

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren (Rentenversicherungsbericht 2014) – Drucksache 18/3260 –

Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2014

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Vorbemerkung	2
II. Stellungnahme zu den mittel- und langfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts	3
III. Aktuelle rentenpolitische Reformmaßnahmen und flexible Übergänge in den Ruhestand	5
1. Ausweitung der Kindererziehungszeiten („Mütterrente“)	5
2. Übergang in die Rentenphase	6
2.1. Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze	6
2.2. Erwerbsminderungsrente und Neujustierung des „Reha-Budgets“	7
2.2.1. Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten	7
2.2.2. Anpassung der jährlichen Aufwendungen für Leistungen zur Teilhabe an die demografische Entwicklung (Neujustierung des „Reha-Budgets“)	7
2.3. Flexible Übergänge in den Ruhestand	8
IV. Zur Einflussnahme der europäischen Wirtschafts- und Finanzpolitik auf das deutsche Alterssicherungssystem	9

I. Vorbemerkung

1. Der Sozialbeirat nimmt entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2014 der Bundesregierung, der am 19. November 2014 vom Kabinett verabschiedet worden ist.
2. Die Stellungnahme befasst sich zunächst in Kapitel II mit den Ausführungen des Rentenversicherungsberichts 2014, die sich auf die zukünftige Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen. Die mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2018 und die Modellrechnungen für den kommenden 15-Jahres-Zeitraum werden dabei zusammen betrachtet.
3. Dem Sozialbeirat standen für seine Beratungen der Rentenversicherungsbericht 2014 und der „Zweite Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Abs. 4 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre“ zur Verfügung. Der Sozialbeirat konnte sich im Übrigen auf ergänzende Erläuterungen und Informationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales stützen.
4. Die rentenpolitische Debatte in der ersten Hälfte des Jahres war vor allem von der Diskussion um das RV-Leistungsverbesserungsgesetz geprägt. Mit dem im Frühjahr verabschiedeten und in seinen wesentlichen Teilen zum 1. Juli 2014 in Kraft getretenen Gesetz werden wesentliche, von den Regierungsparteien im Wahlkampf angekündigte rentenpolitische Maßnahmen umgesetzt: die Verbesserung der Anerkennung von Kindererziehungszeiten („Mütterrente“) und die abschlagsfreie „Rente ab 63“ für besonders langjährige Versicherte. Der Sozialbeirat hat sich bereits in seinen letzten Gutachten mit den wesentlichen Aspekten der jetzt beschlossenen Maßnahmen befasst. Er wird daher in diesem Gutachten zum verabschiedeten Rentenpaket nicht mehr umfassend Stellung nehmen, sondern nur einige ihm wesentlich erscheinende Gesichtspunkte darstellen.
5. Ausführlicher befasst sich das Jahresgutachten 2014 dagegen in Kapitel III mit den Möglichkeiten und Grenzen der weiteren Flexibilisierung des Rentenzugangs. Schon vor dem Hintergrund, dass der Bundestag im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Rentenpakets eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat, die Vorschläge zur besseren Gestaltung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand erarbeiten soll, werden die sich dazu stellenden Fragen mit großer Sicherheit auf absehbare Zeit ein relevantes Thema bleiben. Auch die Regierungskoalition hat dieses Thema zu einem wichtigen Thema der Alterssicherungspolitik gemacht.
6. Mit einem sowohl in der Politik als auch in der breiten Öffentlichkeit bislang eher wenig beachteten Aspekt, den Auswirkungen der europäischen Integration auf das deutsche System der Alterssicherung, befasst sich Kapitel IV. Mit dieser Thematik, deren Bedeutung im Allgemeinen noch unterschätzt wird, wird der Sozialbeirat sich in den nächsten Jahren weiter auseinandersetzen.
7. Im vorliegenden Gutachten geht der Sozialbeirat noch nicht auf das im Koalitionsvertrag festgeschriebene Ziel einer Stärkung der betrieblichen Altersversorgung (BAV), insbesondere für kleine und mittlere Betriebe, ein. Dazu liegen noch keine Vorschläge aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales vor. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens finden noch intensive Gespräche zwischen Politik und Sozialpartnern statt. Der Sozialbeirat begrüßt das Ziel der Stärkung der BAV, da er eine positive Weiterentwicklung der BAV im Hinblick auf das Ziel einer Lebensstandardsicherung durch die Altersvorsorge und -versorgung für wichtig hält.

