

GUTACHTEN DES SOZIALBEIRATS
ZUM
RENTENVERSICHERUNGSBERICHT 2015

Inhalt

Abbildungsverzeichnis.....	2
I. Vorbemerkung.....	3
II. Stellungnahme zu den mittel- und langfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts	4
III. Vermeidbare und unvermeidbare Unsicherheiten.....	8
1. Probleme der Bevölkerungsstatistik.....	8
2. Zur Bedeutung des Flüchtlingszustroms nach Europa	9
3. Ausblick auf die Jahre nach 2030	11
4. Zur Leistungsfähigkeit der Sozialpolitikforschung.....	21
IV. Aktuelle rentenpolitische Themen.....	22
1. Einordnung der „solidarischen Lebensleistungsrente“.....	24
2. Angleichung der Renten in den neuen Bundesländern	35

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerung.....	14
Abbildung 2: Entwicklung des Altenquotienten (20/65)	15
Abbildung 3: Lebenserwartung 65-jähriger Männer und Frauen	16
Abbildung 4: Entwicklung verschiedener Altenquotienten.....	17
Abbildung 5: Entwicklung der Ost-West-Relationen.....	39
Abbildung 6: Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer nach Bundesländern	40
Abbildung 7: Bruttolohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer – Maxima und Minima in West- und Ostdeutschland	41

I. Vorbemerkung

1. Der Sozialbeirat nimmt entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2015 der Bundesregierung, der am 18. November 2015 vom Kabinett verabschiedet worden ist.
2. Dem Sozialbeirat stand für seine Beratungen der Rentenversicherungsbericht 2015 zur Verfügung. Der Sozialbeirat konnte sich im Übrigen auf ergänzende Erläuterungen und Informationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales stützen.
3. Das Gutachten befasst sich zunächst in Kapitel II mit den Ausführungen des Rentenversicherungsberichts 2015, die sich auf die zukünftige Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen. Die mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2019 und die Modellrechnungen für den kommenden 15-Jahres-Zeitraum werden dabei zusammen betrachtet.
4. Kapitel III beschäftigt sich mit Unsicherheiten für die Vorausberechnungen und organisatorischen Problemen der Politikberatung. Angesprochen werden Unsicherheiten aufgrund einer systematisch nicht aktuellen Bevölkerungsstatistik und aufgrund der Flüchtlingsbewegung nach Europa. Zudem wird ein Überblick über die in der Literatur vorliegenden Vorausberechnungen jenseits des Jahres 2030 (die meisten dieser Vorausberechnungen reichen bis zum Jahr 2050/60) und über die Unsicherheit dieser Projektionen gegeben. Das Kapitel endet mit einem Hinweis auf das sowohl in der Politik als auch in der breiten Öffentlichkeit bislang nahezu unbeachtete Problem einer sehr schwach gewordenen Verankerung von Sozialpolitikforschung in der deutschen Forschungslandschaft, insbesondere in den Wirtschaftswissenschaften.
5. Ausführlich befasst sich das Gutachten in Kapitel IV mit zwei rentenpolitischen Themen, die CDU, CSU und SPD bereits im Koalitionsvertrag vom 16. Dezember 2013 auf ihre politische Agenda gesetzt haben: der stärkeren Anerkennung langjähriger Beitragszahlung und von Altersvorsorge („solidarische Lebensleistungsrente“) sowie der Ost-West-Rentenangleichung.

II. Stellungnahme zu den mittel- und langfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts

6. Die Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2015 umfassen die mittelfristige Perspektive bis 2019 und daran anschließend einen längerfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2029. Bei den dargestellten Entwicklungen handelt es sich um Ergebnisse aus Modellrechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die auf verschiedenen Annahmen beruhen und daher nicht als Prognose zu verstehen sind. Diese Einschränkung galt immer und gilt weiter. Sie ist in diesem Jahr von besonderer Bedeutung, da die langfristigen Auswirkungen der seit diesem Jahr verstärkt stattfindenden Zuwanderung flüchtender Menschen gegenwärtig nicht abschätzbar sind. Im vorliegenden Gutachten gehen wir in den Randziffern 21ff. unten ausdrücklich darauf ein.
7. Für die mittelfristige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung werden die Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ vom 14. Oktober 2015 zugrunde gelegt. Die ökonomischen Grundannahmen der langfristigen Modellrechnungen basieren auf den von der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ im Jahr 2003 erarbeiteten Rahmendaten, die an die zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen angepasst wurden. Die Projektion zur demografischen Entwicklung beruht auf den Ergebnissen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2015, die auf den Ergebnissen des Zensus 2011 aufbaut.
8. Der Sozialbeirat hält die genannten Annahmen grundsätzlich für nachvollziehbar und plausibel. Er sieht aber nach wie vor die unterstellte Lohnangleichung zwischen neuen und alten Ländern bis zum Jahr 2030 mit Skepsis, da für die dazu erforderlichen hohen Lohnsteigerungen von 5,3 Prozent pro Jahr (mittlere Variante) in den neuen Ländern eine nachvollziehbare ökonomische Grundlage fehlt. Der Sozialbeirat stimmt aber der Aussage im Rentenversicherungsbericht zu, dass der Einfluss dieser Annahme auf den Beitragssatz nur sehr gering ist, weil bei stärkeren

Lohnsteigerungen auch die Renten höher ausfallen. Er weist allerdings darauf hin, dass eine Lohnentwicklung in den neuen Ländern, die geringer als unterstellt ausfällt, den Angleichungsprozess zwischen den aktuellen Rentenwerten in den alten und neuen Ländern verlangsamen würde.

9. Die Höhe der Rentenanpassung orientiert sich wesentlich an der Brutto-lohn- und -gehaltsentwicklung, die sich aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ergibt. Die den VGR zugrunde liegende Beschäftigtenstatistik wurde in 2014 dahingehend geändert, dass nun unter anderem auch behinderte Menschen in anerkannten Werkstätten und in Berufsbildungswerken sowie Personen in Jugendhilfeeinrichtungen oder im Bundesfreiwilligendienst berücksichtigt werden. Die Ausweitung der in den VGR erfassten Beschäftigten bzw. Entgelte führt – rein statistisch – dazu, dass die Entgeltentwicklung aufgrund der unterdurchschnittlichen Entgelte der genannten Personengruppen niedriger ausfällt, als es der Entgeltentwicklung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei unveränderter Abgrenzung entspricht. Entsprechend den gesetzlichen Regelungen werden in der Rentenanpassungsformel für das Jahr 2013 noch die „alten“ VGR-Daten der Vorjahresverordnung verwendet, für das Vergleichsjahr 2014 aber die „neuen“ VGR-Daten, die auf der neuen Beschäftigtenstatistik beruhen. Die Rentenanpassung 2015 fiel dadurch um etwa einen Prozentpunkt niedriger aus, als es ohne die Veränderung der Beschäftigtenstatistik der Fall gewesen wäre. In der Zeit vom 1. Juli 2015 bis 30. Juni 2016 fällt das Volumen an Rentenausgaben damit um rund 2,5 Mrd. Euro geringer aus.
10. Der Dämpfungseffekt bei der Rentenanpassung im laufenden Jahr wird bei der Rentenanpassung 2016 jedoch korrigiert, da dann die im Vergleich zu den VGR-Entgelten kräftigere Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte des Jahres 2014 gegenüber 2013 berücksichtigt wird (§ 68 Abs. 2 Satz 3 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI)). Da sich hier die veränderte Beschäftigtenstatistik nicht auswirkt und die Dämpfung der Einkommensentwicklung, die in der VGR nur durch die neue Abgrenzung entstand, bei den beitragspflichtigen Entgelten nicht stattfindet,

führt dies für sich genommen im Jahr 2016 zu einer um etwa einen Prozentpunkt höheren Rentenanpassung.

11. Zur Darstellung der langfristigen Vorausberechnungen ab 2020 bedient sich der Rentenversicherungsbericht verschiedener Annahmevarianten, um der damit verbundenen höheren Unsicherheit Rechnung zu tragen. Insgesamt werden neun Szenarien gerechnet, die modellhaft verdeutlichen, wie die Entwicklung der Rentenfinanzen auf die Variationen besonders relevanter wirtschaftlicher Parameter reagieren würde.
12. Die langfristigen Vorausberechnungen sind insbesondere zur Beurteilung der Einhaltung der Beitragssatzobergrenzen bzw. Sicherungsniveauuntergrenzen nach § 154 Abs. 3 S. 1 SGB VI relevant. Maßgeblich ist hierbei die mittlere Variante der Vorausberechnungen. Werden die gesetzlich festgelegten Beitragssatzobergrenzen oder die Sicherungsniveauuntergrenzen den Vorausberechnungen nach verletzt, ist die Bundesregierung verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um dies zu verhindern.
13. In der mittleren Variante der Modellrechnungen liegt der Beitragssatz im Jahr 2020 nach dem Rentenversicherungsbericht 2015 bei 18,7 Prozent; die Beitragssatzobergrenze von 20 Prozent bis zum Jahr 2020 wird damit eingehalten. Dies trifft auch auf die übrigen dargestellten Varianten zu. Auch die danach geltende Beitragssatzobergrenze in Höhe von 22 Prozent bis zum Jahr 2030 wird in der mittleren Variante der Modellrechnungen eingehalten. Für das Jahr 2029 wird ein Beitragssatz von 21,6 Prozent vorausberechnet. In allen anderen Varianten wird die Beitragssatzobergrenze bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums im Jahr 2029 ebenfalls eingehalten.
14. Das Sicherungsniveau vor Steuern liegt nach den Berechnungen der relevanten mittleren Variante im Jahr 2020 bei 47,6 Prozent; die Untergrenze von 46 Prozent bis zum Jahr 2020 wird damit nicht unterschritten. Auch die langfristige Untergrenze von 43 Prozent bis zum Jahr 2030 wird bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums in der mittleren Variante

eingehalten. Für 2029 wird ein Rentenniveau von 44,7 Prozent vorausberechnet.

15. Der Sozialbeirat nimmt mithin zur Kenntnis, dass sowohl die Beitragssatzobergrenze als auch das Mindestsicherungsniveau nach den Modellrechnungen des Rentenversicherungsberichts in der mittleren Variante bis 2029 eingehalten werden. Auch und gerade bei solch längerfristigen Betrachtungen ist jedoch stets zu betonen, dass es sich um Modellrechnungen handelt und die tatsächliche Entwicklung von den zukünftigen gesetzlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird und daher abweichen kann.
16. Der Sozialbeirat unterstreicht die regelmäßige Feststellung in den Rentenversicherungsberichten der jüngeren Vergangenheit, dass die gesetzliche Rente durch den Rückgang des Sicherungsniveaus vor Steuern alleine nicht ausreichen wird, um den Lebensstandard des Erwerbslebens im Alter fortzuführen. Die Senkung des gesetzlichen Rentenniveaus zum Zwecke der Beitragssatzdämpfung ist freilich im Sozialbeirat weiterhin umstritten. Unter den Status-quo-Bedingungen kann der Lebensstandard im Ruhestand nur erhalten bleiben, wenn zusätzliche Einkommensquellen im Alter zur Verfügung stehen. Mit der Riester-Rente steht den Versicherten eine besondere, staatlich geförderte Vorsorgemöglichkeit offen, die nach den Modellrechnungen des Rentenversicherungsberichts (Übersicht B8) ausreichend dimensioniert ist, um die Absenkung des Rentenniveaus kompensieren zu können. Diese Möglichkeit wird jedoch nicht von allen Versicherten und nicht immer ausreichend genutzt. Auch deshalb begrüßt der Sozialbeirat, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bereits 2013 begonnen hat zu prüfen, wie der Auftrag im Koalitionsvertrag, die betriebliche Altersversorgung (BAV) – insbesondere in Klein- und Mittelbetrieben – zu stärken, umgesetzt werden kann. Der Sozialbeirat nimmt zur Kenntnis, dass die Vorarbeiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales angelaufen, aber für eine Beurteilung noch nicht hinreichend vorangeschritten sind.

III. Vermeidbare und unvermeidbare Unsicherheiten

18. Dieses Kapitel beschäftigt sich mit Unsicherheiten für die Vorausberechnungen und organisatorischen Problemen der Politikberatung. Zuerst angesprochen werden Unsicherheiten aufgrund einer aus systematischen Gründen und aufgrund der Flüchtlingsbewegung nach Europa nicht aktuellen Bevölkerungsstatistik. Danach wird ein Überblick auf die in der Literatur vorliegenden Vorausberechnungen jenseits des Jahres 2030 gegeben. Das Kapitel endet mit einem Hinweis auf die schwach gewordene Verankerung von Sozialpolitikforschung in der deutschen Forschungslandschaft.

1. Probleme der Bevölkerungsstatistik

19. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die prognostische Unsicherheit unnötig vergrößert wird, weil für Deutschland (wie für viele andere Länder, so insbesondere die USA) aussagekräftige aktuelle Bevölkerungszahlen auch deshalb nicht vorliegen, weil eine verlässliche Zählung (bestenfalls) nur alle 10 Jahre anlässlich eines Zensus erfolgt. Die Zensus-Ergebnisse, die frühestens zwei Jahre nach Durchführung eines Zensus vorliegen, sind zum Zeitpunkt der Veröffentlichung schon veraltet. Dies gilt bei großen Zuwanderungszahlen umso mehr. Es ist evident, dass aufgrund der gegenwärtig großen Zuwanderungszahlen die Zensusergebnisse des Jahres 2011 bereits vier Jahre nach Durchführung des Zensus in besonderer Weise veraltet sind. Da die Zuwanderungspopulation überdurchschnittlich jung ist, ist die Bedeutung der Zuwanderung für die Bevölkerungsstruktur größer als es die absoluten Zahlen zeigen, die die Bevölkerungsgröße nur wenig wachsen lassen.

