

**GUTACHTEN DES SOZIALBEIRATS**  
**ZUM**  
**RENTENVERSICHERUNGSBERICHT 2020**  
**UND ZUM**  
**ALTERSSICHERUNGSBERICHT 2020**

## Inhalt

<b>I. Vorbemerkung</b> .....	1
<b>II. Stellungnahme zum Rentenversicherungsbericht</b> .....	1
<b>III. Stellungnahme zum Alterssicherungsbericht</b> .....	14

## **I. Vorbemerkung**

1. Der Sozialbeirat nimmt entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2020, den die Bundesregierung am 25. November 2020 beschlossen hat. Da im Jahr 2020 auch der Alterssicherungsbericht vorgelegt wurde, nimmt der Sozialbeirat auch dazu Stellung.
2. 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.

## **II. Stellungnahme zum Rentenversicherungsbericht**

3. Die Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2020 umfassen dem gesetzlichen Auftrag entsprechend einen fünfjährigen mittelfristigen Zeitraum bis 2024 und darauf aufsetzend einen weitere zehn Jahre umfassenden längerfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2034.
4. Bei den im Rentenversicherungsbericht dargestellten Entwicklungen handelt es sich um Ergebnisse aus Vorausberechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die auf einer Reihe von Annahmen beruhen und daher nicht als Prognose zu verstehen sind. Dies gilt allein schon deshalb, weil der Rentenversicherungsbericht immer nur die geltende Gesetzeslage bzw. bereits getroffene Regierungsbeschlüsse zu Änderungen der Gesetzeslage berücksichtigen kann.
5. Der diesjährige Rentenversicherungsbericht ist vor dem Hintergrund besonders großer Unsicherheit über die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu sehen. Der mit der Pandemie verbundene Einbruch der wirtschaftlichen Aktivität beeinflusst

wesentliche Parameter der gesetzlichen Rentenversicherung. Mit den ergriffenen Maßnahmen zur Stabilisierung, insbesondere bei der Kurzarbeit und der finanziellen Unterstützung für Unternehmen, konnte ein Anstieg der Arbeitslosigkeit weitgehend begrenzt werden. Vor allem das Instrument der Kurzarbeit stabilisiert ganz unmittelbar die Rentenfinanzen, weil dafür neben den Beiträgen auf den noch gezahlten Lohnanteil zusätzlich Beiträge auf 80 Prozent des entfallenden Arbeitseinkommens an die gesetzliche Rentenversicherung gezahlt werden.

6. Die Berechnungen für den Rentenversicherungsbericht gehen vom geltenden Recht und beschlossenen Änderungen aus. Berücksichtigt wird damit auch das 2020 beschlossene Grundrentengesetz (Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen; eine ausführliche Bewertung des Konzepts der Grundrente findet sich im Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2019). Die durch das Grundrentengesetz begründeten zusätzlichen Leistungsausgaben werden von der Bundesregierung auf 1,3 Mrd. Euro im Jahr 2021 geschätzt. Bis zum Jahr 2025 sollen sie auf 1,6 Mrd. Euro steigen. Aufgrund der komplexen Anforderungen an die verwaltungstechnische Umsetzung des Grundrentengesetzes ist damit zu rechnen, dass die Leistungsausgaben im Einführungsjahr 2021 ihren vollen Jahreswert noch nicht erreichen. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass mit den Annahmen des Gesetzgebers voraussichtlich keine zusätzlichen Beitragslasten für die gesetzlich Rentenversicherten verbunden sind, weil die zusätzlichen Leistungen durch eine pauschale Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses finanziert werden (§ 213 Abs. 2 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI)). Allerdings werden die zusätzlichen Ausgaben für Verwaltung und Verfahren nicht erstattet. Aufgrund der verzögerten Auszahlung dürfte die Rentenversicherung im Jahr 2021 dennoch

vorrübergehend per Saldo sogar entlastet werden. Erst im Jahr 2022 ist nach derzeitigem Stand davon auszugehen, dass allen Anspruchsberechtigten der neue Rentenzuschlag auch zufließen wird. Dann würden auch Nachzahlungen für das Jahr 2021 fällig.

### **Entwicklung im mittelfristigen Zeitraum bis 2024**

7. Die Vorausberechnungen zur Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung weisen für Ende 2020 in der mittleren Variante einen Rücklagenbestand von 36,3 Mrd. Euro oder 1,53 Monatsausgaben aus. Damit liegt die Rücklage auch 2020 und trotz der aufgrund der COVID-19-Pandemie deutlich gedämpften Entwicklung der Beitragseinnahmen weiterhin über der Höchstnachhaltigkeitsrücklage von 1,5 Monatsausgaben (§ 158 Abs. 1 SGB VI). Für Ende 2021 wird eine Rücklage von 1,16 Monatsausgaben und damit unter der Höchstnachhaltigkeitsrücklage erwartet, so dass der Beitragssatz zum 1. Januar 2021 nicht angepasst wird. Für die Festlegung des Beitragssatzes hat diese Obergrenze derzeit allerdings ohnehin keine Bedeutung, weil mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz bestimmt wurde, dass der Beitragssatz bis 2025 nicht unter den Wert von 18,6 Prozent sinken darf (§ 287 SGB VI).
8. Nach den Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts wird es Mitte 2021 keine Erhöhung der Westrenten geben. Entscheidend hierfür ist die negative Entwicklung des für die Rentenanpassung maßgeblichen Lohnfaktors. Von Bedeutung dabei ist der Rückgang der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) im Krisenjahr 2020, insbesondere aufgrund des erheblichen Umfangs der Kurzarbeit. Hinzu kommt eine dämpfende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors, dass – vereinfacht dargestellt – die Beitragseinnahmen schwächer steigen als die Rentenausgaben. Die Schutzklausel gemäß § 68a SGB VI

verhindert indes eine Kürzung des aktuellen Rentenwerts, bei 2021 überwiegend steigenden Zusatzbeiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung werden die ausgezahlten Westrenten jedoch geringfügig niedriger ausfallen. Die planmäßige Angleichung der aktuellen Rentenwerte führt zu einer positiven Anpassung des aktuellen Rentenwerts (Ost) in Höhe von 0,72 Prozent.

