

GUTACHTEN DES SOZIALBEIRATS
ZUM
RENTENVERSICHERUNGSBERICHT 2012
UND ZUM
ALTERSSICHERUNGSBERICHT 2012

Inhalt

I.	Vorbemerkungen.....	1
II.	Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2016.....	1
III.	Stellungnahme zu den 15-jährigen Vorausberechnungen bis 2026	4
IV.	Die Anpassung der Renten zum 1. Juli 2012	7
V.	Der Beitragssatz für 2013.....	8
VI.	Zur Bedeutung der Leistungsgerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung	12
1.	Das Prinzip der Teilhabeäquivalenz	12
2.	Der soziale Ausgleich in der Rentenversicherung	15
3.	Die Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen durch Steuern.....	16
VII.	Konsequenzen für die aktuelle Rentendiskussion.....	17
1.	Zur „Zuschuss-Rente“	17
2.	Zur „Lebensleistungsrente“	20
VIII.	Die weiteren Reformvorschläge des Rentenpakets	24
1.	Die Reform der Erwerbsminderungsrenten	24
2.	Die Änderungen bei den Teilrenten und Hinzuverdienstgrenzen	24
3.	Die Anpassung des Reha-Budgets.....	25
IX.	Der Alterssicherungsbericht 2012	25
X.	Zur Ergänzungsfunktion der betrieblichen und privaten Vorsorge.....	32
1.	Zur Verbreitung der betrieblichen und privaten Vorsorge	34
2.	Zur Effektivität der privaten Vorsorge	37

I. Vorbemerkungen

1. Der Sozialbeirat nimmt entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2012 der Bundesregierung sowie zum Alterssicherungsbericht 2012.
2. Die Stellungnahme befasst sich zunächst mit den Ausführungen des Rentenversicherungsberichts 2012, die sich auf die zukünftige Entwicklung der Rentenversicherung beziehen. Die mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2016 und die Modellrechnungen für den kommenden 15-Jahres-Zeitraum werden dabei separat betrachtet. Danach werden im Rentenversicherungsbericht behandelte und weitere derzeit in der Diskussion befindliche rentenpolitische Maßnahmen begutachtet. Anschließend wird auf den ebenfalls vorgelegten Alterssicherungsbericht 2012 eingegangen, wobei der Sozialbeirat auch zur Ergänzungsfunktion der betrieblichen und privaten Altersvorsorge Stellung nimmt.
3. Dem Sozialbeirat standen für seine Beratungen der Referentenentwurf des Rentenversicherungsberichts 2012 sowie der Referentenentwurf des Alterssicherungsberichts 2012 zur Verfügung. Der Sozialbeirat konnte sich im Übrigen auf ergänzende Erläuterungen und Informationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales stützen.

II. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2016

4. Die mittelfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2012 umfassen den Zeitraum der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung des Bundes vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2016. Der Lohn- und Beschäftigungsentwicklung werden für diesen Zeitraum die Annahmen des

interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ vom 17. Oktober 2012 zugrunde gelegt. Die Projektion zur demografischen Entwicklung basiert auf den Ergebnissen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.

5. Die günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre hat sich in diesem Jahr abgeschwächt fortgesetzt. Entsprechend den Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises wird für das Jahr 2012 angenommen, dass die Zahl der Beschäftigten um 1,0 Prozent steigen wird. Für das Jahr 2013 wird von einer weiteren Beschäftigungszunahme von 0,2 Prozent ausgegangen. Im verbleibenden Mittelfristzeitraum bis zum Jahr 2016 wird mit weiteren Zuwächsen von 0,1 Prozent pro Jahr gerechnet.
6. Die positive wirtschaftliche Entwicklung zeigt sich auch in den Annahmen zur Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer. Für 2012 wird hier mit einem Zuwachs von 2,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr gerechnet. Im Jahr 2013 wird mit 2,6 Prozent gegenüber 2012 eine etwas geringere Steigerung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer erwartet. Für den verbleibenden mittelfristigen Zeitraum wird im Rentenversicherungsbericht 2012 bis zum Jahr 2016 eine jährliche Zunahme um 2,5 Prozent angenommen.
7. Die Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2012 gehen grundsätzlich von dem geltenden Rechtsstand aus. Entsprechend dem Vorgehen bei den Berichten früherer Jahre werden darüber hinaus auch solche finanzwirksamen Maßnahmen berücksichtigt, die sich bereits im Gesetzgebungsverfahren befinden. Dies bedeutet für den diesjährigen Rentenversicherungsbericht zum einen die Berücksichtigung der Kürzung des allgemeinen Bundeszuschusses um 1 Milliarde Euro im Jahr 2013 und um jeweils 1,25 Milliarden Euro in den Jahren 2014 bis 2016, wie sie im Entwurf zum Haushaltsbegleitgesetz 2013 (BT-Drs. 17/10588) vorgesehen ist. Zum anderen wird die Festsetzung des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung auf 18,9 Prozent und des Beitragssatzes zur knappschaftlichen Rentenversicherung auf 25,1 Prozent zum 1. Januar 2013 berücksichtigt, wie sie im Beschluss des Deutschen Bundestages zum Beitragssatzgesetz 2013

vom 25. Oktober 2012 enthalten ist (siehe BT-Drs. 17/11175), das den Bundesrat in seiner Sitzung am 23. November 2012 passiert hat.

8. In den vergangenen Jahren konnte die gesetzliche Rentenversicherung jeweils mit einem Überschuss abschließen. Auch für das Jahr 2012 wird – so der Rentenversicherungsbericht – mit einem Überschuss in der allgemeinen Rentenversicherung gerechnet, der sich auf rund 5,1 Milliarden Euro belaufen wird. Infolge der Beitragssatzabsenkung zu Beginn des kommenden Jahres auf 18,9 Prozent werden die Jahre ab 2013 mit Defiziten abgeschlossen werden, die sich bis 2015 auf Werte zwischen rund 1,7 und rund 2,9 Milliarden Euro jährlich belaufen. Im Jahr 2016, dem letzten Jahr des mittelfristigen Vorausberechnungszeitraums des Rentenversicherungsberichts 2012, wird in den Modellrechnungen mit einem Defizit von knapp 4,3 Milliarden Euro gerechnet.
9. Die Nachhaltigkeitsrücklage wird Ende 2012 den Modellrechnungen zufolge 29,4 Milliarden Euro betragen und damit rund 5,3 Milliarden Euro über der Nachhaltigkeitsrücklage zum 31. Dezember 2011 liegen. Ausgedrückt in Monatsausgaben wird die Nachhaltigkeitsrücklage damit von 1,42 zum Ende 2011 auf 1,69 zum Ende 2012 steigen. Nach den Ergebnissen des Rentenversicherungsberichts 2012 wird die Nachhaltigkeitsrücklage im mittelfristigen Zeitraum auf rund 19,3 Milliarden Euro zum Jahresende 2016 zurückgeführt. Dies entspricht dann 0,99 Monatsausgaben.
10. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die dargestellte Entwicklung der Rentenfinanzen und der aktuellen Rentenwerte Ergebnisse von Modellrechnungen sind, die auf bestimmten Annahmen beruhen. Im Vergleich zu den Annahmen im Rentenversicherungsbericht (vgl. Rn. 6) nehmen die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute für die Jahre 2012 und 2013 eine Steigerung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer von jeweils 2,8 Prozent an. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geht in seinem aktuellen Gutachten 2012/13 für das Jahr 2012 von einem Zuwachs von 2,6 Prozent aus. Die dem Rentenversicherungsbericht zugrunde liegenden Annahmen zur Lohnentwicklung bewegen sich damit für die Jahre 2012 und 2013 im Rahmen der allgemeinen