20. Der Sozialbeirat unterstützt fachstatistische Überlegungen, die Bevölkerungszahl und -struktur auf Basis der in Deutschland vorhandenen Registerdaten, deren Qualität verbessert werden kann, in datenschutzrecht-

lich einwandfreier Weise aktuell festzustellen. Es sollte angestrebt werden, mittelfristig die alle zehn Jahre mit Hilfe einer Volkszählung festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen durch laufende Registerauswertungen zu ergänzen. Dafür sind geeignete Kontroll- und Qualitätssicherungsmaßnahmen für die Melderegister zu entwickeln. Dass die Verbesserung der Qualität der Register möglich ist, haben die Bundesländer gezeigt, die ein zentrales Einwohnermeldeamt haben (Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen).

2. Zur Bedeutung des Flüchtlingszustroms nach Europa

21. In diesem Jahr ist auf die unvermeidbare Unsicherheit von Zukunftsprojektionen nachdrücklich hinzuweisen, da diese Projektionen signifikant von der Zahl und der Struktur – und den Integrationserfolgen – der seit diesem Jahr in ungewöhnlich großer Zahl aufzunehmenden flüchtenden Menschen beeinflusst wird. Der Sozialbeirat weist ausdrücklich darauf hin, dass die Zuwanderungszahlen für die nächsten Jahre keineswegs so hoch bleiben müssen wie sie in diesem Jahr sind bzw. es je nach politischer Entwicklung mittel- und langfristig auch wieder zu Rückkehrbewegungen in die Herkunftsländer kommen kann.
22. Es ist evident, dass im laufenden Jahr als Folge der Flüchtlingsmigration von einer höheren Nettozuwanderung auszugehen ist, als in der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung unterstellt wurde. Dies dürfte auch für das nächste Jahr gelten.¹ Es sei hervorgehoben, dass die Bundesregierung für den Rentenversicherungsbericht bereits mit einer angepassten Bevölkerungsfortschreibung gearbeitet und damit der derzeit hohen Flüchtlingsmigration soweit wie möglich Rechnung getragen hat.
23. Kurzfristig spielt eine erhöhte Zuwanderung für die gesetzliche Rentenversicherung kaum eine Rolle, da keine Rentenzahlungen anfallen und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in nennenswertem Umfang

¹ Jahresgutachten 2015/16 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 43.

erst mit größerer zeitlicher Verzögerung zunehmen wird. Mittelfristig ist bei erfolgreicher Arbeitsmarktintegration zunächst mit Beitragsmehreinnahmen zu rechnen, denen erst sehr allmählich höhere Ausgaben gegenüberstehen werden. Es sei aber darauf hingewiesen, dass Flüchtlinge, die im mittleren und höheren Lebensalter nach Deutschland kommen, vielfach nur noch geringe Rentenversicherungsansprüche erwerben können und daher – wenn sie nicht auf anderen Wegen ausreichend vorgesorgt haben – im Alter auf Grundsicherung angewiesen sein werden. Für die große Mehrzahl der Flüchtlinge gilt dies jedoch nicht: etwa die Hälfte der Flüchtlinge ist jünger als 25 Jahre, rund 80 Prozent jünger als 35 Jahre.² Diesen Menschen steht eine lange Erwerbsbiographie in Deutschland grundsätzlich offen.

24. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die rasche und umfassende Integration von Flüchtlingen mit hoher Bleibeperspektive und anerkannten Asylberechtigten in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft insgesamt eine große Herausforderung ist, der sich im Interesse aller hier Lebenden alle gemeinsam stellen müssen. Dazu notwendig sind weitere Anstrengungen vor allem zum Ausbau der Sprachförderung, der Aus- und Fortbildung und der erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt. Damit diese möglichst nachhaltig gelingen kann, muss – wie bei einheimischen Arbeitslosen auch – gelten, dass auf individuell passgenaue und an den Bedürfnissen orientierte Qualifizierungsmaßnahmen nicht wegen einer kurzfristigen Vermittlungsperspektive in Arbeit automatisch verzichtet wird.
25. Die Integration der oft jungen Zuwanderer würde erheblich erleichtert, wenn es gelänge, ihnen durch schnelle Kompetenzfeststellung, Anerkennung ihrer beruflichen und akademischen Qualifikationen, mit Hilfe von Sprachkursen oder anderen Qualifizierungsmaßnahmen den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Zugleich würde ihre Beschäftigung in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen zur Stabilisierung der deutschen Sozialversicherungssysteme beitragen.

² Verlässliche Angaben zur Altersstruktur liegen nicht für Flüchtlinge insgesamt, sondern nur für gestellte Asylanträge vor. Quelle: BAMF, Aktuelle Zahlen zu Asyl (Oktober 2015):

26. Die Sozialpartner und die Unternehmen haben begonnen, zusätzliche Kapazitäten zur beruflichen Integration von Flüchtlingen aufzubauen. Die berufliche Qualifizierung von Flüchtlingen ist ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer gelungenen Integration in die Gesellschaft. In einigen Branchen gehen die Sozialpartner gemeinsam erste Schritte, um die Integration gerade junger Flüchtlinge in das Berufsleben in Deutschland zu erleichtern. Beispielsweise haben die Chemie-Sozialpartner zusätzliche Plätze für Flüchtlinge in dem Programm „Start in den Beruf“ geschaffen. Im Rahmen dieses bewährten Eingliederungsprogrammes der chemischen Industrie sollen junge Flüchtlinge darauf vorbereitet werden, eine Ausbildung in der Chemie oder anderen Branchen beginnen zu können. Neben der Vermittlung allgemeiner Grundlagen wird dabei vor allem die Vermittlung der notwendigen Sprachkenntnisse im Vordergrund stehen.

3. Ausblick auf die Jahre nach 2030

27. Seit dem 1989 verabschiedeten Rentenreformgesetz 1992 enthalten die Gesetzentwürfe zu rentenpolitischen Maßnahmen Vorausberechnungen zu den finanziellen Wirkungen für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 – zuletzt beim RV-Leistungsverbesserungsgesetz – das im Wesentlichen zum 1. Juli 2014 in Kraft getreten ist. Im jährlichen Rentenversicherungsbericht ist die Bundesregierung verpflichtet, Vorausberechnungen für einen 15-Jahreszeitraum vorzulegen. Einschließlich des laufenden Jahres reicht der zeitliche Horizont im aktuellen Rentenversicherungsbericht also bis 2029. Rentenpolitik beeinflusst die Einkommensperspektiven der Versicherten aber über viele Jahrzehnte hinweg. Eine vorausschauende, auf langfristige Stabilität und Verlässlichkeit ausgerichtete Rentenpolitik bedarf daher eines ausreichend langen Planungshorizonts. 15 Jahre sind vor diesem Hintergrund zu kurz.

28. Die 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes reicht bis zum Jahr 2060. Gleiches gilt für etwa für den

Tragfähigkeitsbericht des Bundesfinanzministeriums³ oder für den Bericht der Working Group on Ageing Populations and Sustainability des Ausschusses für Wirtschaftspolitik beim Europäischen Rat⁴, die alle drei Jahre vergleichbare Vorausberechnungen zu den alterungsbedingten Ausgaben für sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union vorlegt. In den USA berichtet der dafür zuständige Board of Trustees jährlich über die langfristigen finanziellen Perspektiven der US-amerikanischen Rentenversicherung (Social Security) mit einem Vorausberechnungshorizont von 75 Jahren. Der aktuelle Bericht reicht somit bis zum Jahr 2090.⁵ Ein derart langer Projektionszeitraum wird vom Sozialbeirat zwar mit Skepsis betrachtet, da die Unsicherheiten einer Vorausberechnung bzw. Modellrechnung bei einem derart langen Vorausberechnungszeitraum erheblich sind. Es ist aber umgekehrt auch nicht hilfreich, wenn Projektionszeiträume so kurz gewählt werden, dass absehbare demografische Veränderungen nicht bzw. nicht vollständig in die Betrachtung eingehen.

29. Der Sozialbeirat beleuchtet daher im Folgenden die finanziellen Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung nach 2030. Er legt dazu keine eigenen Berechnungen vor, sondern erläutert auf der Grundlage der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung die längerfristig zu erwartenden Veränderungen der Altersstruktur und geht auf bestehende wissenschaftliche Berechnungen zur künftigen Beitragssatz- und Rentenniveauentwicklung ein.
30. Zentrale Einflussgrößen für die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland sind neben dem Beitragssatz das Zahlenverhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern, das Verhältnis von Durchschnittsrente zum durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen der Arbeitnehmer sowie die Höhe des Bundeszuschusses. Diese

³ Vgl.: Bundesministerium der Finanzen, Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte, Zwischenaktualisierung zu Beginn der neuen Legislaturperiode, Monatsbericht März 2014.

⁴ Vgl.: European Commission, The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060).

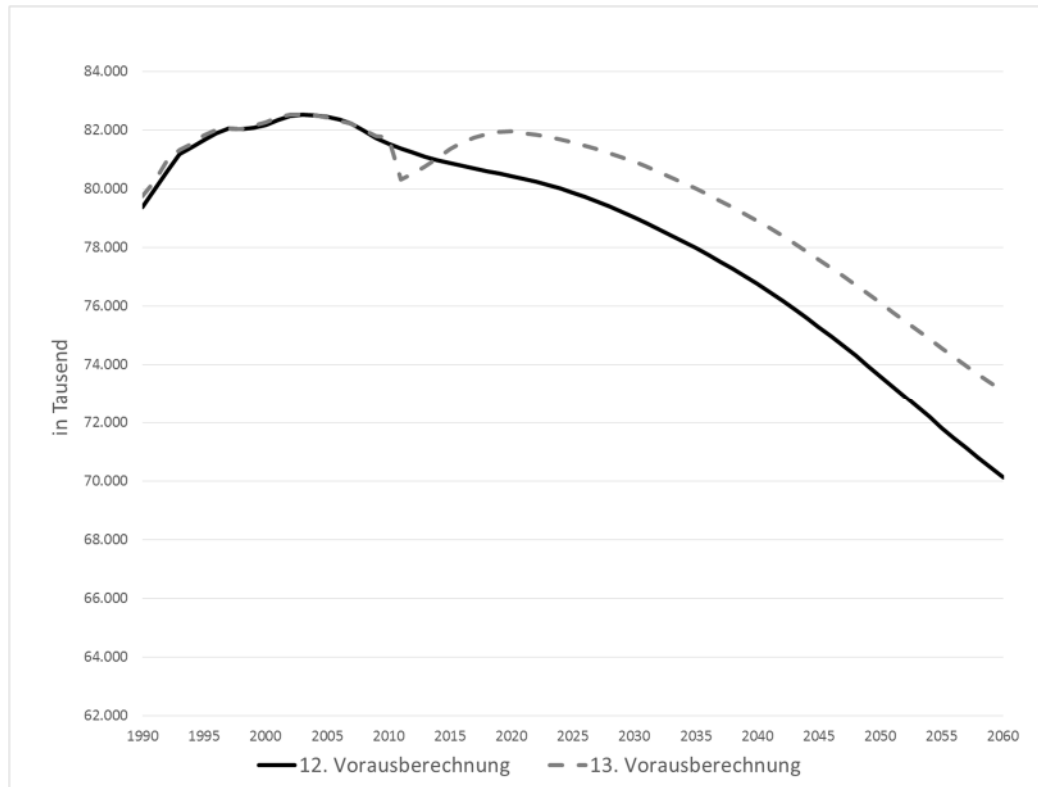
⁵ Vgl.: The 2015 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and the Federal Disability Insurance Trust Funds, Washington, July 22, 2015.

Größen werden wiederum beeinflusst durch die Entwicklung der Bevölkerung im Allgemeinen und der Beschäftigung im Besonderen, durch die Lohn- und Gehaltsentwicklung und schließlich durch das Rentenrecht. Vorausberechnungen setzen üblicherweise zunächst die Fortgeltung des geltenden Rechts voraus. Auswirkungen von Gesetzesänderungen können dann an diesem Referenzszenario gemessen werden.

