der Faktor für die Veränderung des durchschnittlichen Beitragssatzes ... und der Nachhaltigkeitsfaktor sind nicht anzuwenden, soweit die kumulative Wirkung dieser Faktoren den bisherigen aktuellen Rentenwert verringert oder einen geringer als bisher festzusetzenden aktuellen Rentenwert zusätzlich verringert." (§ 68, Abs. (6) sowie sinngemäß § 255e Abs. (5))

Die beiden Paragraphen scheinen eine untere Grenze der Bremswirkung des Nachhaltigkeitsfaktors auf den aktuellen oder einen "geringer als bisher festzusetzenden aktuellen Rentenwert" aufzurichten. Da man sich regierungsseitig auf eine mittel- und langfristige strikte Begrenzung des Beitragssatzes verständigt hat - und im Entwurf unausgesprochen - die Bundeszuweisungen an die GRV eher verringern möchte, bleibt als verbleibende Größe nur der Rentenwert und damit die Rentenhöhe übrig. Schließlich ist noch anzumerken, daß stets Nominalbeträge gemeint sind. Fazit: Die im Gesetz vorgesehene "Bremswirkung" des Nachhaltigkeitsfaktors entfaltet, wenn überhaupt, nur eine geringe Wirkung für die Betroffenen.

2. Empirische Befunde zur finanziellen Situation von Rentnerinnen und Rentnern

2.1 Soziodemographie

Für eine sachliche Diskussion ist es ohne Zweifel nützlich, die finanzielle Situation der Rentnerinnen und Rentner zu ermitteln.¹ Zunächst einige soziodemographische Daten: Im Jahre 2001 waren 17,2 % der Bevölkerung oder knapp 14 Millionen Personen (13.936 Millionen) 65 Jahre alt und älter. Die meisten dieser Personen - ca. 8 Mio (8.013 Mio) - leben in Zweipersonenhaushalten (57,5 %); aufgerundet 6 Mio (5.889 Mio) leben in Einpersonenhaushalten. In Einpersonenhaushalten wohnen ca. 5 Mio (5.057) Frauen, d. h. 86 % (85,9 %). In Mehrgenerationenhaushalten lebten nur noch rund 1 % der Personen, die 65 Jahre alt oder älter sind.

2.2 Einkommenssituation

Betrachtet man die Einkommenssituation von Rentnerhaushalten, so zeigen sich folgende Tendenzen (siehe Tabelle 1). Der Anteil der Rentner (65 Jahre und älter), die dem Niedrigeinkommensbereich zuzurechnen sind, ist mit 16,6 % um 2 Prozentpunkte höher als bei Personen unter 65 Jahren - dies entspricht etwa der Situation der Familien mit Kindern. Dabei offenbaren sich innerhalb der älteren Generation im Zusammenhang mit der Haushaltssituation große Unterschiede. Zweipersonen-Haushalte von Rentnern weisen mit 9,7 % gegenüber Familien mit Kindern (16,0 %), und dem Durchschnitt der Personen unter (14,6 %) sowie über 65 Jahren (16,6) deutlich verminderte Anteile eines Niedrigeinkommensbezugs auf.

Eine scharfe Umkehrung der Verhältnisse ergibt die Betrachtung der Einpersonenhaushalte der Rentner. Hier ist der Anteil der Niedrigeinkommensbezieher etwa dreimal so hoch (27,5 %) wie im Falle der Zweipersonen-Haushalte (9,7 %). Frauen in Einpersonenhaushalten sind beim Niedrigeinkommen mit einem Anteil von 29,2 % besonders betroffen. Da aber zugleich in 86 % der Einpersonenhaushalte Frauen leben, folgt daraus, daß das Risiko, als Rentner der Niedrigeinkommensgruppe zuzugehören, überwiegend von alleinlebenden Frauen getragen wird.

2.3 Befunde der Sozialhilfestatistik

Den Befunden des Sozio-ökonomischen Panels entsprechen die Zahlen der amtlichen Sozialhilfestatistik 2000 und 2001 (siehe Tabelle 3). Etwa 200 Tausend Personen, die 65 Jahre und älter sind, beziehen Sozialhilfe als laufende Hilfe zum Lebensunterhalt; etwas mehr als zwei Drittel davon sind Frauen. Wie nicht anders

¹ die folgenden Zahlen siehe DIW-Wochenbericht 12/03 ("Ältere Menschen in Deutschland und ihr möglicher Beitrag zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung"), die DIW-Zahlen berechnet aus dem Sozio-ökonomischen Panel

zu erwarten, sind drei Viertel der Rentner-Haushalte bzw. -Bedarfsgemeinschaften in der Sozialhilfe Einpersonen-Haushalte; in ca. vier Fünfteln dieser Haushalte leben Frauen.

