



## Die Wirkungen der Rentenreform 2001 im Vergleich zum Rentenrecht vor der Reform

In letzter Zeit mehren sich Stimmen, beispielsweise aus der Fraktion der Linken, vom ehemaligen Arbeitsminister Norbert Blüm, aber auch transportiert durch einige Medienbeiträge, die folgende Kernbotschaft enthalten: Durch die Rentenreform 2001 sei die gesetzliche Rentenversicherung geschwächt und die aktuelle und zukünftige Anpassung der Renten gemindert worden. Unterstellt wird dabei teilweise, dies sei gezielt erfolgt, um eine private Altersvorsorge zu erzwingen. Diese Aussage dreht die tatsächliche Wirkung der Rentenreform 2001 im Vergleich zum Rechtsstand vor der Reform völlig um, was ich im Folgenden belegen werde.

Es waren insbesondere vier große Herausforderungen, denen sich die Rentenreform 2001 stellen musste:

1. Der erfreulichen Entwicklung, dass die Menschen von Generation zu Generation eine deutlich längere Lebenserwartung haben. Vor allem dadurch erhöht sich aber auch die Gesamtsumme der gezahlten Rentenbezüge deutlich. Ich möchte diese immer wieder angeführte demografische Herausforderung exemplarisch an meiner Person aufzeigen, stellvertretend für die Generation, die gegenwärtig Rentenversicherungsbeiträge einzahlt. Im Jahre 1957 habe ich mit meiner Ausbildung und damit auch mit der Einzahlung von Rentenversicherungsbeiträgen begonnen. Von den im Jahre 1957 eingetretenen Altersrentnerinnen und Rentnern wissen wir heute, dass sie eine durchschnittliche Rentenbezugsdauer von unter 10 Jahren hatten. Sollte ich im Jahre 2009 mit dem Ausscheiden aus dem Deutschen Bundestag in den Bezug der Altersrente eintreten, so tue ich dies mit einer Generation, die eine durchschnittliche Rentenbezugsdauer von ca. 18 Jahren hat. Vergleichen wir nun die Rentenbezugsdauer von 1957 und die zu erwartende Rentenbezugsdauer im Jahre 2009, so wird sichtbar, dass die sich in Erwerbsarbeit befindende und zahlende Generation in dieser Zeit eine durchschnittliche Rentenbezugsdauer von 14 Jahren finanziert hat, selber aber eine Bezugsdauer von 18 Jahren zu erwarten hat. Dieser erfreuliche Zustand, der zum Teil aus frühzeitigem Eintreten in die Rente, vor allem aber aus der längeren Lebenserwartung resultiert, führt aber gleichzeitig dazu, dass die beitragszahlende Generation deutlich höhere Beiträge bezahlt.
2. Die Rentenversicherung wurde mit immer höheren Zahlungsanforderungen belastet, deren Ursachen häufig nicht in der Altersvorsorge zu sehen waren, sondern in der zunehmenden Schwäche des Arbeitsmarktes. Die Frühverrentung führte 1997 zum Beispiel dazu, dass von den Rentenneuzugängen nur 250.000 altersbedingt, aber 220.000 wegen Arbeitslosigkeit vorzeitig in die Altersrente gingen. Die deutsche Wiedervereinigung mit über 6 Millionen Neurentnern und die Eingliederung von hunderttausenden Spätaussiedlern aus Osteuropa führten darüber hinaus zu ganz erheblichen Aufwendungen. Ende der 1990er Jahre bürgerte sich der Begriff der „versicherungsfremden Leistungen“ ein. Die Kritik richtete sich nicht gegen die notwendigen Leistungen, sondern dagegen, dass die Politik es versäumt hatte, für diese Leistungen im vollen Umfang auch Steuerzuschüsse in die Rentenversicherung einzuzahlen. Auch dies führte dazu, dass sich der Rentenversicherungsbeitrag von 18,6% im Jahre 1995 auf 20,3% im Jahre 1997 erhöht hat.
3. Die Einstellung der Menschen, was Lebensstandardsicherung bedeutet, hat sich glücklicherweise verändert. Unter Lebensstandardsicherung wird im Normalfall verstanden,



den Standard als Rentnerin und Rentner weiter zu führen, den man sich auch zu Erwerbszeiten leisten konnte. Dies aber kann die Sozialversicherungsrente allein immer weniger gewährleisten, da immer längere Unterbrechungen der Erwerbsbiographien, die Ausweitung von Teilzeitarbeit und andere Veränderungen am Arbeitsmarkt das rentenversicherungspflichtige Einkommen deutlich mindern. Dies führt zu geringeren Rentenversicherungsbeiträgen und letztlich natürlich auch zu einer Minderung des Rentenversicherungsanspruchs.

