

Nach dem Nachhaltigkeitsgesetz und dem Arbeits-einkünftegesetz – Was bleibt zu tun?

22

Bert Rürup

Hintergrund der Rentenreformen, nicht erst der Jahre 2001 und 2004, waren

- neben dem von der Öffnung der Waren- und Dienstleistungsmärkte – Stichwort Globalisierung – ausgehenden Druck auf die sozialversicherungspflichtige Lohnsumme vor allem
- die bekannte und seit langem gründlich analysierte Bevölkerungsalterung, von der langfristig ein markanter Erhöhungsdruck auf die Beitragssätze ausgeht.

Wenn zunehmend weniger Beitragszahler für mehr Rentner aufkommen müssen, steigen in umlagefinanzierten Rentensystemen wie dem unseren – wenn man die Rentenleistungen unverändert lässt – die Beitragssätze. Steigende Beitragssätze bedeuten *einerseits* eine beschäftigungsfeindliche Verbreiterung des Abgabenkeils, d.h. der Differenz zwischen dem Produzentenlohn und dem Konsumentenlohn, und *andererseits* eine Verschlechterung der Beitragsrendite für die Jüngeren, da sie, um die gleichen Versorgungsansprüche zu erwerben, sukzessive höhere Beitragssätze aufbringen müssen. Die Beitragsrendite fällt, es baut sich in den Beiträgen eine implizite Steuer auf.

Auf diese Herausforderungen, Dämpfung der Beitragsdynamik und Beseitigung bzw. Verringerung der intergenerativen Ungleichbehandlung, hat die deutsche Politik – jenseits der unterschätzten Maßnahmen von 1989/92 – mit den Reformen 2001/02 und 2004 in einer Art und Weise reagiert, die im Ausland – mehr als bei uns – nicht nur als weitreichend, sondern auch als eine durchaus intelligente Blaupause zur Lösung der in der Bevölkerungsalterung angelegten Rentenprobleme angesehen werden. Der in Sachen Umlagesysteme eher unverdächtige Bernd Raffelhüschen ist daher der Ansicht, dass »im Gegensatz zu dem, was die Bevölkerung glaubt, ... die langfristigen Probleme der Rentenversicherung erledigt (sind)«.

Dieser Rentenpolitik seit dem Jahre 2001 liegt ein doppelter Paradigmenwechsel zugrunde:

Rentenanpassungsformel lt. § 68 SGB VI

$$AR_t = AR_{t-1} \cdot \frac{BE_{t-1}}{BE_t} \cdot \frac{100 - 41A_{t-1} - RFB_{t-1}}{100 - 41A_t - RFB_t} \cdot \left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_t} \right) \cdot \alpha + 1 \right]$$

↑ **„Riester-Treppe“**
↑ **„Nachhaltigkeitsfaktor“**

AR	Aktueller Rentenwert
BE _{t-1}	Gruzlohn- und Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im vorangegangenen Kalenderjahr
BE _t	Einkommen- und Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im vorangegangenen Kalenderjahr unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Entlohnungs- und Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer ohne Berücksichtigung der Beeinträchtigung der Beschäftigung
AVA	Altersvermögensanteil
RFB	Durchschnittlicher Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten
RQ	Rentensplitquotient (Anpassungsformel zur Äquivalenzbeitragszahler)
α	Stabilitätskoeffizient (α = 0,25)



Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup,
Vorsitzender des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

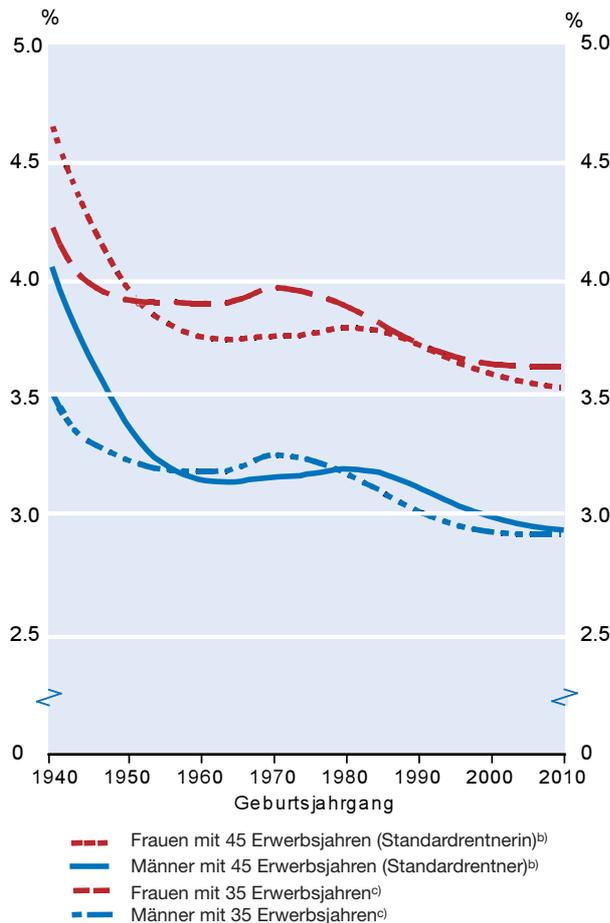
Der *erste Paradigmenwechsel* bestand in einem Übergang von einer »ausgabenorientierten Einnahmepolitik« zu einer »einnahmeorientierten Ausgabenpolitik«, d.h. einem Übergang von einer Politik, bei der das Leistungsniveau vorgegeben war und die Aufgabe der Politik in der Bereitstellung der erforderlichen Mittel bestand, hin zu einer Rentenpolitik, bei der ein langfristiger Beitragspfad (20% bis 2020; 22% bis 2030) vorgegeben wird und sich die Leistungen an diesen vorgegebenen Einnahmen orientieren.

