

Gutachten des Sozialbeirats
zum
Rentenversicherungsbericht 2006

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkungen.....	3
II. Wirtschaftliche Entwicklung 2006.....	3
III. Urteil des Bundessozialgerichtes über Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten	5
IV. Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre	7
V. Auswirkungen der Anhebung der Regelaltersgrenze auf die Rentenanpassung in der gesetzlichen Rentenversicherung	9
VI. Auswirkungen der Anhebung der Regelaltersgrenze auf die Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung	11
VII. Altersrente für besonders langjährig Versicherte	14
VIII. Beibehaltung des Renteneintrittsalters mit Abschlägen für langjährig Versicherte	16
IX. Anhebung des Referenzalters bei Renten mit verminderter Erwerbsfähigkeit.....	17
X. Modifikation der Schutzklausel.....	17
XI. Anhebung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung auf 19,9 Prozent ab dem 1. Januar 2007	19
XII. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2010	19
XIII. Stellungnahme zu den 15-jährigen Vorausberechnungen bis 2020.....	22

I. Vorbemerkungen

1. Der Sozialbeirat nimmt – entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag (§ 155 SGB VI) – Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2006 der Bundesregierung. Diese Stellungnahme befasst sich zunächst mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Jahres 2006 sowie den im Rentenversicherungsbericht 2006 behandelten rentenpolitischen Maßnahmen. Danach werden die Ausführungen des Rentenversicherungsberichts 2006 begutachtet, die sich auf die zukünftige Entwicklung beziehen, d.h. die mittelfristigen Vorausberechnungen und die Modellrechnungen für den kommenden 15-Jahres-Zeitraum.
2. Dem Sozialbeirat standen für seine Beratungen die Berechnungsergebnisse und zusätzliche Informationen über die zugrunde liegenden Annahmen des Rentenversicherungsberichts 2006 sowie der Textteil des Berichts zur Verfügung. Für die Bewertung der Anhebung der Regelaltersgrenze und der Konzeption der modifizierten Schutzklausel hat der Sozialbeirat auf den Referentenentwurf des Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) und bezüglich der für 2007 geplanten Beitragssatzerhöhung auf die vom Kabinett am 2. November 2006 gebilligte Formulierungshilfe zum Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007 zurückgegriffen. Weiterhin konnte sich der Sozialbeirat auf ergänzende Erläuterungen und Informationen von Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales stützen.

II. Wirtschaftliche Entwicklung 2006

3. Die deutsche Volkswirtschaft befindet sich im Jahr 2006 in einem kräftigen Aufschwung. Nach der Prognose des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) steigt die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 0,9 Prozent in 2005 auf 2,4 Prozent im Jahr 2006. Entgegen den vergangenen Jahren wurde der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts nicht nur von den Exporten, sondern auch von einer gestärkten Binnenkonjunktur getragen. Hierbei war der Wachstumsbeitrag der Binnennachfrage erstmals wieder höher als der – immer noch steigende – Außenhandelsbeitrag, der in den letzten Jahren die Konjunktur gestützt hat. Im Vergleich zu 2005 nahm der reale Außenhandelsbeitrag nochmals um 0,6 Prozent zu. Der Anstieg der Inlandsnachfrage wird vom Wachstum der Anlageinvestitionen (4,4 Prozent) und dem Anstieg der Konsumausgaben (0,9 Prozent) getragen, wobei die privaten und die staatlichen Konsumausgaben um jeweils 0,9 Prozent zugenommen haben. Dieser nennenswerte Anstieg bei den privaten Konsumausgaben seit dem Jahr 2002 dürfte zumindest teilweise auf vorgezogene Käufe aufgrund der im Jahr 2007 anstehenden Umsatzsteuererhöhung zurückzuführen sein. Bei den Bauinvestitionen scheint der seit 1999 andauern-

de Rückgang beendet zu sein. Sie stiegen um 2,5 Prozent und profitierten dabei von vorgezogenen Investitionen im Wohnungsbau.

4. Die verbesserte Wirtschaftslage hat sich auch auf dem Arbeitsmarkt niedergeschlagen. Dort hat sich die Lage entspannt. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit betrug die Arbeitslosenquote im Oktober 2006 bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen 9,8 Prozent, nach 11,0 Prozent im Oktober des vergangenen Jahres. Absolut betrachtet hat sich die Zahl der Arbeitslosen in diesem Zeitraum um rund 470.500 Personen auf rund 4.084.500 verringert.

5. Der konjunkturelle Aufschwung hat sich auch positiv auf die Anzahl der Erwerbstätigen ausgewirkt. Sie nahm im Vergleich zum Vorjahr leicht zu. Besonders erfreulich ist, dass der Rückgang bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in diesem Jahr gestoppt werden konnte. Erstmals seit mehreren Jahren konnte wieder ein Zuwachs festgestellt werden. Nach dem kontinuierlichen Rückgang erreichte die saisonbereinigte Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Februar 2006 mit rund 25,8 Millionen Personen ihren niedrigsten Stand. Seit Jahresbeginn stieg diese Zahl dann um eine knappe dreiviertel Million auf rund 26,6 Millionen im August 2006 an. Dies sind 1,0 Prozent mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte als im entsprechenden Monat des Vorjahres.

6. In den vergangenen Jahren waren deutliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Ländern bei der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgetreten. Während in den alten Ländern im Jahr 2005 "nur" ein Rückgang von einem Prozent zu verzeichnen war, nahm die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in den neuen Ländern um etwa drei Prozent ab. Die aktuellen Daten deuten darauf hin, dass sich der Konjunkturaufschwung auch auf den Arbeitsmarkt der neuen Länder positiv auswirkt. Die alten wie auch die neuen Länder profitieren im gleichen Maße von der Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

7. Der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung schlägt sich auch positiv auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung nieder. Allerdings können die Auswirkungen nicht exakt bestimmt werden, da der Anstieg der Pflichtbeiträge auf mehrere Ursachen zurückzuführen ist: Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Löhne und Gehälter sowie die zusätzlichen Einnahmen, die sich aus der Vorverlegung der Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrags ergeben haben. Insgesamt überstiegen die Einnahmen aus Pflichtbeiträgen der ersten zehn Monate des Jahres 2006 diejenigen der ersten zehn Monate des Vorjahres um rund 11,5 Milliarden Euro. Diese Mehreinnahmen beruhen in erster Linie auf dem Vorziehen der Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrags. Ein unterjähriger Vergleich mit dem Vorjahr ist mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. So beziehen sich beispielsweise die im Oktober 2006 eingegangenen Beiträge auf die Löhne und Gehälter des gleichen Monats. Im Oktober 2005 beruhen die ver-

einnahmten Beiträge dagegen noch überwiegend auf den versicherungspflichtigen Entgelten des Vormonats. Insgesamt wird der Finanzeffekt des Vorziehens im Jahr 2006 auf rund 10,5 Milliarden Euro beziffert. Im Jahr 2006 werden sich die Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung seitens der Bundesagentur für Arbeit gegenüber dem Jahr 2005 um rund 0,8 Milliarden Euro vermindern. Unter Berücksichtigung der weiteren Beitragsarten werden die gesamten Beitragseinnahmen im Jahr 2006 gegenüber dem Jahr 2005 um rund 10 Milliarden Euro ansteigen.

III. Urteil des Bundessozialgerichtes über Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten

8. Der Gesetzgeber hat die Berufsunfähigkeitsrente abgeschafft und die Erwerbsunfähigkeitsrente zu einer zweistufigen Erwerbsminderungsrente umgewandelt. Dies waren zentrale Elemente des Gesetzes zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, welches im Jahr 2000 verabschiedet wurde. Durch die Neuregelung erhalten Personen, die nur noch weniger als drei Stunden pro Tag arbeiten können, einen Anspruch auf eine volle Erwerbsminderungsrente. Eine halbe Erwerbsminderungsrente können Personen beantragen, die noch zwischen drei und unter sechs Stunden pro Tag einer Arbeit nachgehen können. Die arbeitsmarktbedingten Erwerbsminderungsrenten (so genannte konkrete Betrachtungsweise) wurden wegen der ungünstigen Arbeitsmarktsituation für diesen Personenkreis beibehalten. Dies bedeutet, dass ein teilweise Erwerbsgeminderter die volle Erwerbsminderungsrente erhält, wenn der Versicherte auf dem Arbeitsmarkt keinen Arbeitsplatz finden kann. Zum Ausgleich für die Übernahme dieses Arbeitsmarktrisikos erstattet die Bundesagentur für Arbeit für die Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs der gesetzlichen Rentenversicherung pauschal die Hälfte ihrer Aufwendungen für diese Erwerbsminderungsrenten und den darauf entfallenden Beitrag zur Krankenversicherung der Rentner.