4. Es galt darüber hinaus, in der Rentenreform 2001 einzelne Leistungspositionen zu verändern. Dies betrifft insbesondere die Stärkung der Rentenleistungen für Frauen, die Neuregelungen bezogen auf Erwerbsminderungs- und Berufsunfähigkeitsrenten, aber vor allem einen Grundsicherungsanspruch, der die verschämte Altersarmut aufhebt.

Die Kernaufgabe dieses Textes ist es aufzuzeigen, welche Veränderungen die Rentenreform 2001 im Vergleich zum Zustand und zum Leistungsrecht vor der Rentenreform hervorgerufen hat. Davon ausgehend soll dann beurteilt werden, ob diese Reform, wie von den Kritikern ohne Nachweis behauptet wird, zu einer Schwächung der Rentenversicherung geführt hat, oder aber – wie ich nachfolgend belegen werde – sowohl zu einer deutlichen Stärkung der Rentenversicherung als auch zu einer Verbesserung der Leistungen geführt hat.

#### **Die Änderung der Rentenanpassungsformel**

Vor der Reform 2001 galt folgende Rentenanpassungsformel: Seit 1992 wurden die Renten nur noch entsprechend der Nettolohnentwicklung des Vorjahres angehoben. Eine weitere Verminderung der Rentenanhebung sollte durch den Demografiefaktor ab 1999 erfolgen. Ziel beider Entscheidungen war es, Rentnerinnen und Rentner an der Finanzierung ihres längeren Rentenbezugs über eine geringere Rentenanhebung – zumindest teilweise – zu beteiligen. In der Rentenreform 2001 wurde beschlossen, die Rentenanhebung zukünftig wieder entsprechend der Bruttolöhne vorzunehmen. Diese Maßnahme führt tendenziell zu einer Erhöhung zukünftiger Renten. Statt der Minderung durch den Demografiefaktor sieht die Rentenreform 2001 die Minderung der Rentenanhebung in acht Folgejahren von jeweils 0,65% vor.

Die Minderung der Rentenanhebung über den ursprünglichen Demografiefaktor sollte jährlich bis zum Jahre 2030 vorgenommen werden. Der durch mich eingeführte Faktor allerdings nur für acht Jahre. Im Jahre 2003, also nach meiner Ministertätigkeit, empfahl deshalb die Rürup-Kommission, eine zusätzliche Dämpfung durch den Nachhaltigkeitsfaktor, der dem ursprünglichen Demografiefaktor ähnlich war. Die daraus resultierende Minderung der Angleichung ist allerdings nicht voll vergleichbar. So sah unter anderem der Demografiefaktor eine Anrechnung von 50%, der Nachhaltigkeitsfaktor nur von 25% der jeweils unterstellten demographischen Änderungen vor.

Nun stellt sich die Frage, ob die durch die Rentenreform eingeführte neue Rentenanpassungsformel aktuelle und zukünftige neue Erhöhungen geringer ausfallen lässt als die zuvor im Gesetz vorgenommene Nettoanpassung und Minderung durch den Demografiefaktor. Ich bin sicher, dies ist nicht der Fall.



Bei einem Vergleich der Wirkungen „Demografiefaktor vs. Riesterfaktor“ schreibt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales „Das zentrale Argument im Rahmen der Diskussion "Demografiefaktor vs. Riesterfaktor" ist, dass die Wirkung beider Maßnahmen grundsätzlich die gleichen sind. Mit der Rentenreform 2001 erhielten die Versicherten allerdings die Möglichkeit, die Absenkung des Rentenniveaus durch einen staatlich geförderten Aufbau einer privaten oder betrieblichen Altersvorsorge zu kompensieren. Für den Ausgleich der Wirkung des Demografiefaktors gab es keine entsprechende Maßnahme.“

In der von mir zu vertretenen Amtszeit von 1999-2002 sind die Rentenanpassungen auf jeden Fall höher gewesen als die durchschnittliche Entwicklung der Bruttojahresentgelte der beitragszahlenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Dies weist Tabelle 1 aus.

