

GUTACHTEN DES SOZIALBEIRATS
ZUM
RENTENVERSICHERUNGSBERICHT 2021

Inhalt

Inhalt.....	2
I. Vorbemerkung.....	3
II. Stellungnahme zum Rentenversicherungsbericht 2021	4
III. Ageing Report 2021 der Europäischen Kommission	14
IV. Stärkung von Prävention und Rehabilitation zur Sicherung und zum Erhalt von Arbeitsfähigkeit.....	20
V. Altersvorsorgepflicht für Selbstständige	25
VI. Sozialpolitikforschung.....	28

I. Vorbemerkung

1. Der Sozialbeirat nimmt entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2021, den die Bundesregierung am 24. November 2021 beschlossen hat (Kapitel II).
2. In Kapitel III geht er ergänzend auf die wesentlichen Ergebnisse des Ageing Reports 2021 der Europäischen Kommission ein. Der Bericht enthält Vorausberechnungen der alterungsbedingten Ausgaben bis 2070. Sein Vorausberechnungszeitraum geht damit deutlich über den Rentenversicherungsbericht (bis 2035) hinaus.
3. In weiteren Kapiteln thematisiert das vorliegende Gutachten – neben einer Bemerkung zur Sozialpolitikforschung (Kapitel VI) – zwei rentenpolitische Fragen, bei denen der Sozialbeirat in der jetzt begonnenen Legislaturperiode gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht: die Stärkung von Prävention und Rehabilitation zur Sicherung und zum Erhalt von Arbeitsfähigkeit (Kapitel IV) sowie die Einführung einer Altersvorsorgepflicht für Selbstständige (Kapitel V). Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Gutachtens des Sozialbeirats lag ein Koalitionsvertrag noch nicht vor. Der Sozialbeirat konnte deshalb nicht auf seine Inhalte eingehen. Im kommenden Jahr wird er sich mit den rentenpolitischen Vorhaben der neuen Regierungskoalition befassen.
4. Der Sozialbeirat dankt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die ihn bei der Erstellung des Gutachtens unterstützt haben.

II. Stellungnahme zum Rentenversicherungsbericht 2021

5. Die Berechnungen für den Rentenversicherungsbericht gehen vom geltenden Recht und beschlossenen Änderungen aus. In diesem Jahr sind gegenüber dem letzten Bericht keine neuen Maßnahmen zu berücksichtigen.
6. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass es sich bei den im Rentenversicherungsbericht dargestellten Entwicklungen um Ergebnisse aus Vorausberechnungen handelt. Grundlage dieser Berechnungen sind Annahmen über die weitere wirtschaftliche und demografische Entwicklung. Zukünftige Änderungen der Gesetzeslage können nicht berücksichtigt werden. Von daher sind die Vorausberechnungen auch nicht als Prognose zu verstehen. Vielmehr vermitteln sie eine Vorstellung künftiger Entwicklungen auf der Grundlage der getroffenen Annahmen.

Ökonomische und demografische Annahmen

7. Die mittelfristige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung basiert auf den Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ vom 27. Oktober 2021. Für die längere Frist von 2026 bis 2035 wird – wie in früheren Berichten – auf die Grundannahmen der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ aus dem Jahr 2003 zurückgegriffen. Am aktuellen Rand werden die zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen berücksichtigt. Der Sozialbeirat hält die getroffenen Annahmen und das Vorgehen grundsätzlich für plausibel und nachvollziehbar, weist aber auf die wegen des zuletzt wieder deutlich gestiegenen Covid-19-Infektionsgeschehens gewachsene Unsicherheit hinsichtlich der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung hin. Dies gilt vor allem für die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Löhne.

8. Die Annahmen zur demografischen Entwicklung beruhen auf der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes von 2019 (Variante G2-L2-W2). Zusätzlich wird die tatsächliche Entwicklung am aktuellen Rand berücksichtigt. Der Sozialbeirat hält diese Annahmen zwar für grundsätzlich plausibel. Er weist aber auf die höhere Unsicherheit hinsichtlich zwei zentraler Einflussgrößen hin: Die Nettomigration blieb 2019 etwas und 2020 pandemiebedingt deutlich hinter den Annahmen der 14. koordinierten Vorausberechnung zurück. Fraglich ist, ob die Angaben zur Nettomigration für die Zeit von 2021 bis 2025 wieder auf den in der 14. koordinierten Vorausberechnung vorgesehenen Pfad zurückkehren (siehe Abbildung 1). Auch die Annahmen zur Lebenserwartung könnten etwas zu hoch ausgefallen sein. Damit setzte sich zuletzt ein seit dem Jahr 2010 beobachteter Trend hin zu einem sich verlangsamenden Anstieg der Lebenserwartung fort. Die höhere Sterblichkeit während der Pandemie ist in der 14. koordinierten Vorausberechnung nicht berücksichtigt, dürften aber eher vorübergehend sein. Das Statistische Bundesamt hat daher im September 2021 aktualisierte Mittelfristrechnungen für die Zeit bis 2035 vorgestellt, die diesen Entwicklungen Rechnung tragen. Diese enthalten zwei Szenarien, die sich in den Annahmen zur Migration unterscheiden (siehe Abbildung 2). In beiden Szenarien wird von 2020 bis 2035 von einer deutlich geringeren Zunahme der Lebenserwartung ausgegangen als noch in der 14. koordinierten Vorausberechnung angenommen und im Rentenversicherungsbericht zugrunde gelegt wurde. Für Frauen steigt die Lebenserwartung ab Geburt nur noch um 0,9 Jahre (statt wie im Rentenversicherungsbericht unterstellt 1,8 Jahre) und für Männer um 1,6 Jahre (statt 2,2 Jahre).
9. Auf Basis der Berechnungen des Statistischen Bundesamtes vom September 2021 steigt der Altenquotient (hier definiert als das Verhältnis der Anzahl der 65-Jährigen und Älteren zur Anzahl der Jüngeren im Alter von 20 bis 64 Jahren) bis 2035 dadurch etwas langsamer als bislang angenommen. Im Jahr 2035 fällt er mit

50,5 Prozent um 1,8 Prozentpunkte niedriger als in der 14. koordinierten Vorausberechnung, die dem Rentenversicherungsbericht zugrunde liegt. Würde die Nettomigration vorübergehend nochmals spürbar ansteigen, ergäbe sich ein Altenquotient von 48,1 Prozent. Die Ergebnisse der Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts würden unter diesen Umständen jeweils etwas günstiger ausfallen.

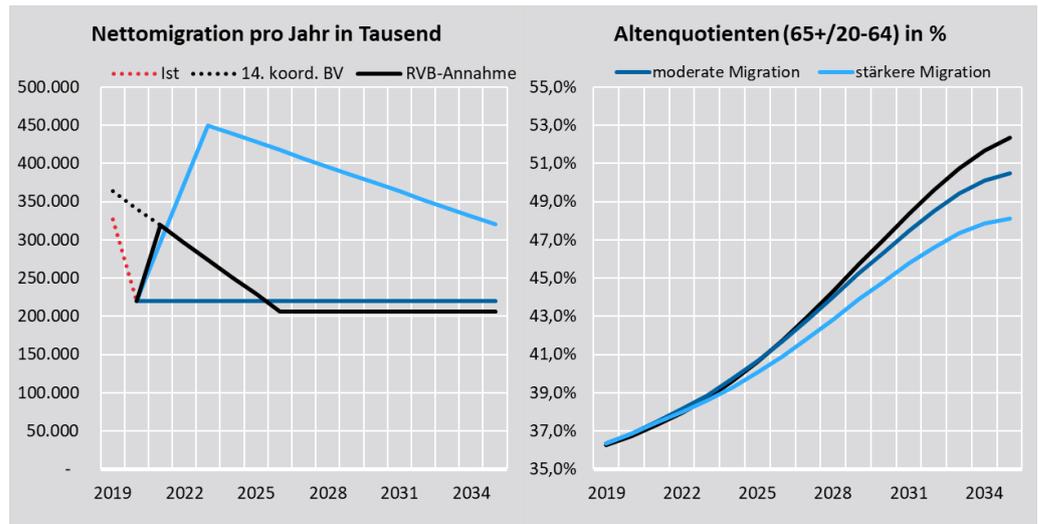


Abbildung 1 und 2. Quelle: BMAS (2021), Statistisches Bundesamt (2021), eigene Darstellung.