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

8. Die Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2014 umfassen die mittelfristige Perspektive bis 2018 und daran anschließend einen längerfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2028. Bei den dargestellten Entwicklungen handelt es sich um Ergebnisse aus Modellrechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die auf verschiedenen Annahmen beruhen und daher nicht als Prognose zu verstehen sind.
9. Für die mittelfristige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung werden die Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ vom 14. Oktober 2014 zugrunde gelegt. Die ökonomischen Grundannahmen der langfristigen Modellrechnungen basieren auf den von der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ im Jahr 2003 erarbeiteten Rahmendaten, die an die zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen angepasst wurden. Die Projektion zur demografischen Entwicklung beruht auf den aktualisierten Ergebnissen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2009, wobei die Ergebnisse des Zensus 2011 zugrunde gelegt wurden. Die 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung wird voraussichtlich erst im Frühjahr 2015 vom Statistischen Bundesamt vorgelegt werden.
10. Der Sozialbeirat hält die genannten Annahmen grundsätzlich für nachvollziehbar und plausibel, zumal das demografische Szenario die aktuellen Ergebnisse des Zensus berücksichtigt. Der Sozialbeirat sieht nach wie vor die unterstellte Lohnangleichung zwischen neuen und alten Ländern bis zum Jahr 2030 mit Skepsis, da für die dazu erforderlichen hohen Lohnsteigerungen in den neuen Ländern eine nachvollziehbare ökonomische Grundlage fehlt. Der Sozialbeirat stimmt aber der Aussage im Rentenversicherungsbericht zu, dass der Einfluss dieser Annahme auf den Beitragssatz nur sehr gering ist. Er weist allerdings darauf hin, dass eine Lohnentwicklung in den neuen Ländern, die geringer als unterstellt ausfällt, den Angleichungsprozess zwischen den aktuellen Rentenwerten in den alten und neuen Ländern verlangsamen würde.
11. Die Annahmen über die Inanspruchnahme der abschlagsfreien „Rente ab 63“ sind besonders unsicher. Aktuell besteht jedoch kein Bedarf, Varianten der erwarteten Inanspruchnahme zu berechnen, da die Effekte auf die Rentenausgaben und den Beitragssatz kurzfristig nur gering sind. Der Sozialbeirat empfiehlt, belastbare statistische Ergebnisse zu der tatsächlichen Inanspruchnahme abzuwarten und auf dieser Grundlage die bisherigen Annahmen zu überprüfen.
12. Die Annahmen zur Zahl der Beschäftigten und zur Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer erscheinen realistisch. Darauf aufbauend weist der Rentenversicherungsbericht für das Jahr 2014 einen Überschuss in Höhe von 1,8 Mrd. Euro aus. Die sogenannte Nachhaltigkeitsrücklage steigt bis Ende 2014 auf 33,5 Mrd. Euro, was 1,82 Monatsausgaben der Rentenversicherung entspricht.
13. Im Zusammenspiel mit der für das nächste Jahr angenommenen wirtschaftlichen Entwicklung ergibt sich nach den gesetzlichen Vorgaben eine Senkung des Beitragssatzes auf 18,7 Prozent zum Beginn des Jahres 2015. Dies führt dazu, dass die Nachhaltigkeitsrücklage beschleunigt abgebaut wird und eine Wiederanhebung des Beitragssatzes nach den geltenden Regeln früher erfolgen muss als beim gegenwärtig gültigen Beitragssatz. Trotzdem wird Ende 2015 die gesetzliche Höchsthaltigkeitsrücklage von 1,5 Monatsausgaben voraussichtlich letztmalig erreicht.
14. Jede Rentenanpassung orientiert sich wesentlich an der Bruttolohn- und -gehaltsentwicklung, die sich aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ergibt. Die den VGR zugrunde liegende Beschäftigtenstatistik wurde in diesem Jahr dahingehend geändert, dass nun unter anderem auch behinderte Menschen in anerkannten Werkstätten und in Berufsbildungswerken sowie Personen in Jugendhilfeeinrichtungen oder im Bundesfreiwilligendienst berücksichtigt werden. Die Ausweitung der in den VGR erfassten Beschäftigten bzw. Entgelte führt – rein statistisch – dazu, dass die Entgeltentwicklung aufgrund der unterdurchschnittlichen Entgelte der genannten Personengruppen niedriger ausfällt als es der Entgeltentwicklung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei unveränderter Abgrenzung entspricht. Entsprechend den gesetzlichen Regelungen werden in der Rentenanpassungsformel für das Jahr 2013 noch die „alten“ VGR-Daten der Vorjahresverordnung verwendet, für das Vergleichsjahr 2014 aber die „neuen“ VGR-Daten, die auf der neuen Beschäftigtenstatistik beruhen. Die Rentenanpassung 2015 fällt dadurch um 1,1 Prozentpunkte niedriger aus als es ohne die Veränderung der Beschäftigtenstatistik der Fall gewesen wäre. In der Zeit vom 1. Juli 2015 bis 30. Juni 2016 fällt das Volumen an Rentenausgaben um 2,6 Mrd. Euro geringer aus.

