

Gutachten des Sozialbeirats
zum
Rentenversicherungsbericht 2018
und zum
Dritten Bericht zur Anhebung der
Regelaltersgrenze auf 67 Jahre

Inhalt

I. Vorbemerkung.....	1
II. Stellungnahme zu den mittel- und langfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts.....	2
III. Ageing Report 2018 der Europäischen Kommission.....	8
IV. Dritter Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre	14

I. Vorbemerkung

1. Der Sozialbeirat nimmt entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2018 der Bundesregierung, der am 28. November 2018 vom Kabinett verabschiedet worden ist (Kapitel II). Ergänzt werden die Ausführungen zu den Vorausberechnungen im Rentenversicherungsbericht um eine Einschätzung der bis 2070 reichenden Vorausberechnungen im jüngsten Ageing Report der Europäischen Kommission (Kapitel III). Das Gutachten befasst sich auch mit dem Dritten Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Absatz 4 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre (Kapitel IV); dieser Bericht muss von der Bundesregierung alle vier Jahre vorgelegt werden und wurde ebenfalls am 28. November 2018 vom Kabinett verabschiedet.
2. Die mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2022 und die langfristigen Vorausberechnungen bis 2032 werden zusammen betrachtet. Der Sozialbeirat konnte sich bei der Erstellung des Gutachtens auf Informationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales stützen und dankt dafür.
3. Der Sozialbeirat verzichtet in seinem diesjährigen Gutachten darauf, zu weiteren Fragen Stellung zu nehmen, da das Bundesverfassungsgericht den Sozialbeirat als sachkundigen Dritten gebeten hat, zu einer Verfassungsbeschwerde gegen die „gleichheitswidrige Benachteiligung von Versicherten mit Kindern durch das Beitragsrecht der gesetzlichen Rentenversicherung“ Stellung zu nehmen. Diese Stellungnahme, die dem Bundesverfassungsgericht zum 30. November 2018 übermittelt wird, wird zu einem späteren Zeitpunkt auf der Homepage des Sozialbeirats veröffentlicht. Der Sozialbeirat wird die Behandlung aktueller Themen in seinen kommenden Gutachten

wieder fortsetzen und verweist darauf, dass er die im Koalitionsvertrag thematisierten Fragen der Absicherung Selbstständiger und die Aufstockung niedriger Renten für langjährige Versicherte bereits in seinen Gutachten 2007, 2012 und 2015 behandelt hat. In der Stellungnahme für das Bundesverfassungsgericht wird auch auf die Alterssicherung von Personen, die sich gesellschaftlich wichtiger Fürsorge widmen, eingegangen.

4. Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ hat noch keine Zwischenergebnisse vorgelegt, die es zu kommentieren gäbe. Im Übrigen fließen Analysen des und Überlegungen im Sozialbeirat in die Arbeit der Kommission ein, der der Vorsitzende des Sozialbeirats und die stellvertretenden Vorsitzenden angehören.

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

5. Die Berechnungen setzen auf einem zum 1. Januar 2018 um 0,1 Prozentpunkte verminderten Beitragssatz von 18,6 Prozent auf. Diese Absenkung ergibt sich aus den Vorschriften des § 158 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI), wonach der Beitragssatz nicht höher liegen darf, als es für das Erreichen einer Nachhaltigkeitsrücklage von 1,5 Monatsausgaben zum Jahresende erforderlich ist.
6. Bei den dargestellten Entwicklungen handelt es sich um Ergebnisse aus Vorausrechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die auf einer Reihe von Annahmen beruhen und nicht als Prognose zu verstehen sind.
7. Die exakte Höhe der Rentenanpassung Mitte 2019 steht noch nicht fest, weil sie auf der Lohnentwicklung des Jahres 2018

beruht, zu der erst im kommenden Jahr hinreichend verlässliche Angaben verfügbar sein werden. Im Rentenversicherungsbericht wird von einer rentensteigernden Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors in 2019 von 0,62 Prozent ausgegangen. Der Nachhaltigkeitsfaktor mindert die Anpassung, wenn das Verhältnis der Anzahl der Äquivalenzrentenbeziehenden (Rentenausgaben dividiert durch Standardrente) zur Anzahl der Äquivalenzbeitragszahlenden (Beitragsaufkommen dividiert durch den Rentenbeitrag auf das Durchschnittsentgelt) im Vorjahr größer war als das gleiche Verhältnis im Vorvorjahr – sinkt das Verhältnis, wirkt der Nachhaltigkeitsfaktor anpassungserhöhend. In den Jahren 2015 und 2016 wirkte er anpassungssteigernd, im Jahr 2017 minderte er die Anpassung und in 2018 wirkte er erneut anpassungssteigernd. Die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Rentenanpassung ist bezogen auf den Zeitraum seit seiner Einführung im Jahr 2005 bis heute nahezu neutral. Ab dem Jahr 2026, wenn die Niveauschutzklausel nicht mehr wirkt, wird der Nachhaltigkeitsfaktor nach den aktuellen Berechnungen aber die Rentenanpassungen deutlich dämpfen.