**Tabelle 1: Entwicklung der Rentenanpassung von 1999-2002**

Jahr	Durchschnittliches Bruttojahresarbeits-Entgelt aller Versicherten	Rentanpassungen
1999	+ 1,1	+ 1,34
2000	+ 1,4	+ 0,60
2001	+ 1,6	+ 1,91
2002	+ 1,4	+ 2,16

Quelle: BMAS, Statistisches Jahrbuch 2007

**Erste Schlussfolgerung: Die Entscheidung für die neue Rentenanpassungsformel hat im Vergleich zur alten Rentenanpassungsformel (Nettoerhöhung und Minderung durch den Demografiefaktor) zu keiner zusätzlichen Minderung der Renten geführt.**

### **Stärkere Steuerfinanzierung durch Anhebung des Bundeszuschusses**

Nun zu der Frage, welche Wirkungen die Reform 2001 für die finanzielle Stabilisierung der Rentenversicherung und im Bezug auf die Senkung des Rentenversicherungsbeitrages für die Beschäftigten erzielt hat.

Im Jahre 1997 wurden in der Vertreterversammlung der Rentenversicherer die zunehmenden Lasten versicherungsfremder Aufgaben der Rentenversicherer kritisiert. Der Verband der Rentenversicherer bezifferte diese Lasten insgesamt auf ca. 100 Mrd. DM. Tatsächlich lag der Bundeszuschuss im Jahre 1997 nur bei 88 Mrd. DM (ca. 44 Mrd. €). Dieses Missverhältnis hat nicht nur zu dem oben beschriebenen starken Anstieg des Rentenversicherungsbeitrages geführt, sondern auch zu einem radikalen Abschmelzen der Rücklagen der Rentenversicherer. Gesetzlich war mindestens eine Rücklagenbildung von einem Monat Rentenzahlung vorgesehen. Der tatsächliche Rücklagenstand betrug jedoch zum Regierungswechsel 1998 nur noch 0,6 Monatsrücklagen.

Die parallel zur Rentenreform eingeführte Ökosteuer wurde nun für eine dauerhafte Finanzierung zusätzlicher Aufgaben der Rentenversicherung eingesetzt. Diese zusätzlichen Einnahmen wurden verwendet für:



- Die Finanzierung der Kindererziehungszeiten. Dies entspricht einem jährlichen Betrag von ca. 11 Mrd. €
- Die einigungsbedingten Zusatzkosten der Rentenversicherung.
- Einen zusätzlichen jährlichen Bundeszuschuss von ca. 10 Mrd. € in die Rentenversicherung.

Insgesamt erhöhte sich der Bundeszuschuss von 44 Mrd. € im Jahre 1997 auf gegenwärtig 80 Mrd. € 2008. Diese Erhöhung des Bundeszuschusses erlaubte die Absenkung des Rentenversicherungsbeitrages von 20,3% im Jahre 1998, auf 19,1% in den Jahren 2001 und 2002.

**Zweite Schlussfolgerung: Diese Entscheidung der Rentenreform 2001 hat die Finanzierungsseite der Rentenreform im Vergleich zur Rechtssituation vor der Reform enorm gestärkt.**

### **Änderungen im Leistungsrecht**

Alle einzelnen Leistungspositionen, die in der Rentenreform 2001 verändert wurden, wurden deutlich zum alten Rechtszustand verbessert:

- Verbesserungen der eigenen Anwartschaften von Frauen in der Zeit der Kindererziehung und die Berücksichtigung einer Kinderkomponente im Rahmen der Hinterbliebenenversorgung.
- Erstmals wurde die Möglichkeit eröffnet, über Rentensplitting eigenständige Rentenansprüche der Frauen aufzubauen.
- Rentenrechtliche Lücken zu Beginn der Versicherungsbiographie, wie beispielsweise durch Krankheit oder Jugendarbeitslosigkeit, werden geschlossen.
- Neugestaltung des Rechts der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten durch die Einführung einer nach der gesundheitlichen Leistungsfähigkeit in zwei Stufen unterteilten (halbe und volle) Erwerbsminderungsrente und Beibehaltung der Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage bei der Gewährung der Erwerbsminderungsrenten. Bei den Renten zur Erwerbsminderung wurde die Situation deutlich zum alten Recht verbessert.
- Sowohl beim Wegfall der Berufsunfähigkeitsrente als auch bei Rentenabschlägen bei vorzeitigem Ausscheiden von schwerbehindertem Menschen wurden großzügige Übergangsvorschriften aufgenommen, um diese Einschnitte des alten Rentenrechts zu mildern.
- Bekämpfung der verschämten Armut im Alter und bei dauerhafter Erwerbsunfähigkeit durch Einführung einer sozialen Grundsicherung.