15. Der Dämpfungseffekt bei der Rentenanpassung im kommenden Jahr wird bei der Rentenanpassung 2016 jedoch korrigiert, da dann die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte des Jahres 2014 gegenüber 2013 Berücksichtigung findet (§ 68 Abs. 2 Satz 3 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI)). Da sich hier die veränderte Beschäftigtenstatistik nicht auswirkt und die Dämpfung der Einkommensentwicklung, die in der VGR nur durch die neue Abgrenzung entstand, bei den beitragspflichtigen Entgelten nicht stattfindet, führt dies für sich genommen im Jahr 2016 zu einer um 1,1 Prozentpunkte höheren Rentenanpassung. Dies hat entsprechende Folgewirkungen für die Ausgaben der Rentenversicherung: Diese werden ab der Rentenanpassung des Jahres 2016 spürbar ansteigen, so dass die Nachhaltigkeitsrücklage vergleichsweise schneller sinkt.
16. Eine Alternative wäre gewesen, durch einen einmaligen gesetzgeberischen Eingriff zu regeln, dass die aus der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen resultierenden Entgeltarten auch rückwirkend für das Jahr 2013 in der Rentenanpassungsformel verwendet werden. Dadurch wäre die durch die Statistikänderung bewirkte „Dämpfung“ der VGR-Entgeltentwicklung verhindert worden. Dies hätte zu höheren Rentenausgaben zwischen dem 1. Juli 2015 und dem 30. Juni 2016 geführt, aber auch zu einem geringeren Rentenanstieg zum 1. Juli 2016. Der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung hätte zum 1. Januar 2015 zudem nur um 0,1 Beitragssatzpunkte gesenkt werden können. Dieser Vorschlag wurde in die Debatte um die Beitragssatzfestsetzung eingebracht, war und ist aber umstritten – auch im Sozialbeirat.
17. Zur Darstellung der langfristigen Vorausberechnungen ab 2019 bedient sich der Rentenversicherungsbericht verschiedener Annahmevarianten, um der damit verbundenen höheren Unsicherheit gerecht zu werden. Insgesamt werden neun Szenarien gerechnet, die modellhaft verdeutlichen, wie die Entwicklung der Rentenfinanzen auf die Variationen besonders relevanter wirtschaftlicher Parameter reagieren würde.
18. Die langfristigen Vorausberechnungen sind insbesondere zur Beurteilung der Einhaltung der Beitragssatzobergrenzen bzw. Sicherungsniveaununtergrenzen nach § 154 Abs. 3 S. 1 SGB VI relevant. Maßgeblich ist hierbei die mittlere Variante der Vorausberechnungen. Werden die gesetzlich festgelegten Beitragssatzobergrenzen oder die Sicherungsniveaununtergrenzen den Vorausberechnungen nach verletzt, ist die Bundesregierung verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um dies zu verhindern.
19. In der mittleren Variante der Modellrechnungen liegt der Beitragssatz im Jahr 2020 nach dem Rentenversicherungsbericht 2014 bei 19,5 Prozent; die Beitragssatzobergrenze von 20 Prozent bis zum Jahr 2020 wird damit eingehalten. Dies trifft auch auf die übrigen dargestellten Varianten zu. Die danach geltende Beitragssatzobergrenze in Höhe von 22 Prozent bis zum Jahr 2030 wird bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums im Jahr 2028 ebenfalls in allen Varianten eingehalten.
20. Das Sicherungsniveau vor Steuern liegt nach den Berechnungen der relevanten mittleren Variante im Jahr 2020 bei 47,0 Prozent; die Untergrenze von 46 Prozent bis zum Jahr 2020 wird damit nicht unterschritten. Auch die langfristige Untergrenze von 43 Prozent bis zum Jahr 2030 wird bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums in der mittleren Variante eingehalten.
21. Der Sozialbeirat nimmt mithin zur Kenntnis, dass sowohl die Beitragssatzobergrenze als auch das Mindestsicherungsniveau nach den Modellrechnungen des Rentenversicherungsberichts in der mittleren Variante bis 2028 eingehalten werden. Auch und gerade bei solch längerfristigen Betrachtungen ist jedoch stets zu betonen, dass es sich um Modellrechnungen handelt und die tatsächliche Entwicklung von den zukünftigen gesetzlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird und daher abweichen kann.
22. Der Sozialbeirat unterstreicht die Feststellung des Rentenversicherungsberichts, dass der Rückgang des Sicherungsniveaus vor Steuern deutlich macht, dass die gesetzliche Rente zukünftig alleine nicht ausreichen wird, um den Lebensstandard des Erwerbslebens im Alter fortzuführen, wenn der Gesetzgeber an seinen bisherigen Entscheidungen festhält. Die Senkung des gesetzlichen Rentenniveaus zum Zwecke der Beitragssatzdämpfung ist freilich im Sozialbeirat weiterhin umstritten. Unter den Status-quo-Bedingungen kann der Lebensstandard im Ruhestand nur erhalten bleiben, wenn zusätzliche Einkommensquellen im Alter zur Verfügung stehen. Insofern begrüßt der Sozialbeirat, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales begonnen hat zu prüfen, wie der Auftrag im Koalitionsvertrag, die betriebliche Altersversorgung (BAV) – insbesondere in Klein- und Mittelbetrieben – zu stärken, umgesetzt werden kann.

III. Aktuelle rentenpolitische Reformmaßnahmen und flexible Übergänge in den Ruhestand

23. Das „RV-Leistungsverbesserungsgesetz“, das am 23. Mai 2014 vom Bundestag beschlossen und am 1. Juli 2014 wirksam wurde, umfasst vier wesentliche Elemente: Ausbau der Anerkennung von Kindererziehungszeiten („Mütterrente“), Verbesserung der Erwerbsminderungsrente, die Neujustierung des „Reha-Budgets (durch die Einführung eines Demografiefaktors in die Budgetdynamisierung) und die Neuregelung der abschlagsfreien Altersrente für besonders langjährig Versicherte (in der öffentlichen Diskussion stark verkürzend abschlagsfreie „Rente ab 63“ genannt).
24. Die Verbesserungen im Bereich der Erwerbsminderungsrenten und beim Budget für Rehabilitation sind im Grundsatz seit einiger Zeit politisch weitgehend unstrittig und wurden auch vom Sozialbeirat mehrfach angemahnt; wobei die Frage nach der angemessenen Finanzierung in der Diskussion blieb. Strittig sind die „Mütterrente“ und die abschlagsfreie „Rente ab 63“.
25. Eine Konsequenz des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes ist, darauf weist der Beirat hier ausdrücklich hin, dass durch die Kosten vor allem der „Mütterrente“, aber auch der abschlagsfreien „Rente ab 63“ andere leistungsausweitende Reformen schwerer fallen werden.
26. Im Folgenden macht der Sozialbeirat zunächst einige Anmerkungen zur „Mütterrente“, um dann Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten und beim Übergang in den Ruhestand zu diskutieren. Dabei wird auch auf Verbesserungsmöglichkeiten des Regierungsberichts zur Anhebung der Regelaltersgrenze kurz eingegangen. Die Gestaltung des Übergangs steht auch aktuell mit dem Thema „flexibler Übergang“ zur Diskussion.