Umgesetzt wird diese Politik durch das seit 2002 geltende *Altersvermögensergänzungsgesetz* und das *Nachhaltigkeitsgesetz* aus dem Jahre 2004 oder technisch formuliert durch die neue Rentenformel mit der »Riester-Treppe« und dem »Nachhaltigkeitsfaktor«.

Die »Riester-Treppe« bedeutet, dass achtmal von 2003 bis 2010 die jährliche Renten Anpassung im Ergebnis – so es die Entgeltentwicklung des Vorjahres erlaubt – um 0,6 Prozentpunkte gekürzt wird.

Der »Nachhaltigkeitsfaktor« bewirkt, dass eine Veränderung der Relation von Beitragszahlern und Rentenempfängern – sei diese Veränderung

Abb. 1
Nominale implizite Renditen in der Gesetzlichen Rentenversicherung nach der Reform unter Berücksichtigung des »Korrekturfaktors«^{a)} und unterschiedlicher Erwerbsbiographien



^{a)} Als Korrekturfaktor wird 0,8 unterstellt; Erläuterung siehe Ziffer 321. – ^{b)} Versicherten, der 45 Jahre stets das jeweilige Durchschnittsentgelt verdient und mithin ein Entgeltpunkt pro Jahr erworben hat. – ^{c)} Versicherten, der später ins Erwerbsleben eintritt und 45 Entgeltpunkte in 35 Jahren (1,286 Entgeltpunkte pro Jahr) erwirbt.

Quelle: SVR-Gutachten 2004/2005.

arbeitsmarkt- oder demographisch bedingt – sich in einer Dämpfung der lohnorientierten Anpassungsdynamik der Renten niederschlägt. Diese Dämpfung d.h. Rentenmindersteigerung hätte in diesem Jahr ca. 0,6 Prozentpunkte betragen und beläuft sich – nach Einschätzung der Bundesregierung – im Durchschnitt bis 2030 auf etwa 0,35 Prozentpunkte.

Diese Rentenformel zielt im Interesse der gesetzlich vorgegebenen Beitragsziele darauf ab, das »Nettorentenniveau vor Steuern« von derzeit gut 52% über 46% bis 2020 und bis auf 43%, das neue Mindestrentenniveau, in 2030 abzusenken. Geht man von den dieser Reform zugrunde gelegten Annahmen aus, sollen die Renten des Jahres 2030 – auch in ihrer Kaufkraft – zwar höher sein als die heutigen Renten, aber gleichwohl um gut ein Sechstel nied-

riger als sie es gewesen wären, wenn es diese Reform nicht gegeben hätte.

Wie weit der Weg ist, den die Rentenpolitik seit 1990 im Interesse der Dämpfung der Beitragssatzdynamik gegangen ist, zeigt Abbildung 2.

Wenn, wie es derzeit gefordert wird, der Beitragssatz über das Jahr 2020 hinaus bei 20% festgeschrieben würde, müsste man entweder das »Nettorentenniveau vor Steuern« bis 2030 auf 39% senken – was einer Absenkung des Bruttorentenniveaus von derzeit 48 auf etwa 35% entspräche – oder den Bundeszuschuss nach Maßgabe des sonst um 10% verminderten Leistungsvolumens d.h. um fast ein Drittel erhöhen.

Um zu verhindern, dass die beiden Bremsfaktoren in der Rentenformel zu Kürzungen der Zahlbeträge führen, wurde eine Sicherungsklausel erlassen, der zufolge »Riester-Treppe« und »Nachhaltigkeitsfaktor« nicht zu Rentenkürzungen, sondern allenfalls zu Nullrunden führen können.