9. Ein abschlagsfreier Zugang zur Erwerbsminderungsrente ist ab dem vollendeten 63. Lebensjahr möglich. Bezieht ein Versicherter vor Vollendung des 63. Lebensjahres eine Erwerbsminderungsrente, so muss er für jeden Monat einen Abschlag in Höhe von 0,3 Prozent in Kauf nehmen. Um sicherzustellen, dass der Abschlag nicht mehr als 10,8 Prozent beträgt, ist bei der Berechnung des Abschlags als untere Altersgrenze das 60. Lebensjahr bestimmt worden. Mit den Abschlägen sollen mögliche Ausweichreaktionen aufgrund der generellen Einführung der Abschläge bei Frühverrentung eingedämmt werden. Der Gesetzgeber sieht ohne Abschläge für Erwerbsgeminderte eine Ausweichmöglichkeit im Hinblick auf die Abschläge bei vorzeitiger Inanspruchnahme von Altersrenten und hat aus diesem Grund ebenfalls Abschläge für Erwerbsminderungsrenten eingeführt. Mit den Abschlägen bei der Festlegung der Leistungshöhe für Erwerbsgeminderte wird einer möglichen Umgehungsabsicht im Zeitraum zwischen dem vollendeten 60. und 63. Lebensjahr vorgebeugt.

10. Jüngere Bezieher einer Erwerbsminderungsrente müssen zwar ebenfalls den Abschlag von 10,8 Prozent in Kauf nehmen, dieser wird in der Regel aber aufgrund der gleichzeitig mit der Einführung der Abschläge wirksam gewordenen Ausdehnung der Zurechnungszeit weitgehend kompensiert. Als Zurechnungszeit gilt nun die volle Zeitspanne zwischen dem Eintritt der Erwerbsminderung und der Vollendung des 60. Lebensjahres. Bei der Bestimmung der Rentenhöhe wird unterstellt, dass der Betroffene bis zur Vollendung seines 60. Lebensjahres weiter beitragspflichtig berufstätig geblieben wäre und dabei ein Entgelt bezogen hätte, das dem Durchschnitt seines bis dahin erzielten versicherungspflichtigen Einkommens entspricht. Vor der Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit wurden die Jahre zwischen dem vollendeten 55. und dem 60. Lebensjahr dagegen nur zu einem Drittel berücksichtigt. Für Versicherte, die vor dem vollendeten 60. Lebensjahr eine Erwerbsminderungsrente beziehen, sind also die Abschläge durch die gleichzeitige Verlängerung der Zurechnungszeit überwiegend ausgeglichen worden.

11. Der 4. Senat des Bundessozialgerichts hat am 16. Mai 2006 über eine Revision entschieden, bei der es um die Frage ging, ob ein Rentenabschlag auch bei Versicherten vorzunehmen ist, die Anspruch auf eine Rente wegen Erwerbsminderung haben und noch nicht 60 Jahre alt sind. Im zu beurteilenden Fall bezog die im August 1960 geborene Klägerin ab März 2003 eine befristete Rente wegen voller Erwerbsminderung, die die Deutsche Rentenversicherung Bund – unter Beachtung von Übergangsregelungen – mit einem Abschlag von 8,1 % versehen hatte. Der 4. Senat hat in diesem Fall entschieden, dass der Klägerin eine abschlagsfreie Rente zu zahlen sei. Das Bundessozialgericht führt an, dass bei jüngeren Erwerbsgeminderten unter 60 Jahren kein Ausweichen unterstellt werden könne. Nach Auffassung des Gerichts seien weder im Gesetz noch in dessen Entstehungsgeschichte Grundlagen dafür zu finden, dass Erwerbsminderungsrenten für Bezugszeiten vor Vollendung des 60. Lebensjahres mit Abschlägen versehen sein sollten.

12. Der Sozialbeirat ist der Auffassung, dass sich sowohl aus dem Gesetz als auch aus dessen Begründung ergibt, dass die Höhe der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit an die Höhe der vorzeitig in Anspruch genommenen Altersrenten an schwerbehinderte Menschen angeglichen werden sollte. Die Absicht des Gesetzgebers, die Höhe der Erwerbsminderungsrenten an die Höhe der vorzeitig in Anspruch genommenen Altersrenten an schwerbehinderte Menschen durch Abschläge auch bei Bezug einer Erwerbsminderungsrente vor dem vollendeten 60. Lebensjahr anzugleichen, manifestiert sich neben der Regelung über die Abschläge selbst auch in der gleichzeitig vorgenommenen Ausweitung der Zurechnungszeit. Dass die Zurechnungszeit bis zum vollendeten 60. Lebensjahr erhöht wurde, dient nach der Begründung des Gesetzentwurfs gerade dazu, bei jüngeren Versicherten die Auswirkungen der Abschläge abzumildern. Auch werden in der Gesetzesbegründung die konkreten Auswirkungen der Ab-

schläge auf die Rentenhöhe bei Personen dargestellt, die einen Rentenfall der verminderten Erwerbsfähigkeit vor Vollendung des 60. Lebensjahres haben.

13. Nach Meinung des Sozialbeirats wird im Urteil des BSG vom 16. Mai 2006 eine völlig neue und der Intention des Gesetzes entgegenlaufende Sichtweise formuliert. Vor diesem Hintergrund unterstützt der Sozialbeirat die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung, dem Urteil, über den entschiedenen Einzelfall hinaus, keine allgemein gültige Bedeutung beizumessen.

IV. Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre

14. Auf der Grundlage des Koalitionsvertrags vom 18. November 2005 hat die Koalitionsarbeitsgruppe zur Umsetzung der Maßnahmen in der Alterssicherung am 23. Oktober 2006 Vereinbarungen und Vorentscheidungen zu dem Bereich "Rente ab 67" und den Folgeänderungen getroffen. Ein Referentenentwurf des Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz), der die Beschlüsse der Koalitionsarbeitsgruppe umsetzt, ist mittlerweile vorgelegt worden. Der Gesetzentwurf soll am 29. November 2006 im Kabinett verabschiedet und noch im Jahr 2006 im Deutschen Bundestag beraten werden.

15. Im Referentenentwurf des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes wird die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters um zwei Jahre mit einer Reihe von Ausnahmen versehen. Hier sind insbesondere die neue Möglichkeit eines abschlagsfreien Renteneintritts mit 65 Jahren beim Vorliegen von 45 Jahren an Pflichtbeiträgen aus Beschäftigung, selbständiger Tätigkeit und Pflege sowie Zeiten der Kindererziehung bis zum vollendeten 10. Lebensjahr des Kindes sowie die Beibehaltung der abschlagsfreien Altersgrenze bei verminderter Erwerbsfähigkeit bei 35 beziehungsweise 40 Jahren mit solchen Zeiten zu nennen.

16. Gemäß dem Referentenentwurf soll ab 2012 das Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2029 schrittweise auf 67 Jahre angehoben werden. Die Anhebung erfolgt in den ersten zwölf Jahren – von 2012 bis 2023 – um einen Monat pro Geburtsjahrgang. Im Jahr 2023 liegt die Regelaltersgrenze somit bei 66 Jahren. Im Zeitraum von 2024 bis 2029 soll die Regelaltersgrenze um zwei Monate pro Geburtsjahrgang steigen, bis im Jahr 2029 die Regelaltersgrenze von 67 Jahren erreicht ist. Somit werden die Versicherten ab dem Jahrgang 1964 erst mit 67 Jahren abschlagsfrei in die Altersrente gehen können.

17. Die Auswirkungen der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung sind nicht exakt zu quantifizieren. Der spätere Rentenzugang führt zu Minderausgaben. Dazu werden der gesetzlichen Rentenversicherung – im Vergleich zum Status quo – Mehreinnahmen durch die Verlängerung der Erwerbsphase zufließen.

Diesen stehen allerdings langfristig höhere Rentenansprüche der Versicherten aufgrund der längeren Erwerbstätigkeit gegenüber. Für eine genaue Berechnung ist eine langfristige Projektion der Rentenzugänge und des Rentenbestandes erforderlich, die allerdings entscheidend von der zukünftigen Arbeitsmarktsituation sowie dem Verhalten der Arbeitgeber und der Versicherten beeinflusst werden. Die Anhebung der Altersgrenze dürfte den Beitragssatzanstieg bis zum Jahr 2030 – unter Berücksichtigung dieser Ausnahmeregelung, nach der ein Versicherter nach 45 Beitragsjahren weiterhin mit 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen kann – um etwa 0,5 Prozentpunkte vermindern.

18. Eine arbeitsmarktpolitische Flankierung der Erhöhung der Regelaltersgrenze ist im Koalitionsvertrag festgeschrieben worden und wird derzeit schon von der Bundesregierung mit verschiedenen Maßnahmen umgesetzt. So zielt beispielsweise die im September 2006 im Bundeskabinett beschlossene „Initiative 50plus“ mit ausgewählten Fördermaßnahmen auf einen umfassenden Bewusstseins- und Einstellungswandel in der Gesellschaft. Hierbei geht es auch um den Abbau von Vorurteilen hinsichtlich Qualifikation, Leistungsbereitschaft und -fähigkeit älterer Menschen. Mit den Initiativen „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ und „30.000 Zusatzjobs für Ältere ab 58 Jahren“ wurden zudem spezielle Programme aufgelegt, mit denen ältere Langzeitarbeitslose wieder ins Berufsleben eingegliedert werden sollen.