1. Ausweitung der Kindererziehungszeiten („Mütterrente“)

27. Der Sozialbeirat verweist auf seine in seinem Gutachten 2013 – damals zu den Plänen aus den Koalitionsverhandlungen – getroffenen Feststellungen zu der erweiterten Anerkennung von Kindererziehungszeiten um ein Jahr für vor dem 1. Januar 1992 geborene Kinder. Seit dem 1. Juli 2014 erhalten die meisten Mütter dieser Kinder – auf Antrag sind alternativ auch Väter bezugsberechtigt – einen zweiten Entgeltpunkt als Kindererziehungszeiten, mithin 28,61 Euro in Westdeutschland und 26,39 Euro in Ostdeutschland, mehr Brutto-Rente im Monat.
28. Das größte Problem dieser zusätzlichen Leistung liegt in ihrer Finanzierung aus Beitragsmitteln. Während für Kindererziehungszeiten für nach dem 1. Januar 1992 geborene Kinder vom Bund aus allgemeinen Steuermitteln Beiträge gezahlt werden, wurden für die nun gewährten zusätzlichen „Mütterrenten“ zuvor keine spezifischen Beiträge erbracht. Allerdings dient der zusätzliche Bundeszuschuss ausdrücklich der pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen, zu denen auch die Renten aufgrund von Erziehungszeiten der vor 1992 geborenen Kinder in der bisherigen Höhe gehören. Für die Kosten der zusätzlichen Renten aus Kindererziehungszeiten werden dagegen im Wesentlichen alle Beitragszahler aufkommen müssen. Diesen Bruch mit der Finanzierungskonzeption für Kindererziehungszeiten lehnt der Sozialbeirat ab. Systematisch korrekt wäre eine vollständige Finanzierung auch dieser erweiterten Kindererziehungsleistungen aus dem Bundeshaushalt. Der Sozialbeirat fordert daher eine entsprechende Nachbesserung der Finanzierungsregelungen für die rentenrechtliche Anerkennung von Erziehungsleistungen vor 1992.
29. In der Vergangenheit wurden viele Reformen und Leistungsveränderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung übertragen. Die Übertragung der „Mütterrenten“ auf die Beamtenversorgung plant derzeit nur Bayern, während sich Nordrhein-Westfalen nach Presseberichten dezidiert dagegen entschieden hat. Der Bund und die anderen Länder sind noch unentschieden. Ungeachtet einer grundsätzlich ausstehenden Analyse der wirkungsgleichen Übertragung von Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung weist der Sozialbeirat darauf hin, dass eine wirkungsgleiche Übertragung der Ausweitung der Anerkennung von Kindererziehungszeiten auf die Beamtenversorgung insofern Schwierigkeiten begegnet, als die Anerkennung von Kindererziehungszeiten im Beamtenversorgungsrecht – anders als in der gesetzlichen Rentenversicherung – nicht für alle Begünstigten gleich, sondern besoldungsstufenabhängig erfolgt.

2. Übergang in die Rentenphase

30. Die Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand bzw. in die Rentenphase des Lebens – sei es durch Erwerbsminderung oder durch Erreichen einer Altersgrenze ausgelöst – ist nicht nur aktuell ein wichtiges Thema (Stichwort: Flexibilisierung), sondern wird immer ein kontrovers diskutiertes Thema bleiben. Der Übergang ist ein entscheidender Faktor für die soziale Lage im Alter, da nicht gelingende, ggf. gering abgesicherte Übergänge zu erheblichen Einkommenseinbußen führen. Es ist außerdem anzunehmen, dass es einen Bedarf der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie der Arbeitgeber gibt, den Übergang flexibler zu gestalten. Darüber hinaus können geeignete Regelungen zum Übergang im Rentenrecht dazu beitragen, die Lebensarbeitszeit zu verlängern, indem sie zum Beispiel über Teilrentenmodelle eine Fortsetzung der Erwerbstätigkeit bei verringerter Arbeitszeit im fortgeschrittenen Alter ermöglichen. Mit anderen Worten: Die Gestaltung des Übergangs in den Ruhestand ist eine entscheidende Stellschraube für ein insgesamt „gutes Leben“, wie es auch im Koalitionsvertrag als Ziel formuliert ist, vor und nach dem Rentenbeginn.
31. Beim Übergang in den Ruhestand kommt es nicht nur auf die Altersgrenze und ein ausreichendes Rentenniveau, sondern vor allem auch darauf an, die Ruhestandsphase in guter Gesundheit – und insbesondere nicht erwerbsgemindert – zu erreichen. Insofern können eine gute berufliche Qualifikation und ein umfassender (betrieblicher) Gesundheitsschutz sowie effektive Rehabilitation einen Beitrag dazu leisten, dass die Erwerbsfähigkeit möglichst lange erhalten bleibt und deshalb Übergänge von Arbeit in den Ruhestand ohne gravierende Einkommenseinbußen gelingen. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass Maßnahmen vor allem außerhalb der Rentenversicherung erforderlich sind, um die Chancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Berufliche Weiterbildung bzw. die Aktualisierung erworbenen Wissens sind dabei besonders wichtig. Für den Erhalt der Erwerbsfähigkeit sind neben der flächendeckenden Umsetzung des gesetzlich verpflichtenden Arbeitsschutzes auch eine gute medizinische Versorgung (auch bei der Schnittstelle Akut- zu Rehamedizin) wie auch das gesundheitsbewusste Verhalten des Einzelnen notwendig.
32. Die mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz veränderten Bereiche Erwerbsminderungsrente, Rehabilitation und abschlagsfreie „Rente ab 63“ berühren alle den Übergang in den Ruhestand. Dies gilt erst recht für die aktuelle Diskussion um die weitere Flexibilisierung des Ruhestandes.