- Der Sozialbeirat regt an, beim nächsten Rentenversicherungsbericht die aktuellen Befunde des Statistischen Bundesamts zur demografischen Entwicklung zugrunde zu legen.

Entwicklung im mittelfristigen Zeitraum bis 2025

- Die Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2021 umfassen dem gesetzlichen Auftrag entsprechend einen fünfjährigen mittelfristigen Zeitraum bis 2025.
- Für 2021 erwartet der Rentenversicherungsbericht einen Ausgabenüberschuss von 0,5 Mrd. Euro. Dieser fällt deutlich kleiner aus als vor Jahresfrist erwartet (8,5 Mrd. Euro). Für Ende 2021 wird

ein Rücklagenbestand von 37,2 Mrd. Euro oder 1,55 Monatsausgaben erwartet. Die Rücklage überschreitet dadurch auch Ende 2021 ihre Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben (§ 158 Abs. 1 SGB VI). Der Sozialbeirat unterstreicht daher die Aussage im Rentenversicherungsbericht, dass die gesetzliche Rentenversicherung die Pandemie bislang finanziell sehr gut überstanden hat.

13. Im Jahr 2022 sinkt mit dem erwarteten Ausgabenüberschuss die Rücklage auf 1,23 Monatsausgaben. Für die Rentenfinanzen ist von besonderer Bedeutung, dass die Renten stärker wachsen als die beitragspflichtigen Einkommen: Zwar steht wegen verzögert vorliegender Daten die exakte Höhe der Rentenanpassung noch nicht fest. Sie könnte nach dem Rentenversicherungsbericht 2021 in den westdeutschen Ländern bei gut 5 Prozent und in den ostdeutschen Ländern bei fast 6 Prozent liegen. Entscheidend ist, dass die zunächst relevanten durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) 2021 nach dem Rückgang im Vorjahr wieder deutlich steigen. Hinzu kommt eine recht starke positive Korrektur für die beitragspflichtigen Entgelte: Diese sollten 2020 deutlich stärker gewachsen sein als die Bruttolöhne und -gehälter nach den VGR, nach denen sich die Anpassung 2021 richtete. Dies wird nun korrigiert. Der Nachhaltigkeitsfaktor hat für die Rentenanpassung im nächsten Jahr wohl keinen nennenswerten Effekt. Der Sozialbeirat hat die entsprechenden Mechanismen der Rentenanpassungsformel im letztjährigen Gutachten ausführlich dargestellt (vgl. Gutachten 2020, Rz. 8-17).
14. Im Jahr 2023 dürfte die Korrektur der beitragspflichtigen Entgelte im Verhältnis zu den Bruttolöhnen und -gehältern in den VGR aus 2021 dämpfend auf die Rentenanpassung wirken. Überlagert wird dieser Effekt aber durch den Nachhaltigkeitsfaktor, welcher deutlich schwankende Rentenanpassungen 2023 und 2024 bewirken dürfte. Im Jahr 2023 wirkt nach derzeitigem Stand der

Nachhaltigkeitsfaktor mit rund 2 Prozentpunkten zunächst stark zusätzlich rentenerhöhend. Im Jahr 2024 kommt es zu einer spiegelbildlichen Gegenbewegung und der Nachhaltigkeitsfaktor dämpft die Rentenanpassung entsprechend stark. Im Ergebnis könnte im Jahr 2024 für den aktuellen Rentenwert erneut die Schutzklausel greifen, die eine negative Rentenanpassung verhindert. Die Anpassung des Rentenwerts (Ost) folgt dagegen voraussichtlich bis 2024 weiter den gesetzlichen Vorschriften zur Angleichung der Renten in Ost- und Westdeutschland. Insofern liegt die Rentenanpassung durchgehend bis 2024 über der Anpassung West, um im Jahr 2024 einen einheitlichen Rentenwert zu erreichen. Dies bedeutet bei einer erneuten Nullanpassung im Jahr 2024, dass der Rentenwert Ost steigen würde – so wie es bei der Rentenanpassung 2021 der Fall war.

15. Die im Jahr 2021 aufgrund der Schutzklausel unterbliebene Rentenkürzung (3,2 Prozent im Westen, 1,1 Prozent im Osten) wird nicht in den Folgejahren durch geringere Rentenerhöhungen nachgeholt. Bis einschließlich 30. Juni 2026 wird nach geltendem Recht der diesbezügliche Ausgleichsbedarf nicht erfasst, und der Nachholfaktor ist ausgesetzt.
16. Das Sicherungsniveau vor Steuern ist die relevante Maßgröße für die gesetzlich gewährleistete Sicherung des Rentenniveaus (§ 154 SGB VI) und die Haltelinie beim Rentenniveau bis 2025 (§ 255e SGB VI). Die bis 2025 geltende Haltelinie von 48,0 Prozent wird nicht unterschritten. Das Sicherungsniveau beträgt 49,2 Prozent, ohne Revisionseffekt 48,2 Prozent (vgl. Abbildung 3).
17. Die Finanzentwicklung in der mittleren Frist wird es den Vorausberechnungen und gesetzlichen Regelungen zur Beitragssatzfestsetzung zufolge erforderlich machen, dass der Beitragssatz zum 1. Januar 2024 ausgehend von 18,6 Prozent angehoben werden muss. Ansonsten würde die dafür relevante Nachhaltigkeitsrücklage ihren Mindestwert von 0,2 Monatsausgaben im Jahr 2024 unterschreiten (§ 158 Abs. 1 SGB

VI). Im Jahr 2025 soll der Beitragssatz bei 19,7 Prozent liegen, der vor der Pandemie erschienene Rentenversicherungsbericht 2019 erwartete für 2025 mit 19,8 Prozent noch einen leicht höheren Beitragssatz. Insofern wird es nicht erforderlich sein, zusätzliche Bundesmittel zur Einhaltung der Beitragssatzgarantie von 20,0 Prozent einzusetzen.

Entwicklung im langfristigen Zeitraum bis 2035

18. Die langfristigen Vorausberechnungen bis 2035 enthalten verschiedene 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. Dabei 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.
19. 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.
20. In der mittleren Variante der aktuellen Vorausberechnungen steigt der Beitragssatz ausgehend von 19,7 Prozent im Jahr 2025 auf 21,2 Prozent im Jahr 2030. Die gesetzliche Beitragssatzobergrenze von 22,0 Prozent wird somit nicht überschritten. Auch in allen übrigen dargestellten Varianten steigt der Beitragssatz bis 2030 nicht über 22,0 Prozent. Damit liegt der Beitragssatz in diesem Zeitraum durchgehend im Bereich der Werte, die im

Rentenversicherungsbericht 2019 vor der Krise erwartet wurden. Im weiteren Verlauf nimmt der Beitragssatz bis zum Jahr 2035 auf 22,4 Prozent zu. Im Endjahr 2035 reicht die Spannweite von 21,7 Prozent bis 23,0 Prozent.