9. Die Rentenanpassung Mitte 2021 ist durch eine weitere Besonderheit gekennzeichnet, die sich aufgrund der Schutzklausel ebenfalls nicht auf die Renten auswirkt: Die Anpassungsformel ist so ausgelegt, dass die Renten zunächst zwar den durchschnittlichen Löhnen und Gehältern aus den VGR folgen, letztlich aber den durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelten der gesetzlich Rentenversicherten, die auch die Bemessungsgrundlage für die Beiträge beim Bezug von Kurzarbeitergeld umfassen. Weil deren Vorjahreswerte zum Zeitpunkt der Festlegung der Rentenanpassung aber noch nicht vorliegen, erfolgt mit der nächstjährigen Anpassung eine Korrektur: Wenn dann die beitragspflichtigen Entgelte im Vorvorjahr schneller (langsamer) gestiegen sind als die Löhne und Gehälter nach den VGR, fällt die Rentenanpassung entsprechend höher (niedriger) aus. Für das Jahr 2021 ist also die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte im Jahr 2019 gegenüber 2018 relevant. Diese dürften zusätzlich im Jahr 2019 wegen einer Revision der Versichertenstatistik deutlich schwächer gestiegen sein: Gut eine Million Beschäftigte jenseits der Regelaltersgrenze mit durchschnittlich besonders niedrigen Entgelten waren bislang nicht in die Berechnung der durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelte einbezogen worden. Ihre erstmalige Berücksichtigung im Jahr 2019 drückt das Durchschnittsentgelt für sich genommen um etwa 2 Prozent. Dieser revisionsbedingt geminderte Wert für die beitragspflichtigen Entgelte für das Jahr 2019 ist nach geltendem Recht mit dem nicht revidierten Wert des Jahres 2018 zu vergleichen. In der Folge steigen die beitragspflichtigen Entgelte im Jahr 2019 statistisch gesehen deutlich langsamer als die

Bruttolöhne und -gehälter in den VGR. An den tatsächlich gezahlten Löhnen ändert diese Revision naturgemäß nichts, die Änderung bewirkt allein einen statistischen Effekt.

10. Dieser Revisionseffekt hat bei der Rentenanpassung 2021 keine Auswirkung auf die laufenden Renten, da bereits eine Nullrunde erwartet wird und die Schutzklausel eine Kürzung ausschließt. Jedoch wird das Sicherungsniveau vor Steuern bis auf Weiteres um rund einen Prozentpunkt höher ausgewiesen. Denn seit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz wird auch das in der Niveauberechnung im Nenner verwendete verfügbare Durchschnittsentgelt anhand des Lohnfaktors aus der Rentenanpassungsformel fortgeschrieben und sinkt daher 2021 ebenfalls.
11. Das Sicherungsniveau vor Steuern ist die relevante Bezugsgröße für die gesetzlich gewährleistete Sicherung des Rentenniveaus (§ 154 SGB VI). Vor diesem Hintergrund ist ausdrücklich positiv hervorzuheben, dass die Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht den Effekt der dargestellten Statistikrevision offenlegt und das Sicherungsniveau vor Steuern als zusätzliche Information auch ohne den Revisionseffekt ausweist. Für die gesetzlichen Niveausicherungsklauseln ist jedoch das durch den Revisionseffekt in Verbindung mit der Schutzklausel erhöhte Sicherungsniveau relevant. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass als Folge der Statistikrevision – ohne eine gesetzliche Anpassung – die in der Vergangenheit definierten Rentenniveauuntergrenzen an Sicherungsfunktion für die Rentnerinnen und Rentner verlieren. Denn unter sonst gleichen Bedingungen könnte die verfügbare Standardrente dadurch rund zwei Prozent niedriger ausfallen, als dies bei der Beschlussfassung durch den Gesetzgeber wohl gewollt war.
12. Anders als in der Statistik der Deutschen Rentenversicherung Bund finden Revisionen der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter bei den VGR regelmäßig statt, zuletzt mit der Generalrevision 2019.

Der Gesetzgeber hat deshalb mit Wirkung ab 2020 den Effekt von Statistikrevisionen der VGR beseitigt, allerdings nicht den von Revisionen der beitragspflichtigen Entgelte.

13. Aufgrund der Schutzklausel unterlassene Rentenkürzungen führen derzeit nicht zu einer Minderung von Rentenerhöhungen in den Folgejahren. Die Erfassung des Ausgleichsbedarfs und der sog. Nachholfaktor gemäß § 68a Abs. 3 SGB VI sind bis einschließlich 30. Juni 2026 nicht anzuwenden. Bis dahin aufgrund der Schutzklausel unterbleibende Rentenkürzungen werden auch in den Jahren danach die Rentenanpassungen nicht mindern, da der Ausgleichsbedarf für diesen Zeitraum nicht erfasst wird (§ 255g SGB VI). Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass es ohne ein Nachholen der durch die Schutzklausel unterbleibenden Rentenkürzungen zu dauerhaft höheren Renten und einem höheren Rentenniveau käme, unabhängig von der Erhöhung des Rentenniveaus durch die Statistikrevision, zumindest sofern die Niveausicherungsklausel von 48 Prozent bis 2025 nicht zum Tragen kommt.
14. Im Jahr 2022 dürften verschiedene Faktoren eine vergleichsweise starke Rentenanpassung bewirken. Erstens ist 2021 wieder mit einem Anstieg der durchschnittlichen Löhne und Gehälter nach den VGR zu rechnen. Zweitens dürfte der Korrekturfaktor für die beitragspflichtigen Entgelte zu einer zusätzlichen Rentenerhöhung führen. Denn die beitragspflichtigen Entgelte, die auch die Beitragsbemessungsgrundlagen beim Bezug von Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergeld umfassen, haben sich im Krisenjahr 2020 günstiger entwickelt als die Löhne und Gehälter.
15. Auch der Nachhaltigkeitsfaktor bewirkt in den Jahren ab 2022 weitere größere Schwankungen in den Rentenanpassungen. Er berücksichtigt Änderungen des Verhältnisses zwischen „Äquivalenzrentnern“ und „Äquivalenzbeitragszahlern“. Erstere werden durch Division der Rentenausgaben (abzüglich der Erstattungen) durch eine Regelaltersrente mit 45 Entgeltpunkten



ermittelt; hier sind keine besonderen Effekte aufgrund der Krise zu erwarten. Für die Äquivalenzbeitragszahler wird die Summe der Beiträge aller versicherungspflichtig Beschäftigten, der geringfügig Beschäftigten und der Bezieher von Arbeitslosengeld durch den auf das Durchschnittsentgelt der Anlage 1 SGB VI entfallenden Rentenbeitrag geteilt.

16. Durch die COVID-19-Pandemie sinken die VGR-Löhne und -gehälter des Jahres 2020. Zeitverzögert ergibt sich eine dämpfende Wirkung auf die Äquivalenzbeitragszahler. Für deren Ermittlung wird auch auf vorläufige Werte für das Durchschnittsentgelt der Anlage 1 SGB VI zurückgegriffen. Die vorläufigen Werte werden ermittelt, indem die endgültigen Werte des Vorjahres mit ihrer doppelten Veränderung gegenüber dem drittzurückliegenden Jahr fortgeschrieben werden. Die bereits vorgenommene Festlegung des vorläufigen Durchschnittsentgelts für 2021 ist also erfolgt, indem das endgültige Durchschnittsentgelt für 2019 von 39.301 Euro mit der doppelten Lohnerhöhung für 2019 ( $= 2 \times 2,85 \text{ Prozent} = 5,7 \text{ Prozent}$ ) fortgeschrieben wurde. Ende 2021 wird das vorläufige Durchschnittsentgelt für 2022 festgelegt, indem das voraussichtlich um ein Prozent gesunkene endgültige Durchschnittsentgelt in 2020 nochmals um zwei Prozent ( $= 2 \times 1 \text{ Prozent}$ ) gekürzt wird. Dementsprechend niedrig wird das vorläufige Durchschnittsentgelt in 2022 festgelegt. Für den Nachhaltigkeitsfaktor bei der Rentenanpassung im Jahr 2023 kommt es dann auf die Veränderung des Rentnerquotienten 2022 gegenüber 2021 an. Für die Äquivalenzbeitragszahler werden dabei die gegenüber 2021 voraussichtlich gestiegenen Beitragseinnahmen 2022 durch den gegenüber 2021 deutlich gesunkenen Beitrag auf das Durchschnittsentgelt nach Anlage 1 SGB VI geteilt, so dass die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler rein rechnerisch stark steigt. Im Ergebnis sinkt der Rentnerquotient und die Anpassung fällt allein deshalb um fast 2,5 Prozentpunkte höher aus. Im Jahr 2024 kommt es zu einer spiegelbildlichen, die Anpassung mindernden Gegenbewegung in ähnlicher