Einschätzungen des Sachverständigenrates und der Wirtschaftsforschungsinstitute.

III. Stellungnahme zu den 15-jährigen Vorausberechnungen bis 2026

11. Die Darstellung der finanziellen Entwicklung der allgemeinen Rentenversicherung im langfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2026 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 Modellvarianten ergeben. Diese langfristigen Vorausberechnungen verstehen sich nicht als Prognosen unter alternativen Annahmen, sondern untersuchen die Sensitivität von Annahmeänderungen hinsichtlich der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung auf das verwendete Rechenwerk. Sie verdeutlichen modellhaft, wie die Entwicklung der Rentenfinanzen auf Variationen dieser beiden besonders relevanten wirtschaftlichen Parameter reagieren würde.
12. Die ökonomischen Grundannahmen der mittleren Variante der langfristigen Modellrechnungen basieren auf den von der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ im Jahr 2003 erarbeiteten Annahmen, die an die zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen angepasst wurden. In der mittleren Variante setzen die langfristigen Vorausberechnungen auf den mittelfristigen Modellrechnungen auf. Als mittlere Lohnvariante wird für die alten Länder angenommen, dass die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im Jahr 2017 um 2,5 Prozent ansteigen. Für die Jahre ab 2018 wird ein Lohnzuwachs von 2,8 Prozent unterstellt, der bis zum Jahr 2020 auf 3,0 Prozent jährlich ansteigt. Danach wird eine konstante Lohnentwicklung von 3,0 Prozent pro Jahr zugrunde gelegt. Die untere Variante der Lohnentwicklung liegt um einen Prozentpunkt unter und die obere Variante um einen Prozentpunkt über den Annahmen der mittleren Variante.
13. Für die neuen Länder werden ebenfalls drei Entgeltpfade gebildet. Dabei wird in allen drei Varianten für die Berechnungen unterstellt, dass bis zum Jahr

2030 das Lohnniveau der alten Länder erreicht wird. Diese Annahme bedeutet, dass die jahresdurchschnittlichen Lohnzuwachsraten im Anschluss an den mittelfristigen Vorausberechnungszeitraum zwischen 3,6 Prozent (untere Variante), 4,6 Prozent (mittlere Variante) und 5,6 Prozent (obere Variante) betragen.

14. Der Sozialbeirat beurteilt diese Annahme weiterhin mit Skepsis. Er sieht keine hinreichende ökonomische Grundlage für die unterstellte Annahme, dass die jährliche Entgeltsteigerung in den neuen Ländern über viele Jahre hinweg die der alten Länder um mehr als einen Prozentpunkt übertrifft. Insofern erscheint auch eine Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den aktuellen Rentenwert bis 2025 wenig wahrscheinlich (vgl. Gutachten des Sozialbeirats 2009, BT-Drs. 17/52 S. 75 f.). Sie ist lediglich als technische Setzung zu verstehen. Wie der Rentenversicherungsbericht zutreffend ausweist, beeinflussen die Annahmen zur Lohnangleichung die künftige Beitragssatzentwicklung aber nur sehr unwesentlich.
15. Hinsichtlich der langfristigen Beschäftigungsentwicklung werden die untere und die obere Variante dadurch aus der mittleren Variante abgeleitet, dass ab dem Jahr 2013 die Zuwachsraten der Beschäftigung der mittleren Variante für die untere Variante um 0,5 Prozentpunkte gemindert und für die obere Variante um 0,5 Prozentpunkte erhöht werden. Nach 2017 bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums im Jahr 2026 wird die Spreizung wieder zurückgeführt. Mit der Spreizung werden die Auswirkungen verschiedener Verläufe der Beschäftigungsentwicklung auf die Finanzlage der Rentenversicherung im Vorausberechnungszeitraum aufgezeigt.
16. Falls der Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung in der mittleren Variante der Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts bis zum Jahr 2020 einen Wert von 20 Prozent oder bis zum Jahr 2030 einen Wert von 22 Prozent übersteigt, ist die Bundesregierung gemäß § 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SGB VI verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um dies zu verhindern.
17. In der für die Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Beitragssatzobergrenzen ausschlaggebenden mittleren Variante der Modellrechnungen wird nach

dem Rentenversicherungsbericht 2012 die Beitragssatzobergrenze für das Jahr 2020 von nicht mehr als 20 Prozent eingehalten. Auch in fast allen anderen Varianten ist dies der Fall. Nur in der Variante der Modellrechnung, die von einer niedrigeren Beschäftigungsentwicklung in der unteren Lohnvariante ausgeht, wird die Beitragssatzobergrenze im Jahr 2020 verfehlt. In der mittleren Variante bleibt der Beitragssatz von 18,9 Prozent infolge der Verstetigungsregel bis 2018 auf diesem Niveau. Im Jahr 2019 steigt der Beitragssatz auf 19,3 Prozent, im Jahr 2020 auf 19,7 Prozent an, und dann weiter bis auf 20,9 Prozent im Jahr 2026. Es wird somit bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums die Beitragssatzobergrenze von höchstens 22 Prozent gehalten. Diese Aussage trifft im Übrigen auf alle Varianten zu.

18. Falls das Sicherungsniveau vor Steuern in der gesetzlichen Rentenversicherung in der mittleren Variante der Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts bis zum Jahr 2020 einen Wert von 46 Prozent oder bis zum Jahr 2030 einen Wert von 43 Prozent unterschreitet, ist die Bundesregierung gemäß § 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB VI ebenfalls verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um dies zu verhindern. In der mittleren Variante beträgt das Sicherungsniveau vor Steuern 48,0 Prozent im Jahr 2020 und 46,0 Prozent am Ende des Vorausberechnungszeitraums im Jahr 2026.
19. Der Sozialbeirat nimmt zur Kenntnis, dass sowohl die Beitragssatzobergrenze als auch die Mindestsicherungsniveaus nach den derzeitigen Modellrechnungen in der mittleren Variante bis 2026 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.