31. Erste Anhaltspunkte für die Entwicklung über das Jahr 2030 hinaus liefert somit die aktuelle Bevölkerungsprojektion für Deutschland. Die im Frühjahr 2015 vorgelegte 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes weist – ebenso wie die vorangegangenen Projektionen – eine markante Veränderung in der Altersstruktur in Form eines steigenden Anteils der Älteren aus. Während die Anzahl der Personen im Erwerbsalter (hier: 20 bis 64 Jahre) von derzeit gut 49 Millionen bis zum Jahr 2060 um fast ein Viertel zurückgehen soll, steigt die Anzahl der Personen im Ruhestandsalter (hier: 65 Jahre und älter) von aktuell 17 Millionen um mehr als ein Drittel.⁶ Das so abgegrenzte Zahlenverhältnis der Älteren zu den Personen im Erwerbsalter (Altenquotient) würde sich von gut 34 Prozent im Jahr 2014 auf gut 61 Prozent beinahe verdoppeln. Diese Ergebnisse decken sich im Grundsatz mit vorangegangenen Bevölkerungsprojektionen für Deutschland. Im Vergleich zur letzten (12. koordinierten) Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2009 fällt die Einwohnerzahl Deutschlands nun allerdings durchweg größer aus, weil bis 2020 deutlich höhere Zuwanderungszahlen in Rechnung gestellt werden – und das obwohl die Revision durch den Zensus 2011 die Bevölkerungszahl zunächst einmal nach unten gedrückt hat (und auch die historischen Werte fraglich erscheinen lässt).

⁶ Betrachtet wird hier die (Basis-)Variante mit durchschnittlich 200.000 Nettozuwanderern pro Jahr, einer konstanten Geburtenrate von 1,4 Kindern je Frau und einem Anstieg der ferneren Lebenserwartung 65-Jähriger von derzeit 18 (Männer) bzw. 21 Jahren (Frauen) auf 22 bzw. 25 Jahre im Jahr 2060.

Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerung



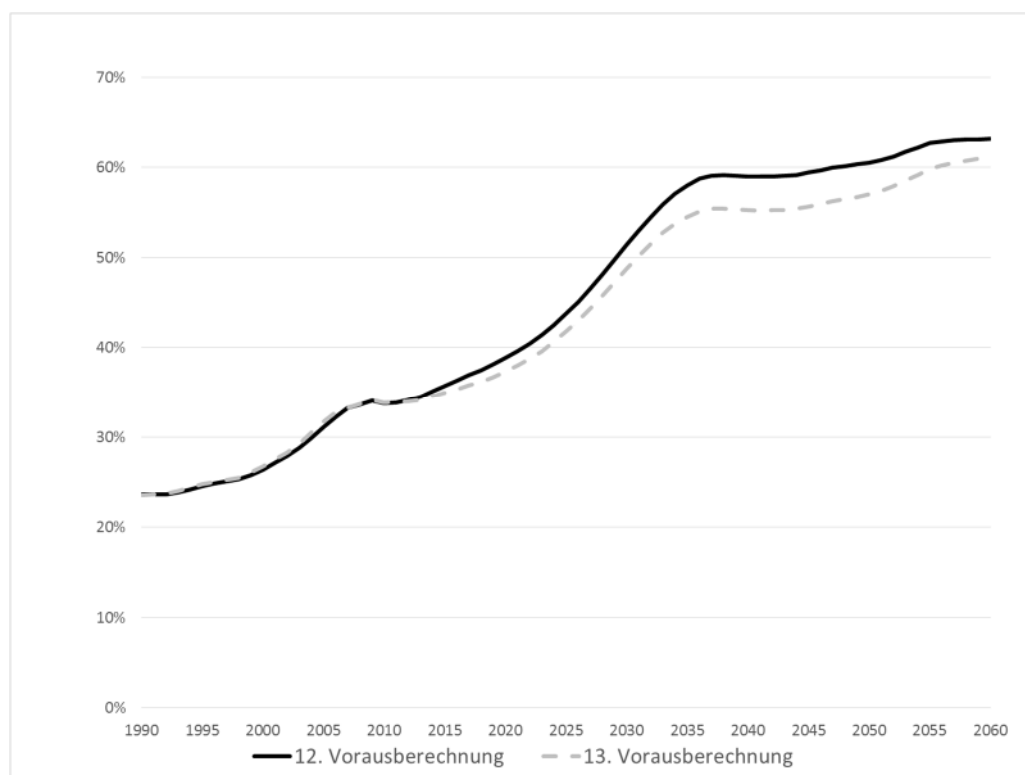
Quellen: Statistisches Bundesamt, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2009 sowie 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2015.

32. Die Veränderung des Altenquotienten hat nach einem kräftigen Anstieg zwischen 1990 und 2010 im laufenden Jahrzehnt merklich an Dynamik verloren, nicht zuletzt, weil die in das Rentenalter nachrückenden Jahrgänge vergleichsweise schwach besetzt sind. Dies wird sich absehbar ändern, wenn die immer stärker werdenden Nachkriegskohorten in den kommenden zwei Jahrzehnten ihr Rentenalter erreichen werden. Ab der zweiten Hälfte der 2030er Jahre ist dann mit einer Abflachung des Anstiegswinkels zu rechnen, denn dann kommen vermehrt die geburtschwächeren Jahrgänge ab Ende der 1960er Jahre in ihr Rentenalter. In der Folgezeit wird die Altersstruktur kaum noch durch die seit 1970 nahezu konstante Geburtenziffer von 1,4 Kindern je Frau beeinflusst. Der weiter anhaltende Anstieg des Altenquotienten ist dann in erster Linie auf die zunehmende Lebenserwartung zurückzuführen. Sofern die Geburtenrate oder die Zuwanderung nicht spürbar und anhaltend steigen, ist – wie in der Vorausberechnung dargelegt – mit einer näherungsweisen Stabilisierung der Altersstruktur in Deutschland zu rechnen. Damit dürfte auch

der finanzielle Druck auf die gesetzliche Rentenversicherung bevölkerungsbedingt nur noch vergleichsweise wenig ansteigen.

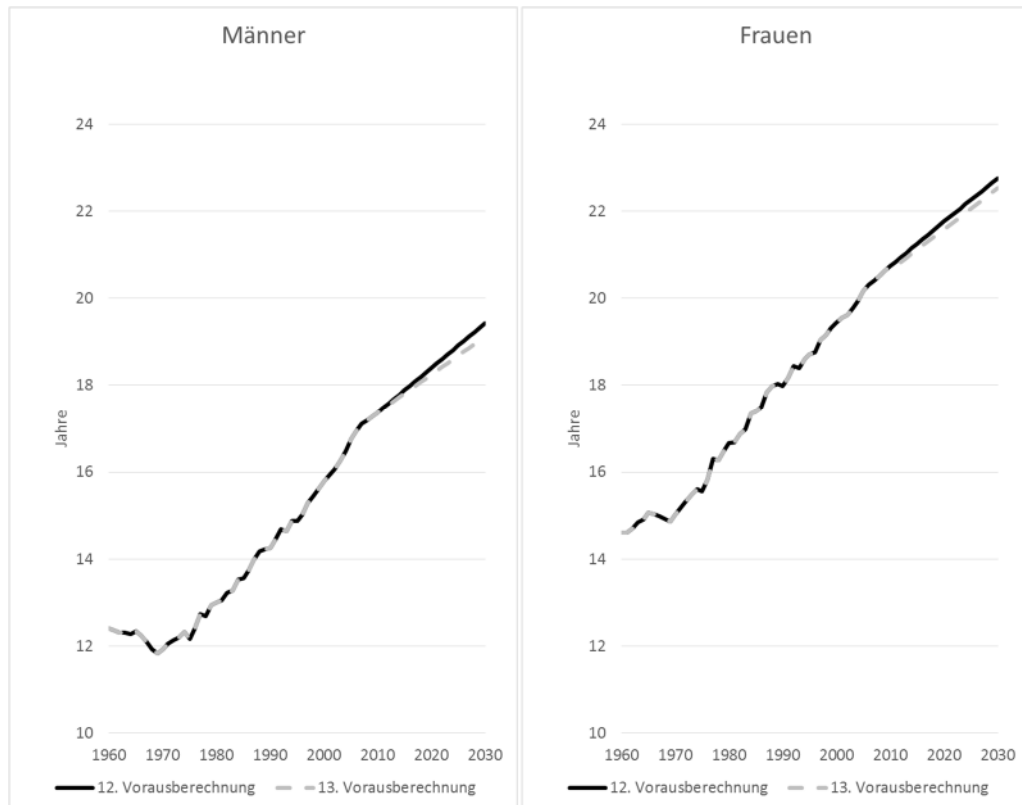
33. Im Vergleich zur letzten Bevölkerungsprojektion steigt der Altenquotient auf Basis der 13. koordinierten Vorausberechnung in den kommenden zwei Jahrzehnten nach wie vor deutlich an, liegt nunmehr aber durchweg etwas niedriger als in der 12. Vorausberechnung angenommen. Dies beruht zum einen auf einer neuen Grundgesamtheit nach dem Zensus 2011, vor allem aber auf neuen Migrationszahlen, die allerdings noch nicht den zuletzt starken Anstieg der Flüchtlingszahlen berücksichtigen konnte. Außerdem wird der Anstieg der Lebenserwartung nun etwas schwächer angenommen.

Abbildung 2: Entwicklung des Altenquotienten (20/65)*



* Anzahl der 65-Jährigen und Älteren in Relation zur Anzahl der 20- bis 64-Jährigen.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2009 sowie 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2015 und eigene Berechnungen.

Abbildung 3: Lebenserwartung 65-jähriger Männer und Frauen

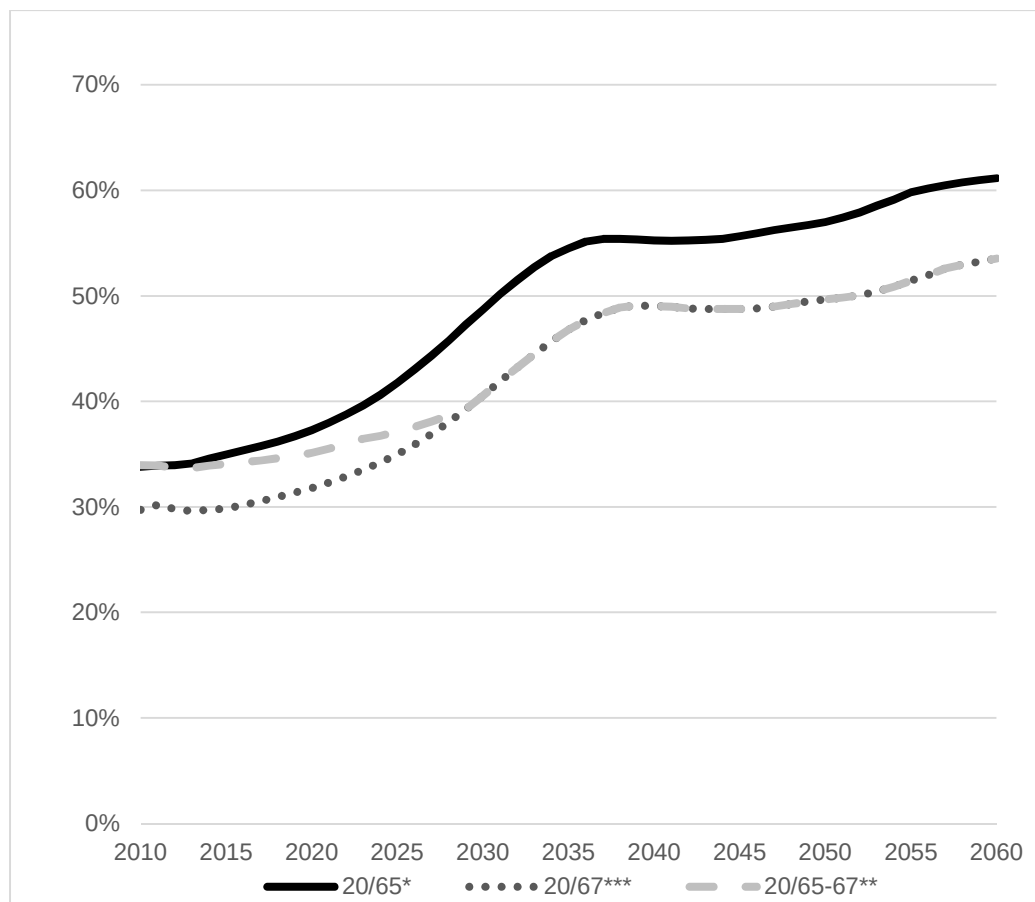


Quellen: Statistisches Bundesamt, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2009 sowie 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2015 und Sterbetafeln für die gezeigten Jahre.

34. Die am Altenquotienten gemessene Strukturverschiebung im Bevölkerungsaufbau spiegelt die für die gesetzliche Rentenversicherung maßgebliche Versichertenstruktur allerdings nur unzureichend wider. Hier kommt es entscheidend auf das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern an, das neben der Demografie insbesondere auch von der Erwerbsbeteiligung und damit nicht zuletzt vom tatsächlichen Renteneintrittsverhalten abhängt. Insofern führt ein steigender Altenquotient nicht zwangsläufig zu einer entsprechenden Belastung der Rentenversicherung, weil sich Veränderungen im Erwerbsverhalten entlastend auswirken können. Die Betrachtung eines starr definierten Altenquotienten (Altersgruppen 65+ zu 20-64) würde daher die rentenpolitische Problematik überschätzen, da sie die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre nicht als entlastenden Faktor berücksichtigt. Dabei wird der Umfang dieser Entlastung davon abhängen, inwieweit es gelingt, die Erwerbsbeteiligung Älterer zu erhöhen. Hier wird es maßgeblich auf die relevanten Rahmenbedingungen ankommen. Eine einfache Annäherung

an die für die gesetzliche Rentenversicherung maßgebliche Demografie besteht darin, das Abschneidealter des Altenquotienten nicht konstant auf 65 Jahre zu setzen, sondern ebenfalls schrittweise bis 2029 auf 67 Jahre ansteigen zu lassen. Der so modifizierte Altenquotient steigt bis dahin deutlich langsamer, d. h. nicht mehr um rund 15 Prozentpunkte auf fast 50 Prozent, sondern um weniger als die Hälfte auf lediglich knapp 40 Prozent.