Größenordnung, die nach den Vorausberechnungen aufgrund der Schutzklausel aber nicht vollständig auf die Rentenanpassung durchschlagen wird. Zusätzlich wird die Lohnentwicklung über die Beitragsbemessungsgrenze die beitragspflichtigen Entgelte in 2022 und 2023 beeinflussen und dürfte weitere Effekte über den Lohnfaktor auf die Rentenanpassungen 2024 (mindernd) und 2025 (erhöhend) haben.

17. Es wird deutlich, dass die gesetzlichen Vorschriften zur jährlichen Rentenanpassung mittlerweile sehr komplex geworden sind. Zudem unterliegen die Rentenanpassungen teils einer gewissen Erratik. Der damit verbundene Verlust an Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Regelmechanismus kann das Vertrauen schwächen, dass die Rentenanpassung sachlichen Kriterien folgt. Der Sozialbeirat fordert daher, dass der Gesetzgeber bei allen künftigen Maßnahmen, die den Rentenanpassungsmechanismus beeinflussen, die bestehende Komplexität reduziert und die Nachvollziehbarkeit der Rentenanpassung und der Niveauberechnung für die Betroffenen erhöht.
18. Die Vorausberechnungen zu den Rentenanpassungen sind unter dem Vorbehalt der Unsicherheit über die weitere Lohn- und Arbeitsmarktentwicklung zu sehen. Die Schutzklausel dürfte voraussichtlich aber nicht nur 2021, sondern auch 2024 Rentenkürzungen verhindern und damit für sich genommen das Sicherungsniveau dauerhaft höher ausfallen lassen. Folglich steigen die Renten bis 2025 im Verhältnis zur Lohnentwicklung etwa 0,5 Prozent stärker als Ende 2019 erwartet. Die Einnahmen und Ausgaben steigen in den einzelnen Jahren sehr unterschiedlich. Der Beitragssatz der Rentenversicherung dürfte früher und etwas stärker als bisher angenommen steigen. Die Beitragssatzgarantie von 20 Prozent wird voraussichtlich nicht zum Tragen kommen müssen. Demnach bleiben das Rentenniveau über und der Beitragssatz unter den im Jahr 2018 vom Gesetzgeber bei Verabschiedung des RV-Leistungsverbesserungs- und

Stabilisierungsgesetzes erwarteten und akzeptierten Werten. Die Bundesmittel an die Rentenversicherung hängen neben dem Beitragssatz auch davon ab, wie sich Durchschnittslöhne, Lohnsumme, Geburten sowie Einnahmen aus der Umsatzsteuer entwickeln. Für 2025 ergibt sich nach der aktuellen Vorausberechnung ein um 1,4 Mrd. Euro geringerer Bundeszuschuss als im Rentenversicherungsbericht 2019 erwartet wurde.

19. Für die mittel- und langfristige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung werden im Rentenversicherungsbericht die Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ vom 30. Oktober 2020 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 basieren auf der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes von 2019 (Variante G2-L2-W2). Modifiziert wurden insbesondere die Annahmen zur Migration: Langfristig wird mit einem positiven Wanderungssaldo von 206.000 Personen pro Jahr gerechnet. Kurzfristig wurde die Nettozuwanderung für das Jahr 2020 um 30 Prozent zurückgenommen und auf etwa 240.000 beziffert.

#### **Entwicklung im langfristigen Zeitraum bis 2034**

20. Zur Darstellung der langfristigen Vorausberechnungen bis 2034 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 eine 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.

21. Die langfristigen Vorausberechnungen dienen auch zur Beurteilung der Einhaltung der Beitragssatzobergrenzen bzw. Sicherungsniveauuntergrenzen nach § 154 Abs. 3 SGB VI bis 2030. Maßgeblich ist hierbei die mittlere Variante der Vorausberechnungen. Werden die gesetzlich festgelegten Beitragssatzobergrenzen oder die Sicherungsniveauuntergrenzen danach verletzt, ist die Bundesregierung verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen. Aufgrund der gesetzlichen Festlegung einer Beitragssatzobergrenze von 20 Prozent bis 2025 (287 SGB VI) stellt eine bedarfsweise zusätzliche Finanzierung aus dem Bundeshaushalt die Einhaltung dieser Grenze bis 2025 sicher.
22. In der mittleren Variante der aktuellen Vorausberechnungen liegt der Beitragssatz bis 2022 bei 18,6 Prozent und steigt dann 2025 auf 19,9 Prozent an. Die gesetzliche Beitragssatzobergrenze von 22,0 Prozent bis zum Jahr 2030 wird nicht überschritten. Für 2030 wird ein Beitragssatz von 21,5 Prozent berechnet.
23. Mittelfristig könnte die Entwicklung des Zusatzbeitragssatzes der gesetzlichen Krankenversicherung dazu führen, dass die Haltelinie beim Beitragssatz zum Tragen kommen könnte. Entgegen der Annahme im Rentenversicherungsbericht ist in der Zeit nach 2021 ein deutlicher Anstieg nicht auszuschließen. Dieser resultiert vor allem daraus, dass nach derzeitigem Stand die für 2021 vorgesehenen zusätzlichen Bundesmittel an die gesetzliche Krankenversicherung zur Begrenzung des Beitragssatzanstiegs in den Folgejahren entfallen. Mit einem höheren Zusatzbeitragssatz würden die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung für die Krankenversicherung der Rentner entsprechend steigen, was mittelfristig einen höheren Beitragssatz erforderlich machen könnte.

Allerdings bewirkt auch ein um einen Prozentpunkt höherer Zusatzbeitrag in der gesetzlichen Krankenversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichsweise untergeordnete Mehrausgaben von ca. 1,5 Mrd. Euro, was etwa einem Beitragssatzzehntel entspricht.