21. Der Sozialbeirat stellt fest, dass sich die Nachhaltigkeitsrücklage voraussichtlich bereits ab 2024 und danach durchgängig bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums 2035 zum Jahresende jeweils im Bereich ihres Mindestwerts von 0,2 Monatsausgaben bewegen wird. Insbesondere bei unerwarteten Wirtschaftseinbrüchen drohen damit unterjährige Liquiditätsengpässe bei den Rentenversicherungsträgern, die eine zurückzuzahlende Liquiditätshilfe des Bundes erfordern würden. Dies sollte im Interesse des Vertrauens in die jederzeit gegebene Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherung vermieden werden. Der Sozialbeirat wiederholt daher seine Unterstützung für den Vorschlag der Regierungskommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ vom März 2020 (vgl. Gutachten 2020, Rz. 26). Dieser sieht vor, die Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben anzuheben und den Bundeszuschuss statt wie bisher in zwölf künftig in elf gleichen Raten bis November auszuführen.
22. Das Sicherungsniveau vor Steuern sinkt nach Auslaufen der Haltelinie im Jahr 2025 zunächst bis 2030 auf 47,6 Prozent. Somit wird die bis 2030 geltende Untergrenze des Sicherungsniveaus von 43,0 Prozent mit deutlichem Abstand nicht unterschritten. Bis 2035 sinkt das Sicherungsniveau auf 45,8 Prozent (Abbildung 3).
23. Die Ergebnisse der Vorausberechnungen haben sich gegenüber dem letzten Rentenversicherungsbericht kaum verändert. Für das Ende des letztjährigen Projektionszeitraums bis 2034 wurde das Sicherungsniveau seinerzeit auf die gleiche Höhe wie im aktuellen Rentenversicherungsbericht beziffert. Der Beitragssatz steigt wegen der unterstellten günstigeren wirtschaftlichen Entwicklung nun ein Jahr später. Im Jahr 2034 liegt er in der mittleren Variante damit 0,3 Prozentpunkte niedriger (Abbildung 4). Die langfristigen

Beitragssatzerwartungen sind gegenüber der Zeit vor der Pandemie gleich geblieben.

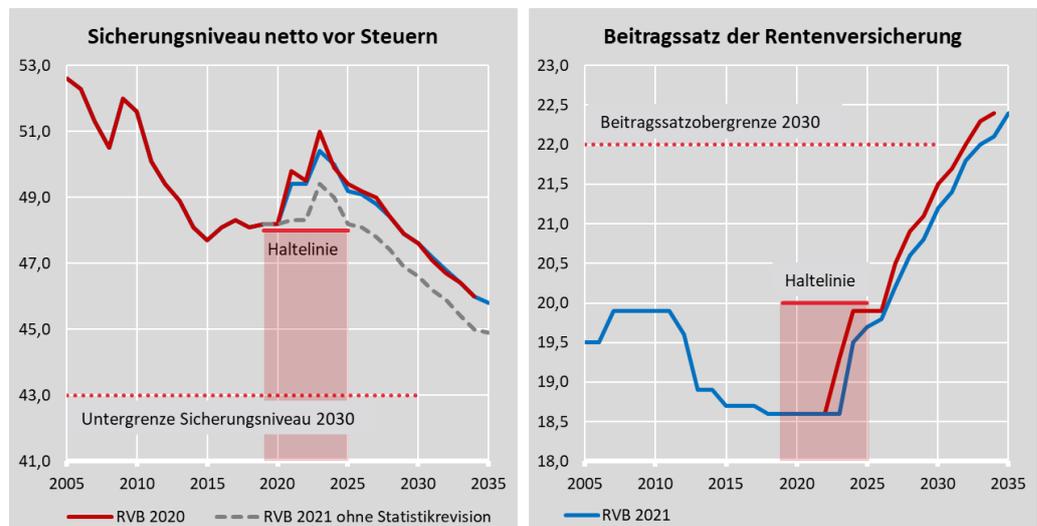


Abbildung 3 und 4. Quelle: BMAS (2021), BMAS (2020), eigene Darstellung.

Gesamtversorgungsniveau für den Rentenzugang

24. Der Rentenversicherungsbericht enthält auch Angaben zu einem Gesamtversorgungsniveau (vor Steuern). Dieses setzt sich aus der Standardrente und einer modellhaft zugrunde gelegten Riester-Rente zusammen.¹
25. Das so ermittelte Gesamtversorgungsniveau zum Zeitpunkt des Rentenzugangs liegt zum Ende des Vorausberechnungszeitraums bei 53,4 Prozent. Gegenüber dem Jahr 2021 nimmt es um 0,2 Prozentpunkte zu. Der zwischenzeitliche Anstieg auf fast 55,0 Prozent im Jahr 2023 ist vor allem auf das vorübergehend höhere Rentenniveau zurückzuführen. Mit dessen Rückgang sinkt ab 2024 auch das Gesamtversorgungsniveau. Allerdings fällt der

¹ Die Berechnungen gehen dabei von einer standardisierten Rentenbiografie aus: Über einen Zeitraum von 45 Jahren werden Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung auf Basis des Durchschnittsverdiensts geleistet. Zusätzlich werden Beiträge von 4,0 Prozent der beitragspflichtigen Entgelte (2002 bis 2009 sukzessive ansteigend von 0,5 Prozent auf 4,0 Prozent) zur zusätzlichen Altersvorsorge geleistet. Der Sparanteil (Beiträge abzüglich 10,0 Prozent Verwaltungskosten) wird mit 4,0 Prozent jährlich verzinst. Um das anhaltende Niedrigzinsumfeld zu erfassen, wird für den Zeitraum 2015 bis 2029 eine Zinsdelle mit niedrigeren Renditen unterstellt. Gegenüber dem letztjährigen Bericht wurde diese Zinsdelle nicht verändert.

Rückgang schwächer aus als bei der gesetzlichen Rente allein, weil sich die Riester-Renten noch in der Aufbauphase befinden. Sie beruhen auf von Jahr zu Jahr wachsenden Ansparbeträgen und steigen deshalb stärker als die gesetzlichen Renten.

26. Der Sozialbeirat hat sich in seinen Gutachten der vergangenen Jahre immer wieder zur Darstellung des Gesamtversorgungsniveaus im Rentenversicherungsbericht geäußert. Insbesondere wies er darauf hin, dass die zugrundeliegenden Modellannahmen angesichts der tatsächlichen Inanspruchnahme der Riester-Förderung und im aktuellen Zinsumfeld kein realistisches Bild über die tatsächliche Altersversorgung geben können und der Blick allein auf den Rentenzugang die Versorgung während des Rentenbezugs ausblendet. Er hat zudem Verbesserungsvorschläge unterbreitet (vgl. u. a. Gutachten 2016, Rz. 26, Gutachten 2018, Rz. 17ff., Gutachten 2020, Rz. 28). Die Koalition beabsichtigt nach dem vorliegenden Sondierungspapier offensichtlich nun, die kapitalgedeckte Altersvorsorge von Grunde auf neu zu gestalten. In diesem Zusammenhang wird auch die Berechnung eines Gesamtversorgungsniveaus aus gesetzlicher Rentenversicherung und zusätzlicher Altersvorsorge im Rentenversicherungsbericht neugestaltet werden müssen.

Fehlende Darstellung der voraussichtlichen Auswirkungen der Altersgrenzenanhebung

27. Nach § 154 Abs. 1 Nr. 3 SGB VI muss der Rentenversicherungsbericht eine Darstellung umfassen, „wie sich die Anhebung der Altersgrenzen voraussichtlich auf die Arbeitsmarktlage, die Finanzlage der Rentenversicherung und andere öffentliche Haushalte auswirkt“. Der Rentenversicherungsbericht enthält allerdings lediglich vergangenheitsbezogene Informationen. Der Sozialbeirat hält es auch angesichts der hohen sozialpolitischen Relevanz der Altersgrenzenanhebung für

notwendig, diesen Teil des Rentenversicherungsberichts künftig entsprechend den gesetzlichen Vorgaben zu gestalten.