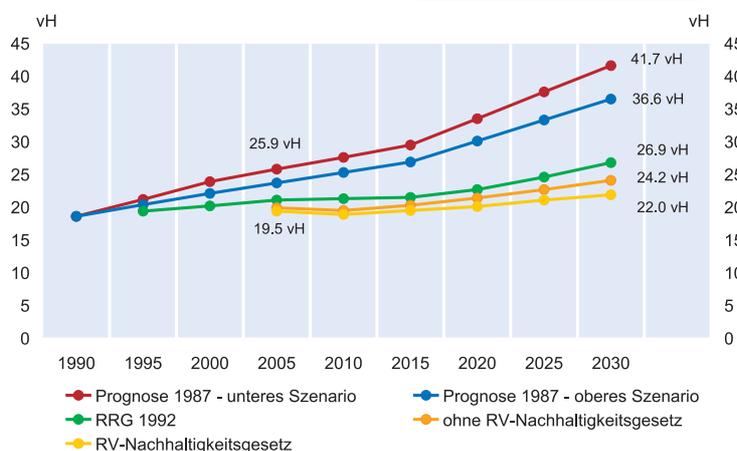
Dies ist sozialpolitisch verständlich, führt aber zu Konflikten mit den langfristigen Beitragszielen. Wenn nämlich – wie im letzten Jahr – die Lohnsteigerungen so gering sind, dass die Formel ihre das Rentenniveau senkende Wirkung nicht (voll) entfalten kann, können die gesetzlich vorgegebenen langfristigen Beitragsziele 20 bzw. 22% nicht erreicht werden. Denn wenn diese Sicherungsklausel greift, kommt es nicht zu der (intendierten) Verringerung des Ausgabevolumens und damit auch nicht zu der Beitragssatz stabilisierenden Absenkung des Rentenniveaus.

Die für die Rentenanpassung maßgeblichen effektiven durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelte sind in 2004 nur um 0,12% in den alten und 0,21% in den neuen Bundesländern (ohne Berlin) gestiegen. Die Nullrunde in diesem Jahr aufgrund der Sicherungsklausel – anstelle einer formelorientierten Senkung des aktuellen Rentenwertes um gut 1% – führt dazu, dass die Rentenausgaben in diesem Jahr um etwa 2 Mrd. € höher sind, als sie es bei einem Wirksamwerden von Riester-Treppe und Nachhaltigkeitsfaktor gewesen wären. Bei niedrigeren Lohnsteigerungen bewirkt daher die Sicherungsklausel, dass sich eine »Bugwelle« nicht realisierter Minderausgaben aufbaut und die langfristigen Beitragsziele – wenn die ausgefallenen Rentenmindersteigerungen bzw. Niveauabsenkungen nicht nachgeholt werden – verfehlt werden müssen.

Die durch das Altersvermögensergänzungsgesetz und das RV-Nachhaltigkeitsgesetz intendierten Leistungsrücknahmen führen dazu, dass die Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung zwar auch in der längeren Perspektive für die meisten Deutschen noch die wichtigste Alterseinkommensquelle sein werden. Sie werden in allen Fällen aber nur noch eine Basisabsicherung bieten. Es hat eine Art Systemtransformation stattgefunden.

Abb. 2

Auswirkung der Reformen auf die Beitragsentwicklung



Quelle: BfA/VDR.

Und hier setzt der *zweite Paradigmenwechsel* an. Dieser bestand als Konsequenz der Aufgabe der Lebensstandardsicherung allein durch die gesetzliche Rente darin, ein möglichst flächendeckendes System der kapitalgedeckten Ergänzungsversorgung zu etablieren. In der Zukunft soll nur eine Mischung aus leistungsgeminderter gesetzlicher Rente und – staatlich geförderter – ergänzender privater und betrieblicher Vorsorge ein Versorgungsniveau gewährleisten, welches an das Einkommensniveau der Erwerbsphase anknüpft.

Umgesetzt wird dieser zweite Paradigmenwechsel in Richtung eines mischfinanzierten Alterssicherungssystems durch das 2002 in Kraft getretene Altersvermögensgesetz und das seit dem 1. Januar 2005 wirksame *Alterseinkünftegesetz*.

Heute entfallen von den Alterseinkommen eines durchschnittlichen Zwei-Personen-Rentner-Haushaltes etwa 6% auf Betriebsrenten und ca. 10% auf die private Vorsorge. In der längeren Frist, wenn das Altersvermögensgesetz und das Alterseinkünftegesetz ihre volle Wirkung entfaltet haben werden – d.h. in den nächsten 40 Jahren –, sollte sich der Anteil der betrieblichen und privaten Vorsorgeformen mehr als verdoppelt haben.

Im Übrigen: Eine »wissenschaftliche« Antwort auf die Frage nach dem richtigen Mischungsverhältnis zwischen Umlage und Kapitaldeckung gibt es nicht. Eine solche Antwort kann immer nur eine politische sein. Und diese Antwort hängt nicht nur ab von dem Vertrauen in die langfristige Stabilität der Kapitalmärkte, sondern insbesondere von der Einschätzung der »verteilungswirtschaftlichen Zumutbarkeiten« im Zusammenhang eines (Teil-)Übergangs vom Umlageverfahren zur Kapitaldeckung. Denn alle Simulationen eines auch nur teilweisen Übergangs zum Kapitaldeckungsverfahren zeigen, dass selbst unter der Annahme, dass der Zinssatz langfristig über dem Wachstum des Sozialprodukts bzw. dem Lohn-

summenwachstum liegt und somit ein permanenter »Renditevorsprung« für das Kapitaldeckungsverfahren besteht, es immer zu einer Zusatzbelastung der Erwerbstätigen, einer »Sandwich-Generation« kommt.