Abbildung 4: Entwicklung verschiedener Altenquotienten



* Anzahl der 65-Jährigen und Älteren in Relation zur Anzahl der 20- bis 64-Jährigen.

** Anzahl der anfangs 65-Jährigen, ab 2030 67-Jährigen in Relation zur Anzahl der anfangs 20- bis 64-Jährigen, später 20- bis 66-Jährigen.

*** Anzahl der 67-Jährigen und Älteren in Relation zur Anzahl der 20- bis 66-Jährigen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2009 sowie 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2015 und eigene Berechnungen.

35. Für die Jahre 2030 bis 2040 zeichnet sich dann aber bei Fortgeltung des gesetzlichen Rentenalters von 67 Jahren noch ein deutlicher Anstieg des Altenquotienten um etwa 10 Prozentpunkte auf dann knapp 50 Prozent

ab. Für die gesetzliche Rentenversicherung ist deshalb mit einem finanziell schwierigen Jahrzehnt der Anpassung und einem kaum weniger schwierigen Zeitraum danach zu rechnen. Die demografischen Einflüsse werden noch verstärkt durch strukturelle Mehrausgaben, etwa durch zunehmend höhere Renten für Kindererziehungszeiten, weil ab 1992 geborenen Kindern drei statt zwei Entgeltpunkte gutgeschrieben werden. Der Beitragssatz wird voraussichtlich über 22 Prozent hinaus angehoben werden müssen, und über den Beitragssatz- und den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel werden die Rentenanpassungen spürbar hinter der durchschnittlichen Lohn- und Gehaltsentwicklung zurückbleiben, was ein sinkendes Rentenniveau zur Folge haben wird. Das Versorgungsniveau vor Steuern könnte also unter 43 Prozent sinken.

Übersicht Langfristprojektionen

Publikation	MEA	Prof. Werding	Prognos	Prof. Fehr	AWG (EU-Kommission/MS)
	MEA-PENSIM 2.C: Weiterentwicklung eines Rentensimulationsmodells, Konzeption und ausgewählte Anwendungen (2012)	Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann (Studie für Berltsmann), 2013	Die Zukunft der Altersvorsorge vor dem Hintergrund von Bevölkerungsalterung und Kapitalmarktentwicklung (2014)	Pension reform with variable retirement age: a simulation analysis for Germany (2012)	The 2015 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States 2013-2060 (2012)
Endjahr der Berechnung	2060	2060	2050	2060	2060
Beitragsatz im Endjahr	25,7 % (2030: 23,8 %)	27,2 % (2030: 21,3 %)	24,3 % (2030: 21,9 %)	28 % (2030: 25 %)	Ausgaben für öffentliche Alterssicherung betragen 2060 12,7 % vom BIP.
Rentenniveau im Endjahr	36 % (2030: ca. 39,5 %)	41,1 % (2030: 45,2 %)	42,5 % (2030: 45,0 %)	wird nicht ausgewiesen	Nicht vergleichbar mit Definition im deutschen Rentenrecht
Rechtsstand (Referenz-szenario)	2012	2012	2014 (Basis-Prognose ohne RV-Leistungsverbesserungsgesetz)	2012 (Basisjahr 2007)	2013 (Basisjahr)
Demografische Annahmen	Fertilitätsrate 1,4, 89,2 Jahre bei Männern, 92,34 Jahre bei Frauen, (bei Geburt in 2060), Nettomigration 150.000 p.a., Altenquotient 65: 70 (2060),	Fertilitätsrate 1,376, 87,7 Jahre bei Männern, 91,2 Jahre bei Frauen (bei Geburt in 2060), Nettomigration 150.000 p.a., Altenquotient 65: 63 (2060)	12. koordinierte Bevölkerungsvorausbe- rechnung (Variante 1-W2), 87,7 Jahre bei Männern, 91,2 Jahre bei Frauen (bei Geburt in 2060), Altenquotient 65: 61 (2050)	Fertilitätsrate 1,4, 86,9 Jahre (gemischt) (bei Geburt in 2060), Nettomigration 100.000 p.a., Altenquotient 60: 89,4 (2060)	Fertilitätsrate aufwachsend auf 1,63 bis 2060 85,2 Jahre bei Männern, 89,1 Jahre bei Frauen (bei Geburt in 2060), Nettomigration 97.900 in 2060, Altenquotient 59 (2060)
Ökonomische Annahmen	Lohnwachstum langfristig bei 3 % gehalten (Anlehnung an Zuwachsraten aus dem RVB 2011)	Produktivität 1,3 % p.a., Zins bis 2015: 5 %, Inflation: 2 % p.a.	Wachstumsrate BIP: 1 % p.a., Netokapitalrendite (2050): 6 %	Lohnwachstum 2008 bis 2060: insg. 4,3%, Zinssatz sinkt bis 2060 vom 4,6 % (2007) auf 3,8 % (real), Produktivität abhängig von Qualifizierung und Alter	Produktivität 1,0 % p.a. (ab 2022), Zins ab 2023: 5 %, Inflation: 2 % p.a. (ab 2018)
Annahmen zum Arbeitsmarkt	Erwerbs- und Arbeitslosenquote wird im Referenzszenario konstant gehalten; bei Variation Anpassung der deutschen Erwerbsquote von 2007 bis 2030 an die deutschen Erwerbsquoten	Erwerbsquoten 2010-2060: M 15-24: ca. -5 Prozentpunkte M 25-54: ca. 0 Prozentpunkte M 55-66 ca. +7 Prozentpunkte F 15-24: ca. -3 Prozentpunkte F 25-54: ca. +5 Prozentpunkte F 55-66 ca. +15 Prozentpunkte SV-Beschäftigte: 19,9 Mio. (2060) Arbeitslosenquote: 13,5 % (2060)	Arbeitslosenquote (2050): 3,2 %, Rückgang der Erwerbstätigenzahl bis 2050 auf 38 Mio.	Zunahme der Beschäftigung bis 2060 um 35,5 %,	Erwerbsquoten 2013-2060: M 15-24: ca. -1 Prozentpunkte M 25-54: ca. +1 Prozentpunkte M 55-64 ca. +3 Prozentpunkte M 65-71 ca. +11 Prozentpunkte F 15-24: ca. -1 Prozentpunkte F 25-54: ca. +3 Prozentpunkte F 55-64 ca. +14 Prozentpunkte F 65-71 ca. +13 Prozentpunkte Arbeitslosenquote: 5,4 % (2060)
Ergebnisse	Unter Variation von Annahmen ergeben sich Beitragsätze 2060 zwischen 23,5 % und 26,6 %.	Unter Variation von Annahmen ergeben sich Beitragsätze 2060 zwischen 25,5 % und 27,2 %.	Unter Variation von unterschiedlichen Reformszenarien ergeben sich Beitragsätze 2050 zwischen 22,5 % und 29 %.	Unter Variation von unterschiedlichen Reformszenarien ergeben sich Beitragsätze 2060 zwischen 25 % und 30 %.	Ausgaben für öffentliche Alterssicherung schließen Beamtenversorgung mit ein.

Quelle: eigene Zusammenstellung des Sozialbeirats

36. Die vorliegenden Langfristprojektionen kommen für das Jahr 2050/60 zu einem Beitragssatz, der über dem bislang gesetzlich als Obergrenze festgelegten Beitragssatz von 22 Prozent liegt. Auf der anderen Seite werden für das Endjahr in allen Modellrechnungen Rentenniveaus (vor Steuern) ausgewiesen, die unterhalb des bislang gesetzlich als Untergrenze festgelegten Niveaus von 43 Prozent liegen. Zugleich fällt auf, dass es nennenswerte Variationen bei den Modellergebnissen gibt: von 24 bis 28 Prozent für den Beitragssatz und von 43 bis 36 Prozent für das Rentenniveau. Die Spannweite der Vorausberechnungen schließt Werte für den Beitragssatz und das Rentenniveau ein, die im günstigsten Fall nicht weit von den minimalen Zielwerten (22 Prozent und 43 Prozent) abweichen.
37. Eine Bewältigung der absehbar schwieriger werdenden Finanzentwicklung bei Aufrechterhaltung eines tragfähigen Rentenniveaus erscheint für die ersten Jahrzehnte nach 2030 nicht ausgeschlossen; zumal die aktuell hohe Zuwanderung sich im Zeitraum nach 2030 günstig auf die Finanzierung der Rentenversicherung auswirken dürfte. Schon deshalb wäre es sinnvoll, die vorliegenden Langfristmodellrechnungen näher auf die Plausibilität ihrer Annahmen und Berechnungsgrundlagen und -methoden zu untersuchen. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung aber auch selbst – wie in der Vergangenheit – Langfristmodellrechnungen vornehmen und veröffentlichen. Da die Wirkungen von Rentenreformen regelmäßig erst langfristig ihre volle Wirkung zeigen, ist es wichtig, den gesetzgebenden Körperschaften möglichst bald einen realistischen Ausblick auf die Beitragssatz- und Rentenniveauentwicklung der kommenden Jahrzehnte zu geben.

4. Zur Leistungsfähigkeit der Sozialpolitikforschung

38. Der Sozialbeirat empfiehlt, die Sachstandsdiskussion und die Vorschläge einer Wissenschaftlergruppe, die sich mit der Leistungsfähigkeit des wissenschaftlichen Umfelds der Sozialpolitik in Deutschland beschäftigt hat⁷, und einen Beschluss der Jahreskonferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Landessozialgerichte,⁸ einer ernsthaften Prüfung zu unterziehen.
39. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass es durchaus beachtliche Forschungsanstrengungen im Bereich Sozialpolitik gibt, aber inzwischen mit Schwerpunkt auf der Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik. Im Hinblick auf Sozialpolitik insgesamt und gerade im Bereich der Alterssicherung ist jedoch ein Abbau zu verzeichnen.⁹
40. Was nach Ansicht des Sozialbeirats gesucht wird, ist eine „kritische Masse“ an hochrangig besetzten, gut ausgestatteten Professuren; ggf. in Verbindung mit mindestens zwei¹⁰ außeruniversitären Instituten, die möglichst gut in jeweils eine Universität integriert sein sollten. Die Fortführung der „Exzellenzinitiative“ für die Forschung in Deutschland mag eine besondere Chance für ein solches Vorhaben an der Schnittstelle der

⁷ Vgl. mehrere Beiträge in Heft 1/2015 der „Deutschen Rentenversicherung“ und dort insbesondere den Beitrag von Stefan Leibfried, Zentrale Ergebnisse des Memorandums „Förderinitiative Stiftungsprofessuren Sozialpolitik“, S. 119-127; sowie Franz Xaver Kaufmann, Unter Druck, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 183, 10. August 2015, S. 6. Die von Kaufmann und Leibfried angestellten Überlegungen basieren auf einem Forschungsbericht zum FNA-Projekt "Memorandum zur Förderinitiative Stiftungsprofessuren Sozialpolitik" (von Christian Peters und Stefan Leibfried, in: FNA-Journal, Heft 1/2014 [<http://www.fna-rv.de/SharedDocs/Downloads/DE/FNA/FNA-Journal/FNA-Journal%202014-01.html?nn=135694>]).

⁸ Beschluss der Jahreskonferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Landessozialgerichte vom 4. bis 6. Mai 2015 in Hamburg: „Die Präsidentinnen und Präsidenten der Landessozialgerichte betonen die Bedeutung der universitären Forschung und Lehre im Sozialrecht und für die sozialgerichtliche Rechtsprechung. Sie fordern, diese Bedeutung bei der Ausgestaltung des Lehr- und Forschungsprofils und der personellen Ausstattung der juristischen Fakultäten und Fachbereiche Rechnung zu tragen (...). Sozialgerichtsbarkeit und Sozialrechtswissenschaft stehen in einem aufeinander angewiesenen Zusammenhang und erfordern einen Dialog auf Augenhöhe (...). Die Präsidentinnen und Präsidenten der Landessozialgerichte appellieren an die für die Ausstattung und das Profil der juristischen Fakultäten und Fachbereiche Verantwortlichen, der Forschung und Lehre im Sozialrecht einen wesentlichen Platz einzuräumen.“

⁹ Vgl. Richard Hauser, Die institutionelle Verankerung von Lehre und Forschung zur Sozialpolitik in den Wirtschaftswissenschaften an deutschen staatlichen Universitäten, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1, 2015, S. 62-76.

¹⁰ Nur ein Institut würde keine ausreichende Konkurrenz um die besten wissenschaftlichen Ansätze sicherstellen können.

universitären und außeruniversitären Forschung bieten. Dabei erleichtert der reformierte Artikel 91b des Grundgesetzes die Finanzierung von Forschung durch den Bund ganz wesentlich.