8. Für die mittelfristige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung werden im Rentenversicherungsbericht die Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ vom 11. Oktober 2018 zugrunde gelegt. Die ökonomischen Grundannahmen der langfristigen Vorausberechnungen 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 Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung entsprechen der aktualisierten Version der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes von

2017. Die Wanderungssalden und die Geburtenrate sind damit an die tatsächliche Entwicklung der letzten Jahre angepasst.

9. Zur Darstellung der langfristigen Vorausberechnungen bis 2032 bedient sich der Rentenversicherungsbericht verschiedener Annahmevarianten, um der mit dem längeren Zeitraum verbundenen höheren Unsicherheit Rechnung zu tragen. Die Lohn- und Beschäftigungsannahmen werden jeweils durch eine pessimistischere und optimistischere Variante ergänzt, sodass insgesamt neun Szenarien gerechnet werden. Sie verdeutlichen modellhaft wie die Entwicklung der Rentenfinanzen auf die Variationen besonders relevanter wirtschaftlicher Parameter reagieren würde.
10. Die langfristigen Vorausberechnungen dienen auch zur Beurteilung der Einhaltung der Beitragssatzobergrenzen bzw. Sicherungsniveauuntergrenzen nach § 154 Abs. 3 S. 1 SGB VI. 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.
11. In der mittleren Variante der aktuellen Vorausberechnungen liegt der Beitragssatz bis 2023 bei 18,6 Prozent; die gesetzlich vorgeschriebene Beitragssatzobergrenze von 20,0 Prozent bis 2020 wird damit eingehalten. Auch in allen übrigen dargestellten Varianten steigt der Beitragssatz bis 2020 nicht an. Die gesetzliche Beitragssatzobergrenze von 22,0 Prozent wird mit einem Beitragssatz von 22,1 Prozent bis 2030 in der mittleren Variante der Vorausberechnungen nicht eingehalten.

12. Das Rentenniveau vor Steuern liegt nach den Berechnungen der relevanten mittleren Variante im Jahr 2020 bei 48,0 Prozent; die Untergrenze von 46,0 Prozent bis 2020 wird damit nicht unterschritten. Auch die langfristige Untergrenze von 43,0 Prozent bis 2030 wird mit 45,8 Prozent eingehalten.
13. Der Sozialbeirat nimmt zur Kenntnis, dass die Beitragssatzobergrenze im Jahr 2030, in der mittleren und vier weiteren Varianten, nicht eingehalten wird. Die Bundesregierung ist damit gesetzlich verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften Vorschläge zu unterbreiten, wie die Einhaltung der Obergrenze gesichert werden kann. Im Rentenversicherungsbericht weist die Bundesregierung darauf hin, dass zeitnah wirkende Maßnahmen nicht erforderlich seien, weil die Beitragssatzobergrenze nur im Jahr 2030 überschritten wird. Die Bundesregierung schlägt den gesetzgebenden Körperschaften deshalb vor, dass sie erst auf Basis der Ergebnisse der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ geeignete Maßnahmen entwickelt. Die Kommission soll bis Anfang 2020 ihre Vorschläge vorlegen.
14. Der Sozialbeirat schlägt als geeignete Maßnahme zur Einhaltung der gesetzlichen Beitragssatzobergrenze vor, die nicht beitragsgedeckten Leistungen der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder voll und dauerhaft zu Lasten des Bundeshaushalts zu finanzieren. Die Beitragssatzobergrenze für 2030 würde problemlos eingehalten, wenn die Mehrausgaben von jährlich mehr als 10 Mrd. Euro für die 2014 und 2018 ausgeweiteten Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder voll aus Steuermitteln finanziert werden.
15. Auch und gerade bei 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 – auch infolge des nach 2025 wieder einsetzenden Rückgangs des Rentenniveaus vor Steuern – alleine nicht ausreichen wird, um den Lebensstandard des Erwerbslebens im Versorgungsfall fortzuführen. Unter den Status-quo-Bedingungen kann der Lebensstandard im Ruhestand nur erhalten bleiben, wenn zusätzliche Einkommensquellen im Versorgungsfall zur Verfügung stehen. Dabei wird die Senkung des gesetzlichen Rentenniveaus zur Begrenzung des Beitragssatzanstiegs im Sozialbeirat unterschiedlich bewertet.