19. Zumindest ein Teil der Versicherten wird langfristig von der Anhebung des Renteneintrittsalters finanziell profitieren. Durch die Erhöhung der Regelaltersgrenze wird zum einen der Beitragssatzanstieg gedämpft und zum anderen steigen für länger arbeitende Versicherte die Rentenansprüche. Die höheren Ansprüche resultieren einerseits daraus, dass die Versicherten wegen der längeren Lebensarbeitszeit zusätzliche Entgeltpunkte erwerben; andererseits fällt durch die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters das zahlenmäßige Verhältnis der Rentner zu den Erwerbstätigen vergleichsweise günstiger aus. Hierdurch ergibt sich – unter sonst gleichen Bedingungen – über den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel eine höhere Anpassung des aktuellen Rentenwerts. Verstärkt wird dieser Effekt dadurch, dass in Folge der Anhebung der Altersgrenzen der Beitragssatz niedriger und damit die Rentenanpassung höher ausfällt. Insofern ist die Aussage unzutreffend, die Erhöhung der Regelaltersgrenze um zwei Jahre käme einer allgemeinen Rentenkürzung um 7,2 Prozentpunkte gleich. Allerdings bedeutet für einen Teil der Versicherten, die nicht länger arbeiten können, die Anhebung der Altersgrenze finanzielle Einbußen.

20. Die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters um zwei Jahre auf 67 ist eine Antwort auf die steigende Lebenserwartung und die dadurch bedingte längere Rentenbezugsdauer. Diese hat sich in den vergangenen 40 Jahren durchschnittlich um rund sieben Jahre auf mittlerweile 17 Jahre erhöht. Die Anhebung der Regelaltersgrenze ist daher eine wichtige Maß-

nahme, um die gesetzlich vorgegebenen Beitragssatz- und Niveausicherungsziele bis zu den Jahren 2020 und 2030 zu erreichen.

21. Die fernere Lebenserwartung der 65-Jährigen steigt im Zeitraum von 2010 bis 2030 um weitere zwei Jahre, so dass sich die durchschnittliche Rentenbezugsdauer durch die Anhebung der Altersgrenze nicht verändern wird. Daher ist die Auffassung unzutreffend, dass den Rentnern, die ab 2029 in Altersrente gehen, durch die Verringerung der Rentenbezugsdauer um zwei Jahre etwas "weggenommen" wird.

22. Nach Ansicht des Sozialbeirats sollte die Anhebung des Renteneintrittsalters allerdings intensiver als bisher durch die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, Maßnahmen zur Weiterbildung sowie zur gesundheitlichen Prävention und Rehabilitation flankiert werden, damit die Erwerbstätigenquote der älteren Beschäftigten steigt. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass die Erhöhung des Renteneintrittsalters zu einer "versteckten Rentenkürzung" führt. Dies ist aufgrund der zur Zeit nicht zufriedenstellenden niedrigen Erwerbstätigenquote Älterer dringend geboten.

V. Auswirkungen der Anhebung der Regelaltersgrenze auf die Rentenanpassung in der gesetzlichen Rentenversicherung

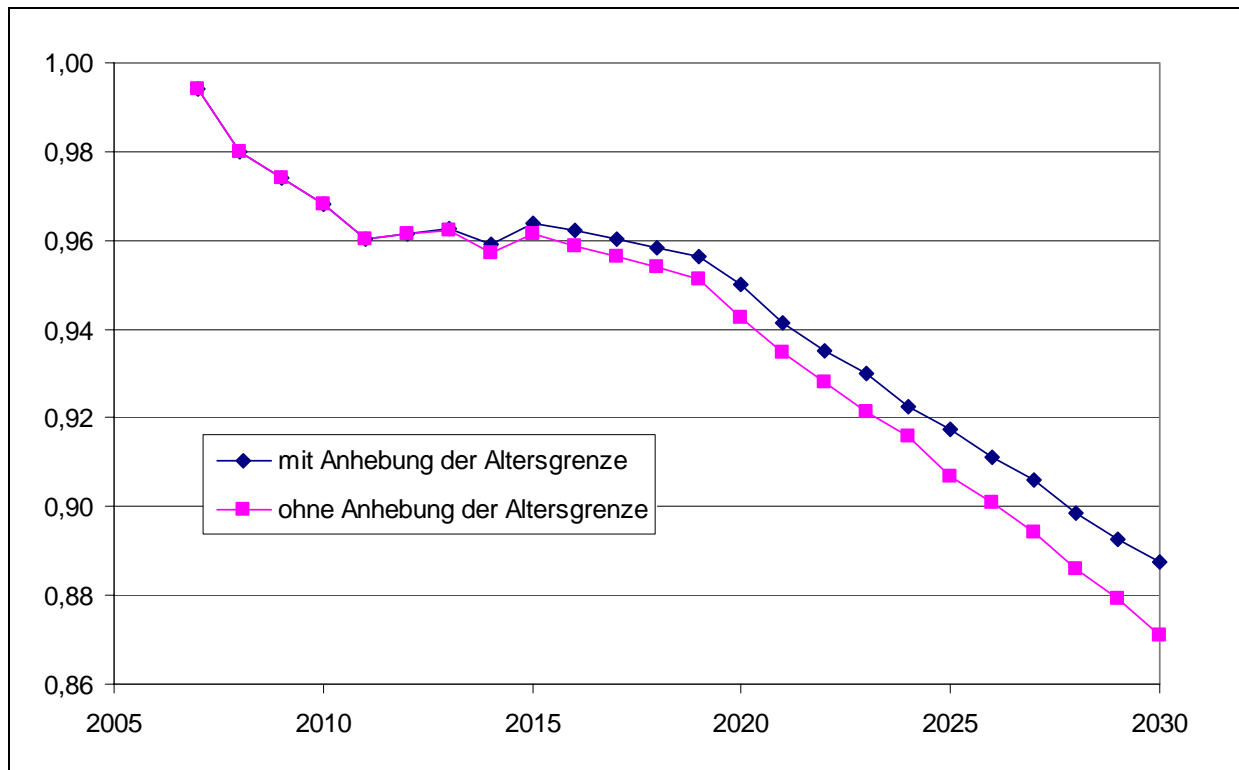
23. Die Altersgrenze für einen abschlagsfreien Rentenzugang wird bis zum Jahr 2029 schrittweise von 65 auf 67 Jahre angehoben. Durch die Anhebung der Altersgrenze wird unter Berücksichtigung der Ausnahmeregelungen der Beitragssatzanstieg in der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2030 voraussichtlich um 0,5 Prozentpunkte gedämpft werden. In Folge eines späteren Rentenzugangs bzw. der höheren Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug fallen die Rentenausgaben insgesamt geringer aus, so dass ein niedrigerer Beitragssatz zur Finanzierung ausreicht.

24. Die Anhebung der Altersgrenze führt bei entsprechenden Lohnentwicklungen darüber hinaus zu höheren Rentenanpassungen, da die beiden Dämpfungsfaktoren – Beitragssatzveränderung und Nachhaltigkeitsfaktor – in der Rentenanpassungsformel eine geringere Wirkung entfalten. Die Absenkung des Sicherungsniveau vor Steuern ist daher im Jahr 2030 um rund 0,6 Prozentpunkte geringer. Da die Anhebung der Altersgrenze den Beitragssatzanstieg bremst, wird die Rentenanpassung entsprechend weniger stark gedämpft. Insgesamt fallen deshalb die Rentenanpassungen bis zum Jahr 2030 um insgesamt knapp 0,9 Prozentpunkte höher aus.

25. Auch der Nachhaltigkeitsfaktor entfaltet eine weniger stark dämpfende Wirkung aufgrund der Anhebung der Altersgrenze. Durch ihn werden Veränderungen in der Relation von Äquivalenzrentnern zu Äquivalenzbeitragszahlern – multipliziert mit dem Faktor 0,25 – auf die Renten-

anpassung übertragen.¹ Die Anhebung der Altersgrenze wirkt hier über eine geringere Anzahl der Äquivalenzrentner oder über eine höhere Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler: Wird der Rentenzugang aufgeschoben und werden bis dahin weitere Beiträge geleistet, so sinkt zwar die Zahl der Rentner, doch steigt die Durchschnittsrente, so dass sich die Anzahl der Äquivalenzrentner letztlich kaum verändern wird. Das Verhältnis von Äquivalenzrentnern zu Äquivalenzbeitragszahlern würde jedoch sinken, weil die Zahl der Beitragszahler zunimmt. Wird dagegen weiterhin bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres in Rente gegangen, so ändert sich die Zahl der Beitragszahler zwar ebenfalls nicht. Doch sinkt in diesem Fall aufgrund der dann fälligen Abschläge die Zahl der Äquivalenzrentner. Erst wenn alle Renten im Rentenbestand auf Basis der neuen Regelung zugegangen sind (stationärer Zustand), können sich die jeweiligen Effekte voll auswirken.