Notwendigkeit weitergehender und längerfristiger Vorausberechnungen

28. Neben der Rentenversicherung sind auch die Gesundheits- und die Pflegeversicherung von der demografischen Entwicklung abhängig. Der Sozialbeirat wiederholt daher seine Anregung, dass die Bundesregierung auch für den Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung mittel- bis langfristige Vorausberechnungen vorlegen sollte, um die Auswirkungen der Alterung auf die längerfristige Entwicklung aufzuzeigen. Anders als für die gesetzliche Rentenversicherung fehlt für diese beiden Sozialversicherungszweige bislang eine systematische und regelmäßige Berichterstattung der Bundesregierung zur mittel- und langfristigen finanziellen Entwicklung. Dies ist nicht zuletzt deshalb von Bedeutung, weil steigende Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung das verfügbare Einkommen von Rentnerinnen und Rentnern schmälern.
29. Der Rentenversicherungsbericht enthält – entsprechend den gesetzlichen Vorgaben – Vorausberechnungen für einen Zeitraum von maximal 15 Jahren. Wie bereits in der Vergangenheit weist der Sozialbeirat darauf hin, dass dieser Zeitraum sehr kurz ist, um demografisch bedingte Auswirkungen bestimmter Annahmen auf die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung erfassen zu können (u. a. Gutachten 2015, Rz. 27-37, und 2018, Rz. 20-29). Gerade bei Rentenversicherungen, bei denen zwischen erstmaliger Beitragszahlung und letzter Rentenleistung regelmäßig weit mehr als ein halbes Jahrhundert liegt, erscheint ein längerer zeitlicher Vorausberechnungszeitraum angezeigt.
30. Der Sozialbeirat verkennt dabei nicht die Grenzen der Verlässlichkeit langfristiger Vorausberechnungen (z. B. Gutachten

2018, Rz. 20). Mit dem Zeithorizont wächst die Unsicherheit bezüglich aller Annahmen erheblich. Darstellen lassen sich insoweit nur grundlegende Zusammenhänge von demografischen und ökonomischen Annahmen einerseits sowie den Leistungen und Beitragssätzen zur gesetzlichen Rentenversicherung andererseits. Aus jeweils aktueller Sicht und geltender Rechtslage kann die unter bestimmten plausiblen Annahmen erwartete Entwicklung abgeschätzt werden. Die Unsicherheit in den Ergebnissen wächst dabei exponentiell mit der Länge des Zeitraums. Längerfristige Vorausberechnungen zeigen jedoch den politisch Verantwortlichen, Beitragszahlenden und Versicherten die Perspektiven der staatlichen Alterssicherung auf.

III. Ageing Report 2021 der Europäischen Kommission

31. Alle drei Jahre veröffentlicht die Europäische Kommission den Bericht der Ageing Working Group (AWG). Der jüngste Bericht wurde im Mai 2021 vorgelegt. Er zeigt für alle EU-Länder, wie sich die Finanzlage wesentlicher von der demografischen Entwicklung besonders betroffener staatlicher Ausgabenbereiche bis zum Jahr 2070 entwickeln könnte. Zu den Bereichen zählen: Alterssicherung, Gesundheitsversorgung, Pflege und Bildung. Die Ergebnisse sind unter anderem in der Haushaltsüberwachung im Euroraum relevant: Die Kommission nimmt darauf Bezug, um die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen einzuschätzen. Im Folgenden beschäftigt sich der Sozialbeirat mit den Ergebnissen des Ageing Reports, da sein Vorausberechnungszeitraum (bis 2070) deutlich über den des Rentenversicherungsberichts (bis 2035) hinausgeht.
32. Basis für die Analysen im aktuellen Ageing Report bildet der Rechtsstand des Jahres 2019. Darüber hinaus werden zwischenzeitlich beschlossene Leistungsänderungen berücksichtigt. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die

einzelnen Ausgabenbereiche sind in den Vorausberechnungen nicht enthalten. Mit Ausnahme der Alterssicherung dürften die pandemiebedingten Ausgabeneffekte auch nur vorübergehend sein (vgl. Gutachten 2020, Rz. 13).

33. Die aktuellen Ergebnisse weisen für die Summe aller EU-Länder einen Anstieg der alterungsbedingten Ausgaben von 24,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Basisjahr 2019 auf 25,9 Prozent im Endjahr 2070 aus. Deutschland befand sich im Ausgangsjahr 2019 bei der Ausgabenquote noch deutlich unterhalb des EU-Durchschnitts. Die alterungsbedingten Ausgaben nehmen hier aber bis 2070 um 3,3 Prozentpunkte und damit nahezu doppelt so schnell zu wie im EU-Durchschnitt. Der Großteil des Anstiegs entfällt dabei mit 2,1 Prozentpunkten auf die Alterssicherung.
34. Die Ergebnisse im Ageing Report hängen aufgrund des langen Berechnungszeitraums erheblich von den getroffenen Annahmen zu den demografischen Veränderungen, der wirtschaftlichen Entwicklung und den rechtlichen Rahmenbedingungen ab.
35. Die unterstellte Bevölkerungsentwicklung basiert auf den aktuellen Vorausberechnungen von Eurostat (EUROPOP2019, letztmals im April 2020 aktualisiert). Gemäß den Annahmen sinkt die Bevölkerung in Deutschland bis 2070 gegenüber dem Basisjahr 2019 um 1,4 Mio. auf 81,7 Mio. Verglichen mit dem letzten Bericht fällt die Bevölkerungszahl im Jahr 2070 nun deutlich (um 2,5 Mio. oder 3,0 Prozent) höher aus. Die Zahlen liegen auch viel höher als in der mittleren Vorausberechnung der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes von Mitte 2019 (zum letzten vergleichbaren Zeitpunkt 2060: um 3,6 Mio. oder 4,4 Prozent). Dies liegt nicht zuletzt daran, dass der Ageing Report von der Annahme ausgeht, dass sich die Geburtenziffer (unterstellter Anstieg von 1,53 Kindern je Frau auf 1,67) und die Lebenserwartung (Zunahme der Lebenserwartung ab Geburt: Frauen +6,2 Jahre, Männer +6,9 Jahre) stärker erhöhen. Langfristig sollen sich nach dem Ageing Report diese Werte

zwischen den EU-Mitgliedstaaten angleichen.² Daneben beeinflusst vor allem die Migration die Bevölkerungsentwicklung. Die unterstellte Nettozuwanderung ist insgesamt stärker als noch vor drei Jahren angenommen. Nach den Vorausberechnungen wandern über den gleichen Zeitraum betrachtet mehr Personen zu als nach dem letzten Bericht und nach mittlerer Setzung der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Für die Veränderung der alterungsbedingten Ausgaben entscheidender ist allerdings die Verteilung der Migration über den Vorausberechnungszeitraum. Die Zuwanderung bis 2070 ist nun gleichmäßiger unterstellt als im letzten Bericht, bei dem vor allem am aktuellen Rand die Nettomigrationszahlen sehr hoch waren. Da annahmegemäß die Zuwandernden deutlich jünger sind als die Abwandernden, bedingt die Migration für sich genommen eine kontinuierliche Verjüngung der Gesellschaft – vergleichbar mit einer steigenden Geburtenrate. Für die alterungsbedingten Ausgaben in Deutschland bedeutet dies, dass sich die daraus resultierenden Lasten auf eine größere Zahl an Erwerbspersonen verteilen. Insgesamt fällt der Anteil alterungsbedingter Ausgaben am BIP im Jahr 2070 gegenüber dem letzten Bericht mit 26,5 Prozent geringer aus (- 0,4 Prozentpunkte des BIP).

36. Hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird unterstellt, dass sich diese nach der coronabedingten Rezession 2020 in den Folgejahren zügig erholt. Bis 2024 sollten alle Länder wieder eine Vollausslastung ihrer Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital erreichen. Von da an wachsen die Volkswirtschaften der EU entsprechend ihrem Produktionspotenzial. Für Deutschland wird eine durchschnittliche jährliche Potenzialwachstumsrate von 2019 bis 2070 von 1,2 Prozent zu Grunde gelegt. Für die Erwerbsquote (Erwerbstätige und Erwerbslose in Prozent der Gesamtbevölkerung des jeweiligen Erwerbsalters) der 20- bis 64-Jährigen wird keine

²Europäische Kommission (2021), S. 14.

große Dynamik angenommen. Sie soll von 83,2 Prozent auf 84,2 Prozent zunehmen.

37. Die Ausgaben für Alterssicherung in Relation zum BIP steigen für Deutschland im Basisszenario bis Mitte der 2030er Jahre deutlich an (von 10,3 Prozent auf 12,0 Prozent). In diesen Jahren werden besonders geburtenstarke Jahrgänge in Rente gehen. Im weiteren Verlauf nimmt die Quote deutlich moderater auf schließlich knapp 12,4 Prozent im Jahr 2070 zu. Im Vergleich zum Bericht von 2018 haben sich die Entwicklungstendenzen wenig geändert. Eine Faktorenanalyse des Quotenanstiegs erlaubt eine detailliertere Analyse der Entwicklungstendenzen: Die Demografie lässt für sich genommen die Ausgabenquote wachsen. Ein Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters, ein rückläufiges Rentenniveau und eine höhere Erwerbsbeteiligung senken die Quote. Am stärksten dämpft, dass die Haltelinie beim Rentenniveau 2026 ausläuft und danach das Rentenniveau nach derzeitiger Rechtslage wieder sinkt. Zwar steigt bis 2031 das gesetzliche Rentenalter auf 67 Jahre. Der Bericht unterstellt allerdings, dass das tatsächliche Renteneintrittsalter ausgehend von 64,7 Jahren im Jahr 2019 bis 2030 nur um ein Jahr zunimmt und dann bis 2070 unverändert bleibt.
38. Der Bericht enthält neben dem bisher vorgestellten Basisszenario auch eine Vielzahl an Alternativszenarien mit abweichenden Annahmen für die jeweilige Entwicklung der Ausgaben für die Alterssicherung. Für Deutschland ergeben sich folgende Ergebnisse (siehe Abbildung 5): Steigt die Lebenserwartung bei Geburt bis zum Jahr 2070 um 2 Jahre stärker als im Basisszenario angenommen, liegt die Ausgabenquote um 0,4 Prozentpunkte höher. Bei einer um ein Drittel geringeren jährlichen Migration wäre der Anstieg ebenfalls 0,4 Prozentpunkte höher (und umgekehrt). Steigt die Erwerbsbeteiligung Älterer (55- bis 74-Jähriger) um 10 Prozentpunkte stärker als im Basisszenario, fiele der Anstieg der Ausgabenquote um 0,2 Prozentpunkte geringer aus: Zwar wären

dann die Rentenzahlungen höher, aber noch stärker wäre der durch die höhere Erwerbsbeteiligung erreichte Anstieg des BIP. Der schwächste Ausgabenanstieg (-0,9 Prozentpunkte gegenüber dem Basisszenario) ergibt sich, wenn das gesetzliche Rentenalter automatisch mit der Lebenserwartung steigt (und das tatsächliche Renteneintrittsalter und das Beschäftigungsvolumen im gleichen Verhältnis zunimmt). In diesem Fall sind die Rentenausgaben niedriger und das BIP (auf Grund der höheren Erwerbsbeteiligung) höher. Auch der Internationale Währungsfonds und zuletzt die OECD weisen in ihren Berichten regelmäßig auf diesen Zusammenhang hin.³

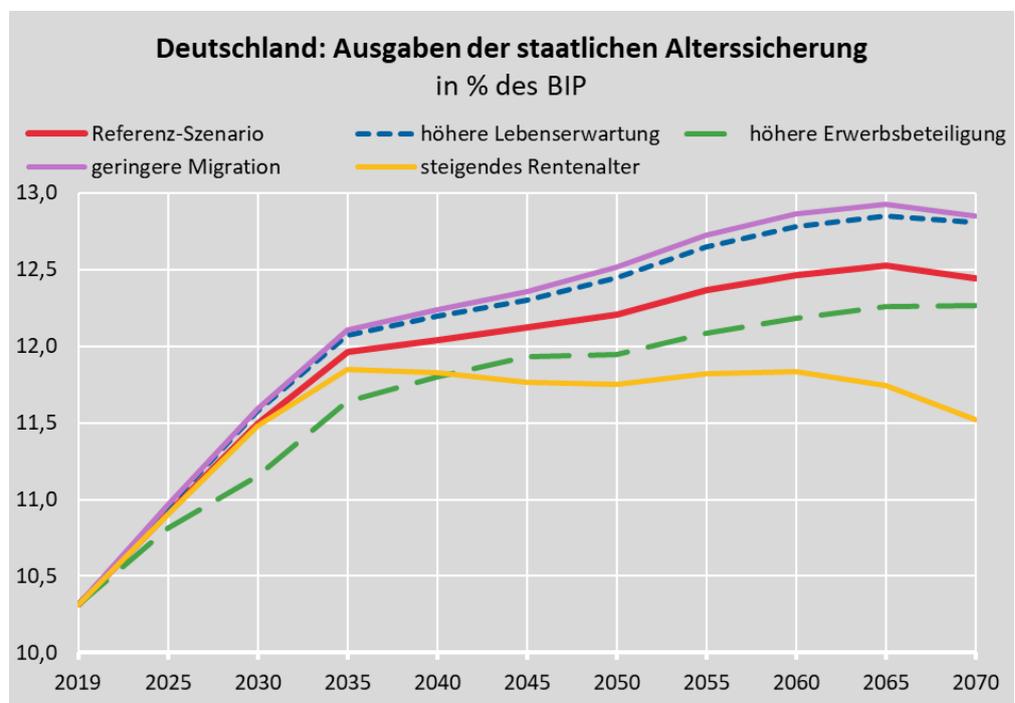


Abbildung 5. Quelle: Europäische Kommission (2021), eigene Darstellung.

39. Die Vorausberechnungen zeigen, dass die fiskalischen Belastungen, die auf Deutschland wegen der demografischen Entwicklung zukommen, vor allem in den nächsten 15 Jahren deutlich zunehmen. Diese Entwicklungen lassen sich jedoch in

³ Vgl. hierzu: Internationaler Währungsfonds (2019) und Guillemette/Turner (2021).

erheblichem Umfang durch veränderte rechtliche, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen beeinflussen.