17. Die Vorausberechnungen zu einem aus gesetzlicher und Riester-Rente zusammengesetzten Versorgungsniveau vor Steuern zum Zeitpunkt des Rentenbeginns steigt, aufgrund des stabilisierten Rentenniveaus sowie des – die verfügbaren Entgelte mindernden – steigenden Beitragssatzes bis 2026 auf über 53 Prozent an. Ab 2027 geht das Niveau bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums jedoch kontinuierlich wieder auf 52 Prozent zurück. Den Berechnungen liegt eine standardisierte Rentenbiografie zugrunde, die mit 45 Jahren Durchschnittsverdienst in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie auf Beiträgen in Höhe von 4 Prozent der beitragspflichtigen Einnahmen in einen Riester-Vertrag von der Einführung dieser Förderung im Jahr 2002 (maximal für ebenfalls 45 Jahre) bis zum Erreichen des – allmählich steigenden – gesetzlichen Rentenalters beruhen. Im Unterschied zu früheren Rentenversicherungsberichten wird jedoch keine durchgehend konstante Kapitalrendite von 4 Prozent (abzüglich 10 Prozent der Beiträge als Verwaltungskosten) mehr unterstellt, sondern

eine vorübergehende „Zinsdelle“ angenommen, nach dem der Zins in den Jahren 2015 bis 2021 vorübergehend um bis zu 1,5 Prozentpunkte niedriger ausfällt. Gegenüber dem Rentenversicherungsbericht 2017 wurde die „Zinsdelle“ damit um ein Jahr verlängert. Durch die etwas reduzierte Zinsannahme wird das Gesamtversorgungsniveau bis 2032 allerdings kaum merklich gemindert. Dies liegt im wesentlichen am im Jahr 2032 leicht erhöhten Rentenniveau als unmittelbare Folge des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes. Eine dauerhafte Fortschreibung des aktuell sehr niedrigen Zinsniveaus erscheint wenig plausibel. Dennoch regt der Sozialbeirat an – wie bereits in seinem Gutachten 2016 (Rz. 26) – bis auf weiteres eine zusätzliche Variante mit einer auch langfristig niedrigeren Renditeannahme in den Rentenversicherungsbericht aufzunehmen. Der Sozialbeirat weist erneut darauf hin, dass für Riester-Renten eine identische Dynamisierung wie bei den gesetzlichen Renten unterstellt wird. Dies ist aber bei den gesetzlichen Regelungen zur Riester-Rente nicht vorgeschrieben.

18. Aus Sicht des Sozialbeirats sollte die Frage eines ausreichenden Gesamtversorgungsniveaus aus gesetzlicher Rente und Riester-Rente auch während des Rentenbezugs betrachtet werden. Der Sozialbeirat regt an, die erzielbare Dynamisierung von Riester-Renten zu evaluieren und Schlussfolgerungen zu prüfen.
19. Der Sozialbeirat regt auch an, zu prüfen wie ein dem „Gesamtversorgungsniveau“ analoges Sicherungsniveau im Falle der Erwerbsminderung modelliert werden kann, um die Wirkung des Mehrsäulenmodelles auch in diesen Fällen darzustellen.

III. Ageing Report 2018 der Europäischen Kommission

20. Der Sozialbeirat hat bereits in der Vergangenheit immer wieder darauf hingewiesen, dass der für den Rentenversicherungsbericht gesetzlich vorgegebene Vorausberechnungszeitraum von maximal 15 Jahren zu kurz ist, um die demografisch bedingten Auswirkungen auf die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung hinreichend erfassen zu können (Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2015, Rz. 27-37). Er verkennt dabei nicht die Grenzen der Verlässlichkeit langfristiger Vorausberechnungen. Diese können immer nur äußerst bedingte Modellrechnungen sein, die unter bestimmten Annahmen spezifische Ergebnisse produzieren. Sie vermitteln ein Bild von der Zukunft, das unter plausiblen Annahmen eintreten kann, aber nicht muss, weil zusätzlich und oft implizit ein bestimmtes Verhalten der betroffenen Personen in die Projektion einfließt. Darüber hinaus gelten die Vorausberechnungen nur soweit das geltende Recht tatsächlich unverändert fortbesteht, was aller Erfahrung nach auszuschließen ist. Reformen und deren Rückgängigmachung können wesentlichen Einfluss auf die Projektionsergebnisse haben. Langfristige Vorausberechnungen sollten daher mit Vorsicht interpretiert werden. Auf sie zu verzichten ist dagegen nicht empfehlenswert. Sie bieten bei allen Einschränkungen immerhin die Möglichkeit, die möglichen langfristigen Auswirkungen bestimmter Neuregelungen darzustellen und der politischen Diskussion zugänglich zu machen. Vor diesem Hintergrund hält es der Sozialbeirat für geboten, dass die Bundesregierung nicht nur für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern darüber hinaus auch die mittel- und langfristige, zum Teil sehr komplexe Wirkung der Alterung auf andere staatliche Systeme beschreibt, insbesondere gilt das für den Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung. Angesichts dessen weist der Sozialbeirat in seinem

diesjährigen Gutachten auf einen aktuellen EU-Bericht hin, der die langfristige Wirkung der Alterung auf bestimmte staatliche Ausgaben bzw. Leistungen beschreibt.