24. Das Sicherungsniveau vor Steuern liegt gemäß den gesetzlichen Vorgaben bis 2025 bei mindestens 48,0 Prozent. Mit 49,5 Prozent (einschließlich des Revisionseffekts von einem Prozentpunkt) wird diese Untergrenze im Jahr 2025 eingehalten. Die Untergrenze von 43,0 Prozent bis 2030 wird mit 47,6 Prozent ebenfalls nicht unterschritten.
25. Die Finanzentwicklung wird es den Vorausberechnungen zufolge erforderlich machen, dass der Beitragssatz zum 1. Januar 2023 angehoben werden muss, weil im Jahr 2023 ansonsten die dafür relevante Nachhaltigkeitsrücklage ihren Mindestwert von 0,2 Monatsausgaben unterschreiten würde (§ 158 Abs. 1 SGB VI). Bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums im Jahr 2034 werden keine nennenswerten Rücklagen mehr aufgebaut. Vielmehr dürfte immer wieder die Rücklagenuntergrenze unterschritten werden, was jeweils Beitragssatzerhöhungen erforderlich macht.
26. Der Mindestwert für die Nachhaltigkeitsrücklage ist mit 0,2 Monatsausgaben zu knapp kalkuliert, denn insbesondere in gesamtwirtschaftlich schwächeren Jahren drohen unterjährige Liquiditätsengpässe. Diese gefährden zwar nicht die Auszahlung der laufenden Renten, da Bundeszuschüsse unterjährig vorgezogen und/oder Liquiditätshilfen vom Bund gewährt werden können. Dennoch kann damit ein Vertrauensverlust einhergehen. Eine erhöhte Mindestrücklage würde die gesetzliche Rentenversicherung stärker gegen Wirtschaftseinbrüche und damit verbundene potenzielle Vertrauensverluste absichern. Der Sozialbeirat unterstützt daher den Vorschlag der Regierungskommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ vom März 2020, die Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben

anzuheben und den Bundeszuschuss an die Rentenversicherung in elf gleichen Raten bis November auszuführen.

27. Auch und gerade bei längerfristigen Betrachtungen ist 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.

### **Gesamtversorgungsniveau für den Rentenzugang**

28. Gemäß den Vorausberechnungen steigt das aus gesetzlicher und modellhaft zugrunde gelegter Riester-Rente zusammengesetzte Gesamtversorgungsniveau vor Steuern zum Zeitpunkt des Rentenbeginns bis 2023 auf über 55 Prozent. Dies liegt an der Stabilisierung des Rentenniveaus bis 2025, aber vor allem an der Wirkung der Schutzklausel, durch die das gesetzliche Rentenniveau vor Steuern steigt, aber auch daran, dass die verfügbaren Entgelte wegen des Beitragssatzsprungs in 2023 sinken. Danach reduziert sich das Niveau bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums wieder leicht auf 53,3 Prozent. Es bleibt damit aber aufgrund des erhöhten gesetzlichen Rentenniveaus noch über dem des Jahres 2019. Den Berechnungen liegt eine standardisierte Rentenbiografie zugrunde, die auf 45 Jahren mit Beitragszahlungen aus Durchschnittsverdienst in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie auf Beiträgen zur zusätzlichen Altersvorsorge in Höhe von 0,5 Prozent der beitragspflichtigen Entgelte im Jahr 2002, die bis 2009 und für die Jahre danach auf 4 Prozent gestiegen sind, beruht. Für die Verzinsung auf den Sparanteil (Beiträge abzüglich 10 Prozent als Verwaltungskosten) werden generell 4 Prozent unterstellt. Dem anhaltenden Niedrigzinsumfeld soll allerdings dergestalt Rechnung getragen werden, dass für einige Jahre niedrigere Renditen unterstellt werden (2015: 3,5 Prozent, 2016: 3,0 Prozent, 2017 bis 2024: 2,5 Prozent und danach wieder

allmählicher Anstieg bis auf 4,0 Prozent ab 2030). Gegenüber dem Rentenversicherungsbericht 2019 wurde diese „Zinsdelle“ deutlich verlängert. Eine dauerhafte Fortschreibung des aktuell sehr niedrigen Zinsniveaus erscheint zwar wenig plausibel, ist aber auch nicht ausgeschlossen. Deshalb regt der Sozialbeirat an – wie bereits in seinem Gutachten 2016 (Ziffer 26) – eine zusätzliche Variante mit einer auch langfristig niedrigeren Renditeannahme in den Rentenversicherungsbericht aufzunehmen. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass sowohl die tatsächliche Inanspruchnahme der Riester-Förderung als auch die zu erwartenden Renditen der marktüblichen Riester-Produkte dafür sprechen, dass das dargestellte Versorgungsniveau vor Steuern für einen beachtlichen Teil der Versicherten im Vorausberechnungszeitraum auf diesem Weg nicht erreicht wird.

29. 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 Sicherungsniveaus vor Steuern – auch in Zukunft 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 der Rückgang des gesetzlichen Rentenniveaus zur Begrenzung des Beitragssatzanstiegs im Sozialbeirat weiterhin unterschiedlich bewertet.
30. Im Übrigen verweist der Sozialbeirat auf seine bisherigen Anregungen zur Darstellung des Gesamtversorgungsniveaus (Gutachten 2018, Ziff. 17ff.).

### **III. Stellungnahme zum Alterssicherungsbericht**

31. Entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag legt die Bundesregierung einmal in der Legislaturperiode einen Alterssicherungsbericht vor, der den jährlichen Rentenversicherungsbericht ergänzt. Der Alterssicherungsbericht hat dabei den Stand des Alterssicherungssystems insgesamt im Fokus, also sowohl die verschiedenen öffentlich-rechtlichen Einzelsysteme, die für jeweils unterschiedliche Gruppen obligatorisch sind, als auch die breite Palette an Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Altersvorsorge. Zudem wird die Gesamteinkommenssituation der älteren Menschen in Deutschland dargestellt.
32. Der Alterssicherungsbericht 2020 ist wie die vorangehenden Berichte in fünf Teile gegliedert. In Teil A werden die ganz oder teilweise öffentlich finanzierten Alterssicherungssysteme und deren Leistungen und Finanzierung dargestellt. Teil B behandelt die Leistungen dieser Einzelsysteme aus der Sicht der Leistungsempfänger. Teil C weist aus, inwieweit die in Teil B dargestellten Alterseinkommen durch weitere Einkünfte ergänzt werden, beispielsweise durch Kapitalerträge, Zinseinkünfte, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, Renten aus privaten Renten- und Lebensversicherungen oder Erwerbseinkommen. Teil D beschreibt die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Altersvorsorge sowie die staatliche Förderung in diesem Bereich. Teil E schließlich enthält Modellrechnungen zur Entwicklung des Gesamtversorgungsniveaus in ausgewählten Fallkonstellationen.
33. Die Alterssicherungsberichte basieren grundsätzlich auf den Daten des jeweiligen Vorjahres. Ob und gegebenenfalls in welcher Weise sich die COVID-19-Pandemie auf die Einzelsysteme der Alterssicherung in Deutschland, das Alterssicherungssystem insgesamt und die Einkommenssituation der älteren Menschen



auswirkt, kann deshalb nicht Gegenstand des aktuellen Berichts sein. Die in Teil E vorgelegten Modellrechnungen wurden allerdings auf Grundlage des Rentenversicherungsberichts 2020 erstellt und berücksichtigen Auswirkungen der Pandemie insoweit in dem Maße, wie sie sich in den dortigen Ergebnissen widerspiegeln.