40. Neben den Projektionen zur Finanzlage der Alterssicherung finden sich im Bericht vor allem Vorausberechnungen zu den staatlichen Aufwendungen für Gesundheit und Pflege. Auch in diesen Bereichen wird eine günstigere Ausgabenentwicklung als im letzten Ageing Report erwartet, was im Wesentlichen an den geänderten Annahmen zur weiteren demografischen Entwicklung liegt. Die staatlichen Gesundheitsausgaben nehmen danach in Relation zum BIP bis 2070 um 0,4 Prozentpunkte auf 7,8 Prozent zu (siehe Abbildung 6). Die Entwicklungen im Gesundheitswesen lassen sich allerdings schwer voraussehen. Es existieren viele Einflussfaktoren, deren relative Bedeutung wissenschaftlich umstritten ist. Der Bericht enthält zwölf verschiedene Szenarien zu den Gesundheitsausgaben. Im günstigsten Szenario bleibt der Anteil der kranken Lebensjahre trotz höherer Lebenserwartung konstant (Kompressionsthese). In diesem Fall liegt die Ausgabenquote 2070 sogar leicht unterhalb des Ausgangsniveaus 2019. Im ungünstigsten Szenario treibt der medizinische Fortschritt die Kosten, und die Ausgabenquote steigt auf 10,0 Prozent. Die Entwicklung der Ausgabenquote im Basisszenario verläuft günstiger als in fast allen Alternativszenarien und ist daher eher optimistisch gewählt.
41. Im Pflegebereich fällt der Ausgabenanstieg im gewählten Basisszenario sogar geringer aus als in allen anderen der insgesamt gewählten elf Szenarien (siehe Abbildung 7). Hier steigt die Ausgabenquote um 0,2 Prozentpunkte auf 1,8 Prozent des BIP bis 2070. Alle anderen Szenarien weisen dagegen einen – z. T. deutlich – höheren Ausgabenanstieg aus. Im ungünstigsten Fall würden die Pflegekosten in Deutschland von derzeit 1,6 Prozent des BIP bis auf 3,6 Prozent des BIP steigen.

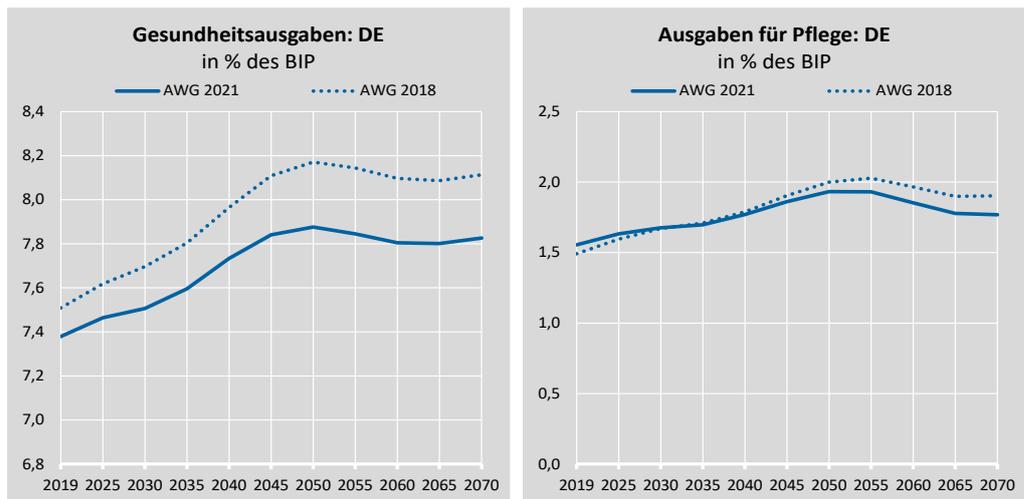


Abbildung 6 und 7. Quelle: Europäische Kommission (2021), eigene Darstellung.

42. Die Stärke des Ageing Reports liegt vor allem in der Vergleichbarkeit der Entwicklung alterungsbedingter Ausgaben zwischen den einzelnen europäischen Ländern. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass zur umfassenden Betrachtung der Sozialsysteme neben der ökonomischen Nachhaltigkeit im Sinne von ökonomischen Abhängigkeiten auch die Angemessenheit der Leistungsseite zu berücksichtigen ist. Zur Angemessenheit der Alterssicherungsleistungen gibt der Pension Adequacy Report⁴ einen guten Überblick für die EU-Ebene.

IV. Stärkung von Prävention und Rehabilitation zur Sicherung und zum Erhalt von Arbeitsfähigkeit

43. Der Prozess der Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre befindet sich derzeit etwa in seiner zeitlichen Mitte. Er begann im Jahr 2012 und wird im Jahr 2031 abgeschlossen sein, wenn der Geburtsjahrgang 1964 die neue Regelaltersgrenze von 67 Jahren erreicht. Vor diesem Hintergrund stellen sich verstärkt Fragen danach, wie Beschäftigte gesund die gesetzliche

⁴ Vgl. hierzu: Europäische Kommission (2021b).

Altersgrenze erreichen können. Dies ist auch von Bedeutung, um einem drohenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

44. Hierzu kann die Stärkung von Prävention und Rehabilitation einen wichtigen Beitrag leisten. Bereits heute bietet die gesetzliche Rentenversicherung ein breites Spektrum von Maßnahmen, um Versicherten eine kontinuierliche volle Teilhabe am Erwerbsleben zu ermöglichen. Hierzu zählen Leistungen der Prävention (z. B. Beratung zu Ernährung, Bewegung, zum Umgang mit psychischen Belastungen, Erstellung von Trainingsplänen), der medizinischen Rehabilitation (z. B. ambulante oder stationäre ärztliche Behandlung, Aktivierung von Selbsthilfepotenzialen, Belastungserprobung, Arbeitstherapie) und Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (z. B. Aus- und Weiterbildung, berufliche Anpassung). Darüber hinaus spielen Maßnahmen des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes und die Leistungen der Unfallversicherung eine wichtige Rolle zum Erhalt der Gesundheit und zur Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit. Wichtig ist, dass alle Arbeits- und Lebensumstände in den Blick genommen und gesundheitsfördernde Bedingungen geschaffen werden.
45. Trotz vieler guter Entwicklungen besteht jedoch nach wie vor Verbesserungspotenzial bei Prävention und Rehabilitation. Darauf hat die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ in ihrem Bericht vom März 2020 hingewiesen. Der Sozialbeirat unterstützt die von der Kommission gegebenen Empfehlungen und geht im Folgenden auf einige von ihnen näher ein bzw. ergänzt sie.

Prävention und Rehabilitation frühzeitig starten

46. Bei Prävention und Gesundheitsförderung kommt es vor allem auf einen frühestmöglichen Beginn an. Es ist oftmals zu spät, wenn präventive Maßnahmen erst im Erwachsenenalter einsetzen. Denn viele gesundheitsrelevante Verhaltensweisen werden bereits im Kinder- und Jugendalter geprägt, z. B. Ernährung, Bewegung,

Tabakkonsum. Hier sind insbesondere die Träger der Kinder- und Jugendhilfe und die Krankenkassen gefordert, ihre Anstrengungen zu intensivieren. Die politisch Verantwortlichen sollten dies besser als bislang im Auge haben und unterstützen.

47. Genauso wichtig ist es aber auch, dass im Erwachsenenalter gesundheitliche Beeinträchtigungen möglichst frühzeitig erkannt werden, damit rechtzeitig dem Eintritt einer Erwerbsminderung entgegengewirkt werden kann. Hierzu kann beitragen, wenn die Rentenversicherung – als der regelmäßig für Beschäftigte zuständige Rehabilitationsträger – nicht nur auf Antrag der Versicherten aktiv wird und dann ggf. eine Präventions- oder Rehabilitationsmaßnahme bewilligt, sondern selbst an die Versicherten herantritt, wenn sie von sich abzeichnenden gesundheitlichen Einschränkungen erfährt, und dann versucht, eine Chronifizierung oder den dauerhaften Verlust der Erwerbsfähigkeit durch frühzeitige Intervention abzuwenden. Teilweise geschieht dies bereits in Modellprojekten. Auf der Basis der hieraus gewonnenen Erkenntnisse sollten Vorschläge von den Rentenversicherungsträgern dazu entwickelt werden, wie die vorliegenden Daten besser zur Prävention von Erwerbsminderung genutzt werden können und welche Daten hierzu noch benötigt werden. Eine zielgenaue aktive Ansprache von Versicherten mit gesundheitlichen Risiken durch die Rentenversicherung scheidet heute auch daran, dass die Rentenversicherungsträger nur teilweise über die insoweit besonders aussagekräftigen Zeiten der Arbeitsunfähigkeit verfügt. Um dies zu ändern, sollte geprüft werden, ob und wie die Rentenversicherungsträger künftig – selbstverständlich unter Wahrung des Datenschutzes – diese Daten in Kooperation mit den Krankenkassen und Ärzten zur Identifikation von Beschäftigten mit Präventions- oder Rehabilitationsbedarf nutzen können.