21. Die Ageing Working Group (AWG) legt im Auftrag des Europäischen Rates für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) sowie des Europäischen Ausschusses für Wirtschaftspolitik (EPC) alle drei Jahre einen Bericht zur langfristigen Entwicklung der als besonders von der Bevölkerungsalterung abhängig angesehenen staatlichen Ausgaben (Alterssicherung, Gesundheitsversorgung, Pflege, Bildung, Arbeitslosigkeit) in den 28 EU-Staaten sowie Norwegen vor. Der im Jahr 2018 von der Europäischen Kommission und dem EPC vorgelegte Bericht enthält Vorausberechnungen bis zum Jahr 2070. Die AWG setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedsländer (in Deutschland: Bundesfinanz- und Bundesarbeitsministerium), der Europäischen Zentralbank, von Eurostat, dem EPC-Sekretariat sowie der Europäischen Kommission zusammen. Die Ergebnisse sind nicht zuletzt für die Einschätzung der langfristigen Tragfähigkeit der Staatsschulden im Haushaltsüberwachungsverfahren im Euro-Raum relevant.
22. In der Summe aller EU-Länder wird ein Anstieg der alterungsbedingten Ausgaben von 25,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Basisjahr 2016 auf 26,7 Prozent im Endjahr 2070 ausgewiesen. Für Deutschland ergibt sich ausgehend von einem unterdurchschnittlichen Ausgangsniveau (23,5 Prozent) ein überdurchschnittlicher Zuwachs um 4,2 Prozentpunkte (auf 27,7 Prozent). Über die Hälfte des Anstiegs entfällt auf die Alterssicherung, deren Ausgabenquote von 10,1 Prozent auf 12,5 Prozent steigen soll. Am schwächsten fällt der Anstieg in den Ausgabenkategorien Bildung (+0,3 Prozentpunkte) und Arbeitslosigkeit (+0,1 Prozentpunkt) aus.

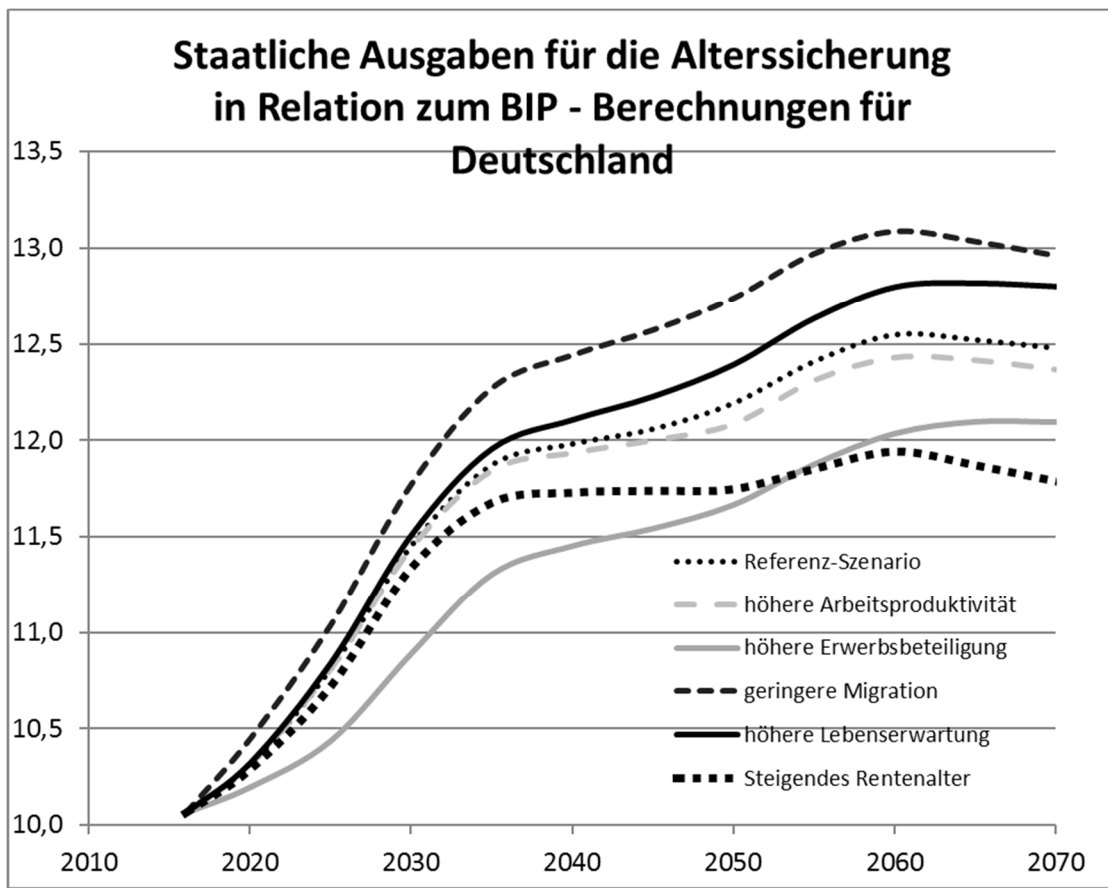
23. Die Ergebnisse im Ageing Report hängen aufgrund des langen Berechnungszeitraums erheblich von den getroffenen Annahmen zu demografischen Veränderungen, wirtschaftlicher Entwicklung und rechtlicher Rahmenbedingungen ab.
24. Für die Bevölkerungsvorausberechnung wurden Schätzungen der europäischen Statistikbehörde Eurostat vom Februar 2017 zugrunde gelegt. Danach steigt die Einwohnerzahl Deutschlands ausgehend von 82,5 Millionen im Jahr 2016 bis 2030 noch um 2 Millionen an und sinkt dann kontinuierlich bis auf 79,2 Millionen im Jahr 2070. Diese Entwicklung wird maßgeblich bestimmt von der Geburtenrate, die im Ausgangsjahr bei 1,5 Kindern je Frau liegt und allmählich auf 1,7 steigen soll, von der Lebenserwartung, die ausgehend für Frauen von 83,6 auf 90,1 Jahre und für Männer von 78,7 auf 86,1 Jahre (jeweils ab Geburt) steigen soll sowie von der Nettozuwanderung, die von 750 000 im Jahr 2016 bis 2020 auf 327 000 und dann allmählich weiter bis auf 144 000 im Jahr 2070 zurückgehen soll. Die Bevölkerungsvorausberechnung impliziert eine sich ändernde Altersstruktur. So würde der Altenquotient (als Anzahl der 65-Jährigen und Älteren in Relation zur Anzahl der 15- bis 64-Jährigen) in Deutschland von 0,32 bis auf 0,56 im Jahr 2070 steigen. Das heißt, auf eine Person über 65 Jahren kommen 2016 noch etwa 3,1 Personen im Alter 15 bis 64 Jahre; bis 2070 sinkt dieses Verhältnis auf rund 1,8 Personen. Diese Zahlen sind nicht zu verwechseln mit Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden, sondern weichen von diesen aus vielerlei Gründen erheblich ab. Es zeigt lediglich allgemein die tendenzielle Ausprägung von Alterungsprozesse.
25. Bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird unterstellt, dass alle betrachteten Länder bis 2026 eine Vollausslastung ihrer Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital erreichen und von da an entsprechend ihrem Produktionspotenzial