**Dritte Schlussfolgerung: In allen einzelnen Veränderungen des Leistungsrechts führte die Rentenreform 2001 zu deutlichen Verbesserungen.**

### **Verbesserung der Lebensstandardsicherung**

Bis zu diesem Punkt konnte – so denke ich – schlüssig nachgewiesen werden, dass alle Reformschritte der Rentenreform 2001 nicht nur zu einer Stärkung der Finanzbasis der



Rentenversicherung, sondern auch zu einer Verbesserung der einzelnen Leistungspositionen der Rentenversicherung geführt haben. Auch die aktuellen und zukünftigen Rentenanhebungen führen mit Sicherheit zu keiner geringeren Rentenhöhe als dies im Vorgängerrentenrecht bei Nettoanhebung und Demografiefaktor der Fall gewesen wäre. Insofern ist der Aufbau einer vom Staat geförderten freiwilligen und die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung ergänzenden, kapitalgedeckten Altersvorsorge eine zusätzliche Leistung. Sie führt in Ergänzung zur Sozialversicherungsrente bei den Sparerinnen und Sparern unstrittig zur Verbesserung der Lebensstandardsicherung im Alter. Dabei wurde die Förderung so angelegt, dass gerade Geringverdienende und Familien mit Kindern die höchsten Förderquoten erhalten. Dort liegen die Förderquoten häufig über 90% der Sparsumme.

Zu dem Hinweis der Kritiker, die staatliche Förderung der Riester-Rente solle doch besser zur Stabilisierung in die Rentenversicherung einbezahlt werden, noch folgende Information. In den letzten 5 Jahren wurden den Rentenversicherungen aus dem Bundeshaushalt ca. 380 Mrd. € zugewiesen.

Die bisher ausgewiesenen Zulagen für die Riester-Rente belaufen sich nach Angabe der Zentralstelle in den Jahren von 2003-2007 auf insgesamt 2,2 Mrd. € (siehe Tabelle 2).

**Tabelle 2: Zulagenförderung in der Riester-Rente**

Jahr	Altersvorsorgezulage in Mio. €
2003	72,5
2004	145,5
2005	333,5
2006	562,0
2007	1.070,8

Quelle: zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen

Auch der Hinweis auf aktuelle Steuermindereinnahmen, die bei der Riester-Förderung durch die Geltendmachung von Sonderausgaben auftreten, geht in die Irre. Seit 2005 gilt die nachgelagerte Besteuerung für die gesamte Altersvorsorge also auch für die Sozialversicherungsrente, wobei natürlich durch die Dimension der Sozialversicherungsrente der aktuelle Steuerausfall um ein Vielfaches höher ist. In beiden Bereichen wird es durch die spätere Besteuerung der Rentenleistungen zu einem entsprechenden Ausgleich kommen.

Zu einer besonders abwegigen Kritik schwang sich Norbert Blüm auf. Er erklärte in einem Artikel der Zeitung Die Zeit die Riester-Rente als eine Sozialpolitik für Geisterfahrer mit folgendem Hinweis: Die Rente der Verkäuferin sinkt, weil ihr Verkaufschef eine Riester-Rente abgeschlossen hat. Dieser Hinweis ist deshalb abwegig, weil weder der Riester-Renten-Vertrag des Verkaufschefs noch ein möglicher Vertrag der Verkäuferin irgendwelche Auswirkungen auf eine Erhöhung oder Minderung des gesetzlichen Rentenanspruchs hat. Wie immer führen solche plakativen, aber völlig falschen Beispiele zu einer entsprechenden Verunsicherung der Menschen.



**Vierte Schlussfolgerung: Die Rentenreform 2001 hat in allen oben beschriebenen Entscheidungen nicht nur zu einer Stabilisierung des umlagefinanzierten Rentensystems bewirkt, sondern darüber hinaus auch in allen Einzelpunkten Leistungsverbesserungen für Renterinnen und Rentner sowie für Beitragszahlerinnen und Beitragszahler gebracht. Ergänzend dazu führte die geförderte zusätzliche Altersvorsorge zum Aufbau weiterer Säulen der Altersvorsorge. Eine Untersuchung des Jahres 2006 zeigt auf, dass zwischenzeitlich 17 Millionen Menschen in öffentlichen und privaten Unternehmen Anspruch auf betriebliche Altersvorsorge haben. Im Bereich der privaten geförderten Altersvorsorge haben sich bis zum 31.12.2007 bereits 10,8 Millionen Menschen für den Abschluss eines geförderten Altersvorsorgevertrages entschieden.**