Rehabilitation auch bei Bezug von Erwerbsminderungsrente

48. Rehabilitation durch die Rentenversicherung sollte nicht nur als Chance gesehen werden, um dadurch den Eintritt in die Erwerbsminderungsrente vermeiden zu können. Vielmehr muss Rehabilitation auch genutzt werden, um Bezieherinnen und Bezieher von Erwerbsminderungsrente wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass eine Erwerbsminderungsrente grundsätzlich befristet zu bewilligen ist. Die hinter der grundsätzlichen Befristung stehende Annahme ist, dass gesundheitliche Beeinträchtigungen zwar „auf nicht absehbare Zeit“ (d. h. über sechs Monate) bestehen können, aber eine Verbesserung der Gesundheit oder das Auffinden eines angepassten Arbeitsplatzes dennoch nicht ausgeschlossen sind. Tatsächlich gelingt die Rückkehr aus der Erwerbsminderungsrente in Erwerbstätigkeit allerdings sehr selten: Nur etwa 12 Prozent der Leistungsbeziehenden sind nach dem Auslaufen einer Erwerbsminderungsrente – zumindest im Rahmen eines Minijobs – (wieder) erwerbstätig (ein Teil von ihnen war es durchgängig). Weitere etwa acht Prozent sind arbeitslos und damit zumindest in einem „beschäftigungsnäheren“ Zustand als die große Mehrheit jener, die erneut in einer Erwerbsminderungsrente, in einer Altersrente, erkrankt oder verstorben sind. Älteren Erwerbsgeminderten gelingt die Rückkehr in Erwerbstätigkeit nahezu nie, bei den Jüngeren (40 Jahre und jünger) ist immerhin ca. die Hälfte nach Auslaufen einer Erwerbsminderung entweder beschäftigt oder arbeitslos.⁵ Umso wichtiger ist es, dass die Rentenversicherungsträger – was bislang nicht immer der Fall ist – künftig konsequent und systematisch an Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner herantreten, damit Chancen einer Wiedereingliederung in das Erwerbsleben durch Rehabilitation frühzeitig erkannt und genutzt werden können. Aktivierende und befähigende Maßnahmen sollten im Rahmen der Gewährung einer

⁵ Brussig et al. (2019), S. 258.

Erwerbsminderungsrente stärker und regelhafter als bislang genutzt werden. Dies gilt in gleicher Weise für die Verknüpfung der beruflichen und medizinischen Rehabilitation. Durch Maßnahmen der Qualifizierung und Umschulung können Beschäftigte so auf neue, den Leistungsminderungen angepasste Berufe und Tätigkeit hin weiterqualifiziert werden. Hier gibt es bereits gute Angebote der gesetzlichen Rentenversicherung, die ausgebaut und gestärkt werden müssen.

Funktionierende Zusammenarbeit der für Arbeitslose zuständigen Rehabilitationsträger sicherstellen

49. Grundsätzlich gilt, dass nicht zuständige Leistungsträger auch keine Reha-Leistungen erbringen dürfen (Leistungsverbot). Was in der Regel zur Vermeidung von Doppelförderungen sinnvoll ist, hat sich jedoch bei der Rehabilitation von vormals Arbeitslosen teilweise als Hemmnis herausgestellt. Deshalb ist es zu begrüßen, dass mit dem Teilhabestärkungsgesetz geregelt wurde, dass Arbeitsagenturen und Jobcenter ab 1. Januar 2022 nun auch vermittlungsunterstützende Leistungen für arbeitslose Rehabilitandinnen und Rehabilitanden erbringen dürfen. Allerdings kann diese Regelung auch zu Problemen führen. Denn parallele Zuständigkeiten führen in der Regel zu Zuständigkeitskonflikten, zumindest aber zu erhöhtem Abstimmungsbedarf der beteiligten Träger und widersprechen dem Grundsatz der Verantwortungsklarheit. Deshalb ist es wichtig, dass die Deutsche Rentenversicherung, die Bundesagentur für Arbeit, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag nunmehr die von ihnen vereinbarte, zum 1. Januar 2018 in Kraft getretene „Verfahrensabsprache über die Zusammenarbeit im Bereich der Leistungen der Rentenversicherung zur Teilhabe am Arbeitsleben“ an die neuen gesetzlichen Regelungen anpassen, damit eine effektive und verwaltungsarme Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen zum Teilhabeplanverfahren erreicht wird. Insofern ist es zu begrüßen,

dass sich die Deutsche Rentenversicherung und die Bundesagentur für Arbeit bereits über die Notwendigkeit der Überarbeitung dieser Vereinbarung verständigt haben und bei der Überarbeitung den Deutschen Landkreistag und den Deutschen Städtetag einbinden wollen. Der Sozialbeirat fordert die Träger auf, die bisherige Verfahrensabsprache möglichst zeitnah zum Inkrafttreten der Neuregelung zum Jahresbeginn 2022 anzupassen, damit Abstimmungsprobleme zwischen den beteiligten Trägern von Anfang an im Interesse der erfolgreichen Rehabilitation arbeitsloser Rehabilitandinnen und Rehabilitanden vermieden werden. Der Sozialbeirat spricht sich für eine Evaluation der tatsächlichen Kooperation der beteiligten Leistungsträger nach Inkrafttreten der Neuregelung aus.

V. Altersvorsorgepflicht für Selbstständige

50. Der Sozialbeirat bekräftigt seine schon seit langem bestehende Auffassung, dass alle Erwerbstätigen obligatorisch in ein System der Alterssicherung eingebunden sein sollten (zuletzt Gutachten 2020, Rz. 56). Eine obligatorische Alterssicherung besteht zwar bereits für die meisten Erwerbstätigen, da sie aufgrund verpflichtender Vorgaben über die gesetzliche Rentenversicherung, die Beamtenversorgung, berufsständische Versorgungswerke oder andere Sicherungssysteme abgesichert sind. Der überwiegende Teil der Selbstständigen ist jedoch nach wie vor nicht obligatorisch in ein Alterssicherungssystem einbezogen. Zwar sorgen viele Selbstständigen auch ohne eine gesetzliche Verpflichtung für das Alter vor. Dennoch ist davon auszugehen, dass sich der – im Vergleich zu vormals Beschäftigten nahezu doppelt so hohe – Anteil von vormals Selbstständigen, die im Alter Grundsicherung in Anspruch nehmen müssen (aktuell: ehemals Selbstständige

4,2 Prozent, ehemals Beschäftigte 2,5 Prozent⁶), verringern ließe, wenn die Altersvorsorge für Selbstständige verpflichtend wäre.