wachsen. Um Letzteres zu ermitteln, wird zunächst das Arbeitskräftepotenzial aus der Bevölkerungsprognose abgeleitet. Annahmen zur Erwerbsbeteiligung nach Altersklassen, zur Arbeitszeit und zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität (durchschnittlicher jährlicher Anstieg um 1,5 Prozent) bestimmen das Produktionspotenzial. Für Deutschland beläuft sich danach die über den gesamten Zeitraum 2016 bis 2070 gemittelte Potenzialwachstumsrate auf 1,2 Prozent pro Jahr. Die Erwerbsbeteiligung der 15- bis 64-Jährigen bleibt in Deutschland über den gesamten Zeitraum stabil bei 78 Prozent (Erwerbstätige und Arbeitslose in Relation zur Bevölkerungszahl im Alter zwischen 15 und 64 Jahren). Der Anteil der Personen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren nimmt im Zeitverlauf zu. Ihre im Niveau niedrigere Erwerbsbeteiligung steigt allerdings von 71,4 Prozent im Jahr 2016 auf 74,1 Prozent im Jahr 2070. Dies gewährleistet die Stabilität der Gesamtbeteiligungsquote. Die Arbeitslosenquote wie auch die Quote der tatsächlich Beschäftigten bleiben über die Zeit weitgehend unverändert.

26. Hinsichtlich der gesetzlichen Rahmenbedingungen wurde die Fortgeltung des geltenden Rechts unterstellt. Einheitlicher Stichtag für alle betrachteten Länder war der 1. Dezember 2017. Für die Alterssicherung in Deutschland wurden die Alters-, Hinterbliebenen- und Erwerbsminderungsrenten der gesetzlichen Rentenversicherung sowie die entsprechenden Leistungen der Beamtenversorgung in die Vorausberechnung einbezogen. Nicht berücksichtigt wurden dagegen die Landwirtschaftliche Alterskasse, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Betriebs- und Riester-Renten.
27. Der Anstieg der Ausgabenquote für öffentliche Alterssicherung als Anteil vom BIP in Deutschland von 10,1 Prozent auf 12,5 Prozent konzentriert sich auf den Zeitraum 2020 bis 2035 mit einem Anteilsanstieg um 1,6 Prozentpunkte. In diesen Jahren werden besonders geburtenstarke Jahrgänge in Rente

gehen. Für den gesamten Zeitraum 2016 bis 2070 wird der Quotenanstieg um 2,4 Prozentpunkte einer Faktorenerlegung unterzogen. Demnach würde die deutsche Ausgabenquote allein demografiebedingt um 6,6 Prozentpunkte steigen. Dem wirken ausgabendämpfende Faktoren entgegen wie insbesondere ein höheres effektives Rentenalter (-1,3 Prozentpunkte, gemessen als Verhältnis der Rentenbeziehenden zur Bevölkerung im Alter von 65 und mehr Jahren) und ein sinkendes Rentenniveau (-2,4 Prozentpunkte, gemessen als Verhältnis des durchschnittlichen Rentenzahlbetrags zum durchschnittlichen Arbeitsentgelt).