Was ist noch zu tun?

Jenseits dessen, dass die offiziellen Vorberechnungen zu Beitragssatz und Rentenniveau nur bis zum Jahre 2030 reichen, die Bevölkerungsalterung und damit der Rentnerquotient aber erst um das Jahr 2040 sein Maximum erreicht, dass – natürlich – Unsicherheiten hinsichtlich der langfristigen Validität, der diesen Reformen zugrunde gelegten ökonomischen und demographischen Annahmen bestehen und dass die Entscheidung, ob die Zusatzversorgung verpflichtend werden soll, bis zum Jahre 2008 vertagt wurde, gibt es sowohl bei der Gesetzlichen Rente wie bei der staatlich geförderten Zusatzversorgung an einigen Stellen ein alsbald zu befriedigender Handlungsbedarf.

Ad. Gesetzliche Rente

Die fernere Lebenserwartung der 65-Jährigen nimmt derzeit pro Jahr um gut 40 Tage zu. Wenn man anstrebt, die daraus resultierenden Kosten als Folge einer längeren Rentenbezugsdauer weniger den Beitragszahlern in Form höherer Beiträge oder den Bestandrentnern in Form eines sinkenden Rentenniveaus anzulasten, sondern bei denjenigen, die maßgeblich in den Genuss dieser steigenden Rentenbezugsdauer kommen, den zukünftigen Zugangsrentnern, ist eine gleitende Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters angezeigt. Eine schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters – z.B. um einen Monat pro Jahr – bis auf 67 Jahre würde zu einer Beitragssatzersparnis bis 2030 von etwa 0,6 bis 0,8 Beitragspunkten führen und ist daher auch und gerade im Interesse der langfristigen Beitragsziele unverzichtbar. Für eine Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters sprechen aber auch die mit einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit verbundene Verbesserung der Staatsfinanzen und die das Wachstum begünstigende Ausweitung des Produktionspotentials.

Eine schrittweise Erhöhung des Regeleintrittsalters auf 67 Jahre sollte daher schnellstmöglich beschlossen und ab 2010 umgesetzt werden.

Für eine nicht selten geforderte Erhöhung der Abschläge bei Frühverrentungen dagegen besteht weder Raum noch Notwendigkeit. Die Aufgabe von Abschlägen (oder Zuschlägen) in einer Versicherung ist es zu gewährleisten, dass der fi-

nanzwirtschaftliche Status einer Versicherung weder durch einen vorzeitigen (oder einen aufgeschobenen) Rentenbezug verbessert oder verschlechtert wird. Versicherungsmathematisch neutral oder aus der Sicht der Versicherung fair sind daher die Abschläge, bei denen unter Berücksichtigung der Beitragsleistungen die Barwerte einer vorgezogenen Rente und einer zum Regeleintrittsalter bezogenen Rente abzüglich der bis dahin zu zahlenden Beiträge gleich sind. In diesem Sinne sind die derzeitigen Abschläge versicherungsmathematisch fair, perspektivisch müssten sie sogar als Folge der steigenden Lebenserwartung eher gesenkt als erhöht werden. Wird allerdings das gesetzliche Rentenalter, von dem aus die Abschläge bemessen werden, entsprechend angehoben, so behalten auch die Abschläge ihren Charakter als »versicherungsmathematisch fair«.

Handlungsbedarf besteht deshalb nicht bei den Abschlägen, wohl aber ist es erforderlich, einen Mechanismus zu implementieren, der gewährleistet, dass die als Folge der eingangs erwähnten Sicherungsklausel ausgefallenen Rentenminderanpassungen in Perioden höherer Zuwachsraten bei den Entgelten und damit möglicher höherer Rentenanpassungen **regelgebunden** nachgeholt werden. Ein solcher Mechanismus zielt nicht darauf ab, die Sicherungsklausel außer Kraft zu setzen, und auch nicht darauf, das Rentenniveau unter die Niveauwerte 46% bis 2020 und 43% in 2030 zu senken.

Dieses regelgebundene Nachholen der Rentenniveausenkung im Interesse der langfristigen Beitragsziele kann geschehen, indem man die Rentenanpassungsformel durch einen Faktor ergänzt, der – ganz oder teilweise – die Lücke zwischen dem tatsächlichen aktuellen Rentenwert und dem aktuellen Rentenwert schließt, der mit dem gesetzlich vorgegebenen Pfad der Beitragssatzentwicklung kompatibel ist.¹

Dabei kann die Geschwindigkeit gesteuert werden, mit der die in der Vergangenheit als Folge der Sicherungsklausel ausgefallenen Rentendämpfungen nachgeholt werden, indem man festlegt, wie weit die Anpassungslücke, d.h. die Differenz zwischen dem tatsächlichen aktuellen Rentenwert und dem mit dem vorgegebenen Beitragspfad kompatiblen Beitragswert pro Jahr, geschlossen werden soll.