IV. Die Anpassung der Renten zum 1. Juli 2012

20. Die Renten in den alten Bundesländern sind zum 1. Juli 2012 um 2,18 Prozent angepasst worden. Der aktuelle Rentenwert beträgt seitdem 28,07 Euro. Der Anpassung lag ein Anstieg der anpassungsrelevanten Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im Jahr 2011 gegenüber dem Jahr 2010 um 2,95 Prozent zu Grunde. Es gab zwar in den Jahren 2010 und 2011 keine Veränderung des durchschnittlichen Beitragssatzes in der allgemeinen Rentenversicherung, wohl aber einen Anstieg des Altersvorsorgeanteils im Jahr 2011 auf 3,5 gegenüber 3,0 im Jahr 2010, so dass sich hieraus ein den Anpassungssatz dämpfender Faktor von 0,9935 ergab. Der Nachhaltigkeitsfaktor, der sich aus der Veränderung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern ermittelt, war mit 1,0209 deutlich positiv und erhöhte somit den Anpassungssatz. Auf dieser Basis hätte sich der bis zum 30. Juni 2012 maßgebende aktuelle Rentenwert ab dem 1. Juli 2012 von 27,47 Euro auf 28,68 Euro erhöht. Dies hätte einem Anpassungssatz von 4,40 Prozent entsprochen. Seit 2011 ist jedoch der bei den Anpassungen seit 2005 aufgrund nicht realisierter Dämpfungseffekte entstandene Ausgleichsbedarf abzubauen (§ 68a SGB VI). Dies geschah 2012, indem der aktuelle Rentenwert nur mit dem hälftigen Anpassungsfaktor von 1,0220 anzuheben war. Der bis Ende Juni 2011 maßgebende Wert erhöhte sich somit zum 1. Juli 2012 von 27,47 Euro auf „nur“ 28,07 Euro. Dies entsprach einem Anpassungssatz von 2,18 Prozent, da der aktuelle Rentenwert auf volle Eurocent zu runden ist. Infolgedessen ist der Ausgleichsbedarf von 0,9715 auf 0,9929 gesunken; d. h., es sind nach geltender Rechtslage bei den künftigen Anpassungen noch 0,71 Anpassungsprozentpunkte einzusparen, was nach den Modellrechnungen des Rentenversicherungsberichts 2012 bei der Anpassung zum 1. Juli 2013 geschehen wird.

21. Der aktuelle Rentenwert (Ost) ist zum 1. Juli 2012 um 2,26 Prozent angepasst worden und beträgt seitdem 24,92 Euro. Der Anpassung lag ein Anstieg der anpassungsrelevanten Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern im Jahr 2011 gegenüber dem Jahr 2010 um 2,28 Prozent zu Grunde. Die anderen Anpassungsfaktoren entsprachen denen für die Anpassung des aktuellen Rentenwerts. Diese Faktoren hätten für die Zeit ab 1. Juli 2012 einen aktuellen Rentenwert (Ost) von 25,28 Euro ergeben. Doch war

auch 2012 der Ausgleichsbedarf (Ost) (§ 255a Abs. 4 S. 1 SGB VI) zu berücksichtigen, so dass sich als neuer aktueller Rentenwert (Ost) „nur“ ein Betrag von 24,92 Euro ergab. Dies entsprach einer Anpassung um 2,26 Prozent. Da der Ausgleichsbedarf (Ost) völlig abgebaut werden konnte, brauchte der Anpassungssatz nicht halbiert zu werden; es blieben rund 61 Prozent des formelmäßigen Anpassungssatzes. Bei den nächsten Anpassungen ist somit kein Ausgleichsbedarf (Ost) mehr zu berücksichtigen. Deshalb wird 2013 die Anpassung des aktuellen Rentenwerts (Ost) bei gleicher Lohnentwicklung höher ausfallen als die des aktuellen Rentenwerts. Derzeit beträgt das Verhältnis von aktuellem Rentenwert (Ost) zu dem aktuellen Rentenwert 88,78 Prozent.

V. Der Beitragssatz für 2013

22. Der Beitragssatz für 2013 wird – wie im Gesetz vorgesehen – von 19,6 Prozent auf 18,9 Prozent sinken. Da die Nachhaltigkeitsrücklage Ende 2013 bei unverändertem Beitragssatz die Obergrenze des Korridors zwischen 0,2 und 1,5 Monatsausgaben voraussichtlich überschritten hätte, war der Beitragssatz so neu festzusetzen, dass die Rücklage dem Betrag der Höchsthaltigkeitsrücklage voraussichtlich entspricht (§ 158 Abs. 1 und 2 SGB VI). Der Beitragssatz ist 2013 nach seiner Absenkung für 2012 von 19,9 Prozent auf 19,6 Prozent innerhalb von zwei Jahren um einen Prozentpunkt gesunken. Das Einsparvolumen betrug 2012 für Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils 1,3 Mrd. Euro, der Bundeszuschuss sank um 0,55 Mrd. Euro. Infolge der Absenkung des Beitragssatzes 2013 auf 18,9 Prozent werden Arbeitnehmer und Arbeitgeber um weitere Rentenversicherungsbeiträge in Höhe von jeweils 3,2 Mrd. Euro entlastet, der Bund bei dem Bundeszuschuss um rund 1,3 Mrd. Euro.

23. Die gute Einnahmesituation der Rentenversicherung ist vor allem das Ergebnis der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere verbunden mit einem starken Zuwachs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Infolgedessen ist die Nachhaltigkeitsrücklage von 1,7 Mrd. Euro (= 0,1 Monatsausgaben) am Jahresende 2005 auf rund 25 Mrd. Euro (=1,44 Monats-

ausgaben) Ende Oktober 2012 gestiegen. Die Nachhaltigkeitsrücklage wird voraussichtlich Ende 2012 den Höchststand von 29,4 Mrd. Euro (= 1,69 Monatsausgaben) erreichen. Ende des Jahres 2013 würde sie bei unverändertem Beitragssatz die Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben erneut überschreiten, so dass die Voraussetzungen für die weitere Absenkung des Beitragssatzes gegeben sind. Infolge der Senkung des Beitragssatzes im Jahr 2013 um 0,7 Prozentpunkte wird der Rentenanpassungssatz zum 1. Juli 2014 um rund 0,9 Prozentpunkte höher ausfallen.