2.1. Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze

33. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum RV-Altersgrenzen-anpassungsgesetz wurde mit § 154 Abs. 4 SGB VI eine Verpflichtung der Bundesregierung in das Gesetz aufgenommen, alle vier Jahre, beginnend im Jahr 2010, über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu berichten und einzuschätzen, ob die Entscheidung zur Anhebung der Regelaltersgrenze weiterhin unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer vertretbar erscheint.
34. Mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz hat der Deutsche Bundestag am 20. April 2007 die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre beschlossen. Seit dem Jahr 2012 steigt die Regelaltersgrenze zunächst um einen Monat, später dann um zwei Monate pro Jahr und liegt aktuell bei 65 Jahren und drei Monaten. Ab dem Geburtsjahr 1964 gilt dann für Altersrenten die Regelaltersgrenze von 67 Jahren. Ungeachtet der unterschiedlichen Bewertung der Maßnahme insgesamt vertritt der Beirat die Ansicht, dass mehr über die tatsächlichen Wirkungen der Rente ab 67 bekannt sein sollte. Mit ihrem zweiten Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre vom 19. November 2014 konstatiert die Bundesregierung, dass sich die Situation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Hinblick auf Erwerbsbeteiligung, Qualifikation und Gesundheit im Vergleich zum ersten Bericht aus dem Jahr 2010 weiter positiv entwickelt habe.
35. Die Erwerbstätigenquote der 60- bis 64-Jährigen hat sich von knapp 20 Prozent (Jahr 2000) auf 50 Prozent (2013) mehr als verdoppelt. Bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist die Quote ebenfalls von 12 Prozent (Jahr 2002) auf zuletzt rund 32 Prozent gestiegen. Dabei weist die Bundesregierung darauf hin, dass das Beschäftigungsplus Älterer insbesondere auf eine gestiegene Beschäftigung von gut ausgebildeten Frauen zurückgehe. Der Sozialbeirat empfiehlt, dass zukünftig im Bericht der Bundesregierung auch personengruppenbezogene Analysen, also differenzierte Erwerbs- und Beschäftigungsquoten z. B.

nach Tätigkeiten, Einkommen oder Bildungsstand ausgewiesen werden und die wissenschaftliche Literatur hierzu ausgewertet wird.

36. Beim Blick auf die soziale Situation betont die Bundesregierung die sich weiter verbessernde Gesundheit der Gruppe der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ebenso wie das höhere (Aus-)Bildungsniveau und die gestiegene Weiterbildungsbeteiligung der heute 60- bis 64-Jährigen. Zudem wird ausgeführt, dass sich viele Betriebe zunehmend auf die Herausforderungen des demografischen Wandels einstellen, was der Bericht unter anderem an der steigenden Einbeziehung älterer Beschäftigter in Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung sowie die besondere Ausstattung entsprechender Arbeitsplätze festmacht. Der Anteil der Betriebe mit Weiterbildungsmaßnahmen ist seit dem letzten Bericht der Bundesregierung um sieben Prozentpunkte auf 52 Prozent gestiegen. Darüber hinaus zeigt der Bericht, dass zuletzt 56 Prozent der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Betrieben arbeiten, die konkrete Maßnahmen für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anbieten. Dabei besteht ein beträchtlicher Zusammenhang zur Betriebsgröße: Während 93 Prozent der Betriebe mit 500 und mehr Beschäftigten entsprechende Maßnahmen anbieten, sind es bei Betrieben mit einem bis vier Beschäftigten nur sechs Prozent und bei fünf bis 19 Beschäftigten lediglich 14 Prozent.
37. Anders als noch in ihrem ersten Bericht hat die Bundesregierung diesmal auf die Darstellung von Beispielen guter Praxis weitgehend verzichtet und verweist in einer „Infobox“ lediglich in aller Kürze auf bestehende Demografie-Tarifverträge in den Branchen Stahl, Chemie und Nahverkehr.

2.2. Erwerbsminderungsrente und Neujustierung des „Reha-Budgets“

2.2.1. Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten

38. Menschen mit verminderter Erwerbsfähigkeit werden durch zwei Maßnahmen im Rahmen des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes besser abgesichert: Sie werden zum einen so gestellt, als hätten sie mit dem bisherigen durchschnittlichen Entgelt zwei Jahre länger als bisher weitergearbeitet (Ausweitung der sogenannten Zurechnungszeit um zwei Jahre von Alter 60 auf 62, die mit dem individuellen Durchschnittsverdienst bewertet wird). Zudem zählen die letzten vier Jahre vor Eintritt einer Erwerbsminderung bei der Bewertung der Zurechnungszeit nicht, wenn sie den Wert dieser Zurechnungszeit verringern. Entgelteinbußen vor Rentenbeginn, zum Beispiel durch Wegfall von Überstunden, Wechsel in Teilzeit oder längere Krankheit, wirken sich somit nicht mehr negativ auf die Höhe der Erwerbsminderungsrente aus. Diese Verbesserung gilt nur für den Rentenzugang ab 1. Juli 2014.
39. Bereits in seinem Gutachten aus dem Jahr 2012 hat der Sozialbeirat eine Verlängerung der Zurechnungszeit für dringend notwendig erachtet, um der Entwicklung entgegenzuwirken, dass immer mehr Erwerbsminderungsrentner ergänzend auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Ein Teil des Sozialbeirats hielt es für geboten, die damit verbundenen zusätzlichen Ausgaben zur Vermeidung höherer Beitragssätze durch Leistungsbeschränkungen an anderer Stelle gegen zu finanzieren. Ein anderer Teil hielt weitergehende Verbesserungen der gesetzlichen Erwerbsminderungsrente für notwendig, um dem hohen Armutsrisiko dieser Personengruppe zu begegnen.