Die Grundidee lässt sich an folgendem (fiktiven) Beispiel illustrieren: Angenommen der – aufgrund des Wirksamwerdens der Schutzklausel – tatsächliche aktuelle Rentenwert sei 27 €, während sich der mit dem Beitragssatzziel konforme aktuelle Rentenwert auf 26 € belaufe. In diesem Fall beträgt die absolute Anpassungslücke $27 - 26 = 1$ € und die relative Anpassungslücke $(1 \text{ bis } 26/27 =) 0,037$. Soll die-

se Lücke sofort vollständig geschlossen werden, müsste bei der Rentenanpassung im nächsten Jahr die Anpassungsformel mit dem Faktor $26/27 = 0,9630$ multipliziert werden.² Der für die Rentenanpassung relevante aktuelle Rentenwert würde dann 26 € betragen und die Lücke wäre beseitigt.

Wenn das Nachholen in einem Schritt als zu schmerzlich erachtet wird und deshalb zeitlich gestreckt werden soll, ist es möglich, diese Lücke auch in Schritten zu schließen.

Soll sie zum Beispiel zunächst nur zur Hälfte geschlossen werden, also nur um

$0,0185 = (1 - 26/27) \cdot 1/2$ Prozentpunkte, dann muss die Anpassungsformel mit dem Faktor

$0,9815 = 1 - 1/2 (1 - 26/27)$ multipliziert werden. Der für die Rentenanpassung aktuelle Rentenwert würde dann nicht 27 €, sondern 26,50 € betragen.

Soll die Lücke nur zu einem Viertel geschlossen werden, dann beträgt der Faktor

$0,9908 = 1 - 1/4 (1 - 26/27)$. Der relevante aktuelle Rentenwert wäre 26,75 €.

Wenn man sich nicht von den im RV-Nachhaltigkeitsgesetz festgelegten Beitragssatzzielen verabschieden will und aus dem bislang regelgebundenen Bundeszuschuss nicht einen Defizit ausgleichenden Bundesbeitrag machen will, ist ein solcher Mechanismus unabdingbar.

Ad. kapitalgedeckte Ergänzungssysteme

Das seit dem 1. Januar 2002 geltende *Altersvermögensgesetz* eröffnete einen durchaus generösen, leider aber bislang noch nicht im wünschenswerten Maße ausgeschöpften Förderrahmen für die private und betriebliche Altersvorsorge.

Im Einzelnen handelt es sich um die über Zulagen bzw. den Sonderausgabenabzug geförderten Riester-Renten (§ 10a EStG) und die Möglichkeiten der steuer- und sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung zum Aufbau einer betrieblichen Altersvorsorge (Eichel-Renten) nach § 3 Nr.63a EStG.

So sinnvoll diese die individuellen Belange berücksichtigende Kombination von »Riesterförderung« und »Eichelförderung« ist, so stellt sich dennoch die Frage nach der konzeptionellen Sinnhaftigkeit der sich bis 2008 aufbauenden Förder-

¹ Dies muss selbstverständlich unter der Nebenbedingung geschehen, dass es dabei zu keiner Reduktion des aktuellen Rentenwerts kommt.

² Damit es zu keiner Rentensenkung kommt, müsste sich aus der Anwendung der Anpassungsformel (ohne Nachholen) eine Rentenerhöhung um mindestens 3,7% ergeben. Auch deshalb ist dieses Beispiel unrealistisch.

stufen der Privatvorsorge (Riester-Rente), die bei einem statischen Höchstbeitrag von 2 100 € p.a. enden, während die Förderung der betrieblichen Altersvorsorge, der »Eichel-Rente«, sich an der (steigenden) Bemessungsgrundlage in der Gesetzlichen Rentenversicherung orientiert.

Bei den über die steuer- und sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung (bis zu 4% der BGG) geförderten Eichel-Renten besteht folgender Fehlanreiz:

Nach Maßgabe des GKV-Modernisierungsgesetzes wird seit dem 1. Januar 2004 der volle Beitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung von allen betrieblichen Versorgungsleistungen erhoben. Dies ist systematisch und konsequent, führt allerdings insofern zu einem kontraproduktiven Effekt, da nach geltendem Recht die Sozialabgabenfreiheit der Entgeltumwandlung Ende 2008 ausläuft. Kommt es zum 1. Januar 2009 zu diesem Auslaufen, dann müssten sowohl von den umgewandelten Entgeltbestandteilen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge in der Erwerbsphase gezahlt werden als auch von den daraus resultierenden Betriebsrenten im Alter. Eine derartige »Doppelverbeitragung« mag rechtlich hinnehmbar sein, stellt aber einen bereits jetzt wirkenden Fehlanreiz dar, diese Form der arbeitnehmerfinanzierten betrieblichen Altersvorsorge zu nutzen.