28. Neben dem bis hierhin vorgestellten Referenzszenario wurden Alternativszenarien mit abweichenden Annahmen gerechnet. Für Deutschland ergeben sich daraus folgende Variationen bei der Ausgabenquote: Falls die Lebenserwartung bei Geburt im Jahr 2070 um 2 Jahre höher ausfällt, wäre die Ausgabenquote um 0,3 Prozentpunkte höher. Bei einer um ein Drittel geringeren Zuwanderung wäre der Anstieg 0,5 Prozentpunkte stärker (und umgekehrt). Eine um 2 Prozentpunkte Beschäftigungsquote der Älteren würde die Ausgabenquote um 0,4 Prozentpunkte niedriger ausfallen lassen. Eine höhere oder niedrigere Produktivität spielt für die Quoten der Alterssicherungsausgaben praktisch keine Rolle, weil dadurch sowohl das BIP wie auch die alterssicherungsbedingten Ausgaben höher ausfielen. Eine höhere Produktivität bedeutet für die Beschäftigten und Rentenbeziehenden aber bei gleicher Abgabenquote real höhere Leistungen. Der schwächste Ausgabenanstieg ergibt sich aus einer Variante, in der das gesetzliche Rentenalter automatisch mit der Lebenserwartung steigt. Hierbei wirken sowohl geringere Ausgaben als auch ein höheres BIP infolge einer höher unterstellten Beschäftigung quotensenkend.



Quelle: The 2018 Ageing Report, Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016 – 2070), in: European Economy, Institutional Paper 079, May 2018.

29. Neben den Projektionen der Ausgaben für die Alterssicherung finden sich im Ageing Report auch Vorausberechnungen zu den öffentlich-rechtlichen Aufwendungen für die Gesundheit, Pflege, Arbeitslosigkeit und Bildung. Während die Ausgabenquoten für Deutschland im Bereich der Arbeitslosigkeit praktisch konstant und im Bereich der Bildung nur leicht rückläufig sind, zeigen sich bei Gesundheit und Pflege ebenfalls deutliche Anstiege. In diesen Bereichen fällt die Streubreite der Ergebnisse allerdings deutlich größer aus, weil hier wesentlich mehr Einflussfaktoren (wie medizinisch-technischer Fortschritt, altersspezifische Ausgaben, Nachfrage nach Gesund-

heits- und Pflegeleistungen, Organisation der Leistungserbringung etc.) zu berücksichtigen sind. Die Ausgaben für die Alterssicherung benötigen vergleichsweise weniger Annahmen und sind insofern stabiler.

IV. Dritter Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre

30. Am 28. November 2018 hat die Bundesregierung gemäß § 154 Absatz 4 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch den Dritten Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre vorgelegt. Er beruht auf dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz, in dem im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens eine Verpflichtung der Bundesregierung in das Gesetz aufgenommen wurde, alle vier Jahre, beginnend im Jahr 2010, über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu berichten und einzuschätzen, ob die Entscheidung zur Anhebung der Regelaltersgrenze weiterhin unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer vertretbar erscheint.

31. Mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz hat der Deutsche Bundestag am 20. April 2007 die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre sowie der meisten anderen Altersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung um zwei Jahre und die Abschaffung vorzeitiger Rentenbezugsmöglichkeiten ab dem 60. Lebensjahr beschlossen. Seit dem Jahr 2012 steigt die Regelaltersgrenze sowie weitere Altersgrenzen abhängig von Geburtsjahrgängen bzw. Jahr des Leistungsbeginns zunächst jährlich um einen Monat, ab dem Jahr 2024 dann um zwei Monate pro Jahr. Aktuell können Versicherte, die im Jahr 1953 geboren sind, mit 65 Jahren und sieben Monaten abschlagsfrei in Rente gehen. Ab dem Geburtsjahr 1964 gilt dann für Altersrenten die Regelaltersgrenze

von 67 Jahren. Ungeachtet der unterschiedlichen Bewertung der Maßnahme insgesamt begrüßt der Sozialbeirat die Bemühungen der Bundesregierung, die tatsächlichen Wirkungen der Altersgrenzenanhebung darzustellen. Mit ihrem Dritten Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre kommt die Bundesregierung zu dem nachvollziehbaren Schluss, dass sich die Situation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Hinblick auf Erwerbsbeteiligung, Qualifikation und Gesundheit im Vergleich zum zweiten Bericht aus dem Jahr 2014 weiter positiv entwickelt habe.