2.4 Einkommensstruktur

Die Abhängigkeit der Rentner von der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. von den Pensionen wird sichtbar, wenn die Verteilung der Einkommen betrachtet wird (siehe Tabelle 2). Bei 60 % der Rentner stammen fast 90 % (89,3 %) der Einkünfte aus den Renten- bzw. Pensionszahlungen. Der zweitgrößte Betrag ergibt sich aus dem Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums (7,2 %), Betriebs- und Privatrenten spielen mit 3,2 % nur eine untergeordnete Rolle.²

Erst in den oberen zwei Einkommens-Fünfteln bzw. -Quintilen (entsprechend 40 % der Einkommensbezieher, Tabelle 2) verringert sich die Abhängigkeit von Renten- und Pensionszahlungen spürbar. Zwar spielen Kapitaleinkünfte, Betriebs- oder Privatrenten und Erwerbseinkommen wie private Transfers hier eine bedeutsame Rolle, aber selbst im höchsten Einkommensbereich - in den obersten 20 % der Einkommensbezieher - stellen Renten- und Pensionszahlungen noch mehr als 60 % der Einkünfte (64,2 %, Tabelle 2).

3. Entwicklungstendenzen vor dem Hintergrund des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes

Aus den dargelegten Befunden ergeben sich folgende vier Tendenzen:

- (1) Innerhalb der Gruppe der Rentner existiert ein bedeutendes Potential an Niedrigeinkommensbeziehern. Dies betrifft überwiegend Einpersonen-Haushalte, in denen zum größten Teil Frauen leben.
- (2) Nach wie vor sind Renten und Pensionen die weitaus bedeutendste Einkommensquelle für Personen von 65 Jahren und älter.
- (3) Der Nachhaltigkeitsfaktor hat die Aufgabe, den Beitragssatz zur GRV zu begrenzen, was auf eine mittel- bis langfristige Senkung des Rentenniveaus hinausläuft - und zwar unabhängig davon, ob die jeweilige Rentenhöhe bzw. das Einkommen des Rentnerhaushaltes hoch oder niedrig ist.
- (4) Aus den empirischen Befunden und der Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors ergibt sich die Gefahr, daß ein Teil der älteren Menschen - überwiegend und insbesondere alleinlebende Frauen - auf das Niveau der Sozialhilfe bzw. Grundsicherung absinken.

² die im Absatz aufgeführten Zahlen ergeben sich aus der rechnerischen Zusammenführung der Einkommensquintile 1., 2. und 3. der Tabelle 2

4. Die Lösungsvorschläge des Paritätischen

Der Paritätische sieht die Reformnotwendigkeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Er teilt auch den Grundsatz der solidarischen Heranziehung aller gesellschaftlichen Gruppen nach ihren jeweiligen Möglichkeiten, wenn es um die Zukunftssicherung unseres Sozialstaats geht. Nicht akzeptabel ist dabei jedoch eine pauschalierende Betrachtungsweise, die die gegebene Einkommensheterogenität innerhalb der jeweiligen Gruppen (alte Menschen, Familien, alleinlebende Menschen u.a.) negiert und damit zwangsläufig Ungerechtigkeiten und soziale Härten produzieren muß. Nur bei differenzierter Betrachtung und Behandlung kann den Prinzipien der Solidarität der Starken mit den Schwachen und der sozialen Gerechtigkeit Rechnung getragen werden.

Eine Absenkung des Renteniveaus ohne Berücksichtigung der heterogenen Einkommenssituation innerhalb dieser Gruppe - und ohne kompensierende Elemente für die von Altersarmut am deutlichsten bedrohten Gruppen - ist sozialpolitisch kontraproduktiv und armutspolitisch nicht akzeptabel.

- (1) Vor dem Hintergrund der oben skizzierten empirischen Befunde bedarf es daher flankierend eines konsequenten Ausbaus der Altersgrundsicherung. Sie ist so weiterzuentwickeln, daß zum einen der Gang zum Sozialamt tatsächlich überflüssig wird. Die administrative Zuständigkeit für die in der Regel die Rente ergänzende Grundsicherungsleistung hat deshalb bei den Rentenversicherern zu liegen. Zum anderen ist sie in der Höhe so auszugestalten, daß sie zuverlässig vor Armut schützt. Hierzu ist eine Niveauanhebung auf der Grundlage eines transparenten Bedarfsbemessungssystems unumgänglich.
- (2) Die besondere Betroffenheit alter alleinlebender Frauen in der Armutspopulation gibt einen deutlichen Hinweis auf das Problem unsteter Erwerbsverläufe aufgrund Kindererziehungsleistungen, Pflegeleistungen und damit einer systematischen und strukturellen Benachteiligung. Jegliche Beeinträchtigung des allgemeinen Rentenniveaus ist daher aus Gründen sozialer Gerechtigkeit aber auch aus armutspolitischen Gesichtspunkten zwingend von entsprechenden strukturellen Kompensationen dieser Schwachstellen zu begleiten.