Aus den nach § 3 Nr. 63 EStG umgewandelten Entgeltbestandteilen erwachsen keine gesetzlichen Rentenansprüche; gleichzeitig dämpfen diese umgewandelten Entgeltanteile die Rentenanpassungen. Für die Gesetzliche Rentenversicherung resultieren aus einer Inanspruchnahme dieser Möglichkeiten im Wesentlichen nur kurzfristige Liquiditätsverluste.

In der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, in der es keinen Zusammenhang zwischen den verbeitragten Einkommen und den Leistungen gibt, führt die Entgeltumwandlung dagegen zu relevanten Beitragsausfällen, die einen Erhöhungsdruck auf die Beitragssätze ausüben.

Durch eine Umstellung der Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung auf kostenorientierte Prämien würde nicht nur dieses Problem der Doppelbelastung gelöst, es entfielen auch die derzeitige »Diskriminierung« der Betriebsrenten durch die KV- und PV-Pflichtigkeit im Vergleich zur ebenfalls steuerlich geförderten, aber in der Auszahlungsphase sozialabgabenfreien privaten Vorsorge.

Zum Alterseinkünftegesetz

Im März 2002 hatte das Bundesverfassungsgericht – nach einer Vorgeschichte von über 20 Jahren – entschieden, dass die Ertragsanteilsbesteuerung der Renten aus der

Gesetzlichen Rentenversicherung verfassungswidrig sei. Die Politik hat mit dem **Alterseinkünftegesetz** auf dieses Urteil reagiert und sich nicht nur für eine »kleine Lösung«, also lediglich die Beseitigung wie der steuerlichen Ungleichbehandlung von Renten und Beamtenpensionen entschieden, sondern für eine »große Lösung« im Sinne eines systematischen Umbaus der Besteuerung (nahezu) aller Altersvorsorgeaufwendungen und aller Alterseinkünfte.

Eingeführt durch das Alterseinkünftegesetz wurde auch eine »neue« nachgelagert besteuerte kapitalgedeckte Leibrente (Basis-Rente) als Produkt der ersten Schicht, der Basisversorgung.

Diese Basisrente hat einen Geburtsfehler. Dieser Fehler – es ist zu hoffen, dass es sich um eine gesetzestechnische Panne handelt – ist eine Folge der vom Gesetzgeber gut gemeinten »Günstigerprüfung«, nach der (zunächst) hinsichtlich der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen niemand im neuen Recht schlechter gestellt sein sollte als nach dem alten Recht.

Im Gegensatz zum bisher geltenden Recht – in dem für die Versorgungsaufwendungen ein einheitlicher Höchstbetrag gewährt wurde – wird nach dem AltEingG hinsichtlich des Abzugsvolumens für Vorsorgeaufwendungen unterschieden zwischen Beiträgen zugunsten einer Basisversorgung im Alter und den sonstigen Vorsorgeaufwendungen (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. abs. 3 oder § 10 abs. 1 Nr. 3 i.V.m. Abs. 4 EStG). Für beide Abzugsmöglichkeiten gelten unterschiedliche Abzugsvolumina. Für Altersvorsorgeaufwendungen (Basisversorgung) können Beiträge bis zur Höhe von 20 000 € dem Grunde nach angesetzt werden. Für die übrigen Vorsorgeaufwendungen (z.B. Kranken-, Pflegeversicherungen sowie auch Beiträge zu »alten« Kapitallebensversicherungen und Rentenversicherungen mit Kapitalwahlrecht) können Beitragsleistungen bis maximal 2 400 € als Sonderausgaben abgezogen werden.

Bis zum Jahr 2019 erfolgt deshalb ein Vergleich des sich nach »altem« und »neuem« Recht ergebenden Abzugsvolumens für Vorsorgeaufwendungen (Altersvorsorge- und sonstige Vorsorgeaufwendungen). In dieser Übergangszeit bleiben die bisherigen Höchstbeträge bis zum Jahr 2010 unverändert, ab 2011 wird das nach »altem« Recht bestehende Abzugsvolumen schrittweise verringert. Die Beibehaltung der bisherigen Höchstbeträge – ohne Kürzung des Vorwegabzugs bis zum Jahr 2010 – wurde im Gesetzgebungsverfahren auf ausdrücklichen Wunsch der Koalitionsfraktionen aufgenommen.