Schaubild 1: Faktor der kombinierten Wirkung aus Beitragssatzveränderung, Riester-Treppe und Nachhaltigkeitsfaktor auf die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts bis zum Jahr 2030 (Basis: Rentenanpassung 2007 vor Wirkung der Dämpfungsfaktoren)



26. Bis zum Jahr 2030 wird die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors in Folge dieser Zusammenhänge um gut 1,1 Prozentpunkte verringert. Die dämpfende Wirkung von Nachhaltigkeitsfaktor und Beitragssatzveränderung wird durch die Anhebung der Altersgrenzen zusammengenommen um knapp 2,0 Prozentpunkte geschmälert: Der aktuelle Rentenwert wird aufgrund der Anhebung der Altersgrenze bis zum Jahr 2030 um 2,0 Prozent stärker angepasst. Diese positi-

¹ Um Verzerrungen bei der Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors z.B. durch die Ausweitung von Teilzeitarbeit zu vermeiden, werden Beitragszahler- und Rentneranzahl auf Äquivalenzgrößen normiert (Anzahl von Durchschnittsverdienern bzw. Anzahl von Standardrentnern).

ve Wirkung resultiert zu gut der Hälfte aus dem Nachhaltigkeitsfaktor und zu knapp der Hälfte aus der Beitragssatzveränderung.

27. Im Ergebnis beschränkt sich die positive Finanzwirkung der Anhebung der Altersgrenze aufgrund der Rückkopplung über die Rentenanpassungsformel nicht ausschließlich auf den Beitragssatz, sondern führt auch zu einer verringerten Absenkung des Rentenniveaus. Die Niveauwirkung ist nicht nur rechnerisches Ergebnis der Rentenanpassungsformel, sondern folgt der Zielrichtung der Dämpfungsfaktoren. Die Belastung der Beschäftigten durch höhere Rentenbeiträge soll auch auf die Rentner übertragen werden. Steigt der Beitragssatz weniger stark an, wird die Dämpfung der Rentenanpassung entsprechend gemindert. Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor sollen Veränderungen im Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern bei der Rentenanpassung berücksichtigt und so die Belastungen durch die Alterung der Bevölkerung gerecht auf die Generationen verteilt werden.

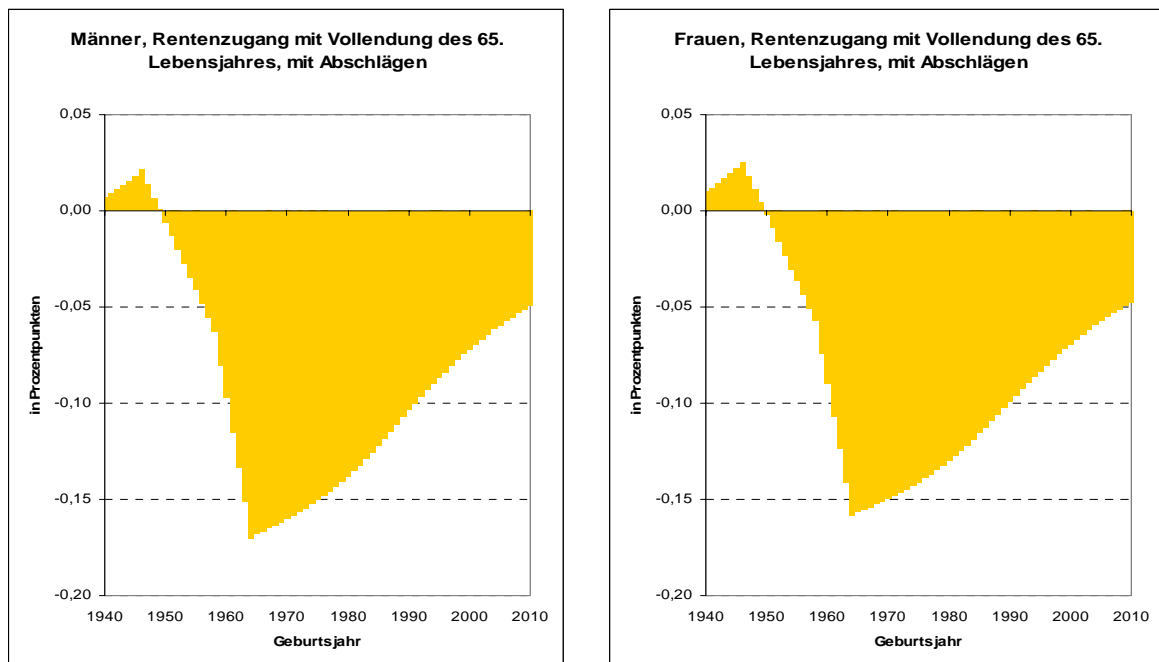
VI. Auswirkungen der Anhebung der Regelaltersgrenze auf die Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung

28. Die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wirkt sich über die Beitrags- und die Leistungsseite auch auf die implizite Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung aus. Bei einem unveränderten tatsächlichen Renteneintrittsalter von 65 Jahren werden ab Ende 2029 Abschläge von 7,2 Prozent für einen um zwei Jahre vorgezogenen Renteneintritt fällig. Dieser verminderten Rente steht dann aber auch ein – im Vergleich zur Situation ohne Anhebung der Altersgrenzen – niedrigerer Beitragssatz gegenüber. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Rentenanpassung zum einen durch eine geringere Zunahme des Rentnerquotienten über den Nachhaltigkeitsfaktor und zum anderen über den schwächeren Beitragssatzanstieg wieder gesteigert wird. Während die gleichwohl verbleibende Leistungskürzung die Rendite negativ beeinflusst, wirkt der niedrigere Beitragssatz renditesteigernd. Im Einzelfall kommt es insbesondere darauf an, wie lange die niedrigeren Beiträge gezahlt worden sind. Versicherte, die beispielsweise im Jahr 2030 in Rente gehen, müssen die vollen Abschläge in Kauf nehmen, haben aber erst zu einem geringen Teil von der beitragsatzdämpfenden Wirkung der Anhebung der Altersgrenzen profitieren können. Sie dürften etwa Mitte bis Ende der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts mit ihren Beitragszahlungen begonnen haben, während die Altersgrenzen erst ab dem Jahr 2011 steigen. Für eine relativ lange Übergangsgeneration der zwischen 1950 und 2030 Geborenen ist daher mit einer geringeren Rendite zu rechnen.

29. Im Fall des Rentenbeginns nach Vollendung des 67. Lebensjahres besteht nach Anhebung des Renteneintrittsalters zwar ein Anspruch auf eine ungekürzte Rente, der über ceteris paribus niedrigere Beitragssätze erworben wurde. Dennoch ist nicht mit einer höheren Rendite zu rechnen, weil im Vergleich zum bisherigen Recht die Zuschläge in Höhe von 12 Prozent (6 Prozent pro Jahr) entfallen. Auch in diesem Fall ist allerdings langfristig kaum mit Veränderungen der

Rendite zu rechnen. Die Übergangsgeneration wird aber ebenfalls Renditeverluste hinnehmen müssen. Nach Berechnungen für Versicherte, die im Alter von 20 Jahren beginnen Beiträge zu entrichten und mit 65 Jahren in Rente gehen, beträgt die nominale Rendite, für Männer bzw. Frauen des Geburtsjahrgangs 1940 gut 3,5 Prozent bzw. gut 4,0 Prozent. Später Geborene müssen dagegen unter Status-quo Bedingungen mit einer um einen Prozentpunkt niedrigeren Rendite rechnen.² Durch die Altersgrenzenanhebung sinkt die Rendite nochmals maximal um knapp 0,2 Prozentpunkte. Bis etwa zu den Geburtsjahrgängen 1950 ergibt sich aber eine leichte Renditeverbesserung aufgrund der erhöhten Rentenanpassungen. Für sie wirkt sich das allmählich steigende gesetzliche Renteneintrittsalter noch kaum aus. Sie profitieren jedoch von höheren Rentenanpassungen aufgrund des ceteris paribus niedrigeren Beitragssatzes. Die größten Nachteile erfahren hingegen die Mitte der sechziger Jahre Geborenen (vgl. Schaubild 2).

Schaubild 2: Veränderung der impliziten Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung infolge der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre

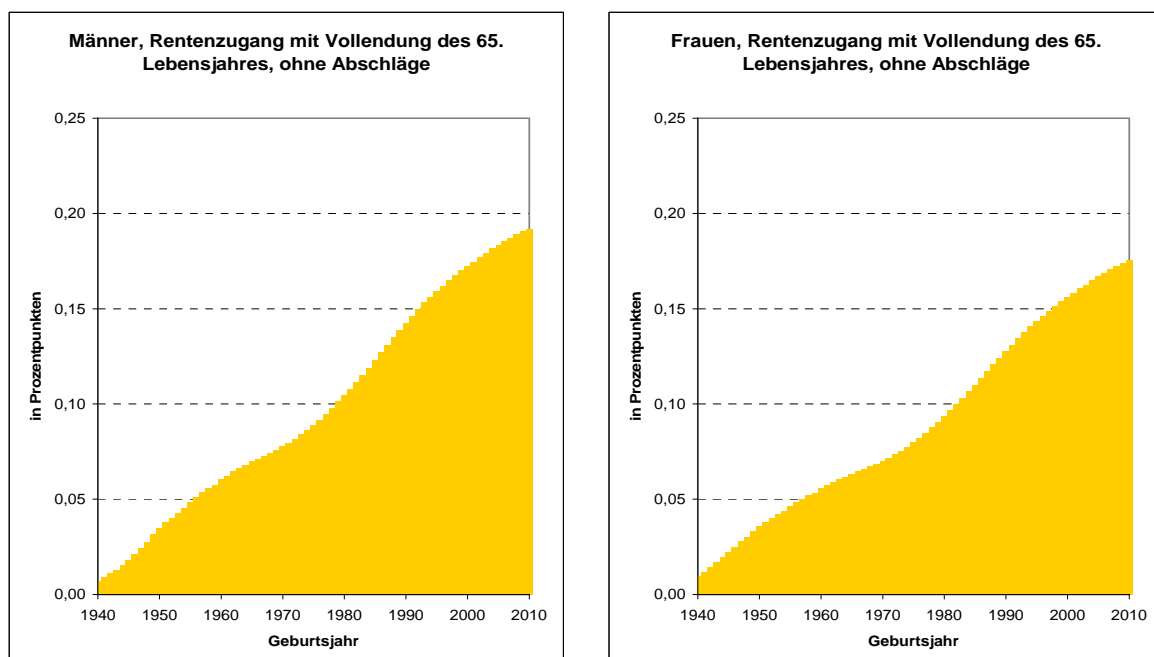


² Für nähere Erläuterungen der Berechnungsmethodik vgl. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2004, Bundestags-Drucksache 15/4498, 1.12.2004, Tz. 104 ff. Die Annahmen zur Entwicklung der durchschnittlichen Löhne und Gehälter bis zum Jahr 2020 decken sich mit denen der Vorausberechnungen im Rentenversicherungsbericht 2006. Für die Jahre danach wurde eine konstante Zuwachsrate von 3 Prozent pro Jahr unterstellt.

30. Auf lange Sicht wird ein neues Gleichgewicht erreicht, das heißt dass auf die gesamte Rentenbezugsphase bezogene Leistungsvolumen der gesetzlichen Rentenversicherung wird weniger stark ansteigen und folglich wird auch der Beitragssatz weniger kräftig angehoben werden müssen. Letztlich wirkt die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf die implizite Rendite nicht grundsätzlich anders als etwa der Nachhaltigkeitsfaktor oder andere Maßnahmen zur Begrenzung des allgemeinen Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Jahrgänge, die zwar von den Leistungskürzungen betroffen sind, aber noch nicht den vollen Vorteil von weniger hohen Beitragssätzen während ihrer gesamten Erwerbsphase haben, erfahren einen Renditenachteil, während langfristig kein dauerhafter Renditeverlust zu erwarten ist. Leistungseinschränkungen in der Rentenversicherung sind fast immer mit einer intergenerativen Umverteilung verbunden. Während einer Übergangsphase treten Belastungen auf, denen auf Dauer auf der Beitragsseite Entlastungen gegenüberstehen. Zu beachten ist schließlich aber auch, dass der vergleichsweise niedrigere Beitragssatz immer die individuellen Möglichkeiten zur eigenen Altersvorsorge vergrößert.

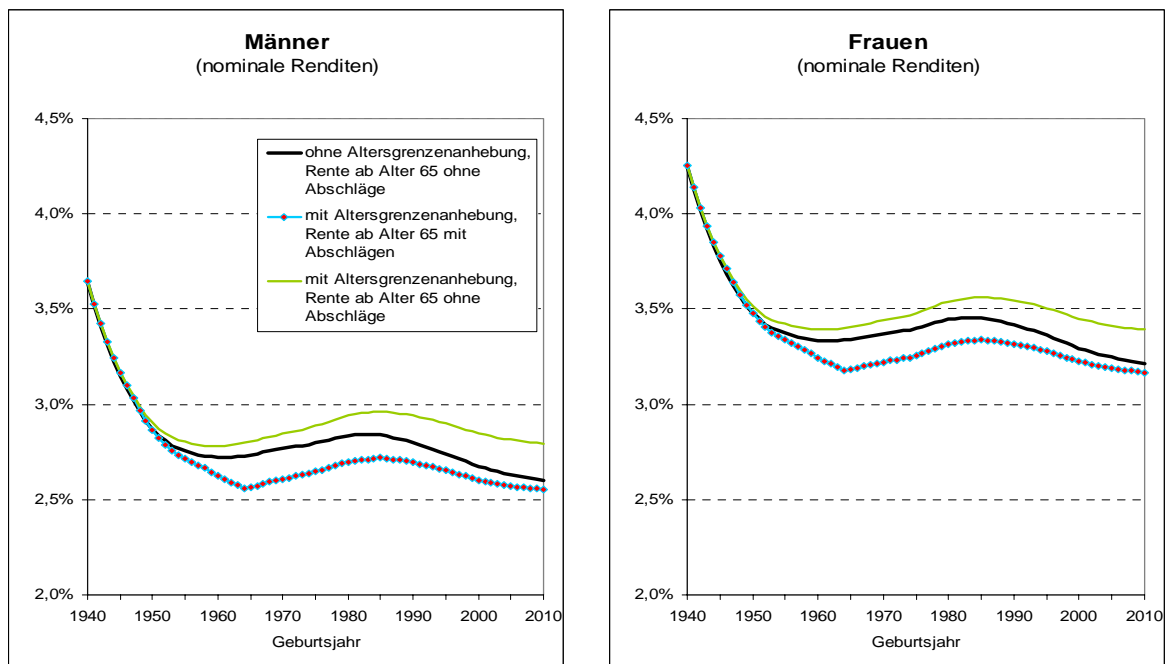
31. Die Sonderregelung für Versicherte mit mindestens 45 Jahren aus Pflichtbeiträgen aus Beschäftigung, selbständiger Tätigkeit und Pflege- sowie Kinderberücksichtigungszeiten hat indes zur Folge, dass der Beitragssatzanstieg insgesamt weniger stark gedämpft wird. Dies betrifft sämtliche Beitragszahler. Diejenigen, die nach 45 Pflichtversicherungsjahren im Alter von 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen, erfahren jedoch keinen Leistungsachteil gegenüber dem geltenden Recht. Vielmehr fällt ihre Rente sogar etwas höher aus, weil der dennoch ceteris paribus niedrigere Beitragssatz die Rentenanpassung weniger stark dämpft. Ihre Rendite wird folglich höher ausfallen (vgl. Schaubild 3).

Schaubild 3: Veränderung der impliziten Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung im Fall der Ausnahmeregelung für besonders langjährig Versicherte



32. Dagegen müssen die Versicherten, die nicht unter diese Begünstigungsregelung fallen, die volle Leistungseinschränkung in Kauf nehmen, haben zum Ausgleich aber nicht den Vorteil der maximal möglichen Beitragssatzminderung. Folglich wird ihre implizite Rendite auch auf Dauer vergleichsweise niedriger ausfallen. Die Beitragsfinanzierung der Begünstigung für Versicherte mit 45 Beitragsjahren führt also zu einer intragenerativen Umverteilung zu Lasten aller übrigen Rentenversicherten. Die Rendite der unter die Sonderregelung fallenden Versicherten wird deshalb auf Dauer um immerhin 0,3 Prozentpunkte höher ausfallen als die derjenigen, die entweder später oder mit Abschlägen in Rente gehen müssen (vgl. Schaubild 4).

Schaubild 4: Entwicklung der impliziten Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung



VII. Altersrente für besonders langjährig Versicherte

33. Die neue Altersrente für besonders langjährig Versicherte soll gemäß dem Referentenentwurf des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes mit Beginn der stufenweisen Anhebung des Renteneintrittsalters eingeführt werden. Versicherte mit mindestens 45 Pflichtbeitragsjahren können nach dieser Regelung ab dem vollendeten 65. Lebensjahr abschlagsfrei in Rente gehen. Als Pflichtbeitragsjahre zählen hierbei Zeiten, in denen Pflichtbeiträge aus Beschäftigung, Erwerbstätigkeit und Pflege geleistet wurden sowie aus Kindererziehungszeiten, hinzu kommen Kinderberücksichtigungszeiten. Nicht berücksichtigt werden unter anderem Zeiten, in denen Beiträge von der Bundesagentur für Arbeit aufgrund von Arbeitslosigkeit bezahlt wurden. Hierbei wird zu fragen sein, inwieweit eine Nichtberücksichtigung der Pflichtbeitragszeiten wegen Arbeitslosigkeit eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung von Pflichtbeitragszeiten darstellt.

34. Die abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte wirkt sich auf die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung aus. So wird voraussichtlich allein durch

diese Maßnahme im Jahr 2030 die Einsparwirkung und damit die Bremswirkung auf den Beitragssatz um 0,2 Prozentpunkte beziehungsweise 2 Milliarden Euro deutlich reduziert. Dies entspricht fast einem Viertel der mit der Erhöhung des Renteneintrittsalters möglichen finanziellen Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung.

35. Nach Vollendung des 65. Lebensjahres wird demnach ein besonders langjährig Versicherter eine höhere Rente erhalten als ein Versicherter, der die gleiche Anzahl von Entgeltpunkten in weniger als 45 Beitragsjahren erlangt hat und somit Abschläge in Kauf nehmen muss. Somit ist nicht mehr nur die Höhe, sondern auch die Dauer der Beitragsleistung Grundlage der Rentenhöhe. Damit wird der Zusammenhang zwischen Beitrags- und Rentenhöhe geschwächt und insoweit der Steuercharakter der Rentenversicherungsbeiträge ausgeweitet. Ein nach der Anzahl der Beitragsjahre differenzierter Zugang zu einer abschlagsfreien Altersrente entspricht also nicht dem Teilhabeäquivalenzprinzip. Mit dieser Abschlagsfreiheit der Altersrente für besonders langjährig Versicherte wird eine neue versicherungsfremde Leistung in das System der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt, welche von den Beitragszahlern finanziert werden muss.