2.2.2. Anpassung der jährlichen Aufwendungen für Leistungen zur Teilhabe an die demografische Entwicklung (Neujustierung des „Reha-Budgets“)

40. Seit 1997 wurden die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung für Leistungen zur Teilhabe nach jahrelangen zweistelligen Zuwachsraten gedeckelt und die jährliche Festsetzung dieser Ausgaben (sog. Reha-Budget) an die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter der Arbeitnehmer gekoppelt.
41. Die demografische Entwicklung hat in den letzten Jahren zu einem Anstieg der Zahl der Personen im besonders reha-intensiven Alter (45 Jahre bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze) geführt, der sich in den nächsten Jahren weiter fortsetzt. Um eine angemessene Finanzierung der Reha-Leistungen zu gewährleisten, wurde das Reha-Budget nun vom Gesetzgeber an die demografische Entwicklung angepasst. Die beschlossene Einführung einer Demografiekomponente trägt dazu bei, dass der demografisch bedingte vorübergehende finanzielle Mehrbedarf bei der Festsetzung der jährlichen Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe pauschaliert berücksichtigt wird. Die Demografiekomponente ist neben der voraussichtlichen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer als gesonderter Faktor zu berücksichtigen. Die

Maßnahme ist rückwirkend zum 1. Januar 2014 in Kraft getreten. Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz wurde die Demografiekomponente für die Jahre 2014 bis 2050 festgelegt. Eine Überprüfung sieht das Gesetz nicht vor.

42. Der Sozialbeirat hat bereits in seinem Gutachten aus dem Jahr 2011 die Forderung unterstützt, die demografische Entwicklung bei der Anpassung des Reha-Budgets angemessen zu berücksichtigen. Er unterstreicht nun seine Empfehlung, dass im Verlauf der weiteren Entwicklung die neue Anpassungsregelung immer wieder zeitnah daraufhin überprüft wird, ob sie dem jeweiligen Reha-Bedarf noch angemessen Rechnung trägt.

2.3. Flexible Übergänge in den Ruhestand

43. Das geltende Rentenrecht enthält bereits eine Reihe von Regelungen zur Gestaltung eines flexiblen Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand. In großem Umfang in Anspruch genommen wird davon jedoch nur die Möglichkeit, vor der Regelaltersgrenze in Rente gehen zu können. Von der Möglichkeit, den Rentenbeginn auf die Zeit nach der Regelaltersgrenze zu verschieben, haben dagegen im Jahr 2013 nur zwei Prozent der Altersrenten-Neuzugänge Gebrauch gemacht. Noch seltener wurden die beiden übrigen Regelungen zum flexiblen Übergang in Anspruch genommen: Im Rentenzugang 2013 finden sich nur gut 1.600 Renten, die als Teilrente angetreten wurden, und 880 Renten, bei denen sonst fällige Rentenabschläge durch eine zusätzliche Beitragszahlung ausgeglichen bzw. zurückgekauft wurden. Bezogen auf die Gesamtheit der Rentenzugänge waren dies nur knapp 0,3 bzw. gut 0,1 Prozent.
44. Angesichts der Tatsache, dass sowohl die Arbeitswelt als auch die individuellen Versicherungsverläufe immer differenzierter werden, ist eine möglichst weitgehende Flexibilisierung der rentenrechtlichen Regelungen grundsätzlich wünschenswert. Gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und im Hinblick auf eine zufriedenstellende Versorgung der Menschen im Alter sind grundsätzlich alle Maßnahmen zu begrüßen, die zum längeren Verbleib der Beschäftigten in einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit beitragen und dies real auch ermöglichen.
45. Bei der Einräumung individueller Gestaltungsspielräume durch das Rentenrecht sollte im Grundsatz darauf geachtet werden, dass die Regelungen nicht zulasten der übrigen Beitragszahler und der Rentner gehen. Die Gestaltungen flexibler Übergänge sollten sowohl für die betroffenen Beschäftigten als auch für ihre Arbeitgeber finanziell zumutbar sein. Auch sollten sie dem Ziel, eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer zu erreichen, zumindest nicht widersprechen. Damit wird deutlich, dass diese Anliegen in vielen Fällen nicht einfach alle gemeinsam zu erreichen sind.
46. Trotz zum Teil sehr unterschiedlicher Auffassungen zur Gestaltung flexibler Übergänge ist sich der Sozialbeirat dennoch hinsichtlich des gesetzlichen Änderungsbedarfs in einigen Punkten einig:
47. Sinnvoll ist eine Neuregelung der Hinzuverdienstgrenzen bei vorgezogenen Altersrenten. Die bisherigen Regelungen zu Hinzuverdienstgrenzen sind zu kompliziert, weil die Berechnung der Verdienstgrenzen in der Regel die Inanspruchnahme der Beratung eines Rentenversicherungsträgers erfordert. Sie erschweren zudem unnötig die Möglichkeit, bei Bezug einer vorgezogenen Altersrente erwerbstätig zu sein. Da vorgezogene Renten – von der Altersrente für besonders langjährig Versicherte und der Altersrente für Schwerbehinderte abgesehen – mit Abschlägen verbunden sind, können die Hinzuverdienstgrenzen mindestens deutlich angehoben und die Systematik ihrer Berechnung vereinfacht werden. Dies würde auch dazu beitragen, Kombinationen von Teilzeitarbeit und Teilrente zu erleichtern, etwa so, wie dies bereits in der letzten Legislaturperiode mit dem Vorschlag eines Kombi-Rentenmodells vorgesehen war.
48. Zur weiteren Erleichterung von Teilzeit-/Teilrentenmodellen könnte zudem ermöglicht werden, Teilrenten in mehr als nur drei Stufen (bislang: ein Drittel, die Hälfte oder zwei Drittel der Vollrente) beziehen zu können. In Betracht käme z. B. eine Staffelung von 20 bis 80 Prozent der Vollrente in 10 Prozent-Stufen, um den Nachjustierungsaufwand zu begrenzen. Dies würde die passgenaue Ausgestaltung von Teilrentenmodellen erleichtern.
49. Wie die Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt, hat die Zahl der Erwerbstätigen jenseits der Regelaltersgrenze – wenn auch von niedrigem Niveau aus – deutlich zugenommen, und ein weiterer Anstieg erscheint wahrscheinlich. Der Sozialbeirat sieht jedoch keinen Bedarf, hierfür zusätzliche gesetzliche Anreize im Rentenrecht zu schaffen. Es gelten schon heute attraktive rentenrechtliche Bedingungen für diejenigen, die über die Regelaltersgrenze hinaus arbeiten wollen. Sofern sie – wie in der Regel der Fall – bereits