Diese Günstigerprüfung ist insbesondere für zwei Personengruppen geschaffen worden:

- Alleinstehende Arbeitnehmer mit einem Bruttoarbeitslohn bis zu ca. 26 000 € (bei Alleinverdiener-Ehepaaren der doppelte Betrag). Bei dieser Personengruppe ermöglichte das bisherige Recht mit festen Höchstbeträgen eine Berücksichtigung der aufgrund des niedrigen Bruttolohns auch niedrigen Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung von bis zu 100%. Da im neuen Recht die Berücksichtigungsquote für Beiträge zugunsten der Gesetzlichen Rentenversicherung auf 60% reduziert wurde, wäre es bei dieser Personengruppe – ohne Günstigerprüfung – teilweise zu erheblichen Schlechterstellungen gekommen.
- Selbständige, die ihre Altersversorgung über Kapitallebensversicherungen abwickeln bzw. die bisher noch nicht für ihr Alter vorsorgen, jedoch hohe Krankenversicherungsbeiträge und sonstige Versicherungsbeiträge leisten. Bei diesen Steuerpflichtigen ermöglichte das alte Recht eine Berücksichtigung der Aufwendungen in der Regel in Höhe von bis zu 5 069 €. Im neuen Recht werden die entsprechenden Aufwendungen jedoch nur bis zu 2 400 € angesetzt. Ohne Günstigerprüfung käme es auch bei dieser Personengruppe zu Schlechterstellungen.

Die Folge dieser Günstigerprüfung ist, dass der Abschluss einer privaten Basisrente insbesondere die eigentliche Zielgruppe, die Selbständigen, die nicht in einer berufsständischen Versorgungseinrichtung pflichtversichert sind und bei denen der Vorwegabzug nicht gekürzt wird, steuerlich »bestraft« wird. Denn diese Günstigerprüfung bewirkt, dass – in Abhängigkeit von der Höhe der sonstigen Vorsorgeaufwendungen – Beiträge zur Basisrenten-Versicherung bis zu 4 448 € faktisch nicht steuermindernd geltend gemacht werden können, die daraus resultierenden Renten aber dennoch nach dem Kohortenprinzip besteuert werden.

Um diesen Effekt zu beseitigen, bietet es sich an, die Beiträge zur Basisrenten-Versicherung aus der Günstigerprüfung herauszunehmen und zusätzlich zum Abzug zuzulassen.

Theoretisch ließe sich das beschriebene Problem auf drei verschiedene Arten lösen, wobei der dritten Option der Vorzug zu geben ist.

- a) Es wird auf die Durchführung der Günstigerprüfung verzichtet. Dies wäre ein Beitrag zur Steuervereinfachung, hätte allerdings auch erhebliche Schlechterstellungen bei Arbeitnehmern mit geringen beitragspflichtigen Einnahmen und bei Selbständigen zur Folge.
- b) Die Beiträge für die private Basisrente werden – innerhalb des im Gesetz geregelten Höchstbetrages von 20 000 € – zu 100% zum Abzug zugelassen. Auf der anderen Seite werden die Renten aus der Basisversi-

cherung ohne Übergang sofort zu 100% nachgelagert besteuert (vergleichbar der Besteuerung der sog. Riester-Rente). Der Abzugsbetrag von 20 000 € würde allerdings vorrangig für Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung, einem berufsständischen Versorgungswerk oder der landwirtschaftlichen Altersklasse zur Verfügung stehen.

Der Vorschlag würde die Attraktivität privater Basisrentenversicherungen steigern und eine Umstellung von Kapitallebensversicherungen auf private Basisrentenversicherungen begünstigen. Außerdem würde die Transparenz der Regelungen für den Steuerpflichtigen erhöht werden (100% Abzug/100% Besteuerung). Eine entsprechende Umstellung würde allerdings zu dem Problem führen, dass Beiträge zu den gesetzlichen Alterssicherungssystemen nur zu 60% als Sonderausgaben steuermindernd geltend gemacht werden können, Beiträge zu privaten Basisprodukten hingegen zu 100%. Dies könnte den Druck erhöhen, auch im Bereich der gesetzlichen Alterssicherung die Berücksichtigungsquote im Bereich der Sonderausgaben anzuheben. Eine Änderung der Besteuerungsquote wäre jedoch aus rechtlichen Gründen problematisch.

Zur Umsetzung dieses Vorschlags wäre eine Änderung des § 10 EStG und des § 22 EStG erforderlich. Fiskalisch würde es sich bei dem Vorschlag um »Riester« für Selbständige ohne Zulagen handeln.

- c) Die Beiträge für eine private Basisrente werden aus der Günstigerprüfung herausgenommen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass sich die entsprechenden Beiträge neben den anderen Vorsorgeaufwendungen mit der jeweils gültigen Berücksichtigungsquote – im Jahr 2005: 60% – steuermindernd auswirken. Das Gesamtabzugsvolumen für Altersvorsorgeaufwendungen nach § 10 EStG (maximal 20 000 €) soll sich hierdurch jedoch nicht erhöhen. Aus diesem Grunde können Beiträge für eine private Basisrente nur insoweit berücksichtigt werden, wie das Abzugsvolumen für Altersvorsorgeaufwendungen noch nicht durch Beiträge zugunsten der Gesetzlichen Rentenversicherung bzw. der berufsständischen Versorgung ausgeschöpft worden ist. Der Berücksichtigungsumfang der Altersvorsorgeaufwendungen entspricht somit demjenigen, der sich nach dem Auslaufen der Günstigerprüfung ergeben würde.