IV. Aktuelle rentenpolitische Themen

41. Der Sozialbeirat hatte im letzten Jahr die Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand, einschließlich der Hinzuverdienstgrenzen, ausführlich thematisiert und die Notwendigkeit der Weiterentwicklung der betrieblichen Altersversorgung betont. Beim letztgenannten Thema ist jedoch politisch ein Stillstand zu verzeichnen. Schritte zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung sollen von den Ergebnissen eines vom Bundesfinanzministerium beauftragten Gutachtens abhängig gemacht werden, das aber nicht vor Ende des Jahres 2015 vorliegen wird. Daher geht der Sozialbeirat in seinem diesjährigen Gutachten nicht näher auf die betriebliche Altersversorgung ein.
42. Zur Flexibilisierung des Rentenzugangs hat inzwischen eine Arbeitsgruppe der Koalitionsfraktionen einen Vorschlag vorgelegt¹¹, der auch Vorschläge aus dem Gutachten 2014 des Sozialbeirats aufgreift (Rz. 47ff). Insgesamt sind die Vorschläge allerdings zaghaft. An der gegebenen Flexibilität des Rentenzugangs würde sich durch sie nur wenig ändern.
43. Der Sozialbeirat begrüßt die geplante Verbesserung der Rentenauskunft für Versicherte ab 55 Jahre zu den Möglichkeiten eines flexiblen Rentenzugangs und der Weiterarbeit über die gesetzliche Altersgrenze hinaus. Dabei wird es auf die konkrete Ausgestaltung der Rentenauskunft in einfacher Sprache, wie der Abschlussbericht betont, ankommen. Einseitige Informationen dürfen nicht erfolgen.

¹¹ Vgl. „Abschlussbericht der Koalitionsarbeitsgruppe Flexible Übergänge vom Erwerbsleben in den Ruhestand“, Berlin am 10. November 2015.

44. Die vorgesehene stufenlose Flexibilisierung der Teilrente unter Wegfall der bisherigen Stufenregelung soll eine einfachere und flexiblere Inanspruchnahme bewirken. Allerdings sollten die Anreizwirkungen nicht überschätzt werden, da die bisherige Stufengestaltung auch kein wesentliches Hemmnis darstellte.
45. Die Beibehaltung der für die Vollrente geltenden Hinzuverdienstgrenze von 450 Euro/mtl. bzw. 6300 Euro/Jahr bei Hinzuverdienst zur Rente schränkt die Gestaltungsmöglichkeiten beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ein. Rentensystematisch sind Hinzuverdienstgrenzen vor dem Hintergrund der Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug nicht (mehr) begründbar. Die Abschläge sind ein Ausgleich für die frühere und längere Bezugsphase der (Teil-)Rente.
46. Nach bisherigem Recht ist es möglich, neben der Teilrente einen anrechnungsfreien Hinzuverdienst zu erzielen, dessen Höhe sich an der „Teilrentenquote“ orientiert und deutlich über den Betrag von 450 Euro für Bezieher einer vorgezogenen Vollrente hinausgeht. Nach den nun vorgeschlagenen neuen Regeln würde es demgegenüber bei einer Teilrente regelmäßig zu einer Anrechnung eines über 450 Euro hinausgehenden Hinzuverdienstes kommen. Die vorgesehene Stufenregelung der Anrechnung von 40 Prozent des Hinzuverdienstes zwischen dem bisherigen Freibetrag von 6300 Euro/Jahr bis zu einer Obergrenze des bisherigen Bruttogehaltes ist nur mit einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand umzusetzen und begrenzt die Hinzuverdienstmöglichkeiten unnötig. Der Sozialbeirat empfiehlt, dass auf diese Anrechnungsregelung verzichtet wird. Besser wäre, wenn grundsätzlich ein Hinzuverdienst bis zu einem Gesamtbetrag aus Teilrente und Hinzuverdienst in Höhe des bisherigen Bruttogehaltes ohne Anrechnung auf die (Teil-) Rente ermöglicht würde, so wie dies in der letzten Legislaturperiode im Entwurf des Alterssicherungsstärkungsgesetzes vorgesehen war.
47. Der Sozialbeirat hatte bereits im letzten Gutachten darauf hingewiesen (Rz. 31), dass für Versicherte mit gesundheitlichen Einschränkungen und belastender Erwerbsarbeit Möglichkeiten gefunden werden sollten län-

ger, d. h. möglichst bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze, erwerbstätig sein zu können. Insofern ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass die Koalition Prävention und Rehabilitation weiter stärken will. Hier gilt es, bei der Ausgestaltung das Wissen der Sozialpartner einzubeziehen.

48. Ob ein Gesundheitscheck im Alter von 45 Jahren ein guter Weg ist, sollte diskutiert werden. Insbesondere muss geprüft werden, ob und inwieweit ein solcher Gesundheitscheck unter Berücksichtigung des Beschäftigten-datenschutzes einen Nutzen bringt.
49. Der Sozialbeirat geht im Folgenden auf die beiden wesentlichen noch nicht umgesetzten rentenpolitischen Vorhaben ein, die im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD im Dezember 2013 vereinbart wurden. Zum einen befasst er sich mit dem Ziel der geplanten „solidarischen Lebensleistungsrente“. Zum zweiten geht er auf die mit einer Angleichung des west- und ostdeutschen Rentenrechts verbundenen Fragen ein.

1. Einordnung der „solidarischen Lebensleistungsrente“

50. In ihrem Koalitionsvertrag des Jahres 2013 haben sich CDU, CSU und SPD auf die Schaffung einer „solidarischen Lebensleistungsrente“ verständigt. Ihre Einführung soll nach dem Koalitionsvertrag voraussichtlich bis zum Jahr 2017 erfolgen, so dass – wenn der Koalitionsvertrag umgesetzt werden soll – im kommenden Jahr die erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen beschlossen werden müssten. Der Sozialbeirat nimmt dies zum Anlass, sich erneut zu dieser Thematik zu äußern, mit der er sich bereits in seinen Jahresgutachten 2011 (Rz 32ff.)¹², 2012 (Rz 44ff.) und 2013 (Rz 51ff.) befasst hat.
51. Die sogenannte „solidarische Lebensleistungsrente“ hat zum Ziel, dass Geringverdiener mit niedrigen Rentenansprüchen, die langjährig durch

¹² In diesem Gutachten hat der Sozialbeirat u. a. auch auf die sich aus der europäischen Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme ergebenden Konsequenzen einer beitragsabhängigen Rentenaufstockung hingewiesen.

Beitragszahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung sowie zusätzlich durch private oder betriebliche Altersvorsorge für das Alter vorgesorgt haben, über ein höheres Einkommen verfügen, als wenn sie nicht vorgesorgt hätten. Damit soll insbesondere vermieden werden, dass sie auf Grundsicherung im Alter angewiesen sein werden. Die Koalition reagiert damit auf die Diskussion um eine zunehmende Anzahl von Rentempfängern, die im Alter kein die Existenz sicherndes Erwerbsersatzeinkommen beziehen werden. Konkret sieht der Koalitionsvertrag vor: „Wer langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert war, Beiträge gezahlt hat (40 Jahre) und dennoch im Alter weniger als 30 Rentenentgeltpunkte Alterseinkommen (Einkommensprüfung) erreicht, soll durch eine Aufwertung der erworbenen Rentenentgeltpunkte bessergestellt werden“.

52. Mit der „solidarischen Lebensleistungsrente“ würde ein Instrument zur Altersarmutsvermeidung in die gesetzliche Rentenversicherung eingebaut. Es wäre jedoch auf die kleine Gruppe derjenigen beschränkt, die über Jahrzehnte in der gesetzlichen Rentenversicherung und darüber hinaus privat oder betrieblich für das Alter vorgesorgt haben. Daher ist die „solidarische Lebensleistungsrente“ kein umfassender Ansatz zur Bekämpfung von Altersarmut. Ihre wesentliche Zielsetzung ist vielmehr zu gewährleisten, dass diejenigen, die nicht nur langjährig über die gesetzliche Rentenversicherung, sondern auch darüber hinaus für das Alter vorgesorgt haben, im Alter besser stehen als diejenigen, die dies nicht getan haben. Insofern geht es bei der „solidarischen Lebensleistungsrente“ vor allem um die Anerkennung von langjährig erbrachter Altersvorsorge. Vor diesem Hintergrund konzentriert sich der Sozialbeirat im Folgenden auf diese Zielsetzung der „solidarischen Lebensleistungsrente“. Er vergleicht das Konzept der „solidarischen Lebensleistungsrente“ mit der Alternative, Anrechnungsfreibeträge für Alterssicherungsleistungen in der Grundsicherung im Alter einzuführen, und geht darüber hinaus auch auf die Rente nach Mindestentgeltpunkten ein.

53. Der Sozialbeirat hat sich zu nicht beitragsgedeckten Rentenaufstockungen in seinen Gutachten der vergangenen Jahre aus guten Gründen

stets kritisch geäußert. Das Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung (nach dem sich die Höhe der Renten – wie bei einer privaten Versicherung – an den zuvor eingezahlten Beiträgen orientieren) nähme Schaden, wenn am Fürsorgeprinzip orientierte Elemente in die Ermittlung der Rentenhöhe einbezogen würden und der Zusammenhang zwischen Beitragsleistung und späterer Rentenhöhe geschwächt würde. Wenn ein Teil des Rentenzahlbetrages einer Einkommensanrechnung unterliegt, dürfte die Rente insgesamt in den Augen der Versicherten in die Nähe einer einkommensabhängigen Fürsorgeleistung rücken. Letztlich würden die steuerfinanzierte, fürsorgerisch motivierte Grundsicherung im Alter und die beitragsfinanzierte Rente der Sozialversicherung vermengt. Dadurch – so unterstellt nicht nur der Sozialbeirat – dürfte das Vorhaben negative Auswirkungen auf die Akzeptanz der Rentenversicherung haben, weil dadurch gleich hohe Beitragsleistungen unterschiedlich hohe Rentenansprüche bewirken könnten. Allerdings erkennt der Sozialbeirat auch nicht die Problematik, dass langjährige Vorsorge nicht zwingend zu einem höheren Alterseinkommen führt als unterbliebene Vorsorge und dies vielfach als unbefriedigend empfunden wird. Zum einen wird argumentiert, dass die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung darunter leide („warum soll ich einzahlen?“), zum zweiten wird angeführt, dass deshalb private und betriebliche Altersvorsorge unterbleibe („die lohnt sich für mich am Ende nicht“).

54. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die bisweilen verwendete Formulierung, dass Altersvorsorge nur dann „lohne“, wenn der erworbene Rentenanspruch die Höhe der Grundsicherung übersteigt, nicht ganz zutreffend ist. Vielmehr bedeutet es für Leistungsbezieher einen erheblichen qualitativen Unterschied, ob sie ihr Alterseinkommen als Fürsorgeleistung in Form der Grundsicherung oder als eigene Ansprüche aus der gesetzlichen, betrieblichen oder privaten Altersvorsorge erhalten. Besonders deutlich wird dies daran, dass Grundsicherungsempfänger ihre Leistungen nur in Abhängigkeit von einer strengen, als belastend empfundenen Einkommens- und Vermögensprüfung erhalten, die u. a. auch bedeutet, dass das Einkommen und Vermögen von anderen Haushaltsmitgliedern angerechnet wird. Diese Antragsprozedur kann Hilfebedürftige

davon abhalten, die ihnen zustehende Hilfeleistung in Anspruch zu nehmen und zu sogenannter verschämter Armut im Alter führen. Zudem darf nicht übersehen werden, dass Rentenbeiträge, die nur ein Alterseinkommen in Höhe der Grundsicherung sicherstellen, zur Inanspruchnahme von Leistungen berechtigen, die über die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hinausgehen (v. a. Leistungen der medizinischen und beruflichen Rehabilitation, vorgezogene Altersrenten, Hinterbliebenenrenten).

55. Letztlich beruht die beschriebene Problematik, dass langjährige Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung und zusätzlich geleistete Altersvorsorge nicht immer zu einem höheren Alterseinkommen führt und unter Umständen keinen wirksamen Schutz vor Altersarmut bietet, auf den jeweils tragenden Prinzipien der Leistungsgewährung der gesetzlichen Rentenversicherung einerseits und der Grundsicherung andererseits. Während sich die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung entsprechend dem Äquivalenzprinzip weitgehend an der erbrachten Beitragsleistung orientiert, wird in der Grundsicherung mit ähnlicher Konsequenz das Subsidiaritätsprinzip umgesetzt, nach dem Leistungen nur erbracht werden, soweit der Einzelne nicht selbst über ausreichendes Einkommen oder Vermögen verfügt. Beide Grundprinzipien haben ihre Berechtigung und lassen sich mit der jeweiligen Zielsetzung beider Sozialsysteme erklären: Die gesetzliche Rentenversicherung soll eine relative Einkommenskontinuität gewährleisten, in dem sich die Höhe der Rentenleistungen an der Einkommensposition im Erwerbsleben orientiert. Die Grundsicherung soll dagegen das sozio-kulturelle Existenzminimum sichern, zielt also auf Armutsvermeidung ab.
56. Beide Prinzipien entsprechen weit verbreiteten Gerechtigkeitsvorstellungen: So wird es bei einem beitragsfinanzierten Altersvorsorgesystem regelmäßig als gerecht empfunden, wenn derjenige, der mehr Beiträge einzahlt, später auch eine höhere Leistung erhält. Genauso wird es bei einem Fürsorgesystem wie der Grundsicherung als gerecht gesehen, dass jeder Leistungsempfänger zunächst einmal das eigene Einkommen oder

Vermögen einsetzt, bevor er Leistungen der Solidargemeinschaft in Anspruch nimmt. Umgekehrt gilt, dass das Gerechtigkeitsempfinden bei Verstößen gegen beide Prinzipien schnell empfindlich gestört wird: Wenn – wie bei der „solidarischen Lebensleistungsrente“ möglich – ein Versicherter, der weniger Beiträge gezahlt hat, eine höhere Rente erhält als ein anderer Versicherter, der höhere Beiträge geleistet hat, würde das als ungerecht empfunden. Ebenso gering wäre das Verständnis, wenn über die Grundsicherung die Solidargemeinschaft auch für Personen entstehen müsste, die über ein hohes Vermögen verfügen, das aber nicht angerechnet wird.