24. Der Beitragssatz von 18,9 Prozent kann nach heutigen Annahmen bis 2018 auf dieser Höhe gehalten werden. 2019 würde er auf 19,3 Prozent ansteigen, 2020 auf 19,7 Prozent, 2026 läge er bereits bei 20,9 Prozent und 2030 bei 21,8 Prozent. Die Nachhaltigkeitsrücklage wäre im Jahr 2020 bis auf 5,0 Mrd. Euro abgeschmolzen (= 0,22 Monatsausgaben). In mehreren Jahren nach 2020 läge sie dicht an der Untergrenze des Korridors von 0,2 Monatsausgaben, so dass in diesen Jahren eine Inanspruchnahme der Bundesgarantie zur Sicherstellung der unterjährigen Liquidität der Rentenversicherung nicht ausgeschlossen wäre.

25. Durch die Senkung des Beitragssatzes ist in den nächsten Jahren mit Defiziten der Rentenversicherung und einem Abbau ihrer Nachhaltigkeitsrücklage zu rechnen. Diese Defizite werden von der Öffentlichkeit voraussichtlich kritisch beobachtet. Deshalb ist die Politik aufgefordert klarzustellen, dass die Defizite und der Abbau der Nachhaltigkeitsrücklage planmäßig und politisch gewollt sind.

26. Die Beitragssatzsenkung war umstritten. Im Bundesrat gab es in den Ausschüssen Widerstand (BR-Drs. 509/1/12), der im Plenum allerdings keine Mehrheit fand. Wegen der befürchteten Schwierigkeiten haben sich die Bundesregierung und der Bundestag dafür entschieden, den Beitragssatz ausnahmsweise durch Gesetz (BT-Drs. 17/10743 und 17/11175) festzulegen, und nicht wie im geltenden Recht vorgesehen durch eine Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

27. Die Beitragssatzsenkung wurde von verschiedenen Seiten abgelehnt. Die SPD forderte stattdessen den Aufbau eines „Demographie-Fonds“, mit dem

der absehbare Anstieg des Beitragssatzes Ende dieses bzw. Anfang des nächsten Jahrzehnts infolge der demografischen Entwicklung abgemildert oder verzögert werden soll (BT-Drs. 17/10775). Aus diesem Grunde hätte der Beitragssatz 2013 und in den Folgejahren bei 19,6 Prozent verbleiben sollen. Die Obergrenze des Korridors für die Nachhaltigkeitsrücklage von 1,5 Monatsausgaben hätte durch eine Änderung des § 158 SGB VI gestrichen werden sollen, so dass sich die Rücklage ohne eine Grenze nach oben hätte aufbauen können. Auf diese Weise hätte der Beitragssatz bis 2025 stabil bei 19,6 Prozent gehalten werden können, danach hätte er ansteigen müssen und 2030 bei 21,9 Prozent gelegen. Der Vorschlag hätte dazu geführt, dass die Nachhaltigkeitsrücklage bei sonst unverändertem Recht bis Anfang der 2020er Jahre auf schätzungsweise rund 80 Mrd. Euro (rund 3,7 Monatsausgaben) angewachsen wäre. Sie wäre unmittelbar danach wieder abgeschmolzen, so dass sie im Jahr 2026 wieder die Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage erreicht hätte.

28. Die Fraktion DIE LINKE forderte den Beitragssatz nicht zu senken, sondern die Mittel für Leistungsverbesserungen zu nutzen (BT-Drs. 17/10779). Auch die Gewerkschaften und die Sozialverbände forderten, dass statt der Beitragssatzsenkung mit den dadurch verfügbar gemachten Mitteln die Rücknahme von Reformen, wie der Anhebung der Altersgrenze und der Absenkung des Leistungsniveaus, finanziert werden sollte.

29. Auch im Sozialbeirat gibt es zur Frage, ob der Beitragssatz auf 18,9 Prozent gesenkt oder bei 19,6 Prozent beibehalten werden soll, unterschiedliche Auffassungen. Die Gegner der Beitragssatzsenkung verweisen darauf, dass ein Beitragssatz von 19,6 Prozent bei unverändertem Leistungsrecht bis zum Jahre 2025 hätte bestehen bleiben können. Berechnungen auf gleicher Datenbasis, aber mit einem stufenweisen Anstieg des Beitragssatzes um jährlich 0,2 Prozentpunkte bis zum Höchstwert von 22 Prozent hätten darüber hinaus gezeigt, dass sich mit den steigenden Einnahmen und den Zinserträgen auf den anwachsenden Kapitalbestand bis zum Jahre 2030 beachtliche Leistungsverbesserungen hätten finanzieren lassen. Die Stabilisierung des Rentenniveaus und die deutliche Verbesserung der Erwerbsminderungsrente seien dringende sozialpolitische Aufgaben. Die Befürworter einer Beitragssatzsenkung beriefen

sich auf die gesetzliche Regelung, von der, um die Verlässlichkeit des Rentenrechts nicht in Frage zu stellen, nicht abgewichen werden sollte. Außerdem schütze eine Beitragssatzsenkung die Rentenversicherung vor Begehrlichkeiten der Politik, Bundeszuschüsse zu kürzen oder mit zusätzlichen Beitragsmitteln Leistungsverbesserungen vorzunehmen, die langfristig die Finanzierbarkeit der Rentenversicherung gefährden würden. Da in der Vergangenheit Rücklagen der Sozialversicherung stets für neue Aufgaben verwendet wurden oder zur Kürzung von Bundesmitteln geführt haben, sei ein weiteres Anwachsen der Nachhaltigkeitsrücklage nur eine theoretische Alternative. Außerdem müssten rentennahe Jahrgänge ohne die Beitragssatzsenkung im Unterschied zu anderen Kohorten während ihrer aktiven Versicherungszeit insgesamt mehr Beiträge leisten als zur Finanzierung der laufenden Renten erforderlich ist.

30. Der Sozialbeirat ist sich aber einig darüber, dass, wenn die Festsetzung des Beitragssatzes für 2013 ausnahmsweise durch Gesetz erfolgt, dieses Gesetz auch eine Anhebung der Mindestrücklage von 0,2 Monatsausgaben auf etwa 0,4 Monatsausgaben hätte vorsehen sollen. Dies sollte baldmöglichst nachgeholt werden. Der untere Wert des Korridors von 0,2 Monatsausgaben, bis zu dem nach geltendem Recht die Nachhaltigkeitsrücklage absinken kann, ohne dass durch eine Beitragssatzänderung korrigierend eingegriffen werden muss, ist zu niedrig (vgl. Sozialbeirat, BT-Drs. 17/7770, S. 77). Diese Mindestrücklage kann – wie die Vergangenheit (Herbst 2005) gezeigt hat – bei einer unerwartet schwachen Konjunktur trotz der Möglichkeit, Raten des Bundeszuschusses vorzuziehen, die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung nicht sicherstellen und eine Inanspruchnahme der Bundesgarantie nicht vermeiden. Dies hatte Ende 2005, obwohl die Finanzierung der Renten zu keinem Zeitpunkt gefährdet war und die Kredite des Bundes innerhalb weniger Tage zurückgezahlt wurden, in der öffentlichen Wahrnehmung eine so negative Wirkung, dass sich dies nicht wiederholen darf. Deshalb ist eine Anhebung der Untergrenze des für die Nachhaltigkeitsrücklage bestimmten Korridors von 0,2 Monatsausgaben aus Sicht des Sozialbeirats unverzichtbar.