Rente beziehen, müssen sie keine Renten- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge zahlen, haben also einen höheren Nettoverdienst als sonstige Beschäftigte. Hinzuverdienstgrenzen haben sie nicht zu beachten, weil diese nur vor der Regelaltersgrenze gelten. Im Übrigen steht es Beschäftigten, die über die Regelaltersgrenze hinaus arbeiten wollen, aber auch offen, den Rentenbeginn aufzuschieben und weiter zusammen mit ihrem Arbeitgeber in die Rentenversicherung einzuzahlen und damit zusätzliche Rentenansprüche zu erwerben. Darüber hinaus erhalten sie für jeden Monat, um den sie ihren Rentenbeginn aufschieben, eine um 0,5 Prozent höhere Monatsrente.

50. In der aktuellen Diskussion wird in Frage gestellt, dass für Entgelte aus einer Beschäftigung neben dem Bezug einer Vollrente Arbeitgeberbeiträge entrichtet werden müssen, ohne dass daraus Anwartschaften entstehen. Gefordert wird daher, auf Arbeitgeberbeiträge bei der Beschäftigung von Rentnern ganz zu verzichten, um den Arbeitgebern verstärkte Anreize für die Beschäftigung von Rentnern zu setzen.
51. Der Sozialbeirat kann die Kritik an den sogenannten isolierten Arbeitgeberbeiträgen nachvollziehen, vor allem weil sie einen Verstoß gegen das rentenrechtliche Äquivalenzprinzip bedeuten, nachdem Beiträge und Leistungsansprüche miteinander korrelieren sollten. Auf der anderen Seite gibt er zu bedenken, dass die gesetzgeberische Intention, dass die Beschäftigung von Rentnern für Arbeitgeber keine Kostenvorteile bedeuten sollte, nach wie vor trägt. Zudem ist es fraglich, ob der Umfang der Beschäftigung von Rentnern – unabhängig davon, wer die wirtschaftliche Last des Arbeitgeberbeitrags trägt – nennenswert durch den Wegfall des isolierten Arbeitgeberbeitrags zunehmen würde. Im Übrigen sind die Finanzwirkungen eines Wegfalls des isolierten Arbeitgeberbeitrags zu berücksichtigen. Würde er ersatzlos und vollständig gestrichen, gingen der Rentenversicherung rund 800 Mio. Euro Beitragseinnahmen verloren, die von den übrigen Versicherten und ihren Arbeitgebern zu finanzieren wären. Die gleichen finanziellen Auswirkungen träten im Ergebnis ein, wenn der isolierte Arbeitgeberbeitrag – wie gleichfalls diskutiert – leistungswirksam würde, wobei es in diesem Fall über den Nachhaltigkeitsfaktor sogar noch zu einer zusätzlichen, wenn auch geringen Rentenniveausenkung käme. In der Abwägung der Argumente ist auch die Beibehaltung des Status quo vertretbar.

IV. Zur Einflussnahme der europäischen Wirtschafts- und Finanzpolitik auf das deutsche Alterssicherungssystem

52. In den letzten Jahren ist auf der EU-Ebene zunehmend die Absicht erkennbar geworden, die nach wie vor in den Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten fallenden Rentensysteme zentral gestalten zu wollen. Das zeigte sich beispielsweise 2010, als die Europäische Kommission ihr Grünbuch mit dem Titel „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ veröffentlichte. Diese Tendenz setzte sich zwei Jahre später mit dem EU-Weißbuch „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“ fort, in dessen Mittelpunkt unter anderem bereits die Forderungen nach einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Lebensarbeitszeit und Ruhestand sowie nach einem Ausbau der betrieblichen und privaten Altersvorsorge standen.
53. Insbesondere in der Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise haben sich die Tendenzen verstärkt, mit denen von Seiten der EU – durch Maßnahmen außerhalb der Alterssicherung – Einfluss auf die nationalen Alterssicherungssysteme genommen wird. So wurden durch den Fiskalpakt („Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“), der zum 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist, die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre jährliche strukturelle Neuverschuldung grundsätzlich auf höchstens 0,5 Prozent der Wirtschaftsleistung zu begrenzen (Konjunktur- und Einmaleffekte werden bei dieser Betrachtung ausgeklammert). Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten die neue Haushaltsregel in ihrer nationalen Rechtsordnung möglichst hochrangig zu verankern, um ihr einen hohen Grad an rechtlicher Verbindlichkeit zu geben.
54. Das neue europäische Regelwerk, das auf verstärkte Haushaltsdisziplin und ausgeglichene öffentliche Finanzen abzielt, verändert die Rahmenbedingungen der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik. So fließen z. B. die vom Wirtschaftspolitischen Ausschuss (WPA) koordinierten Langfristprognosen zur finanziellen Tragfähigkeit der einzelnen nationalen Sozialsysteme in die Festsetzung der mittelfristigen Haushaltsziele und damit des Neuverschuldungsspielraums für die Nationalstaaten mit ein. Die fiskalischen Zwänge, die daraus resultieren können, strahlen u.a. auch auf die Gestaltungsoptionen der Alterssicherungspolitik der Mitgliedstaaten aus.