57. Die Forderung, in der gesetzlichen Rentenversicherung weiter möglichst konsequent am Äquivalenzprinzip und in der Grundsicherung am Subsidiaritätsprinzip festzuhalten, ist nach Auffassung des Sozialbeirats keineswegs bloßes Beharren auf Prinzipien, sondern eine mit weit verbreiteten Gerechtigkeitsvorstellungen übereinstimmende Überzeugung. Genauso richtig ist aber auch, dass für die gesetzliche Rentenversicherung und die Grundsicherung jeweils als gerecht empfundenen Prinzipien der Leistungsgewährung in ihrem Zusammenwirken dennoch als ungerecht empfundene Lebenssachverhalte zur Folge haben können.
58. Zur Überwindung der Problematik, dass lange Jahre der Beitragszahlung nicht immer ausreichenden Schutz vor Altersarmut bieten bzw. nicht immer zu einem höheren Alterseinkommen führen als eine Grundsicherung, bestehen zwei verschiedene Konzepte. Neben der „solidarischen Lebensleistungsrente“, die durch eine Aufwertung erworbener Entgeltpunkte langjährige Vorsorge belohnen will, gibt es den Vorschlag, Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. der privaten und betrieblichen Altersvorsorge nur teilweise auf die Grundsicherung anzurechnen. Während die „solidarische Lebensleistungsrente“ damit an die gesetzliche Rentenversicherung als Leistungssystem anknüpft, setzt das Konzept der Anrechnungsfreibeträge bei der Grundsicherung an.
59. Ein Vergleich beider Konzepte zeigt, dass die „solidarische Lebensleistungsrente“ nur für vergleichsweise wenige Fälle geeignet ist, sicherzu-

stellen, dass geleistete Altersvorsorge zu einem höheren Alterseinkommen führt. Dies liegt an den für den Leistungsbezug angestellten Voraussetzungen (langjährige Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung, später auch zusätzliche Altersvorsorge erforderlich), aber auch an der begrenzten Leistungshöhe. Insbesondere in folgenden Fällen kann die „solidarische Lebensleistungsrente“ nicht sicherstellen, dass geleistete Altersvorsorge tatsächlich zu einem höheren Alterseinkommen führt:

- Personen, die ihre Altersvorsorge vollständig außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung aufgebaut haben (z. B. Selbstständige),
- Personen, die z. B. wegen langer schulischer Ausbildungszeiten nicht 40 Jahre lang in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt haben,
- Personen, die zeitweise in einem anderen Alterssicherungssystem vorgesorgt haben (z. B. berufsständische Versorgung) und deshalb nicht auf 40 Jahre Beitragszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung kommen,
- Personen, die nicht die (ab 2023) geforderte private oder betriebliche Altersvorsorge durchgeführt haben (z. B. Geringverdiener),
- Personen, die zwar „solidarische Lebensleistungsrente“ erhalten, aber trotz dieser Leistung auf Grundsicherung angewiesen sind.

60. Der Koalitionsvertrag selbst räumt bereits ein, dass die geplante Aufwertung von Entgeltpunkten durch die „solidarische Lebensleistungsrente“ nicht immer ausreicht, um die Notwendigkeit der Inanspruchnahme von Grundsicherung zu vermeiden. Deshalb ist im Koalitionsvertrag bereits vorgesehen, dass „in einer zweiten Stufe [...] jene Menschen, die trotz dieser Aufwertung nicht auf eine Rente von 30 Entgeltpunkten kommen, jedoch bedürftig sind (Bedürftigkeitsprüfung), einen weiteren Zuschlag bis zu einer Gesamtsumme von 30 Entgeltpunkten erhalten“ sollen. Allerdings würden auch 30 Entgeltpunkte nicht in allen Fällen ausreichen, um die Notwendigkeit der Inanspruchnahme von Grundsicherung zu vermeiden. Nach Berechnungen für das Jahr 2012 dürfte gut die Hälfte aller Beziehender von Grundsicherung ab 65 Jahren einen laufenden Bruttobedarf

von mehr als 30 Entgeltpunkten gehabt haben¹³. Der monatliche Rentenzahlungsbetrag einer Rente mit 30 Entgeltpunkten beträgt derzeit im Westen regelmäßig etwa 780 Euro und im Osten etwa 720 Euro, der durchschnittliche Grundsicherungsbedarf (einschließlich Wohnkostenerstattung) liegt hingegen in einigen Städten bei über 800 Euro monatlich. In diesen Fällen müssten Versicherte, die zunächst zur Aufstockung ihrer Rente der gesetzlichen Rentenversicherung die „solidarische Lebensleistungsrente“ und eine weitere Aufstockung auf 30 Entgeltpunkte in der zweiten Stufe erhalten haben, dennoch ergänzend Grundsicherung im Alter in Anspruch nehmen. Trotz langjähriger gesetzlicher und privater oder betrieblicher Altersvorsorge und „solidarischer Lebensleistungsrente“ hätten sie ggf. kein höheres Alterseinkommen, als wenn sie auf Altersvorsorge verzichtet hätten.

61. Zusammengefasst zeigt sich, dass die „solidarische Lebensleistungsrente“ in der vorgeschlagenen Form für viele nichts an der bestehenden Situation ändert und langjährig geleistete Altersvorsorge in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht immer zu einem höheren Alterseinkommen führt. Anders ist es nur für diejenigen, die – entsprechend den langfristig vorgesehenen Vorgaben – 40 Jahre Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt und zugleich zusätzlich für das Alter vorgesorgt haben. Damit wird mit der „solidarischen Lebensleistungsrente“ nach dem bisherigen Konzept nur ein kleiner Personenkreis erreicht, bei dem zudem die Sorge, dass Altersvorsorge aufgrund einer befürchteten Abhängigkeit von Grundsicherung im Alter unterbleibt, vergleichsweise gering ist. Insofern erscheint der mit der „solidarischen Lebensleistungsrente“ verbundene deutliche Bruch mit dem Äquivalenzprinzip, der zu Akzeptanzverlusten der gesetzlichen Rentenversicherung führen dürfte, unverhältnismäßig, da nur in sehr begrenzter und wenig zielgenauer Weise erreicht wird, dass geleistete Altersvorsorge stets zu einem höheren Alterseinkommen führt.

¹³ Kaltenborn, Bruno, Verteilung der Bedarfe älterer Leistungsberechtigter der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Deutsche Rentenversicherung 3/2015, S. 200ff.

62. Das alternative Konzept zur „solidarischen Lebensleistungsrente“ besteht darin, Alterssicherungsleistungen nur in begrenztem Umfang auf die Grundsicherung im Alter anzurechnen. Die Grundsicherung als universalistisches System, das im Unterschied zur gesetzlichen Rentenversicherung die gesamte Wohnbevölkerung umfasst und Leistungen gewährt, die bedarfs- und bedürftigkeitsabhängig sind, kann sicherstellen, dass geleistete Altersvorsorge stets zu einem höheren Alterseinkommen führt. Jedenfalls im Vergleich zur „solidarischen Lebensleistungsrente“ wäre ein solcher Ansatz daher breiter konzipiert. Allerdings dürfen auch die mit diesem Konzept verbundenen Probleme nicht übersehen werden, und vor einer Umsetzung müssten noch viele offene Fragen gelöst werden. Der Verstoß gegen das sonst in der Grundsicherung geltende Subsidiaritätsprinzip müsste überzeugend begründet werden. So wäre z. B. zu beantworten, warum Alterssicherungsleistungen nur begrenzt, Partnereinkommen dagegen voll auf die Grundsicherung angerechnet werden. Auch ist zu bedenken, dass zusätzliche Transferleistungen einen Finanzierungsbedarf in Form von Einnahmenverbesserungen oder Ausgaben einsparungen an anderer Stelle auslösen, der selbst wieder mit negativen Nebeneffekten verbunden wäre.
63. Die Einführung von Anrechnungsfreibeträgen für Alterssicherungsleistungen in der Grundsicherung würde – auch aufgrund der damit verbundenen Ausweitung der Zahl der Empfänger – zu höheren Kosten der Grundsicherung führen. Schon damit diese höheren Kosten finanzierbar bleiben, müssten Anrechnungsfreibeträge wohl stets der Höhe nach begrenzt bleiben. Im Ergebnis können Anrechnungsfreibeträge damit nur sicherstellen, dass derjenige, der Altersvorsorge geleistet hat, im Alter besser steht, als derjenige, der gar keine Altersvorsorge betrieben hat. Nicht hingegen ließe sich gewährleisten, dass jede geleistete Altersvorsorge auch zu einer relevanten Verbesserung der Einkommenssituation im Alter führt, da jeder Anrechnungsfreibetrag einmal ausgeschöpft ist bzw. bei rein prozentualen Anrechnungsfreistellungen (z. B. 15 Prozent der Alterssicherung bleiben anrechnungsfrei) weiter der deutlich überwiegende Teil der Alterssicherung angerechnet werden müsste, damit die Finanzierbarkeit noch gewährleistet ist. Insofern ist zumindest offen, ob

eine Regelung, die erworbene Alterssicherungsansprüche nicht mehr vollständig, aber doch zu einem ganz überwiegenden Teil auf die Grundsicherung anrechnet, dazu führt, dass Altersvorsorge in relevantem Umfang als lohnender empfunden würde als gegenwärtig.

64. Die Einführung von Anrechnungsfreibeträgen könnte sich sogar negativ auf die Vorsorgebereitschaft auswirken. Würde ein Anrechnungsfreibetrag für Alterssicherungsleistungen in der Grundsicherung eingeführt, kann die Zahl derjenigen, deren geleistete Altersvorsorge sich nicht in voller Höhe steigernd auf das Alterseinkommen auswirkt, wachsen, weil der Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeweitet würde. Die bislang noch auf rund 3 Prozent der über 65-Jährigen beschränkte Problematik, dass die angesparte Alterssicherung auf die Grundsicherung angerechnet wird und damit in der Wahrnehmung vieler die selbst geleistete Altersvorsorge entwertet, könnte damit in Zukunft sogar auf einen größeren Personenkreis zutreffen. Die offene Frage ist, ob der Nachteil, dass bei Einführung von Anrechnungsfreibeträgen mehr Personen davon ausgehen müssen, dass ihre geleistete Altersvorsorge nicht in vollem Umfang ihr Alterseinkommen steigert, dadurch überkompensiert wird, dass als Folge der Anrechnungsfreibeträge zumindest die Gewissheit besteht, dass geleistete Altersvorsorge in jedem Fall in begrenzter Höhe für ein höheres Alterseinkommen sorgt, und dadurch zusätzliche Anreize zur Altersvorsorge gesetzt werden. Insofern erscheint es sinnvoll, vor einer eventuellen Einführung von Anrechnungsfreibeträgen die zu erwartenden Verhaltensänderungen bei unterschiedlich ausgestalteten Freibeträgen wissenschaftlich untersuchen zu lassen, um zu verhindern, dass ungewollt negative Vorsorgeanreize geschaffen werden. Dabei sollten auch Inzidenz und finanziellen Folgewirkungen berücksichtigt werden.
65. Die Einführung von Anrechnungsfreibeträgen ist auch deswegen sehr schwierig, weil die damit verbundenen Ziele unterschiedlich sind. Zum einen geht es – wie bei der „solidarischen Lebensleistungsrente“ – darum, die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung zu sichern, indem gewährleistet wird, dass langjährige Beitragszahler zur gesetzlichen Ren-

tenversicherung in jedem Fall über ein höheres Alterseinkommen verfügen als diejenigen, die keine Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet haben. Zum anderen soll vermieden werden, dass zusätzliche Altersvorsorge mit Blick auf eine möglicherweise später stattfindende Anrechnung auf die Grundsicherung unterbleibt. Allerdings spielt diese Problematik grundsätzlich nur für die private und betriebliche Altersvorsorge eine Rolle, weil Versicherte aufgrund der Versicherungspflicht sich in aller Regel der Beitragszahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung nicht entziehen können.¹⁴ Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Ziele für Anrechnungsfreibeträge muss geprüft werden, ob ein einheitlicher Anrechnungsfreibetrag für gesetzliche und zusätzliche Alterssicherung sinnvoll ist, oder ob besser getrennte Anrechnungsfreibeträge definiert werden sollten.