36. Für die besonders langjährig Versicherten würde aufgrund der fehlenden Abschläge ein starker Anreiz gesetzt, die Möglichkeit zum Renteneintritt mit 65 Jahren in Anspruch zu nehmen. Der Sozialbeirat gibt zu Bedenken, dass dies angesichts der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 3 des Grundgesetzes mit dem Gleichbehandlungsgebot der Verfassung kollidieren könnte.

37. Ein grundsätzliches und häufig nicht berücksichtigtes Problem bei der Diskussion um einen vorzeitigen abschlagsfreien Rentenbeginn ist, dass die versicherungstechnisch kalkulierten Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug keine Strafe für Frührentner sind, sondern einen Ausgleich für den entsprechend verlängerten Rentenbezug darstellen. Die Abschläge sollen dazu führen, dass unabhängig vom jeweiligen Alter bei Renteneintritt jeder Rentner – mit durchschnittlicher Lebenserwartung und gleicher Beitragsleistung – den gleichen Rentenbarwert erhält. Hierdurch wird sichergestellt, dass keine Versichertengruppe gegenüber einer anderen benachteiligt wird. Da mit der geplanten gesetzlichen Regelung für einen abschlagsfreien Altersrentenbezug für besonders langjährig Versicherte dieser Grundsatz aufgegeben wird, führt die Regelung zu problematischen Umverteilungseffekten. Während Versicherte mit ununterbrochenen Beschäftigungsverhältnissen davon profitieren, werden Versicherte mit – auch unverschuldeter – unterbrochenen sozialversicherungspflichtigen Erwerbsbiografien im Alter benachteiligt. Dies betrifft zum Beispiel Versicherte, die zeitweise in kammerpflichtigen Berufen erwerbstätig waren oder sich als nicht rentenversicherungspflichtige Selbständige betätigt haben. Zudem werden von dieser Veränderung besonders schlecht ausgebildete Arbeitnehmer, die überproportional unterbrochene sozialversicherungspflichtige Erwerbsbiographien aufweisen, und insbesondere Frauen betroffen sein. Auf der Basis der Stichprobenauswertung „Vollendete

Versichertenleben 2004“ (VVL 2004) hat die Deutsche Rentenversicherung Bund im Rahmen einer Simulationsrechnung ermittelt, dass im Rentenzugang 2004 rund ein Fünftel der Rentenzugänge mindestens 45 Jahre aus Beschäftigung, Kindererziehung und Pflege aufweisen. Bei Männern ist dieser Anteil mit rund 30 Prozent etwa dreimal höher als bei Frauen (rund 11 Prozent). Der Unterschied zwischen Männern und Frauen tritt vor allem in den alten Ländern (Männer: 31 Prozent, Frauen: 8,5 Prozent) auf, während in den neuen Ländern nur eine relativ geringe Differenz besteht (Männer: 25 Prozent, Frauen: 21 Prozent).

38. Der Sozialbeirat sieht die im Referentenentwurf vorgelegte Regelung zum abschlagsfreien Altersrentenzugang mit Vollendung des 65. Lebensjahres für besonders langjährige Versicherte kritisch. Sie bedarf einer besonderen sozialpolitischen Begründung. Die vorgesehene Regelung wird im Referentenentwurf damit begründet, dass Versicherte mit außerordentlich langjähriger Berufstätigkeit regelmäßig besonders belastet seien. Diese Vermutung erscheint zwar in einigen Fällen begründet, gleichwohl ist die daraus resultierende Regelung als nicht zielgenau zu bewerten, da mit der Dauer der Erwerbstätigkeit nicht notwendigerweise besondere berufliche Belastungen verbunden sein müssen.

VIII. Beibehaltung des Renteneintrittsalters mit Abschlägen für langjährig Versicherte

39. Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Altersgrenze für eine abschlagsfreie Altersrente für langjährig Versicherte ab 2012 – entsprechend der Regelaltersgrenze – stufenweise von 65 auf 67 Jahre angehoben wird. Jedoch bleibt weiterhin ein vorzeitiger Renteneintritt möglich. Auch in Zukunft können langjährig Versicherte mit 63 Jahren die Altersrente vorzeitig in Anspruch nehmen. Die vorgezogene Altersrente ist aber weiterhin mit einem Abschlag von 0,3 Prozent pro Monat belegt. Somit steigt der maximale Rentenabschlag bei einem Renteneintritt mit 63 Jahren von zur Zeit 7,2 Prozent auf 14,4 Prozent ab dem Jahr 2029 an.

40. Die Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn werden mit dem Ziel der Belastungsneutralität versicherungstechnisch bestimmt. Mit diesem Ansatz soll sichergestellt werden, dass es für die Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung langfristig neutral ist, zu welchem Zeitpunkt die Versicherten in Rente gehen. Ein versicherungstechnisch "fairer" Abschlag bewirkt zudem, dass die durchschnittliche Rendite der in die Rentenversicherung eingezahlten Beiträge, unabhängig vom individuellen Renteneintrittsalter der Versicherten, in etwa gleich hoch ist.

41. Nach Abwägung der unterschiedlichen Auswirkungen begrüßt der Sozialbeirat, dass langjährig Versicherte weiterhin mit 63 Jahren und den entsprechend erhöhten Abschlägen vorzeitig in Rente gehen können. Mit Blick auf die Anreizwirkung hinsichtlich der Beendigung des Arbeitslebens ist zwar grundsätzlich auch eine Anhebung des frühestmöglichen Renteneintrittsal-

ters wünschenswert, andererseits erfolgt die Beibehaltung des frühestmöglichen Renteneintrittsalters mit Abschlägen für die gesetzliche Rentenversicherung langfristig weitgehend kostenneutral und ermöglicht einen individuell flexiblen Rentenzugang der Versicherten. Der Verzicht auf die bisher vorgesehene Altersgrenze von 62 Jahren für die vorzeitige Inanspruchnahme einer Altersrente durch langjährig Versicherte dient in erster Linie dazu Vorfinanzierungskosten zu vermeiden, die sich im Jahr 2015 auf 800 Millionen belaufen würden. Allerdings hätte die Beibehaltung einen flexibleren Rentenzugang der Versicherten – wenn auch mit Abschlägen – ermöglicht.

IX. Anhebung des Referenzalters bei Renten mit verminderter Erwerbsfähigkeit

42. Nach dem Referentenentwurf des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes soll auch bei der Erwerbsminderungsrente das abschlagsfreie Renteneintrittsalter um zwei Jahre – von 63 auf 65 Jahre – angehoben werden. Bis zum Jahr 2023 können langjährig Versicherte mit mindestens 35 Jahren mit Pflichtbeiträgen aus Beschäftigung, selbständiger Tätigkeit und Pflege sowie Zeiten der Kindererziehung bis zum vollendeten 10. Lebensjahr des Kindes weiterhin unverändert ab dem Alter von 63 Jahren abschlagsfrei eine Erwerbsminderungsrente beziehen. Ab dem Jahr 2024 erhöht sich die Wartezeit für einen abschlagsfreien Erwerbsminderungsrentenbezug auf 40 Jahre. Als Wartezeit werden die gleichen Zeiten berücksichtigt, die auch zum Erreichen der Altersrente für besonders langjährig Versicherte angerechnet werden.

43. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass diese Entscheidungen zur Einführung der Altersrente für besonders langjährig Versicherte und die getroffenen Regelungen bei der Erwerbsminderungsrente nicht zielgenau sind. Bezüglich der Umsetzung ist aber die Anhebung des Referenzalters für die abschlagsfreie Inanspruchnahme einer Rente wegen Erwerbsminderung um zwei Jahre eine konsequente Folge der Anhebung der Altersgrenzen. Aus den gleichen Erwägungen wie bei der Altersrente für besonders langjährig Versicherte sieht der Sozialbeirat jedoch die an die Pflichtbeitragszeit gebundenen Ausnahmen für einen frühzeitigen abschlagsfreien Bezug der Erwerbsminderungsrente kritisch.

X. Modifikation der Schutzklausel

44. Die jährliche Rentenanpassung richtet sich grundsätzlich nach der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten. Die Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung beruhen aber maßgeblich auf der Entwicklung der beitragspflichtigen Einnahmen, deren Werte jedoch erst mit einer größeren zeitlichen Verzögerung vorliegen. Mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz wurde festgelegt, dass sich die zukünftigen Rentenanpassungen an diesen Einnahmen orientieren sollen. Deshalb wird die Veränderungsrate der Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten für die Rentenanpassung als Basis genommen und anschließend korrigiert.