31. Der Sozialbeirat ist sich auch einig in der Kritik daran, dass der Bundeszuschuss im Jahr 2013 um 1 Mrd. Euro und in den Jahren 2014 bis 2016 um jeweils 1,25 Mrd. Euro gekürzt werden soll; insgesamt sind es 4,75 Mrd. Euro.

Dies führt 2013 zu einem um 0,1 Prozentpunkte höheren Beitragssatz; er hätte ansonsten für 2013 18,8 Prozent betragen können. Da die Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses auch von der Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung abhängt, mindert dies den finanziellen Effekt dieser Maßnahme auf insgesamt 3,78 Mrd. Euro, um die sich der Bund zulasten der Rentenversicherung und damit zulasten der Beitragszahler entlastet. Für diese Maßnahme hielt man im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes (BT-Drs. 17/10588, S. 11) eine inhaltliche Begründung nicht für notwendig. Die Bundesregierung, die sich bei der Absenkung des Beitragssatzes vor allem darauf berufen hat, dass sie die Regeln des Rentenrechts einhält, hätte gut daran getan, auch bei dem Bundeszuschuss die Regeln einzuhalten. Das Vertrauen darauf, dass der Bund dies in Zukunft tun wird, hat durch diese Maßnahme Schaden genommen.

VI. Zur Bedeutung der Leistungsgerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung

1. Das Prinzip der Teilhabeäquivalenz

32. Die rentenpolitischen Diskussionen der letzten Monate nimmt der Sozialbeirat zum Anlass, auf die Bedeutung der Leistungsgerechtigkeit als Prinzip und Vorgabe für die gesetzliche Rentenversicherung hinzuweisen. Leistung wird in diesem Zusammenhang im Sinne der Zahlung von Beiträgen verstanden, die sich wiederum an der Lohnhöhe bemisst, und die zu einer in Entgeltpunkten gemessenen Rentenanwartschaft führt. Dieses Äquivalenzprinzip ist Ausfluss vor allem des für das Verhältnis von Beitrag und Rentenzahlung wichtigen allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG).
33. In der Rentenversicherung verbinden sich staatliche und individuelle Verantwortung. Der Staat organisiert die Vorsorge, der Einzelne betreibt sie. Das Mittel seiner Vorsorge ist der Beitrag, der in der Regel von ihm oder/und als Lohnbestandteil für ihn durch seinen Arbeitgeber gezahlt wird. Seine Höhe ist

von dem individuellen Risiko des Versicherten (z. B. Alter, Geschlecht, Gesundheitszustand) unabhängig. Wegen der Beitragsfinanzierung ist die Rente keine Fürsorge des Staates, sondern ein als Eigentum geschützter Anspruch. Die Rentenversicherung wahrt grundsätzlich – das Umlageverfahren ändert daran nichts – die Äquivalenz von Beitrag und Rente. Der Anteil des einzelnen Rentners an der Umverteilung hängt vor allem von dem ab, was er zuvor zu ihr beigetragen hat. So verbindet sich die intertemporale Umverteilung in einer auch individuell gerechten Weise mit der interpersonalen Umverteilung.

34. Wegen der Beitragsfinanzierung ist die Leistungsgerechtigkeit ein für die Rentenversicherung zentraler Aspekt. Sie findet ihren Ausdruck in der Berechnung der Rente. Ihre Höhe richtet sich – so das Gesetz – vor allem nach der Höhe der während des Versicherungslebens durch Beiträge versicherten Arbeitsentgelte und Arbeitseinkommen (§ 63 Abs. 1 SGB VI). Der maßgebende individuelle Faktor ist die Summe der erzielten persönlichen Entgeltpunkte (§ 63 Abs. 6 SGB VI). Für Beitragszeiten werden Entgeltpunkte ermittelt, indem das versicherte Arbeitsentgelt und Arbeitseinkommen durch das Durchschnittsentgelt gemäß der Anlage 1 zum SGB VI für dasselbe Jahr geteilt wird (§ 70 Abs. 1 S.1 SGB VI). Daher ergibt die Versicherung eines Arbeitseinkommens in Höhe des Durchschnittsentgelts einen vollen Entgeltpunkt (§ 63 Abs. 2 SGB VI).

35. Ein Entgeltpunkt ist rentenrechtlich somit die Gegenleistung für den Durchschnittsbeitrag des jeweiligen Jahres. Multipliziert mit dem aktuellen Rentenwert führt er seit der Anpassung 2012 in den alten Bundesländern zu einer Monatsrente von 28,07 Euro. In den neuen Bundesländern entspricht ein Entgeltpunkt einer Monatsrente von 24,92 Euro. Ein Euro Monatsrente ist 2013 bei einem Beitragsatz von 18,9 Prozent und einem (vorläufigen) jährlichen Durchschnittsentgelt in Höhe von 34.071 Euro die Gegenleistung für einen jährlichen Beitrag von 229,41 Euro (in den neuen Ländern von 219,60 Euro). Um einen Entgeltpunkt (= 28,07 Euro bzw. 24,92 Euro monatlicher Rente [Ost]) zu erwerben, müssen 2013 Beiträge von 6.439,42 Euro (bzw. 5.472,50 Euro in den neuen Bundesländern) geleistet werden.

36. Zwischen der Höhe der Jahr für Jahr entrichteten Beiträge und der Zahl der für diese Jahre gutgeschriebenen Entgeltpunkte besteht infolgedessen eine direkte Relation. Zu welcher Rente die Entgeltpunkte führen, hängt von der Höhe des aktuellen Rentenwerts (§§ 63 Abs. 6, 68 SGB VI) ab. Er wird entsprechend der Entwicklung der versicherten Entgelte unter Berücksichtigung der Entwicklung des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung, des Altersvorsorgeanteils und des Nachhaltigkeitsfaktors dynamisiert (§§ 65, 68 SGB VI). Die in der Anpassung liegende besondere Art der Verzinsung ist Teil der Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung. Dem Prinzip der Äquivalenz kommt wegen der damit verbundenen Leistungsgerechtigkeit eine wichtige Bedeutung für die Akzeptanz der Rentenversicherung zu; mit dem Äquivalenzprinzip werden zudem wichtige Leistungs- und Beitragsanreize verbunden.