32. Die Erwerbstätigenquote der 60- bis 64-Jährigen hat sich von 19,6 Prozent (Jahr 2000) auf 58,4 Prozent (Jahr 2017) verdreifacht. Auch im Vergleich zum Stand des zweiten Berichts (50,0 Prozent) zeigt sich eine beachtliche Zunahme der Erwerbstätigenquote. Bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hat sich die Quote von 12,2 Prozent (Jahr 2002) auf 40,0 Prozent (Jahr 2017) sogar mehr als verdreifacht. Auch hier zeigt sich im Vergleich zum zweiten Bericht (32,3 Prozent) keine Abflachung des Quotenanstiegs. Anders ist dies jedoch in der Altersgruppe der 63- bis 65-Jährigen im Zeitraum 2014 bis 2016. Die Absenkung der Altersgrenze bei der Rente für besonders langjährig Versicherte auf die Vollendung des 63. Lebensjahrs im Jahr 2014 führte zu einem temporären Rückgang der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Ab 2016 wurde die 2014 realisierte Beschäftigungszahl wieder erreicht. Dies hat den Trend zu einer höheren Erwerbsbeteiligung älterer Beschäftigter vorübergehend abgeschwächt. Insgesamt bewirken die steigenden Altersgrenzen, einschließlich der Altersgrenze für besonders langjährig Versicherte, die Anforderung an die Beschäftigten länger zu arbeiten, um Abschläge zu vermeiden. Weiter weist die Bundesregierung darauf hin, dass das Beschäftigungsplus Älterer insbesondere auf eine gestiegene Beschäftigung von

Frauen zurückgehe. Dies sei auch durch deren steigende Bildungsniveaus sowie die Abschaffung der Altersrente für Frauen, welche Frauen vor dem Jahrgang 1952 die Möglichkeit des vorgezogenen Renteneintritts ab 60 Jahren bot, zu erklären.

33. Der Sozialbeirat empfiehlt, wie bereits im Gutachten 2014 (Rz. 35), dass die Bundesregierung künftig den Bericht erweitert um personengruppenbezogene Analysen, also differenzierte Erwerbs- und Beschäftigungsquoten z. B. nach Tätigkeiten, Einkommen oder Bildungsstand, und dass die wissenschaftliche Literatur hierzu ausgewertet wird. Dass entsprechend differenzierte Berechnungen einen Mehrwert an Erkenntnis bringen, zeigt sich bereits im aktuellen Bericht zur Anhebung der Altersgrenze vorgelegten Differenzierung der altersspezifischen Erwerbstätigenquoten nach Qualifikationsniveau. So machen die Auswertungen deutlich, dass Niedrigqualifizierte nicht erst in höherem Alter, sondern über die gesamte Erwerbsbiografie deutlich weniger häufig in den Arbeitsmarkt integriert sind als Hochqualifizierte. Diese Differenz (von gleichermaßen mehr als 25 Prozentpunkten bei den Erwerbstätigenquoten der 20- bis 55-Jährigen und der 60- bis 65-Jährigen) hat jedoch in den rentennahen Jahren ein wesentlich größeres Gewicht: Liegt die Erwerbstätigenquote der Hochqualifizierten bei den 20- bis 55-Jährigen rund 47 Prozent über derjenigen der Niedrigqualifizierten, liegt sie bei den 60- bis 65-Jährigen bereits 62 Prozent höher. Dies macht (erneut) erkennbar, dass ein deutlich geringerer Teil der Niedrigqualifizierten als der Hochqualifizierten bis zur Regelaltersgrenze erwerbstätig ist. Zudem verweist der Sozialbeirat darauf, dass es trotz höherer Erwerbsbeteiligung Älterer längst nicht allen Älteren gelingt, aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in die Rente zu wechseln. Dies gilt insbesondere für belastungsintensive Tätigkeiten. Der Sozialbeirat

empfiehlt daher, künftig den Bericht auch um Daten des durchschnittlichen Erwerbsaustrittsalter von Berufsgruppen zu ergänzen.