34. Der Alterssicherungsbericht 2020 präsentiert eine breite, sehr detaillierte Bestandsaufnahme des deutschen Alterssicherungssystems und der Einkommenssituation der älteren Menschen in Deutschland. Für die Einschätzung der Entwicklung von Alterssicherungssystem und Einkommenssituation der älteren Generation wäre es jedoch hilfreich, nicht nur den aktuellen Stand zu betrachten, sondern auch die Entwicklung der vergangenen Jahre. Der Sozialbeirat hat bereits in seinem Gutachten zum Alterssicherungsbericht 2016 empfohlen, dass auf relevante Veränderungen der wesentlichen Daten in den Berichten deutlicher hingewiesen werden sollte. Leider ist dieser Hinweis nur an einigen Stellen aufgegriffen worden.
35. In unseren Anmerkungen zum diesjährigen Alterssicherungsbericht werden wir deshalb – wo dies angezeigt erscheint – die ausgewiesenen Daten mit jenen des Alterssicherungsberichts 2016 vergleichen.

### **Wesentliche Ergebnisse des Alterssicherungsberichts 2020**

36. Der Alterssicherungsbericht 2020 bestätigt die außerordentlich große Bedeutung der gesetzlichen Rentenversicherung innerhalb des deutschen Alterssicherungssystems. Hinsichtlich einiger Faktoren hat diese Bedeutung in den letzten Jahren sogar noch zugenommen. So ist die Anzahl der aktiv Versicherten mit 38,7 Mio. Menschen um mehr als 2 Mio. oder etwa 6 Prozent höher ausgewiesen als im Alterssicherungsbericht 2016. Die Anzahl der 65-Jährigen und älteren Leistungsempfänger ist im gleichen Zeitraum ebenfalls gestiegen, allerdings nur um gut 3 Prozent auf 18,5 Mio. Im Bereich der betrieblichen Altersversorgung und der

geförderten privaten Altersvorsorge nimmt dagegen die Zahl der abgesicherten Personen nur leicht zu oder stagniert.

37. Bezogen auf das Gesamtvolumen der Bruttoeinkommen der 65-Jährigen und Älteren machen die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung 61 Prozent aus; ein geringfügig geringerer Anteil als vor vier Jahren. Damals waren es 63 Prozent. Weitgehend unverändert ist der Anteil der Leistungen aus den übrigen Systemen der ersten Säule – Beamtenversorgung, Alterssicherung der Landwirte und berufsständische Versorgung – mit etwa 14 Prozent und der Leistungen aus der betrieblichen Altersversorgung sowie aus der privaten Vorsorge mit 8 Prozent bzw. 7 Prozent des Gesamteinkommensvolumens der älteren Generation. Eine etwas größere Bedeutung als vor vier Jahren haben die als „restliche Einkommen“ ausgewiesenen Einkünfte, sie machen inzwischen 9 Prozent (2016: 7 Prozent) des Gesamtvolumens der Einkommen im Alter aus.
38. Zu den „restlichen Einkommen“ gehören vor allem die Einkünfte aus Erwerbstätigkeit. Der Sozialbeirat begrüßt, dass der Alterssicherungsbericht in diesem Jahr erstmals Informationen zu den möglichen Motiven für eine Erwerbsarbeit im Alter ausweist, die im Zuge der jüngsten Studie „Alterssicherung in Deutschland (ASID)“ erhoben wurden. 27 Prozent der Befragten nannten dabei „Spaß an der Arbeit“ als Motiv, 24 Prozent dagegen, dass sie aus finanziellen Gründen dazu gezwungen seien. Auch die Aufrechterhaltung sozialer Kontakte (19 Prozent) und das Motiv, weiterhin eine Aufgabe zu haben (22 Prozent), spielen demnach eine Rolle. Die beiden letztgenannten Motivationen sind dabei relativ unabhängig von der Höhe des Haushaltseinkommens, während – wie zu erwarten – mit sinkendem Haushaltseinkommen die Arbeitsfreude als Motiv abnimmt und die Bedeutung des finanziellen Motivs zunimmt. So geben 41 Prozent im untersten Einkommensquartil an, sich aus finanziellen Gründen zur Fortsetzung der Erwerbstätigkeit gezwungen zu sehen, im obersten

Quartil hingegen nur 9 Prozent. Hier wären in künftigen Alterssicherungsberichten weitergehende Analysen zu Motiven und „push“- bzw. „pull“-Faktoren in Bezug auf eine Erwerbstätigkeit im Ruhestand wünschenswert.

39. Bezogen auf die Gesamteinkommenssituation der älteren Generation zeichnet der Alterssicherungsbericht 2020 grundsätzlich ein relativ positives Bild. Das Netto-Haushaltseinkommen der 65-Jährigen und Älteren betrug 2019 im Durchschnitt 2207 Euro und fällt damit im Vergleich zu 2015 um 14 Prozent höher aus. Betont wird, dass damit auch ein deutlicher realer Einkommenszuwachs einhergeht, da die Preise für die Lebenshaltung im gleichen Zeitraum nur um 5,3 Prozent gestiegen sind. Der Sozialbeirat regt an, in Zukunft im Alterssicherungsbericht die reale Einkommensentwicklung der älteren Generation auch differenzierter auszuweisen, möglichst bezogen auf einzelne soziodemografische Gruppen.
40. Keine grundsätzlich neuen Ergebnisse weist der Alterssicherungsbericht 2020 hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen der Höhe der Alterseinkommen von Frauen und der Anzahl ihrer Kinder aus. In den alten Bundesländern gibt es nach wie vor einen deutlich negativen Zusammenhang zwischen Netto-Gesamteinkommen im Alter und der Zahl der Kinder. Demgegenüber zeigen sich für die neuen Länder nicht nur deutlich geringere Unterschiede; bei Frauen mit Kindern gibt es sogar einen positiven Zusammenhang zwischen der Kinderzahl und der Höhe des Netto-Alterseinkommens. Das durchschnittliche Alterseinkommen von Frauen mit 3 oder mehr Kindern ist sogar fast so hoch wie das von kinderlosen Frauen.

### **Geschlechtsspezifische Unterschiede nur langsam abgebaut**

41. Nach wie vor verfügen Frauen im Durchschnitt über ein deutlich geringeres Alterseinkommen als Männer. Das Nettoeinkommen von Frauen lag mit 1.305 Euro monatlich fast ein Drittel unter dem von

Männern (1.910 Euro). Die eigenen Alterssicherungsleistungen von 65-jährigen und älteren Frauen lagen im bundesdeutschen Durchschnitt sogar nur etwa halb so hoch wie die von Männern. Dabei ist der Unterschied mit 55 Prozent in den alten Bundesländern nach wie vor erheblich ausgeprägter als in den neuen Bundesländern (23 Prozent), wobei die größere Differenz im Westen teilweise mit den vergleichsweise höheren Einkommen der Männer im Westen gegenüber jenen im Osten zusammenhängt. Allerdings ist ein allmählicher Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede zu beobachten: Der Alterssicherungsbericht verdeutlicht dies, indem neben den Werten für alle Frauen und Männer im Alter von 65 und mehr Jahren auch jene für die Altersgruppe der 65- bis unter 70-Jährigen ausgewiesen werden, den jüngsten Ruhestandsjahrgängen. Hier sind die Unterschiede mit 43 Prozent in den alten und 13 Prozent in den neuen Bundesländern deutlich geringer.