Der Vorschlag würde die Attraktivität der Basisrentenversicherung steigern, da sichergestellt ist, dass die Beiträge derzeit zu 60% – innerhalb des geltenden Höchstbetrages – steuermindernd berücksichtigt werden. Für den Steuerpflichtigen würde dies zu einer Transparenzerhöhung führen, da nicht mehr geprüft werden müsste, ob sich eine entsprechende Beitragsleistung – wegen der Günstigerprüfung – überhaupt auswirkt.

Fazit

Die bisherigen Reformen im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung werden ihre Wirkung entfalten und dabei sowohl die steigende Belastung der Beitragszahler dämpfen als auch die Rentner an der Finanzierung beteiligen. Gegenüber radikaleren Vorschlägen, die eine noch stärkere Senkung des Rentenniveaus fordern, ist Skepsis angezeigt, wenn nicht das bestehende Rentensystem in seinen Grundfesten in Frage gestellt werden soll. Die Rentenreform des Jahres 2004 wird und kann nicht die letzte sein. Auch in Zukunft wird es darum gehen, die Balance zwischen heutigen und künftigen Rentnern bzw. zwischen heutigen und gestrigen Beitragszahlern zu wahren. Die in Deutschland recht weitgehende Äquivalenz von Beiträgen und Rentenansprüchen ist ein erhaltenswertes hohes Gut, welches den Abgabengeil und die mit einem Aufspreizen des Keils verbundenen negativen Anreize für den Arbeitsmarkt begrenzt.

Insofern sind auch Vorschläge, die auf eine nach der Rentenhöhe differenzierte Anpassung der Renten oder einen Grundfreibetrag bei den Rentenversicherungsbeiträgen abzielen, abzulehnen. Gleiches gilt auch für die populäre Forderung nach der Möglichkeit eines abschlagsfreien Rentenzugangs nach zum Beispiel 45 Versicherungsjahren. Hiermit würden gleiche Beitragsleistungen in Abhängigkeit von ihrer zeitlichen Verteilung zu unterschiedlichen Rentenansprüchen führen.

Schließlich wird auch immer wieder gefordert, die Kindererziehung stärker als bisher in der Rente zu berücksichtigen. Hierzu ist hier nur anzumerken, dass es sich bei dieser Diskussion in erster Linie um eine m.E. ideologisch überfrachtete Verteilungsfrage zwischen »Kinderreichen« und »Kinderarmen« handelt. Selbstverständlich haben Kinderlose nicht die privaten Kosten der Kindererziehung zu tragen und deshalb ein größeres Potential zur privaten Vorsorge. Den »Kinderlosen« und »Kinderarmen« aber deswegen – wie es die Konzepte einer Elternrente vorsehen – einen großen Teil des ihnen nach geltendem Recht in Aussicht gestellten Rentenanspruchs zu streichen, hieße – wohl auch im Sinne des Verfassungsgerichts – sie zu enteignen. Das aus ökonomischer Sicht zentrale Prinzip der Vorleistungsbezogenheit der Rente würde – jedenfalls nach der bisherigen Interpretation – aufgegeben.

Aus wirkungsanalytischer Perspektive wären die Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt als Folge der markanten Senkung der Beitragsrendite der »Kinderlosen« mit den durch die Elternrente erzielbaren Wirkungen hinsichtlich einer Erhöhung der Geburtenrate zu vergleichen. Während die negativen Verzerrungen im ersten Fall mit Sicherheit zu erwarten sind, ist ein positiver Zusammenhang zwischen Elternrente und Geburtenrate – vorsichtig formuliert – höchst umstritten.

Nicht nur aus ökonomischer Sicht sollte daher diesen Vorschlägen mit großer Vorsicht begegnet werden.

Zur Beantwortung von Verteilungsfragen und zum Fällen von Werturteilen besitzen Ökonomen keine komparativen Vorteile gegenüber jedem anderem Mitglied einer Gesellschaft. Dies zeigt mit Verlaub auch die jüngste Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim BMWA, der sich mit dieser Thematik ausführlich beschäftigt hat – freilich ohne einen einstimmigen Vorschlag entwickelt zu haben.

Zur Unterstützung der Familien und zur Kompensation der mit der Kindererziehung zweifellos verbundenen positiven externen Effekte erscheinen mir nach wie vor ein steuerfinanzierter Familienlastenausgleich in Kombination mit Dienstleistungs- und Infrastrukturangeboten, um Berufswünsche und Wünsche nach Kindern möglichst gleichzeitig zu realisieren, die beste Lösung zu sein. Ein erster Schritt sollte daher eine Bündelung sämtlicher familienpolitischer Leistungen in einer »Familienkasse« sein, um für mehr Transparenz zu sorgen und zur dringend gebotenen Versachlichung der familienpolitischen Diskussion beizutragen.