Weiterhin wird in der Anpassungsformel ein Anstieg des aktuellen Rentenwerts vermindert, wenn der Beitragssatz zur Rentenversicherung angehoben wurde, der Altersvorsorgeanteil, der den Beitrag zur Riester-Rente repräsentieren soll, gestiegen ist oder das Verhältnis von (Äquivalenz-)Rentnern zu (Äquivalenz-)Beitragszahlern zugenommen hat. Allerdings verhindert eine Schutzklausel (§ 68 Abs. 6 SGB VI i. V. m. § 255e Abs. 5 SGB VI), dass diese Dämpfungsfaktoren zu einer Kürzung des aktuellen Rentenwerts führen.

45. Seit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors im Jahr 2005 hätten die Rentenzahlbeträge ohne diese Schutzklausel reduziert werden müssen. Gemäß dem Rentenversicherungsbericht 2006 werden bis einschließlich 2008 die vorgesehenen Dämpfungen des Anstiegs des aktuellen Rentenwerts aufgrund der Schutzklausel nicht umgesetzt werden können. Bis zum Jahr 2008 werden sich die nicht durchgeführten Dämpfungen in den alten Ländern auf gut 3 Prozent und in den neuen Ländern auf gut 2 Prozent summieren. Hierdurch entstehen für die gesetzliche Rentenversicherung im Jahr 2008 Mehrausgaben in Höhe von rund 6 Milliarden Euro.

46. Aufgrund der Schutzklausel wird die in den früheren Vorausberechnungen unterstellte Relation zwischen den Entgelten der Beschäftigten und dem aktuellen Rentenwert nicht eingehalten. Das Wirken der Schutzklausel hat einen steigernden Basiseffekt auf das Rentenniveau zur Folge, der – nach der jetzigen Regelung – nicht wieder eingeholt wird und einen permanent höheren Beitragssatz erfordert. Hierdurch gefährdet die jetzige Fassung der Schutzklausel das gesetzlich vorgegebene Ziel, den Beitragssatz bis 2020 nicht über 20 Prozent und bis 2030 nicht über 22 Prozent steigen zu lassen.

47. Daher soll die bisherige Schutzklausel modifiziert werden. Im Referentenentwurf des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes ist daher vorgesehen, die seit 2005 unterbliebenen Dämpfungen des aktuellen Rentenwerts ab 2011 schrittweise nachzuholen. Hierzu soll der nach den gesetzlich vorgegebenen Bestimmungen berechnete positive Anpassungssatz des aktuellen Rentenwerts halbiert werden.

48. Das Nachholen der ausgefallenen Dämpfungen des Anstiegs des aktuellen Rentenwertes dient aus Sicht des Sozialbeirats zwar der Einhaltung der vorgegebenen Beitragssatzziele. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass bei einem anhaltenden schwachen Lohnwachstum, dies zu einer Entwicklung des Rentenzahlbetrags führen kann, welche die Legitimation und die Akzeptanz dieses Alterssicherungssystems zunehmend in Frage stellen könnten. Insbesondere ist auch zu Bedenken, dass die Rentenzahlbeträge durch die Übertragung des vollen Pflegeversicherungsbeitrags auf die Rentner und erhöhter Krankenversicherungsbeiträge gesunken sind und im nächsten Jahr nochmals sinken werden.

XI. Anhebung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung auf 19,9 Prozent ab dem 1. Januar 2007

49. Mit dem Gesetz über die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007 soll der Beitragssatz der allgemeinen Rentenversicherung auf 19,9 Prozent ab dem 1. Januar 2007 angehoben werden. Mit der Erhöhung soll erreicht werden, dass der Beitragssatz bis zum Jahr 2009 das gesetzlich festgelegte Beitragssatzziel von 20 Prozent nicht übersteigt. Um die gesetzlich vorgegebene Mindestnachhaltigkeitsrücklage von 0,2 Monatsausgaben am Jahresende 2007 zu erreichen, wäre allerdings eine Anhebung des Beitragssatzes um 0,2 Prozentpunkte auf 19,7 Prozent ausreichend gewesen.

50. Würde der Beitragssatz 2007 bei 19,7 Prozent festgelegt, hätte dies zur Folge, dass der Beitragssatz im Jahr 2008 auf 20,1 Prozent angehoben werden müsste und somit das gesetzlich vorgegebene Beitragssatzziel verfehlen würde. Aufgrund der Verstetigungsregelung darf der Beitragssatz erst dann wieder gesenkt werden, wenn die Mittel der Nachhaltigkeitsrücklage den Wert von 1,5 Monatsausgaben übersteigen. Deshalb würde die im Jahr 2008 notwendige Anhebung auf 20,1 Prozent nicht auf das Jahr 2008 beschränkt sein, sondern bis zum Jahr 2010 andauern. Mit der Anhebung des Beitragssatzes auf 19,9 Prozent bereits im Jahr 2007 kann er in den Jahren 2008 und 2009 ohne zusätzlichen Finanzbedarf unter 20 Prozent gehalten werden.

51. Angesichts der mit der Anhebung des Beitragssatzes auf 19,9 Prozent mittelfristig verbundenen Stabilisierung des Beitragssatzes begrüßt der Sozialbeirat diesen Schritt, wenn kurzfristig wirksame Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung unterbleiben sollen. Mit der dadurch möglichen Beitragssatzstabilität in der gesetzlichen Rentenversicherung kann nach Einschätzung des Sozialbeirats einer anhaltenden Diskussion über die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung in der Öffentlichkeit entgegengewirkt werden.

XII. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2010

52. Die mittelfristige Vorausberechnung des Rentenversicherungsberichts 2006 für die Jahre 2006 bis 2010 beruht auf den Ergebnissen der "Gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen" vom 20. Oktober 2006. Die Annahmen der mittleren Variante der langfristigen Modellrechnung rekurrieren auf den von der "Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme" erarbeiteten ökonomischen und demografischen Grundannahmen. Die Projektion zur demografischen Entwicklung wurde jedoch in Anlehnung an die Annahmen der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom November 2006 aktualisiert.

53. Des Weiteren wird der Entwurf des Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenzen an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) und der Entwurf eines Gesetzes zur Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007 in den Berechnungen berücksichtigt.

54. Im Rentenversicherungsbericht 2006 wird angenommen, dass das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2007 um 1,4 Prozent wächst. Damit liegt die Annahme unter der vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) geschätzten Zunahme von 1,8 Prozent. Mittelfristig wird von einem durchschnittlichen Wachstum von 1,6 Prozent ausgegangen. Bei der Zahl der Arbeitnehmer wird unterstellt, dass diese im Jahr 2007 um 0,57 Prozent und mittelfristig um 0,37 Prozent steigen. Wiederum liegt die Annahme für 2007 unter der Vorhersage des SVR. Der mittelfristige Wert wurde von 0,5 Prozent im vorangegangenen Bericht auf 0,37 Prozent abgesenkt.

55. Bei den Bruttolöhnen und -gehältern pro Kopf für das Jahr 2007 wird davon ausgegangen, dass diese um 0,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr steigen. Auch hier liegt die Erhöhung unter dem vom SVR prognostizierten Wert von 1,2 Prozent. Im mittelfristigen Bereich wurde die im vorangegangenen Bericht angenommene jährliche Steigerung von 1,5 Prozent auf 1,2 Prozent gesenkt. Bei der im Rentenversicherungsbericht berücksichtigten Lohnentwicklung bezüglich der Beitragseinnahmen werden von der erwarteten Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter bis einschließlich 2008 jeweils 0,4 Prozentpunkte abgezogen. Dies beruht darauf, dass in den letzten Jahren das beitragspflichtige Einkommen auch aufgrund der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung geringer gestiegen ist als die Bruttolöhne und -gehälter. Falls die beitragspflichtige Lohn- und Gehaltssumme stärker als im Rentenversicherungsbericht angenommen steigen sollte, so würde sich die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung weiter entspannen. Die Beitragseinnahmen durch Pflichtbeiträge der gesetzlichen Rentenversicherung steigen um rund 150 Millionen Euro, wenn die beitragspflichtige Lohn- und Gehaltssumme um einen zehntel Prozentpunkt anwächst.

56. Im Rentenversicherungsbericht 2006 wird mit einem Rückgang der Zahl der registrierten Arbeitslosen auf durchschnittlich 4,34 Millionen Arbeitslose im Jahr 2007 gerechnet. Dies sind rund 70.000 Arbeitslose mehr als der SVR prognostiziert. Im Rentenversicherungsbericht wird zugleich angenommen, dass im Jahr 2007 die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 0,66 Prozent in den alten Ländern und um 0,42 Prozent in den neuen Ländern steigen wird. Im mittelfristigen Zeitraum wurde im Vergleich zum Rentenversicherungsbericht 2005 in den alten Ländern die jährliche Zuwachsrate von rund 0,60 Prozent auf rund 0,45 Prozent reduziert. Sollte der Aufbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung positiver ausfallen

als unterstellt, so würde die gesetzliche Rentenversicherung je 100.000 zusätzlich beitragspflichtiger Beschäftigter rund 450 Millionen Euro zusätzlich an Beiträgen einnehmen.