37. Doch besteht zwischen der Summe der im Erwerbsleben gezahlten Beiträge und der Höhe der Rente keine direkte Äquivalenz. Grund dafür sind insbesondere auch die Veränderungen in der Höhe des Beitragssatzes. Deshalb gibt es in der Rentenversicherung eine „Anteilsgerechtigkeit“ oder – wie sie inzwischen auch von dem BVerfG (E 122, 151 [181]) genannt wird – „Teilhabeäquivalenz“. Sie hat zwei Seiten: den Anteil an der Aufbringung der Mittel und den Anteil an den Leistungen. Teilhabeäquivalenz bedeutet auf der Seite der Beitragszahler, dass zur gleichen Zeit

- jeder Versicherte bei gleichem beitragspflichtigem Einkommen an der Finanzierung der Renten in gleicher Weise, d. h. mit einem gleich hohen Beitrag, belastet ist, und
- jeder durch gleich hohe Beiträge gleichwertige Anrechte auf Leistungen (Entgeltpunkte) erwirbt.

Teilhabeäquivalenz bedeutet auf der Seite der Leistungsempfänger, dass

- gleichwertige Anrechte auf Leistungen (Entgeltpunkte) unabhängig von der Zeit, der sie entstammen, im Rentenfall zu gleichen Leistungen berechtigen,

- diese Leistungen die auf das Versicherungsleben bezogene Relation widerspiegeln, in der der individuelle Anteil des Versicherten an der Finanzierung der Renten zum durchschnittlichen Anteil aller Versicherten an ihr stand, und
- diese Leistungen im Grundsatz, nicht jedoch in einer verfassungsrechtlich festgeschriebenen Höhe an die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung gekoppelt sind (Verzinsung).

38. Die Teilhabeäquivalenz führt grundsätzlich innerhalb einer Jahrgangskohorte bei durchgehender Versicherung zu einer vollständigen Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung. Eine vollkommene Gleichbehandlung der Beitragszahler und der Rentner in der fortdauernden zeitlichen Dimension, die einen gleichbleibenden Beitragssatz erfordern würde, kann wegen der immer wieder auftretenden Veränderungen im Bereich der gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Determinanten nicht erreicht werden. Eine zeitunabhängige Gleichbehandlung von Beitragszahlern und Rentnern würde zudem voraussetzen, dass sich das Rentenrecht nicht ändern würde. Das Gegenteil ist häufig der Fall. Eine Ausweitung oder eine Kürzung von Leistungen, letztere in bestimmten Fällen mit den Besitz schützenden Übergangsregelungen verbunden, führt zwangsläufig zeitabhängig zu einer besseren oder schlechteren „Rendite“. Sie liegt nach Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung Bund (2012) unter Berücksichtigung der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze bei dem Rentenzugang 2012 für ledige Männer bei 3,2 Prozent und für Frauen und verheiratete Männer bei 3,8 Prozent, bei dem Zugang 2030 wohl nur noch bei 3,0 Prozent bzw. 3,4 Prozent. Sie wird zwar sinken, aber deutlich positiv bleiben.

2. Der soziale Ausgleich in der Rentenversicherung

39. In der gesetzlichen Rentenversicherung vollzieht sich ein sozialer Ausgleich von beträchtlichem Umfang. Damit ist nicht der Risikoausgleich zwischen den nur „Gefährdeten“ und den bereits „Geschädigten“ gemeint, der jeder Versicherung wesensimmanent ist. Besonders deutliche Beispiele hierfür sind die

Erwerbsminderungsrenten oder die Hinterbliebenenrenten (einschließlich ggf. der entsprechenden Zurechnungszeit). Der soziale Ausgleich in der Rentenversicherung geht darüber hinaus. Trotz unterschiedlicher Lebenserwartung werden Frauen und Männer gleich behandelt. Trotz unterschiedlicher Risiken für eine Erwerbsminderung zahlen Gesunde und Kranke den gleichen Beitrag. Gute und schlechte Risiken werden mit einem gleichen Beitragssatz zu einer Pflichtversicherung zusammengefasst. In dieser weitgehenden Wegtypisierung des individuellen Risikos und in der auch deswegen notwendigen Auflegung einer Versicherungspflicht bestehen wesentliche Unterschiede zwischen einer privaten und der sozialen Rentenversicherung.

40. Der Rentenversicherung wurde aber in der Vergangenheit eine Vielzahl gesamtgesellschaftlicher Aufgaben übertragen, die an sich von der Allgemeinheit zu finanzieren gewesen wären. Beispiele dafür gab und gibt es zahlreiche: die Überwälzung von Kriegsfolgelasten, von Lasten der deutschen Einheit oder von Aufgaben des Familienlastenausgleichs. Im Ergebnis wurden dadurch Leistungsansprüche an die Rentenversicherung begründet, denen keine adäquate Beitragszahlung gegenüber stand. Die Frage war stets, ob das „Soziale“ der Rentenversicherung so weit reicht, dass auch die neue Aufgabe darunter subsumiert werden kann.

41. Diese nicht beitragsgedeckten Leistungen werden, folgt man jüngsten Untersuchungen (vgl. Reineke, DRV 2012, 1 ff.), zum größten Teil, durch die Bundeszuschüsse ausgeglichen. Die Unterdeckung wird allerdings langfristig abnehmen. Insgesamt stehen die nicht beitragsgedeckten Leistungen daher weder dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz in der gesetzlichen Rentenversicherung noch dem Eigentumsschutz der Renten entgegen. Umgekehrt sind aber auch die Bundeszuschüsse keine „staatliche Fürsorge“ zugunsten der Rentenversicherten. Auch sie stehen weder dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz in der Rentenversicherung noch dem Eigentumsschutz der Renten entgegen.

3. Die Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen durch Steuern

42. Werden nicht beitragsgedeckte Leistungen durch Beiträge finanziert, werden die zur Gewährleistung einer Absicherung bei versicherungstypischen Risiken

gezahlten Mittel zu anderen Zwecken verwendet. Dies wäre ordnungspolitisch falsch. Es würde die Lastengleichheit aller Bürger verletzen, weil Beamte, Selbständige und Personen, soweit sie Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze oder z. B. aus Vermögen beziehen, von diesen Lasten freigestellt sind. Außerdem werden Beiträge nicht wie Steuern mit insgesamt progressiver Wirkung, sondern nach einem für alle gleichen Prozentsatz erhoben. Schließlich wäre eine Beitragsfinanzierung allgemein staatlicher Aufgaben arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv, da einseitig die Arbeitskosten stärker belastet würden. Daher ist der Sozialversicherungsbeitrag kein geeignetes Mittel zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben. Er ist die Gegenleistung für den Versicherungsschutz. Eine über den versicherungstypischen Ausgleich hinausgehende Umverteilung ist gleichheitsgerecht nur über Steuern zu finanzieren. Die nicht beitragsgedeckten Leistungen sind für den Charakter der Rentenversicherung als *Sozialversicherung* nicht konstitutiv. Weil sie das individuelle Risiko wegtypisiert, geht ihr das „Soziale“ nicht verloren.