42. Die Ergebnisse der Studie „Lebensverläufe und Alterssicherung (LeA)“<sup>1</sup> lassen erwarten, dass bei den in den kommenden beiden Jahrzehnten in Rente gehenden Altersjahrgängen die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der eigenständigen Alterssicherung weiter zurückgehen dürften. Dennoch sollte nicht verkannt werden, dass die Angleichung der eigenen Alterssicherungsleistungen von Frauen und Männern insgesamt nur langsam vorankommt: Vergleicht man die aktuellen Durchschnittswerte für alle 65-Jährigen und Älteren mit jenen, die im Alterssicherungsbericht 2016 ausgewiesen wurden, so zeigt sich für die alten Bundesländer, dass der Unterschied nur um 3 Prozentpunkte geringer geworden ist. In den neuen Ländern fällt der Unterschied – obwohl er ohnehin deutlich geringer ist als im alten Bundesgebiet – um immerhin 5 Prozentpunkte geringer aus als vor vier Jahren. Das macht deutlich, dass selbst erhebliche Veränderungen bei den Rentenzugangsjahrgängen bezogen auf

---

<sup>1</sup> „Lebensverläufe und Altersvorsorge der Personen der Geburtsjahrgänge 1957 bis 1976 und ihrer Partner“, BMAS-Forschungsbericht Bd. 519/DRV-Schriften Bd. 115, (2018)

die 65-Jährigen und Älteren insgesamt nur zu einem sehr allmählichen Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den eigenen Alterssicherungsleistungen führen. Hier wird deutlich, dass die Aussagekraft des Alterssicherungsberichts gewinnen würde, wenn an geeigneter Stelle Vergleiche mit den Werten des zurückliegenden Berichtes herangezogen würden.

### **Verbreitung der zusätzlichen Alterssicherung stagniert**

43. Im Hinblick auf die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung weist der Alterssicherungsbericht in seinen Darstellungen nicht nur die Daten des aktuellen Randes auf, sondern auch die Entwicklung der jüngeren Vergangenheit; insoweit sind hier entsprechende Empfehlungen des Sozialbeirates aufgegriffen worden. Ähnlich wie bereits im letzten Alterssicherungsbericht zeigt sich dabei ein gemischtes Bild: Zwar ist die Zahl der Beschäftigten mit Anwartschaften in der betrieblichen Altersversorgung in den vergangenen vier Jahren von 17,5 Mio. auf 18,2 Mio. gestiegen, andererseits hat die Anzahl der versicherungspflichtig Beschäftigten im gleichen Zeitraum noch deutlich stärker zugenommen. Im Ergebnis ist der Anteil der Beschäftigten mit Anwartschaften in der betrieblichen Altersversorgung an allen Beschäftigten – also die Verbreitungsquote der betrieblichen Altersversorgung – von 56,2 Prozent auf 53,9 Prozent zurückgegangen. Hierzu mag beigetragen haben, dass in Zeiten eines deutlichen Beschäftigungsaufbaus die Verbreitungsquote der betrieblichen Altersversorgung tendenziell gedämpft wird, weil neu eingestellte Beschäftigte zum Teil erst nach mehrjähriger Betriebszugehörigkeit Anwartschaften in der betrieblichen Altersversorgung erwerben. Für die vergangenen Jahre gilt dies möglicherweise in verstärktem Maße, da der jüngste Beschäftigungsaufbau nicht unwesentlich von der Zuwanderung von Arbeitskräften aus den Staaten der Europäischen Union getragen wurde; soweit diese Arbeitskräfte mit der Perspektive eines nur temporären Aufenthalts in Deutschland

zuwandern, dürfte eine Absicherung im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung (und möglicherweise auch in der geförderten privaten Vorsorge) eine geringere Priorität haben als bei Beschäftigten, die dauerhaft in Deutschland leben. Eine weitere Erklärung könnte sein, dass der erfolgte Beschäftigungsaufwuchs vor allem in Branchen stattgefunden hat, in denen die betriebliche Altersversorgung unterdurchschnittlich verbreitet ist.

44. Ähnliches gilt für die Verbreitung der nach den Regelungen des Altersvermögensgesetzes geförderten privaten Altersvorsorge, d. h. der sog. „Riester-Rente“. Für 2019 wird die Anzahl der Riester-Verträge wie vor vier Jahren mit 16,5 Mio. angegeben. Seit dem bisherigen Höchststand Ende 2017 hat sich allerdings ein Rückgang der Verträge um 182.000 Verträge bis Mitte dieses Jahres ergeben. Die Zahl der geförderten Personen ist zudem geringer, weil die gleiche Person u.U. über mehrere geförderte Riester-Verträge verfügen kann – vor allem aber, weil nicht alle Verträge aktuell bespart und damit gefördert werden.
45. Wie in den vergangenen Alterssicherungsberichten enthält auch der aktuelle Bericht eine Zusammenschau der Verbreitung von betrieblicher Altersvorsorge und Riester-Vorsorge, die auf einer umfangreichen Personenbefragung unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter zwischen 25 und unter 65 Jahren beruht. Insbesondere bei dieser Zusammenschau der Verbreitung zusätzlicher Altersvorsorge wird deutlich, dass der Bericht wegen des fehlenden Vergleichs mit den im Alterssicherungsbericht 2016 ausgewiesenen Werten Analysepotenzial ungenutzt lässt.
46. Der aktuelle Bericht weist aus, dass 65,5 Prozent aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Alter von 25 bis unter 65 Jahren Anspruch aus einer Zusatzrente aus der betrieblichen Altersversorgung oder aus einer Riester-Rente haben. Knapp 54 Prozent der Beschäftigten verfügen dabei über einen Anspruch in der betrieblichen Altersversorgung, knapp 30 Prozent in der

Riester-Rente; immerhin 18 Prozent haben Ansprüche in beiden Vorsorgeformen. Im Umkehrschluss ist aber festzuhalten, dass immerhin mehr als ein Drittel der Beschäftigten über keine Ansprüche in der betrieblichen Altersversorgung oder aus einem Riester-Vertrag verfügen. Bedenklich erscheint aber vor allem, dass der Alterssicherungsbericht 2016 noch einen deutlich höheren Anteil von Beschäftigten mit Zusatzversicherungsanspruch auswies: Seinerzeit wurde der Anteil mit 70,4 Prozent und damit um fast 5 Prozentpunkte höher angegeben. Diese doch deutliche Veränderung nicht zu thematisieren, hält der Sozialbeirat für ein Defizit des aktuellen Alterssicherungsberichts.