66. Bei einem einheitlichen Anrechnungsfreibetrag besteht jedenfalls die Gefahr, dass dieser bereits durch die meist höheren Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung voll ausgeschöpft ist, so dass die auch erhoffte Wirkung eines Anrechnungsfreibetrags, Altersvorsorge zu belohnen, nicht mehr zum Tragen kommen könnte.
67. Bislang fehlt noch ein konkretisiertes und in den finanziellen Konsequenzen kalkultiertes Konzept für Anrechnungsfreibeträge für Alterssicherungsleistungen in der Grundsicherung. Dafür wäre zunächst zu definieren, welche Einkommen von der Anrechnung auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ausgenommen werden sollten. Hier stellt sich die Frage, ob nicht jedes im Alter erzielte Einkommen der Alterssicherung dient (z. B. auch Erwerbseinkommen), selbst wenn es nicht den Anforderungen an Alterssicherung entspricht, wie sie für Leistungen der sog. ersten Schicht der Alterssicherung definiert sind (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 2 b EStG). Weiter wäre erforderlich, die Anrechnungsmodalitäten zu definieren, u. a. den in absoluter Höhe oder / und prozentual

¹⁴ Bislang spielt die Anrechnung von privater und betrieblicher Altersvorsorge auf die Grundsicherung allerdings in der Praxis keine Rolle. Von allen Beziehern von Grundsicherung im Alter verfügten nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes für Juni 2015 bundesweit nur 17 Tsd. über eine Rente aus privater Vorsorge oder aus betrieblicher Altersversorgung.

begrenzten Anrechnungsfreibetrag, und die daraus resultierenden Folgen hinsichtlich der Ausweitung des berechtigten Personenkreises und der finanziellen Wirkungen zu quantifizieren.

68. Eine konkrete Empfehlung des Sozialbeirats zur Frage der Einführung von Anrechnungsfreibeträgen für Alterssicherungsleistungen in der Grundsicherung ist unter diesen Voraussetzungen nicht möglich. Hierfür bedarf es weitergehender Überlegungen und Berechnungen.
69. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass es in der gesetzlichen Rentenversicherung mit der – allerdings auslaufenden – Rente nach Mindestentgeltpunkten (§ 262 SGB VI) ein Instrument gibt, das vor allem bei Geringverdienern zu einer Aufstockung der Altersrente führen kann. Die Rente nach Mindestentgeltpunkten (auch „Rente nach Mindesteinkommen“ genannt) erhöht die Rente derjenigen, die mindestens 35 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten aufweisen und im Mittel weniger als 75 Prozent des Durchschnittsverdiensts aller versicherten Beschäftigten erzielt haben. Ihre bis Ende 1991 durch Pflichtbeiträge erworbenen Rentenansprüche werden um die Hälfte, maximal jedoch auf 0,75 Entgeltpunkte pro Jahr, angehoben.
70. Die Rente nach Mindestentgeltpunkten weist Parallelen, teilweise aber auch Unterschiede zu den beiden zuvor genannten Konzepten auf. Die durch sie bewirkte Rentenaufstockung kann ebenso dazu führen, dass die begünstigten Rentner über ein Alterseinkommen oberhalb der Grundsicherung verfügen können. Insofern wird auch durch die Rente nach Mindestentgeltpunkten erbrachte Altersvorsorge anerkannt. Zudem setzt die Rente nach Mindestentgeltpunkten – wie die „solidarische Lebensleistungsrente“ – eine langjährige Zugehörigkeit zur gesetzlichen Rentenversicherung voraus. Sie unterscheidet sich jedoch dadurch von ihr, dass keine durchgehenden Beitragszeiten gefordert werden¹⁵. Vielmehr reichen auch bloße rentenrechtliche Zeiten (u. a. Zeiten der durch Krankheit bedingten Arbeitsunfähigkeit oder Ausbildungszeiten). Außerdem ist keine zusätzliche Altersvorsorge Voraussetzung. Der wohl wesentlichste

¹⁵ Bei der „solidarischen Lebensleistungsrente“ sollen allerdings bis zu 5 Jahre Arbeitslosigkeit als Beitragsjahre anerkannt werden.

Unterschied zur „solidarischen Lebensleistungsrente“ und auch zu Anrechnungsfreibeträgen in der Grundsicherung ist allerdings, dass die Rente nach Mindestentgeltpunkten bedarfsunabhängig gewährt wird.

71. Ein Teil des Sozialbeirats tritt für eine Wiedereinführung der Rente nach Mindestentgeltpunkten ein, sofern die mit ihr verbundenen Aufwendungen nicht aus Beitragsmitteln, sondern durch Erstattungen des Bundes gegenfinanziert werden. Besonders hervor gehoben wird, dass die Rente nach Mindestentgeltpunkten – anders als die beiden zuvor genannten Konzepte – nicht nur zur Anerkennung von Beitragszeiten führe, sondern auch unverschuldete Unterbrechungen der Erwerbsverläufe, etwa durch Krankheit oder Langzeitarbeitslosigkeit, berücksichtige. Ein anderer Teil des Sozialbeirats lehnt die Wiedereinführung der Rente nach Mindestentgeltpunkten dagegen ab, vor allem weil sie aufgrund der fehlenden Bedarfsorientierung nicht hinreichend zielgenau im Kampf gegen Altersarmut sei und zu einer ungleichen, dem Äquivalenzprinzip widersprechenden Berücksichtigung von Beitragsleistungen führe.

2. Angleichung der Renten in den neuen Bundesländern

72. Die Renten in Ost- und Westdeutschland werden seit der Wiedervereinigung zwar von einer gesetzlichen Rentenversicherung ausgezahlt, aber noch immer unterschiedlich berechnet. Dies wird vielfach als unbefriedigend empfunden. Aber eine einheitliche Rentenberechnung, die einen gesamtdeutschen aktuellen Rentenwert und einen gesamtdeutschen Durchschnittsverdienst festlegt und die Werte der Vergangenheit darauf umrechnet, würde zu einer Schlechterstellung der Versicherten und Rentner in Ostdeutschland führen, was wiederum politisch auch nicht gewollt ist.
73. Gegenwärtig wird zur Feststellung der individuellen Rentenanwartschaften (Entgeltpunkte) das individuelle beitragspflichtige Einkommen je nach Beschäftigungsort am west- bzw. ostdeutschen Durchschnitt gemessen, und daraus ergeben sich die jeweiligen Entgeltpunkte bzw. Entgeltpunkte

(Ost). Der aktuelle Rentenwert (Ost) wurde im Jahr 1992 so festgelegt, dass das Rentenniveau Ost dem im Westen entsprach. Die seinerzeit zügig erwartete Lohnangleichung in den neuen Ländern sollte dann über entsprechend höhere Rentenanpassungen Ost zu einer raschen Angleichung von West- und Ost-Renten führen.

74. Die Erwartung einer vollständigen Ost-West-Lohnangleichung hat sich allerdings bis heute nicht erfüllt. Im Westen beträgt das (vorläufige) Durchschnittsentgelt 2015 34.999 Euro pro Jahr. Der Durchschnittsverdiener bekommt genau einen Entgeltpunkt pro Jahr gutgeschrieben. Im Osten liegt das entsprechende Durchschnittsentgelt 2015 mit 29.870 Euro um fast 15 Prozent niedriger; zum Erwerb eines Entgeltpunktes reichen hier also niedrigere Beiträge als im Westen. Auf der anderen Seite fällt aber auch der aktuelle Rentenwert (Ost), der den jeweils aktuellen Gegenwert eines Entgeltpunktes in Euro pro Monat wiedergibt, nach wie vor niedriger aus. Die individuelle Rente ergibt sich aus der Multiplikation der Summe der erworbenen Entgeltpunkte mit dem jeweiligen aktuellen Rentenwert. Da das Durchschnittsentgelt (Ost) weiter unter dem westdeutschen Niveau liegt (2015: 85 Prozent) als der aktuelle Rentenwert (Ost) unter dem aktuellen Rentenwert (2015: 93 Prozent), überwiegt der erstgenannte Effekt: Die ostdeutschen Rentenversicherten erwerben daher derzeit bei gleich hohem Entgelt um 8,5 Prozent höhere Rentenansprüche als die westdeutschen Versicherten.¹⁶

¹⁶ Für die Rentenberechnung gilt der Beschäftigungsort. Umfasst eine Erwerbsbiographie Arbeitszeiten im Osten und im Westen, so werden für die im Osten erzielten beitragspflichtigen Einkommen ostdeutsche Entgeltpunkte erworben - und umgekehrt. Der Rentenanspruch ergibt sich dann - unabhängig vom jeweiligen Wohnsitz - durch Multiplikation der ostdeutschen Entgeltpunkte mit dem aktuellen Rentenwert (Ost) und der westdeutschen Entgeltpunkte mit dem aktuellen Rentenwert. Auch die Anpassung erfolgt für die beiden Rentenkomponenten getrennt nach Ost und West. „West“ bedeutet hier, dass die Rentenansprüche in den alten Bundesländern erworben wurden, d. h. in den westdeutschen Bundesländern sowie West-Berlin. Mit „Ost“ ist hingegen im Sinne des Rentenrechts das „Beitrittsgebiet“, also die fünf neuen Bundesländer zzgl. Ost-Berlin gemeint.

Kennziffern zur Ost-West-Angleichung (2015)

	West	Ost	Ost-West-Relation
aktueller Rentenwert (ab 1. Juli)	29,21	27,05	92,6%
Durchschnittsentgelt (vorläufig)	34.999	29.870	85,3%
Entgeltpunkte bei 34.999 Euro p.a.	1,0000	1,1717	117,2%
Anwartschaft bei 34.999 Euro p.a.	29,21	31,69	108,5%

75. In der aktuellen rentenpolitischen Diskussion wird oftmals eine Angleichung des ost- an den aktuellen Rentenwert (der für Westdeutschland gültig ist) vorgeschlagen, weil eine nach Landesteilen differenzierte Renteberechnung 25 Jahre nach der Wiedervereinigung nicht mehr zu rechtfertigen sei. Wenn beispielsweise zum 1. Januar 2016 der aktuelle Rentenwert (Ost) auf das Westniveau angehoben würde, wäre dies mit einer einmaligen außerordentlichen Rentenerhöhung um 8 Prozent für den gesamten ostdeutschen Rentenbestand verbunden. Damit wären Mehrausgaben von rund 4 Mrd. Euro im Gesamtjahr verbunden, die wiederum einen um etwa 0,3 Prozentpunkte höheren Beitragssatz erforderlich machten, womit auch die Bundeszuschüsse um rund 1 Mrd. Euro pro Jahr ansteigen müssten. Alternativ könnten auch die gesamten Mehrausgaben vom Bund übernommen werden.¹⁷ In diesem Fall käme es jedoch nicht zu der sonst eintretenden Abmilderung des Kostenschubs im weiteren Zeitverlauf dadurch, dass die jährlichen Anpassungen aller Renten über den Beitragssatzfaktor in der Rentenformel geringer ausfielen. Im Ergebnis würde der ohnehin schon bestehende Vorteil ostdeutscher Versicherter, die für ihre Beiträge höhere Rentenanwartschaften als westdeutsche Versicherte erwerben, weiter wachsen.
76. Wenn hingegen im Sinne einer konsequenten Angleichung der Renteberechnung gleichzeitig auf die Höherwertung der ostdeutschen Arbeitsentgelte verzichtet würde, fielen die künftig pro Jahr erworbenen Entgeltpunkte bei unverändertem individuellem Arbeitsentgelt um etwa 14,5 Prozent niedriger aus. Zwar wären diese Punkte dann rund 8 Prozent mehr wert, insgesamt bliebe aber ein merklicher Verlust für die

¹⁷ Wie es etwa mit dem ver.di-Modell 2.0 „Für eine gerechte Rentenangleichung in den neuen Bundesländern“ vom Juni 2015 vorgeschlagen wird.

meisten ostdeutschen Beitragszahler und künftigen Rentner, weil der derzeitige Vorteil der Höherwertung der ostdeutschen Löhne und Gehälter entfällt. Heutige Rentner, deren Rentenpunkte ja unverändert blieben, würden dagegen durch den höheren Rentenwert besser gestellt, ohne einen Nachteil hinnehmen zu müssen; und auch für viele rentennähere Jahrgänge würde der Vorteil aus dem höheren Rentenwert den Nachteil aus dem Verlust der Arbeitsentgelthochwertung noch überkompensieren. Auf längere Sicht würde die bestehende Verzerrung bei der Rentenberechnung aber beseitigt, die eine systematische Begünstigung der ostdeutschen Versicherten darstellt. Versicherte in Ostdeutschland würden dann behandelt wie Versicherte in Westdeutschland – mit dem Ergebnis, dass ihre Renten niedrigerer als nach geltendem Recht ausfielen. Perspektivisch würden die Rentenausgaben in Ostdeutschland in der Summe niedriger ausfallen.