57. Das im Oktober 2006 vom Kabinett verabschiedete Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz) wirkt sich auch auf die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung aus. Vor dem Hintergrund des Gesetzes wurde in den Modellrechnungen angenommen, dass der paritätisch zu finanzierende Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung dauerhaft um 0,5 Prozentpunkte steigen wird. Zudem wurde eine auf das Jahr 2007 befristete Erhöhung des paritätisch zu finanzierenden Beitragssatzes von 0,3 Prozentpunkten unterstellt, die zur Entschuldung der gesetzlichen Krankenkassen notwendig ist. Eine Erhöhung des allgemeinen Beitragssatzes der Krankenversicherung der Rentner um 0,1 Prozentpunkte führt zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung der gesetzlichen Rentenversicherung von rund 100 Millionen Euro.

58. Die gesetzliche Rentenversicherung wird das Jahr 2006 mit einem Überschuss von voraussichtlich knapp 6 Milliarden Euro abschließen. Das positive Ergebnis beruht neben der erfreulichen konjunkturellen Entwicklung insbesondere auf dem Vorziehen der Fälligkeit der Sozialversicherungsbeiträge, wodurch einmalig zusätzliche Beiträge in Höhe von 10,5 Milliarden Euro eingenommen werden konnten. Durch die einmaligen zusätzlichen Beitragseinnahmen im Jahr 2006 kann die Nachhaltigkeitsrücklage auf voraussichtlich 8,2 Milliarden Euro aufgebaut werden. Durch das erwartete Abschmelzen der Nachhaltigkeitsrücklage von 0,52 Monatsausgaben im Jahr 2006 auf 0,36 Monatsausgaben im Jahr 2007 beziehungsweise 0,27 Monatsausgaben im Jahr 2008 kann gemäß den gesetzlichen Vorgaben voraussichtlich der Beitragssatz von 19,9 Prozent in diesem Zeitraum gehalten werden. Bis zum Jahr 2010 baut sich die Nachhaltigkeitsrücklage bei einem Beitragssatz von 19,9 Prozent wieder auf 0,47 Monatsausgaben auf.

59. Gemäß den Ergebnissen der Mittelfristrechnung wird es auch 2007 und 2008 – wie in den Jahren von 2004 bis 2006 – zu keiner positiven Anpassung der Renten kommen. Zwar steigen in diesen Jahren die maßgeblichen Bruttoentgelte, allerdings verhindern die anpassungsdämpfenden Effekte der Beitragssatzveränderung, der Riester-Treppe und des Nachhaltigkeitsfaktors eine Erhöhung des aktuellen Rentenwerts. Eine Kürzung des aktuellen Rentenwerts allein aufgrund der zuletzt genannten Faktoren wird aber durch die Schutzklausel verhindert.

60. Der Sozialbeirat begrüßt ausdrücklich, dass die mittelfristigen ökonomischen Grundannahmen für den Rentenversicherungsbericht 2006 vorsichtiger als in den vergangenen Jahren festgesetzt wurden. So liegen sämtliche Annahmen für das Jahr 2007 unter den Schätzungen des Sachverständigenrates. Bei den mittelfristigen Annahmen wurden die Werte im Vergleich zum vorherigen Bericht gesenkt. Die ausgewiesenen mittelfristigen Projektionsergebnisse ab dem Jahr 2007 dürften daher eher die untere Grenze der finanziellen Entwicklung der gesetzli-

chen Rentenversicherung darstellen. Die Berechnungen zeigen, dass sich die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich verbessert hat und mittelfristig weitgehend gesichert ist.

61. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass zum 1. Januar 2007 durch die im „Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze“ beschlossene Kürzung der monatlichen Beitragsbemessungsgrundlage für Arbeitslosengeld-II-Empfänger von 400 Euro auf 205 Euro wirksam wird. Damit sinkt der monatliche Beitrag von derzeit 78 Euro auf knapp 41 Euro in 2007. Hierdurch werden der gesetzlichen Rentenversicherung jährlich Beitragsmittel in Höhe von rund 2 Milliarden Euro entzogen. Ohne diese Kürzung könnte der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung in den nächsten Jahren um rund 0,2 Prozentpunkte niedriger sein, als in der Mittelfristprognose ausgewiesen.

62. Die geplanten Änderungen des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes können nach Ansicht des Sozialbeirats zu einer Veränderung bei der Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung führen. Derzeit wird der Risikostrukturausgleich über die gesetzliche Rentenversicherung durchgeführt. Mit ihm werden die Ausgleichszahlungen zwischen den Krankenkassen, soweit keine Verrechnung mit RV-Beiträgen erfolgen kann, durchgeführt. Bei Umsetzung des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz wird dies ab Januar 2009 nicht mehr möglich sein. Nach Ansicht des Sozialbeirats muss deshalb die neue Fälligkeitsregelung der Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner derart ausgestaltet werden, dass es auch nach der Neuregelung des Risikostrukturausgleichs nicht zu einer schlechteren Liquiditätssituation für die Rentenversicherung kommt.

XIII. Stellungnahme zu den 15-jährigen Vorausberechnungen bis 2020

63. Die Darstellung der finanziellen Entwicklung im langfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2020 erfolgt nach der gleichen Methodik wie in den Vorjahren. Es werden drei Annahmen zur Lohnentwicklung mit drei Annahmen zur Beschäftigungsentwicklung verknüpft, so dass sich insgesamt neun Varianten ergeben. Diese langfristigen Vorausberechnungen untersuchen die Auswirkungen von Annahmeänderungen hinsichtlich der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung. Sie verdeutlichen die Reagibilität der Finanzen der Rentenversicherung auf die besonders relevanten wirtschaftlichen und demografischen Parameter. In diesem Zusammenhang weist der Sozialbeirat darauf hin, dass diese langfristigen Vorausberechnungen nicht als Vorhersage der zukünftigen Entwicklung zu verstehen sind.

64. Die langfristigen Annahmen zur Lohnentwicklung für die alten Länder betragen für die durchschnittliche jährliche Zuwachsrates in den unterschiedlichen Varianten 1,5 Prozent, 2,5 Prozent und 3,5 Prozent. Dabei wird – in nachvollziehbarer Weise – nicht mehr von einer

konstanten Lohnsteigerung ausgegangen, sondern die Zuwachsraten der Lohnsteigerung nehmen von 2010 bis 2020 kontinuierlich zu. In der mittleren Variante erhöht sich die Zuwachsrate von 2 Prozent auf 3 Prozent und ergibt eine durchschnittliche jährliche Zuwachsrate von 2,5 Prozent. Für die neuen Länder wird unterstellt, dass bis zum Jahr 2030 das Lohnniveau der alten Länder erreicht wird. Für die lange Frist entspricht die Annahme eines Lohnanstiegs von 3 Prozent den Setzungen und Ergebnissen zahlreicher nationaler und internationaler Studien.

65. Obwohl die Langfristberechnungen als Modellrechnungen und nicht als Prognose zu verstehen sind, kommt ihnen vor dem Hintergrund des gesetzlich definierten Beitragsziels von 20,0 Prozent und des Rentenniveauzziels von 46 Prozent für das Jahr 2020 eine besondere Bedeutung zu.

66. Wenn der Beitragssatz in der mittleren Variante der Vorausberechnung bis 2020 die 20-Prozent-Grenze überschreitet, ist die Bundesregierung verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, mit denen dies verhindert werden kann. In der für die Einhaltung des Beitragsziels ausschlaggebenden mittleren Variante der Modellrechnungen wird gemäß dem Rentenversicherungsbericht 2006 im Jahre 2020 das Beitragssatzziel von 20,0 Prozent punktgenau eingehalten. Der für die mittlere Variante für das Jahr 2019 ausgewiesene Beitragssatz von 19,5 Prozent entspricht in etwa dem im Rentenversicherungsbericht 2005 ausgewiesenen Wert von 19,4 Prozent. In drei Varianten der Modellrechnungen wird das Beitragsziel im Jahr 2020 jedoch verfehlt. Insgesamt wird die 20-Prozent-Grenze in vier der neun Varianten zumindest vorübergehend überschritten und in zwei Varianten genau erreicht. Auffallend ist, dass die Werte der Beitragssätze in der mittleren Lohnvariante vom Jahr 2019 auf das Jahr 2020 Sprünge von 0,2 bis zu 0,7 Beitragspunkte – je nach betrachteter Beschäftigungsentwicklung – aufweisen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Nachhaltigkeitsrücklage bei den Modellrechnung mit der mittleren Lohnvariante zu diesem Zeitpunkt bei Beibehaltung des Beitragssatzes in Abhängigkeit von der Ende 2019 vorhandenen Nachhaltigkeitsrücklage unterschiedlich stark unter 0,2 Monatsausgaben absinken würde und somit Beitragssatzanhebungen erforderlich sind.

67. Falls das Sicherungsniveau vor Steuern in der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2020 in den Berechnungen den Wert von 46 Prozent unterschreitet, ist die Bundesregierung ebenfalls verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um dies zu verhindern. In der hier relevanten mittleren Variante wird das gesetzlich vorgegebene Sicherungsniveau bis 2020 nicht unterschritten. Für das Jahr 2020 wird ein Sicherungsniveau von 46,6 Prozent ausgewiesen.

Berlin, den 23. November 2006

Universitätsprofessor Dr. Dr. h. c. Bert Rürup