51. Bislang sind jedoch alle Pläne, eine generelle obligatorische Alterssicherung für Selbstständige zu schaffen, gescheitert. Zwar hatte die damalige Bundesarbeitsministerin bereits im Jahr 2012 einen Vorschlag für eine Altersvorsorgepflicht für Selbstständige vorgelegt. Dieser wurde aber ebenso wenig umgesetzt wie die Vorgabe des Koalitionsvertrags aus dem Jahr 2018 für die 19. Legislaturperiode, in dem die „Einbeziehung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung mit Opt-out-Lösung und Altersvorsorgepflicht“ vereinbart war.⁷ Umso wichtiger ist, dass dieses Vorhaben in dieser Legislaturperiode nun auch umgesetzt wird. Denn jedes Jahr längeres Zuwarten hat zur Folge, dass die mit einer Altersvorsorgepflicht verbundenen positiven Auswirkungen auf die Alterssicherung von Selbstständigen später eintreten. Das im Ergebnispapier der Sondierungen der potenziellen neuen Regierung festgehaltene Ziel, „die Absicherung von (Solo-) Selbstständigen [zu] verbessern“, lässt jedenfalls darauf schließen, dass auch die potenziellen neuen Koalitionäre den Handlungsbedarf erkannt haben.⁸ Das bloße Erkennen reicht aber nicht aus, um absehbare Altersarmut zu vermeiden.

52. Hinsichtlich der Ausgestaltung einer Altersvorsorgepflicht für Selbstständige bestehen verschiedene Möglichkeiten. Nach einer Auffassung, die auch von einem Teil des Sozialbeirats unterstützt wird, sollten alle Selbstständigen, die bislang nicht obligatorisch abgesichert sind, versicherungspflichtig in der gesetzlichen Rentenversicherung werden. Hierfür spräche der Aspekt der Gleichbehandlung von Selbstständigen und Beschäftigten, die Vermeidung von Problemen beim Wechsel zwischen selbstständiger Tätigkeit und abhängiger Beschäftigung (z. B.

⁶ Deutscher Bundestag (2020), S. 101.

⁷ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode (2018), Z. 492f., S. 15.

⁸ Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021), Punkt 3. Respekt und Chancen in der modernen Arbeitswelt; S. 5.

Sicherungslücken durch die Nichterfüllung von Wartezeiten) sowie die damit verbundene Stärkung der Einnahmehasis der gesetzlichen Rentenversicherung. Nicht zuletzt würde durch den Einbezug in die gesetzliche Rentenversicherung auch das Erwerbsminderungsrisiko automatisch abgesichert. Nach anderer Auffassung, die von einem anderen Teil des Sozialbeirats vertreten wird, sollte bislang nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen bei Einführung einer Altersvorsorgepflicht die freie Wahl gelassen werden, ob sie über die gesetzliche Rentenversicherung oder privat vorsorgen, weil eine Wahlfreiheit die Akzeptanz und damit die Umsetzungschancen einer Altersvorsorgepflicht erhöhe. Zudem könnten zusätzliche Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung, denen erst stark zeitverzögert Leistungsansprüche gegenüberstehen, dazu führen, dass notwendige ausgabenbegrenzende Maßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung unterbleiben und damit ihre langfristige Finanzierbarkeit erschwert wird.

53. Zu klären ist auch, ob und inwieweit bereits derzeit selbstständig Tätige von einer Altersvorsorgepflicht erfasst werden sollen. Für eine möglichst umfassende Einbeziehung aller heute selbstständig Tätigen spricht, dass nur dann die angestrebte Verringerung von Versorgungslücken bereits in den nächsten Jahrzehnten erreicht werden kann. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es in diesem Fall notwendige Befreiungsmöglichkeiten geben müsste, um Selbstständige, die bereits in anderer Form für das Alter hinreichend verbindlich vorsorgen, nicht zu einer Überversicherung zu zwingen oder zu überfordern. Mit einer Altersgrenze, die ältere Selbstständige von der Altersvorsorgepflicht ausnimmt, könnte der mit einer individuellen Befreiungsregelung verbundene Aufwand vermieden und dem Umstand Rechnung getragen werden, dass nicht alle Selbstständigen bis zur Regelaltersgrenze die zum Bezug von Rentenversicherungsleistungen erforderlichen Wartezeiten noch erreichen können.

54. So wichtig die konkrete Ausgestaltung einer Altersvorsorgepflicht ist, so notwendig ist auch, dass sie zeitnah geklärt wird. Hilfreich ist, dass bei der Umsetzung einer gesetzlichen Altersvorsorgepflicht für Selbstständige auf Vorbereitungen in der vergangenen Legislaturperiode zurückgegriffen werden kann, die das Bundesarbeitsministerium nach Konsultation von Betroffenenverbänden, der Sozialpartner und der gesetzlichen Rentenversicherung getroffen hat. Der Sozialbeirat empfiehlt, auf diese Vorbereitungen aufzubauen, bei den notwendigen administrativen Verfahren auf eine digitale Umsetzbarkeit zu achten und die Altersvorsorgepflicht für Selbstständige möglichst bald zu beschließen.

VI. Sozialpolitikforschung

55. Eine leistungsfähige Sozialpolitikforschung liefert Wissen, Handlungsoptionen und Empfehlungen für Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung. Sie reagiert rasch auf gesellschaftliche Herausforderungen und kann neue Forschungen zur Geschichte, Bedeutung und Weiterentwicklung des Sozialstaates auf den Weg bringen. Deswegen hat der Sozialbeirat in seinem Gutachten 2015 die Stärkung sozialpolitischer Forschung (Rz. 38ff.) sowie 2016 (Rz. 62) und 2017 (Rz. 4) das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) begonnene Programm „Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung“ (FIS) unterstützt. Der Sozialbeirat nimmt nun erfreut zur Kenntnis, dass seither nicht nur Forschungsprojekte, Nachwuchsgruppen und Stiftungsprofessuren gefördert werden, sondern seit Mai 2021 auch eine institutionelle Förderung stattfindet. Die institutionelle Förderung erfolgt durch die Finanzierung des „Deutschen Instituts für Interdisziplinäre

Sozialpolitikforschung“ (DIFIS) an den Universitäten Duisburg-Essen und Bremen.⁹

56. Der Sozialbeirat begrüßt, dass vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geplant ist, die institutionelle Förderung im Bereich der Sozialpolitikforschung zu verstetigen.

Berlin, 23. November 2021



Alexander Gunkel

Vorsitz



Prof. Dr. Ute Klammer

1. stellv. Vorsitz



Anja Piel

2. stellv. Vorsitz

⁹ Vgl. auch Leibfried (2018).

Literaturverzeichnis

BMAS (2020): Rentenversicherungsbericht (RVB) 2020, Berlin.

BMAS (2021): Rentenversicherungsbericht (RVB) 2021, Berlin.

Brussig, Martin/ Susanne Eva Drescher/ Thorsten Kalina (2019): Aktivierende Erwerbsminderungsrente? Zur Rückkehr auf den Arbeitsmarkt nach Erwerbsminderung. In: Berliner Journal für Soziologie, Jg. 29/3–4, S. 237–271.

Deutscher Bundestag (2020): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht (Alterssicherungsbericht 2020), BT Drucksache 19/24926.

Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP, Punkt 3. Respekt und Chancen in der modernen Arbeitswelt; https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges/20211015_Ergebnis_Sondierung_en.pdf, abgerufen am 23.11.2021.

Europäische Kommission (2021): The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), Brüssel.

Europäische Kommission (2021b): The 2021 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, Brüssel.

Guillemette, Yvan/ David Turner (2021): The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform, OECD Economic Policy Papers, No. 29, OECD Publishing, Paris.

Internationaler Währungsfonds (2019): Germany: 2019 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; And Statement by the Executive Director for Germany, IMF Country Report, Nr. 19/213, Washington.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Berlin.

Leibfried, Stephan (2018): Sozialpolitik – Verschwindet ein zentrales wissenschaftliches Querschnittsthema aus den deutschen Universitäten?, in: Erlinghagen, Marcel/ Karsten Hank/ Michaela Kreyenfeld (Hg.), Innovation und Wissenstransfer in der empirischen Sozial- und Verhaltensforschung, Frankfurt am Main, S. 207-219.

Statistisches Bundesamt (2021): Ausblick auf die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und den Bundesländern nach dem Corona-Jahr 2020, Wiesbaden.