47. Der Vergleich mit den im Bericht von 2016 ausgewiesenen Werten lässt weitere strukturelle Veränderungen erkennen. So fällt auf, dass der Rückgang des Anteils der Beschäftigten mit Zusatzvorsorge in den alten Bundesländern mit 5,7 Prozentpunkten mehr als dreifach so stark ausgefallen ist wie in den neuen Ländern (1,6 Prozentpunkte). Auffällig auch, dass der Rückgang die betriebliche Altersversorgung und die Riester-Rente insgesamt in ähnlicher Weise betrifft; während aber bei der betrieblichen Altersversorgung die Beteiligung in allen Altersgruppen zurückgeht, konzentriert sich der Rückgang bei der Riester-Rente auf die jüngeren Geburtsjahrgänge. Die Beteiligung der mittleren Altersgruppen stagniert dagegen bei der Riester-Rente und bei den über 55-Jährigen liegt sie höher als vor vier Jahren. Andererseits weist der Vergleich der Angaben aus dem aktuellen Bericht mit jenen aus dem Alterssicherungsberichts 2016 aus, dass in der Riester-Rente die Beteiligung gerade in jener Beschäftigtengruppe besonders deutlich zurückgegangen ist, in der man sie aufgrund der Fördersystematik besonders stark erwarten würde, nämlich bei den Beschäftigten mit 3 oder mehr Kindern. Hier liegt die Beteiligung nach dem aktuellen Bericht nur noch bei 35 Prozent, während im Alterssicherungsbericht 2016 für diese Gruppe noch ein Wert von über 50 Prozent angegeben wurde.

48. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die Personenbefragung für den aktuellen Alterssicherungsbericht von einem anderen Institut durchgeführt wurde als die entsprechenden Personenbefragungen im vorangehenden Bericht. Er begrüßt, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf methodische Kontinuität geachtet hat. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Wechsel, z. B. durch Unterschiede im Erhebungsdesign oder in der Stichprobenziehung, zu ergebnisrelevanten Veränderungen geführt hat. Vor diesem Hintergrund sollten geringfügige Veränderungen bei den durch die Personenbefragung ermittelten Ergebnissen nicht überinterpretiert werden.

### **Verbreitung geringer Einkommen im Alter und von Altersarmut**

49. Wie in den vergangenen Jahren wird der Themenkomplex „Niedrige Renten/Geringes Alterseinkommen/Altersarmut“ im aktuellen Alterssicherungsbericht aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet.
50. Bestätigt wird zunächst, dass eine sehr niedrige gesetzliche Rente kein verlässlicher Indikator für ein geringes Gesamteinkommen ist. Wie in früheren Berichten wird dazu auch im Alterssicherungsbericht 2020 auf den „U-förmigen“ Zusammenhang zwischen der Höhe der gesetzlichen Rente und den Gesamteinkommen hingewiesen: Ehepaare, alleinstehende Frauen und Männer mit sehr niedrigen gesetzlichen Renten weisen im Durchschnitt sogar ein vergleichsweise hohes Bruttoeinkommen auf. Bezieherinnen und Bezieher von etwas höheren gesetzlichen Renten haben dagegen im Schnitt ein geringeres Gesamteinkommen als diejenigen, die eine sehr niedrige gesetzliche Rente beziehen. Erst bei mittleren oder höheren Renten fällt das Gesamteinkommen wieder höher aus. Der wesentliche Grund für diesen Zusammenhang ist bekannt: Wer eine sehr niedrige Rente bezieht, war im Regelfall nur relativ wenige Jahre



Mitglied der gesetzlichen Rentenversicherung und hat häufig anschließend – etwa als Beamte oder Selbstständige – eine anderweitige Alterssicherung aufgebaut.

51. Hinsichtlich der Verteilung der Alterseinkommen weist der Bericht eine weiterhin erhebliche Spreizung der Nettoeinkommen bei den 65-Jährigen und Älteren aus. Nach wie vor gibt es einen nicht unerheblichen Anteil der 65-Jährigen und Älteren, der mit einem Nettohaushaltseinkommen von weniger als 1.000 Euro im Monat auskommen muss. Bei den alleinstehenden Männern in den alten und neuen Bundesländern sowie den Frauen im alten Bundesgebiet verfügen 17 bis 18 Prozent über ein Nettoeinkommen unter 1.000 Euro im Monat (Frauen in den neuen Ländern: 11 Prozent).
52. Wünschenswert wäre es gewesen, wenn ein Vergleich mit den entsprechenden Werten des vorangehenden Berichts vorgenommen und dabei auch die Entwicklung von Lebenshaltungskosten und Realeinkommen berücksichtigt worden wäre. Immerhin sind die im aktuellen Bericht ausgewiesenen Anteile der älteren Menschen, die nur über ein Nettoeinkommen von weniger als 1.000 Euro monatlich verfügen, bei den alleinstehenden Männern im Osten und den alleinstehenden Frauen in Ost und West um mehr als ein Viertel niedriger als im Alterssicherungsbericht 2016; bei den alleinstehenden Männern in den alten Bundesländern ist der Anteil heute zumindest um ein Siebentel geringer als vor 4 Jahren. Der entgegengesetzte, aber gleichfalls positive Trend zeigt sich, wenn man den Anteil der Älteren betrachtet, die über ein Nettohaushaltseinkommen von mehr als 3.000 Euro verfügen können. Während dies bei Alleinstehenden nach dem aktuellen Bericht nur bei den westdeutschen Männern für einen nennenswerten Anteil zutrifft (11 Prozent), gehören bei den Ehepaaren immerhin 39 Prozent in den alten und 23 Prozent in den neuen Ländern zu dieser Gruppe. Vor vier Jahren waren die entsprechenden Anteile mit 27 bzw.

11 Prozent noch deutlich niedriger. Allerdings hat der zeitliche Vergleich anhand nominal fixierter Einkommensgrenzen nur eine begrenzte Aussagekraft.

53. Der Alterssicherungsbericht stellt die Einkommenslage im Alter überwiegend in Form von Durchschnittswerten dar. Vor dem Hintergrund der sehr heterogenen Einkommen und Einkommensarten im Alter ermöglichen arithmetische Mittel allerdings keine vollständige Darstellung und Analyse der Einkommen der Älteren. Der Sozialbeirat schlägt daher vor, künftig bei der Darstellung der Alterseinkünfte nicht nur im angehängten Tabellenteil, sondern auch im Hauptteil verstärkt auf die Verteilung nach Einkommensgruppen einzugehen. Eine solche differenziertere Darstellung erscheint auch nötig, um künftig Versorgungslücken und Ungleichheiten zu identifizieren und politischen Handlungsbedarf erkennen zu können.
54. Wie in den vergangenen Berichten liefert auch der Alterssicherungsbericht 2020 differenzierte Informationen zu jenen Älteren, die Leistungen der Grundsicherung beziehen. Nach den Daten der amtlichen Statistik, auf die der Bericht an dieser Stelle verweist, betrifft dies insgesamt gut 3 Prozent der Bevölkerung jenseits der Regelaltersgrenze. Hinsichtlich der Ausbildungs- und Erwerbsbiografien der Grundsicherungsbeziehenden, die im Rahmen der Befragungen der ASID-Studie erhoben wurden, ergeben sich zwar keine grundsätzlich neuen Erkenntnisse – die ausgewiesenen Ergebnisse sind aber gleichwohl bemerkenswert: So verfügen fast 40 Prozent der Bezieher und Beziehende von Grundsicherung im Alter nicht über eine abgeschlossene Ausbildung; die Grundsicherungsquote ist in dieser Gruppe mit 7 Prozent mehr als doppelt so hoch wie unter allen 65-Jährigen und Älteren. Ein Drittel der Grundsicherungsbeziehenden weist keine oder weniger als 5 Erwerbsjahre auf; bei den älteren Menschen ohne jegliche Erwerbszeiten liegt die Grundsicherungsquote bei 23 Prozent. Bei Menschen, die in der

Erwerbsphase längere Zeit (5 und mehr Jahre) arbeitslos waren, liegt die Grundsicherungsquote mit 14 Prozent rund dreimal so hoch wie im Durchschnitt aller älteren Menschen.