34. Die Bundesregierung verweist in ihrem Bericht darauf, dass der Gesetzgeber 2017 mit dem sogenannten Flexirentengesetz bessere Möglichkeiten zur individuellen Gestaltung des Renteneintritts geschaffen habe, insbesondere durch ein flexibleres Teilrenten- und Hinzuverdienstrecht. Zahlen der Deutschen Rentenversicherung zeigen allerdings, dass die Inanspruchnahme der Teilrente auch weiterhin kaum häufiger in Anspruch genommen wird als bislang und nach wie vor 99 Prozent aller neu zugehenden Altersrenten Vollrenten sind. Allerdings ist die Neuregelung auch erst zur Jahresmitte 2017 in Kraft getreten, so dass eine veränderte Inanspruchnahme in der Zukunft nicht ausgeschlossen ist.
35. Der Gesetzgeber sollte, um flexible Übergänge zu fördern, das Hinzuverdienstrecht einfacher gestalten. Dazu sollte das mit dem Flexirentengesetz neu eingeführte Verfahren, dass Renten bei Überschreitung der Hinzuverdienstgrenzen auch nachträglich gekürzt werden können, durch eine zeitnahe Anrechnungsregelung ersetzt werden. Zudem sollte bei einer Teilzeitbeschäftigung, die neben dem Bezug einer Teilrente ausgeübt wird, gewährleistet sein, dass bei Bestehen eines Krankengeldanspruchs rentenrechtliche Nachteile vermieden werden.
36. Beim Blick auf die soziale Situation betont die Bundesregierung, dass Ältere heute im Schnitt gesünder und besser ausgebildet sind als früher, häufiger an Weiterbildung teilnehmen und sozial gut eingebunden sind. Zudem wird ausgeführt, dass sich viele Betriebe zunehmend auf die Herausforderungen des demografischen Wandels einstellen, was der Bericht

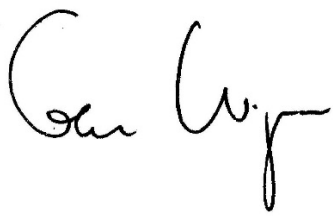
unter anderem an der steigenden Einbeziehung älterer Beschäftigter in Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung sowie die besondere Ausstattung entsprechender Arbeitsplätze festmacht. Der Anteil der Betriebe mit Weiterbildungsmaßnahmen ist gegenüber dem Stand des zweiten Berichts der Bundesregierung mit 53 Prozent auf einem stabil hohen Niveau geblieben. Um dazu beizutragen, dass möglichst viele Beschäftigte möglichst lange erwerbstätig sein können, sind aus Sicht des Sozialbeirates darüber hinaus gehende Anstrengungen nötig. Darüber hinaus zeigt der Bericht, dass zuletzt 17 Prozent der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Betrieben arbeiteten, die konkrete Maßnahmen für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anbieten. Dabei besteht ein deutlicher Zusammenhang mit der Betriebsgröße: Während 87 Prozent der Betriebe mit 500 und mehr Beschäftigten entsprechende Maßnahmen anbieten, sind es bei Betrieben mit einem bis vier Beschäftigten nur sechs Prozent und bei fünf bis 19 Beschäftigten lediglich 14 Prozent.

37. Der Sozialbeirat unterstützt ausdrücklich die Feststellung der Bundesregierung (S. 11), dass „die Ausgestaltung einer altersgerechten Arbeitswelt ... vor allem auch als sozialpartnerschaftliche Aufgabe zu verstehen (ist). (...) Kleinen und mittleren Unternehmen fällt es oft schwerer, entsprechende Anpassungen vorzunehmen, sodass insbesondere hier noch Nachholbedarf zu erkennen ist.“ Dies gilt auch für die lückenhafte Umsetzung der nach dem Arbeitsschutzgesetz vorzunehmenden Gefährdungsbeurteilung. Der Sozialbeirat verweist in diesem Zusammenhang auf sein Gutachten 2017 (Rz. 35ff. zur gesunden Teilhabe am Erwerbsleben). Dies ist umso wichtiger als die Bundesregierung im Bericht ausdrücklich feststellt (S. 85): „Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Fachkräftemangels werden die Gestaltungsmöglichkeiten hinsicht-

lich eines flexiblen Übergangs in den Ruhestand eine zunehmend wichtige Rolle spielen, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Betrieb zu halten.“ Dabei muss es darum gehen, dass aus verschiedensten Erwerbsbiografien heraus der Übergang direkt von der Arbeit in die Rente gelingen kann.

38. Die Bundesregierung betont zu Recht in ihrem Bericht den Beitrag der betrieblichen Gesundheitsförderung zur Sicherung der Arbeits- und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten. Der Sozialbeirat bedauert vor diesem Hintergrund, dass die steuerlichen Bedingungen für Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung durch das „Gesetz zur Vermeidung von Umsatzsteuerausfällen beim Handel mit Waren im Internet und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften“ ab 2019 verschlechtert werden soll. Maßnahmen zur Verhaltensprävention sollten danach künftig nur noch nach einer Zertifizierung durch die Krankenkassen steuerlich anerkannt werden. Allerdings ist eine Zertifizierung bei betriebsindividuell ausgestalteten Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung oftmals nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich. Angesichts der Bedeutung der betrieblichen Gesundheitsförderung für die Beschäftigungsfähigkeit Älterer lehnt der Sozialbeirat steuerliche Erschwernisse für betriebliche Gesundheitsförderung ab und plädiert dafür, die bislang geltenden Regelungen beizubehalten.

Berlin, 27. November 2018

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gert G. Wagner'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'G' and a long horizontal stroke at the end.

Gert G. Wagner

Vorsitzender