**Der Paritätische Wohlfahrtsverband - Gesamtverband
Berlin, 19. November 2003**

Oranienburger Straße 13-14, 10178 Berlin
Tel. 030-24636-0 / Fax 030-24636-110
<http://www.paritaet.de>

Tabellen:

Tabelle 1: Einkommenssituation von Rentnerhaushalten im Vergleich mit anderen Haushalten in Deutschland 2001 (Zahlen entnommen und z. T. berechnet aus: DIW-Wochenbericht 12/03, "Ältere Menschen in Deutschland und ihr möglicher Beitrag zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung")

	Personen in Tausend	Anteil an Bevölkerung in %	Einkommen als Äquivalenzein- kommen*) in €	Anteil Niedrig- einkommen**) in €
Einpersonen-Haushalte				
Alter unter 65 Jahre	8.532	10,5	18.191	22,5
65 Jahre und älter	5.889	7,2	15.216	27,5
- darunter Frauen	5.057	6,2	14.832	29,2
Zweipersonen-Haushalte				
älteste Person unter 65 Jahren	13.433	16,6	22.901	11,7
älteste Person 65 Jahre und älter	8.013	9,9	19.058	9,7
Familien mit Kindern unter 17 Jahren				
	31.742	39,1	17.756	16,0
Personen unter 65 Jahre				
	67.222	82,8	19.766	14,6
Personen 65 Jahre und älter				
	13.936	17,2	17.569	16,6

*) Vorjahreseinkommen zuzüglich des Mietwertes selbstgenutzten Wohneigentums, äquivalenzgewichtet mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Haushaltsgröße

**) Anteil der Personen, deren verfügbares Einkommen weniger als 60 % des Medians der Gesamtbevölkerung beträgt

Tabelle 2: Einkommen und Einkommensquellen der Personen ab 65 Jahren in Deutschland 2001, die Personen wurden nach der Höhe des Einkommens geordnet und in "Quintile" unterteilt, d. h. jedes Quintil umfaßt 1/5 bzw. 20 % der Personen; zum Vergleich sind die Durchschnittsbeträge angegeben (Datenquelle wie Tabelle 1)

	Einkommensquintile					Durchschnittsbeträge
	1.	2.	3.	4.	5.	
Durchschnittliches verfügbares Einkommen*) in €	8.735	12.728	15.665	19.889	30.837	17.569
Anteil der unterschiedlichen Einkunftsarten in %:						
Renten/Pensionen	90,1	90,4	87,3	78,1	64,2	77,8
Betriebs-/Privatrenten	2,0	2,7	5,0	5,3	8,1	5,5
Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums	7,0	7,6	7,1	7,7	8,7	7,9
Kapitaleinkünfte	3,2	2,4	2,6	5,1	13,5	7,0
Erwerbseinkommen und private Transfers	2,4	2,4	4,3	12,2	19,5	11,0
Staatliche Transferleistungen	2,2	1,8	1,6	1,5	1,0	1,5
Steuern und Sozialversicherungsabgaben	- 6,9	- 7,3	- 7,9	- 9,9	-15,0	- 10,7
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*) Vorjahreseinkommen zuzüglich des Mietwertes selbstgenutzten Wohneigentums, äquivalenzgewichtet mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Haushaltsgröße

Tabelle 3: Personen 65 Jahre und älter mit Sozialhilfebezug (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt) in Deutschland sowie Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften bzw. Haushalte (berechnet aus "Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes", Fachserie 13/Reihe 2, 2000 und 2001)

	2000		2001	
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
Personen 65 Jahre und älter	195.840	7,3	200.790	7,4
- darunter Frauen	134.240	5,0	134.180	4,9
- Anteil Frauen bei Personen 65 Jahre und älter	-	68,6	-	66,8
Alle Haushalte, älteste Person 65 Jahre und älter*)	160.370	100,0	163.500	100,0
Einpersonen-Haushalte und Einzelpersonen	124.660	77,7	124.450	76,1
- darunter Frauen	101.010	63,0	99.130	60,6
- Anteil Frauen unter Einpersonenhaushalten	-	81,0	-	79,7
Zweipersonen-Haushalte, älteste Person 65 Jahre und älter	32.720	20,4	36.000	22,0
sonstige Haushalte	2.990	1,9	3.100	1,9

*) Anteil der Rentner-Haushalte/-Bedarfsgemeinschaften an allen Haushalten/-Bedarfsgemeinschaften: 2000 betrug der Anteil 11,4 % - entsprechend 2001 11,6 %

Dr. Rudolf Martens
Berlin, 19.11.2003