55. Auch im Rahmen des 2011 erstmals umgesetzten Europäischen Semesters, mit dem die wirtschafts-, finanz- und beschäftigungspolitische Koordinierung innerhalb Europas gestärkt werden soll, ist die Tendenz, Einfluss auf die nationalen Alterssicherungssysteme auszuüben, erkennbar geworden. Die vom Rat der Europäischen Union am 8. Juli 2014 angenommenen länderspezifischen Empfehlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten enthalten erstmals – nachdem in den Vorjahren bereits andere Mitgliedstaaten betroffen waren – nun auch für Deutschland Vorschläge für das deutsche Alterssicherungssystem im Allgemeinen und die gesetzliche Rentenversicherung im Besonderen. Die Kommission empfiehlt Deutschland, neue versicherungsfremde Leistungen – wie die „Mütterrente“ – über Steuern zu finanzieren, Anreize für einen späteren Renteneintritt zu setzen sowie in der zweiten und dritten Säule des Alterssicherungssystems einen höheren Verbreitungsgrad anzustreben. Durch dieses Maßnahmenbündel soll – so der Rat der Europäischen Union – die „Tragfähigkeit des öffentlichen Rentensystems“ sichergestellt werden.
56. Angesichts der demografischen Herausforderungen und der großen fiskalischen Bedeutung von Rentensystemen ist das große Interesse der Kommission an den öffentlichen Rentensystemen grundsätzlich nachvollziehbar. Immerhin zählen Rentenzahlungen zu den größten öffentlichen Ausgabepositionen überhaupt. In Deutschland lagen die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2013 bei insgesamt rund 260 Mrd. Euro. Zum Vergleich: Der Bundeshaushalt hatte im vergangenen Jahr nach Abzug der Bundeszuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung ein Volumen von 245 Mrd. Euro.
57. Dennoch spricht viel dafür, die konkrete Ausgestaltung der nationalen Alterssicherungssysteme weiter allein den Mitgliedstaaten zu überlassen. Auch wenn sich die demografischen Problemlagen in den Mitgliedstaaten ähneln, werden sich diese in den nationalen Alterssicherungssystemen – je nach Gewichtung der verschiedenen Säulen und ihrer konkreten Ausgestaltungen sowie mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Einbettung der Systeme – sehr unterschiedlich auswirken und dementsprechend auch unterschiedlichen Anpassungsbedarf hervorrufen. Zudem sollte es – auch aus Gründen der Subsidiarität – den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, wie und mit welchen Prioritäten sie einem bestehenden finanziellen Konsolidierungsbedarf oder Angemessenheitsfragen der Leistungsseite Rechnung tragen und wie sie die Finanzierung regeln. Dies gilt auch deswegen, weil die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge und -versorgung in den einzelnen Mitgliedsländern sehr unterschiedlich geregelt und entwickelt sind und Weiterentwicklungen differenziert erfolgen. Im Übrigen gilt, dass von Umlagesystemen durch den Verzicht auf Kapitaldeckung grundsätzlich keine regulierungswürdigen finanzmarktrelevanten Risiken ausgehen.
58. Soweit sich die Europäische Kommission mit den nationalen Alterssicherungssystemen befassen will, bietet dafür weiterhin die Offene Methode der Koordinierung (OMK) grundsätzlich den geeigneten Rahmen. Deren Potenziale sind allerdings bislang noch nicht ausreichend genutzt worden. Die OMK sollte stärker vom internationalen Austausch in der Sache geprägt sein als von den derzeitigen national ausgerichteten Berichtspflichten.
59. Ob und inwieweit die beschriebenen Maßnahmen auf europäischer Ebene Einfluss auf die nationalen Alterssicherungssysteme haben, lässt sich aktuell noch nicht abschließend beurteilen. Zwar haben in den letzten Jahren in einigen Mitgliedstaaten tatsächlich die von der Europäischen Kommission befürworteten Veränderungen in den Alterssicherungssystemen stattgefunden. Inwieweit dafür die Kommissionsempfehlungen ursächlich waren, ist jedoch offen. Gegen einen maßgeblichen Einfluss könnte sprechen, dass die EU-Mitgliedstaaten – worauf das Europäische Parlament kürzlich hingewiesen hat – bislang nur etwa 10 Prozent der Empfehlungen aus dem Europäischen Semester umgesetzt haben (vgl. Economic Governance Support Unit (EGOV), Country Specific Recommendations (CSRs) for 2013 and 2014 – A comparison and an overview of implementation, June 2014).
60. Der Sozialbeirat hält es dennoch für angezeigt, die möglicherweise verstärkte Einflussnahme der europäischen Ebene auf die nationalen Alterssicherungssysteme intensiv zu beobachten und ihre Instrumente und möglichen Auswirkungen auf die nationalen Rentenpolitiken genau zu analysieren. Da es letztlich um politische Entscheidungen geht, sollte die Diskussion dieser Fragen intensiviert werden.

Berlin, 28. November 2014

Gert G. Wagner
Vorsitzender