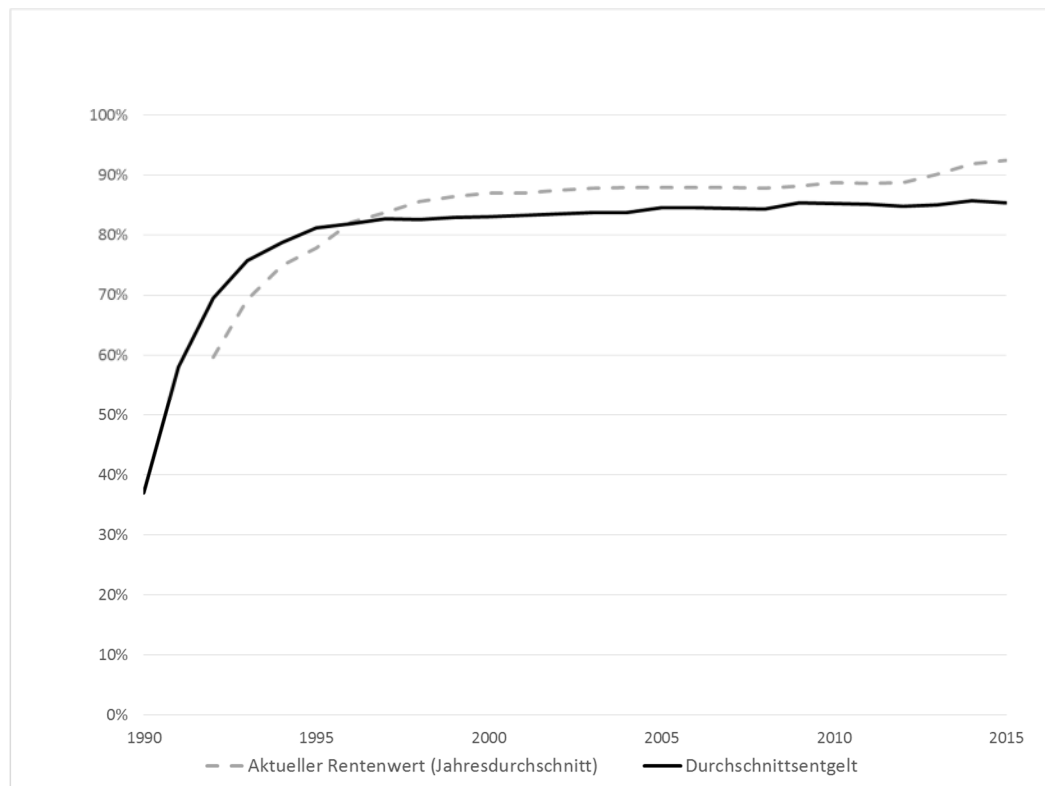
77. Aus ostdeutscher Sicht überwiegt insgesamt der Vorteil aus der Höherbewertung der Arbeitsentgelte seit 1997 den Nachteil aus dem niedrigeren aktuellen Rentenwert. Der relativ schnellere Anstieg des ostdeutschen aktuellen Rentenwerts im Vergleich zu den ostdeutschen Entgelten beruht in erster Linie auf unterschiedlichen Fortschreibungsregeln für beide Größen. Während das Durchschnittsentgelt¹⁸ mit der Lohnentwicklung gemäß den VGR jährlich fortgeschrieben wird, ist es bei der Rentenanpassung im Ergebnis näherungsweise die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte der Rentenversicherten. Während die Ost-West-Relation der Durchschnittsentgelte von 2004 bis 2013 um etwa 1,2 Prozentpunkte gestiegen ist, hat sich die Ost-West-Relation der beitragspflichtigen Entgelte im gleichen Zeitraum um 3,3 Prozentpunkte erhöht. Hinzu kommt eine besondere Schutzklausel, die vorschreibt, dass die ostdeutschen Rentenanpassungen zwar höher, aber nicht niedriger als im Westen ausfallen dürfen.¹⁹ Eine auf der Lohnkonvergenz beruhende vollständige Angleichung von aktuellem Rentenwert und aktuellem Rentenwert

¹⁸ Gemäß Anlagen 1 und 10 SGB VI.

¹⁹ § 255a Abs. 2 SGB VI.

(Ost) würde deshalb früher erreicht als eine vollständige Angleichung der Löhne und Gehälter.

Abbildung 5: Entwicklung der Ost-West-Relationen



Quelle: Deutsche Rentenversicherung.

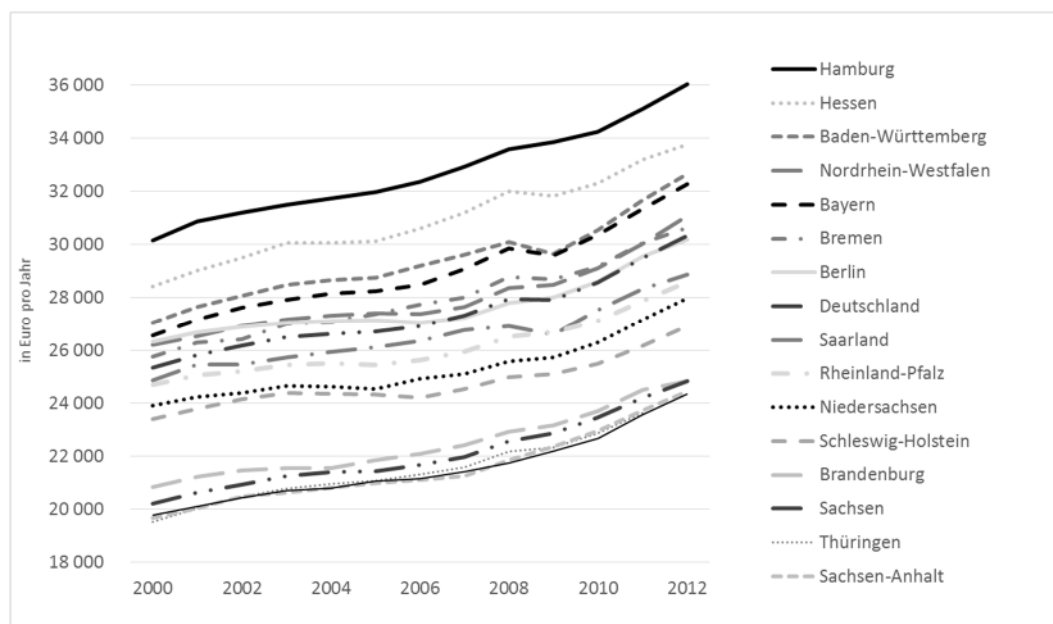
78. Ein Rentenversicherter, der seit der Wiedervereinigung (1990) im Osten ein Einkommen in Höhe des westdeutschen Durchschnittsentgelts (gemäß Anlage 1 SGB VI) erzielt hat, hat bereits bei geltendem Recht während dieser 25 Jahre einen monatlichen Rentenanspruch erworben, der den des westdeutschen Durchschnittsverdieners um 140 Euro pro Monat (bzw. 19,4 Prozent) übersteigt.²⁰ Nach einer Angleichung der aktuellen Rentenwerte stiege dieser Vorteil sogar auf 211 Euro (bzw. 29,2 Prozent). Je länger auf eine Angleichung der Rentenberechnung verzichtet wird, umso größer fällt dieser Unterschied zugunsten der ostdeutschen Versicherten aus. Im Übrigen ist früher oder später ein Erreichen und schließlich Überschreiten des aktuellen Rentenwerts durch den aktuellen

²⁰ Während einem westdeutschen Durchschnittsverdiener von 1990 bis 2014 genau 25 Entgeltpunkte gutgeschrieben wurden, waren dies im Fall eines ostdeutschen Rentenversicherten bei gleichem Verdienst 32,3 Entgeltpunkte. Multipliziert mit den jeweiligen jahresdurchschnittlichen aktuellen Rentenwerten des Jahres 2015 (West: 28,91 Euro, Ost: 26,72 Euro) ergeben sich für diesen Zeitraum monatliche Rentenansprüche in Höhe von 722,75 Euro im Westen und 863,07 Euro im Osten.

Rentenwert (Ost) allein schon aufgrund der asymmetrischen Wirkung der bestehenden Schutzklausel für die Anpassung Ost vorgezeichnet.

79. Die Kritik am niedrigeren aktuellen Rentenwert (Ost) ist sicherlich auch im Zusammenhang mit der anhaltenden Divergenz der Entgelt-niveaus zwischen den alten und den neuen Bundesländern zu sehen. Dabei sollte aber nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Kaufkraft der Einkommen durch die Lebenshaltungskosten bestimmt wird, die insbesondere hinsichtlich der Wohnkosten differieren, aber auch bei arbeitsintensiven Dienstleistungen beträchtliche Unterschiede aufweisen.²¹ Insgesamt sind die Lebenshaltungskosten in Ostdeutschland niedriger. Eine vollständige Angleichung der Durchschnittsentgelte liegt auch weder in der Kompetenz der Politik noch ist sie zu erwarten – wie persistente Einkommens-differenzen auch zwischen westdeutschen Regionen belegen.

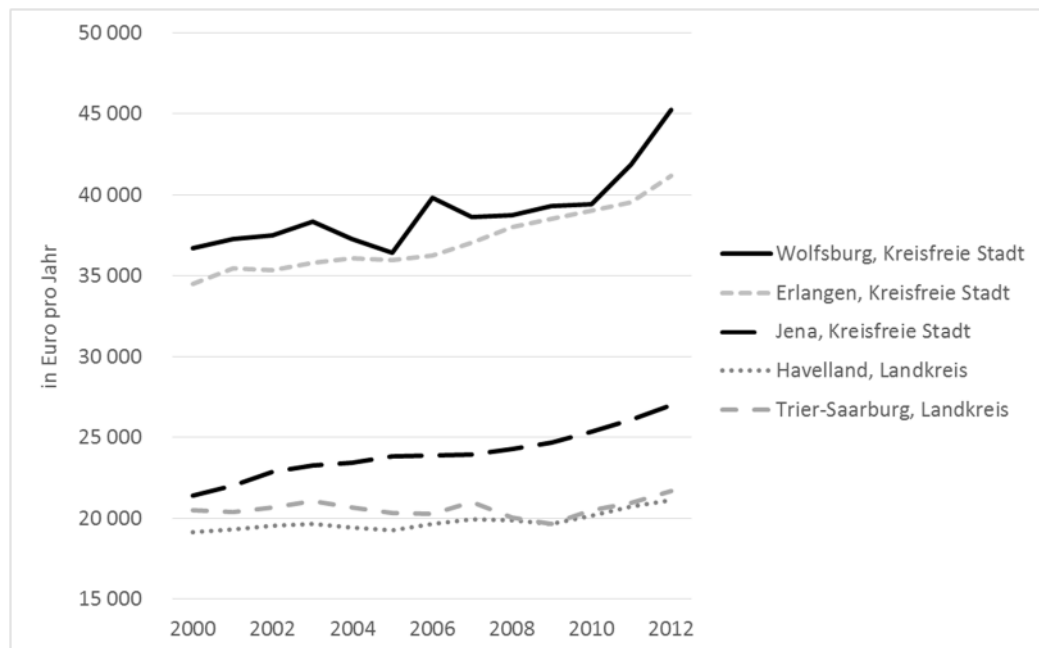
Abbildung 6: Entwicklung der Brutto-lohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer nach Bundesländern



Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 2, Kreisergebnisse Band 2, Arbeitnehmerentgelt in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 2000 bis 2012, Berechnungsstand: August 2013, Stuttgart 2014.

²¹ Prognos, Rentenperspektiven 2040 - Niveau und regionale Kaufkraft der gesetzlichen Rente für typisierte Berufe, November 2015, S. 22.

Abbildung 7: Bruttolohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer – Maxima und Minima in West- und Ostdeutschland

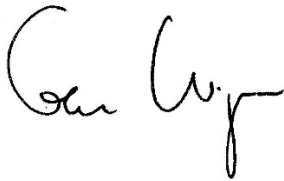


Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 2, Kreisergebnisse Band 2, Arbeitnehmerentgelt in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 2000 bis 2012, Berechnungsstand: August 2013, Stuttgart 2014.

80. Die gegenwärtige Regelung ist für die ostdeutschen Versicherten von Vorteil. Die Rentner profitieren von den vergangenen und die Beitragszahler zusätzlich von den noch laufenden Hochwertungen ihrer Einkommen. Eine Angleichung der aktuellen Rentenwerte bei Beibehaltung der Hochwertung ostdeutscher Einkommen wäre mit einer zusätzlichen Besserstellung der ostdeutschen Versicherten, entweder einem höheren Bundeszuschuss oder höheren Beitragssätzen und in deren Folge verminderten Rentenanpassungen verbunden. Zudem würde damit weiterhin keine bundeseinheitliche Rentenberechnung geschaffen, sondern die Differenzierung nach Ost und West fortgeschrieben.
81. Der Sozialbeirat kommt zu dem Ergebnis, dass sich zum jetzigen Zeitpunkt ein Beibehalten der geltenden Regelungen als sinnvoller erweisen könnte als eine Reform: Im Fall der Herstellung einer einheitlichen Rentenberechnung würde zwar formal die als Benachteiligung der Menschen in Ostdeutschland empfundene rentenrechtliche Ungleichbehandlung abgeschafft, tatsächlich würden Versicherte in Ostdeutschland aber schlechter gestellt. Im Fall einer bloßen Rentenangleichung (Angleichung

des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den aktuellen Rentenwert) ohne Be-
endigung der bisherigen Höherbewertung würde hingegen die schon
heute bestehende Schlechterstellung der Beitragszahler in Westdeutsch-
land weiter verschärft, weil die mit ihren Beiträgen erzielten Renten-
ansprüche dann noch stärker hinter den mit gleichen Beiträgen erzielten
Rentenansprüchen von Beitragszahlern im Osten zurückblieben.

Berlin, 25. November 2015

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gert G. Wagner'.

Gert G. Wagner
Vorsitzender