55. Auch hier hätte ein Vergleich mit den im Alterssicherungsbericht 2016 ausgewiesenen Informationen gelohnt: Denn danach haben sich in den vergangenen vier Jahren die Grundsicherungsquoten gerade dort, wo sie ohnehin überdurchschnittlich hoch waren, nochmals deutlich erhöht. Interpretiert man die Grundsicherungsquote als Altersarmutsrisiko, dann ist dieses Risiko besonders hoch – und zudem noch deutlich angestiegen – bei Menschen ohne abgeschlossene Ausbildung, mit vergleichsweise wenig Erwerbsjahren und längeren Zeiten der Arbeitslosigkeit. Ein deutlich unterdurchschnittliches Risiko, im Alter grundsicherungsbedürftig zu sein haben dagegen Menschen, die mehr als 30 Erwerbsjahre aufweisen und nicht oder nur kurze Zeit arbeitslos waren.
56. Gesondert wird auch im aktuellen Bericht der Frage nachgegangen, in welchem Umfang der letzte berufliche Status vor dem Ruhestand mit dem Grundsicherungsbezug im Alter korreliert. Tendenziell zeigt sich dabei ein ähnliches Bild wie in der Vergangenheit: Obwohl Personen, die vor dem Renteneintritt zuletzt selbstständig tätig waren, nur knapp 11 Prozent aller 65-Jährigen und Älteren ausmachen, liegt ihr Anteil unter den Grundsicherungsbeziehern bei 17 Prozent. Demzufolge liegt die Grundsicherungsquote für diese Gruppe mit 4,2 Prozent deutlich höher als bei jenen, die vor dem Rentenbeginn als abhängig Beschäftigte tätig waren (2,5 Prozent). Der Sozialbeirat wiederholt seine Forderung nach einer obligatorischen Absicherung aller Selbstständigen.

### **Entwicklung des Gesamtversorgungsniveaus**

57. Nach § 154 Abs. 2 Nr. 5 SGB VI soll im Alterssicherungsbericht auch die Höhe des Gesamtversorgungsniveaus für „typische

Rentner“ einzelner Rentenzugangsjahrgänge ausgewiesen werden. Berücksichtigt werden sollen dabei neben der gesetzlichen Rente eine Rente aus einem geförderten Altersvorsorgevertrag („Riester-Rente“) sowie eine Rente aus der Anlage der Mittel, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund der zunehmenden steuerlichen Freistellung der Rentenversicherungsbeiträge in der Erwerbsphase zusätzlich zur Verfügung stehen. Zudem soll auch die steuerliche Belastung der Renten im Zuge des schrittweisen Übergangs zur nachgelagerten Rentenbesteuerung berücksichtigt werden.

58. Wie in den zurückliegenden Alterssicherungsberichten wird dem gesetzlichen Auftrag, das Gesamtversorgungsniveau für „typische Rentner“ auszuweisen, durch Modellrechnungen für definierte Fallkonstellationen nachgekommen. Für diese Fallkonstellationen wird für den Zeitpunkt des Rentenzugangs zunächst in einer Modellrechnung die Summe der Einkünfte ermittelt, die sich unter bestimmten Annahmen aus gesetzlicher Rente, Riester-Rente sowie der Rente aus einer privaten Rentenversicherung ergibt, die mit den wegen der zunehmenden Freistellung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zusätzlich verfügbaren Mitteln finanziert wurde. Das so ermittelte Bruttoeinkommen bei Rentenzugang wird dann ins Verhältnis gesetzt mit dem Brutto-Arbeitsentgelt des letzten Jahres vor dem Rentenbezug. Durch Berücksichtigung der steuerlichen Abgaben sowohl bei den Alterseinkünften als auch beim Arbeitsentgelt im Jahr vor dem Rentenbeginn wird schließlich das Netto-Gesamtversorgungsniveau ermittelt.
59. Die Modellrechnungen im Teil E weisen aus, dass das Netto-Gesamtversorgungsniveau für alle Fallkonstellationen unter den verwendeten Modellannahmen langfristig mehr oder weniger stark zunimmt. Einen besonders deutlichen Anstieg weisen die Rechnungen dabei für den Modellfall der alleinstehenden Beschäftigten aus, die 45 Jahre lang ein

sozialversicherungspflichtiges Entgelt in Höhe von 2/3 des Durchschnittsentgelts bezieht. In dieser Modellspezifikation führen die Regelungen des Grundrentengesetzes zu einem Grundrentenzuschlag, der das Versorgungsniveau aus der gesetzlichen Rentenversicherung erhöht. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass dies nur dann der Fall ist, wenn die Betroffenen nicht über anderweitige Einkommen verfügen, die den Grundrentenzuschlag im Zuge der dabei vorgesehenen Einkommensanrechnung schmälern oder ganz aufzehren.

60. Der Sozialbeirat hat sich bereits in seinem Gutachten zum Alterssicherungsbericht 2016 kritisch mit den Modellrechnungen im Teil E des Berichtes und den dort unterstellten Annahmen auseinandergesetzt. Nach wie vor erscheinen die Annahmen zur Verzinsung der Mittel und zur Dotierung der Riester-Rente sehr optimistisch, so wie auch die Annahme, dass die durch die ansteigende Steuerfreistellung der Beiträge zur Rentenversicherung verfügbar gemachten Einkommen überhaupt oder gar vollständig zur einem zusätzlichen Altersvorsorgesparen verwendet werden (zur Verzinsung siehe Ziff. 28).
61. Deshalb und angesichts der stagnierenden Entwicklung der geförderten zusätzlichen Altersvorsorge (siehe Ziff. 43 ff.) hält es der Sozialbeirat für geboten, dass sich Bundesregierung und Gesetzgeber mit der Frage befassen, ob und inwieweit die private und betriebliche Altersvorsorge die ihnen zugedachte Rolle im Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung erfüllen. Damit für möglichst viele eine lebensstandardsichernde Gesamtversorgung gewährleistet wird, muss die Politik den bisherigen Pfad der Alterssicherung mit ihrem institutionellen Setting und ihrer Förder- und Anreizkulisse überdenken.
62. Der Sozialbeirat begrüßt, dass in diesem Alterssicherungsbericht erstmals seine Empfehlung umgesetzt wurde, auch auf die Situation der 60- bis unter 65-Jährigen einzugehen. Sinnvoll wäre allerdings darüber hinaus in Kapitel E einen Modellfall mit

Erwerbsminderungsrentenbeziehenden aufzunehmen. So könnte eine vollständigere Darstellung der Einkommensverhältnisse von Rentenbeziehenden gewährleistet werden.

Berlin, 24. November 2020



Annelie Buntenbach  
Stellvertretende Vorsitzende



Alexander Gunkel