43. Dem Vorstehenden widerspricht nicht, dass der Staat die Rentenversicherung als „Umverteilungsmittler“ einsetzt, um Versicherten in bestimmten Lebenssituationen (z. B. Kindererziehungszeiten; Zeiten der Arbeitslosigkeit oder eines geringen sozialversicherten Einkommens) Leistungen des sozialen Ausgleichs zukommen zu lassen. Der Gesetzgeber sollte die Berücksichtigung dieser Lebenssituationen aber stets systemgerecht ausgestalten – z. B. indem er für die Tatbestände Beiträge leistet wie bei den Kindererziehungszeiten. Er muss zudem für die Kosten dieses Ausgleichs aus Steuermitteln aufkommen.

VII. Konsequenzen für die aktuelle Rentendiskussion

1. Zur „Zuschuss-Rente“

44. Der Sozialbeirat hat bereits in seinem Gutachten 2011 die von dem Bundesarbeitsministerium für Arbeit und Soziales damals vorgeschlagene „Zuschuss-Rente“ kritisch beurteilt (BT-Drs. 17/7770, S.77 ff.). Das Ministerium hat das Konzept zwischenzeitlich mehr im Sinne einer „Rente nach Mindesteinkom-

men“ überarbeitet, allerdings ergänzt um eine Kinderkomponente, eine Prüfung der Einkommen auch des Partners und eine Deckelung des Zuschusses. Dennoch ist auch das neue Konzept weitgehend auf Ablehnung gestoßen. Der „Koalitionsgipfel“ hat am 4. November 2012 stattdessen die Umriss einer allein durch Steuern finanzierten „Lebensleistungsrente“ skizziert, allerdings im Ergebnis so offen, dass über die inhaltliche Ausdeutung des Beschlusses bis jetzt jedenfalls selbst bei den Beteiligten große Uneinigkeit besteht. Während das Ministerium sich in seinen Plänen zur „Zuschuss-Rente“ – nur jetzt unter anderem Namen – bestätigt sieht, verweisen Teilnehmer des Gipfels darauf, dass eine Höherbewertung der Renten beschlossen worden sei, die knapp oberhalb der Grundsicherung liege und damit – was sich aber so in der Formulierung des Beschlusses nicht ausdrücklich findet – regional unterschiedlich hoch ausfallen könne.

45. Der Sozialbeirat bleibt bei seiner ausführlichen Kritik an der „Zuschuss-Rente“. So ist zweifelhaft, ob die „Zuschuss-Rente“ wirklich zielgenau ist, um Altersarmut einzudämmen. Im Folgenden greift der Sozialbeirat die Kritikpunkte wieder auf, die im Zusammenhang mit der hohen Bedeutung des Äquivalenzprinzips stehen. Auch lehnt er Pläne, Leistungen der Rentenversicherung je nach Region oder Wohnort unterschiedlich hoch auszuzahlen, ab.
46. Das Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung nähme, was sehr kritisch zu sehen ist, Schaden, wenn – wie mit der vorgeschlagenen „Zuschuss-Rente“ und vergleichbaren rentenpolitischen Konzepten vorgesehen – Leistungen der Fürsorge von den Rentenversicherungsträgern als Rente ausgezahlt würden. Dass es sich nicht um eine Versicherungsleistung, sondern um eine Fürsorgeleistung handelt, ergibt sich aus der fehlenden Finanzierung dieser Leistungen durch Beiträge und insbesondere aus der Einkommensprüfung im Haushaltszusammenhang. Dies würde die steuerfinanzierte, fürsorgerisch motivierte Grundsicherung im Alter als Leistung der Sozialhilfe und die beitragsfinanzierte Rente der Sozialversicherung vermischen und die Unterschiede nivellieren. Zudem wäre für die Versicherten kaum mehr nachvollziehbar, welcher Teil der Auszahlung der Rentenversicherung die Versicherungsleistung darstellt und bei welchem Teil der Leistung eine Einkommensprüfung vorgenommen werden soll.

47. Besonders weit sollte die Nivellierung nach dem BMAS-Vorschlag bei Versicherten mit Kindern gehen, die Hochwertung sollte um 150 Prozent erfolgen. Demnach sollten sie mit einem eigenen Rentenanspruch von 340 Euro eine Hochwertung von bis zu 510 Euro erhalten können. Das wäre im Jahr 2013 ein Beitragswert von rund 117.000 Euro, die zulasten der Beitrags- und/oder Steuerzahler zu finanzieren wären. Dies wiegt auch deshalb so schwer, weil die Voraussetzungen für die Hochwertung um 150 Prozent so formuliert waren, dass sie eine derart weitreichende Hochwertung nicht hinreichend begründen: Denn es sollte für die Hochwertung nur ein Jahr Kindererziehung notwendig sein. Vor allem gibt es bereits durch die Kindererziehungszeiten und durch die Kinderberücksichtigungszeiten zwei Instrumente, die Erziehungsleistungen bei der Rentenberechnung honorieren.
48. Es ist kein Gegenargument, dass schon heute der, der Vorsorge unterlässt, trotzdem die Grundsicherung beanspruchen kann. Sie ist eine Leistung der Sozialhilfe, die der Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums dient, und bei der auch sonst nicht danach gefragt wird, warum jemand bedürftig ist. Die Sozialhilfe ist deshalb subsidiär, und es gibt wegen der Bedürftigkeitsprüfung Hemmschwellen, sie in Anspruch zu nehmen. Der Unterschied, der die Beitragszahlung rechtfertigt, liegt insoweit nicht in der Höhe der Leistung, sondern in ihrer rechtlichen Qualität. Werden diese Qualitätsunterschiede nivelliert, verliert die Beitragsverpflichtung einen Teil ihrer Rechtfertigung. Eine Grundsicherung im Rentenrecht will aber schon dadurch, dass die Rentenversicherung die „Zuschuss-Rente“ auszahlen würde, diese Nivellierung. Auch könnte die „Zuschuss-Rente“ die Entscheidung für eine Teilzeitbeschäftigung begünstigen. Schließlich besteht im Zuge weiterer Nivellierungstendenzen die Gefahr, dass dann später die „Grundsicherungsrenten“ höher und die beitragsbezogenen Renten niedriger angepasst werden. Auch unabhängig davon würde eine (teilweise) beitragsfinanzierte „Zuschuss-Rente“ die Rendite für diejenigen, die Beiträge zur Rentenversicherung entrichten, sinken lassen.
49. Ordnungspolitisch wäre es aus den genannten Gründen auch falsch, die „Zuschuss-Rente“ – und sei es auch nur teilweise – mit Beiträgen zu finanzieren. Armutsbekämpfung hat nichts mit dem gewollten Ausgleich von Versicherungsrisiken zu tun. Sie ist eine Aufgabe der Allgemeinheit. Daher sind die

entsprechenden Leistungen voll aus Steuermitteln zu finanzieren – ein „Steueranteil“ wäre völlig unzureichend. Bereits in seinem letzten Gutachten hat der Sozialbeirat betont (BT-Drs. 17/7770, S. 82), dass es den Versicherten unzumutbar wäre, die Nivellierung ihrer eigenen Vorsorge auch noch mit eigenen Beiträgen finanzieren zu müssen. Es ist gut, dass der „Koalitionsgipfel“ dies genauso sah und beschlossen hat, dass die „Lebensleistungsrente“, sollte sie denn kommen, ausschließlich aus Steuern finanziert werden soll.

50. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass eine beitragsfinanzierte Besserstellung einer besonderen Gruppe von Rentnern mit geringem Einkommen wenig zielgenau und mit teuren Fehlallokationen verbunden wäre. Dies liegt daran, dass die Rentenversicherung in der Regel nur Löhne und Gehälter als Beitragsbasis berücksichtigt, nicht dagegen auch andere Einkommensarten, Einkommen unterhaltspflichtiger Dritter oder vorhandenes Vermögen. Zudem kennt das Rentenversicherungsrecht im Gegensatz zum Steuerrecht weder eine Progression des Tarifs noch Grundfreibeträge und viele andere dort mit Blick auf eine möglichst umfassende Bewertung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bestehenden Regelungen. Insofern werden Beiträge sehr viel weniger als Steuern entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aufgebracht. Daher birgt jede Beitragsfinanzierung von armutsvermeidenden Elementen die Gefahr einer (vermutlich unerwünschten) Umverteilung „von unten nach oben“. Besser ist es deshalb, eine Umverteilung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit allein den hierfür bestimmten und deutlich besser geeigneten Steuer- und Transfersystemen zu überlassen.

2. Zur „Lebensleistungsrente“

51. Die von dem „Koalitionsgipfel“ am 4. November 2012 beschlossene „Lebensleistungsrente“ bedarf – wie von Teilnehmern des „Gipfels“ bereits eingeräumt wurde – der Klärung „zahlreicher Details“. Bevor dies geschehen ist, entzieht sich die anvisierte Neuregelung einer eingehenden Analyse. Der Beschluss würde, so wie ihn einige Teilnehmer des „Koalitionsgipfels“ deuten, zu einer Regionalisierung von Leistungen der Rentenversicherung führen. Zu einer solchen Regionalisierung käme es, wenn die Aufstockung der Rente für Niedrigverdiener durch einen Deckel begrenzt würde, der 10 bis 15 Euro oberhalb

des jeweils örtlich maßgebenden Grundsicherungssatzes liegt. Dies hätte zur Folge, dass jemand in „teuren“ Wohnorten eine höhere Rentengesamtleistung bekäme als jemand, der in Städten mit niedrigeren Wohnkosten lebt.

52. Eine solche Regionalisierung von Leistungen ist angebracht, wenn es sich um Fürsorgeleistungen handelt, bei denen die Orientierung am tatsächlichen Bedarf im Vordergrund steht. Die Rentenversicherung gewährt aber keine Fürsorgeleistungen. Deshalb ist in der Rentenversicherung eine Regionalisierung bisher stets abgelehnt worden. Sie scheitert bei beitragsfinanzierten Leistungen an dem Äquivalenzprinzip als zwingender Folge des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG). Deshalb ist es ausgeschlossen, dass die Rentenversicherung ihren Versicherten in „teuren“ Wohnorten aus Beitragsmitteln z. B. eine „Ballungsraum-Zulage“ zahlt. Eine Regionalisierung von Leistungen der Rentenversicherung scheidet aber auch dann aus, wenn diese – wie die anvisierte „Lebensleistungsrente“ – ausschließlich steuerfinanziert sind und diese Steuermittel wie die Bundeszuschüsse in die allgemeine Finanzmasse der Rentenversicherung einfließen. Auch dann gilt das rentenrechtliche Gleichbehandlungsgebot, das Differenzierungen nach dem Wohnort ausschließt. Der Anteil des einzelnen Rentners an dieser Finanzmasse bestimmt sich nach seiner Vorleistung; wo er wohnt, ist unerheblich. Etwas anderes ist nur dann denkbar, wenn Rentenversicherungsträger für andere Sozialleistungsträger Leistungen auszahlen – in einigen Bundesländern war es z. B. das (Landes-) Blindengeld – und diese Leistungen dann gesondert erstattet bekommt.

53. Die Diskussion um die regionalisiert ausgestaltete „Lebensleistungsrente“ ist symptomatisch für die Probleme, die sich aus der Vermengung von Versicherungs- und Fürsorgeleistungen ergeben. Während bei einer Ausgestaltung der Lebensleistungsrente als Fürsorgeleistung eine Orientierung am regional unterschiedlichen Bedarf konsequent wäre, lassen sich Versicherungsleistungen nicht regional unterschiedlich ausgestalten. Würde die Rentenversicherung mit der Auszahlung einer regional differenzierten Fürsorgeleistung beauftragt, wäre dies nicht nur systemwidrig, es ergäbe sich auch eine Vielzahl von zusätzlichen Problemen. Hingewiesen sei z. B. auf den notwendigen Aufbau von doppelten Verwaltungsstrukturen, um die Einkommen des Antragsstellers und seines Partners zu prüfen. Überdies müsste die Rentenversicherung z. B.

ihre Rentenbescheide stets regional differenziert überprüfen und ggf. neu festsetzen, wenn sich in den einzelnen Regionen die maßgeblichen Bruttobedarfe der Grundsicherung im Alter ändern, was zudem weder gleichzeitig noch in gleicher Höhe geschieht. Dieser permanente und unüberschaubare Änderungsbedarf und der damit verbundene Verwaltungsaufwand wären nicht zu verantworten. Gegen den Vorschlag sprechen auch Probleme, die sich bei dem Rechtsschutz stellen. Müsste dann die Rentenversicherung in Prozessen vor den Sozialgerichten die Rechtmäßigkeit einer Neufestsetzung des Grundsicherungssatzes vertreten? Eine weitere Folge wäre, dass bei jedem Umzug eines „Leistungsrentners“ in eine andere Stadt ebenfalls ein neuer Rentenbescheid erlassen werden müsste. Was passiert, wenn der Rentenversicherung ein solcher Umzug zu spät gemeldet wird, wer kommt dafür auf, wenn die Rückforderung mangels Masse nicht durchgesetzt werden kann? Aber auch die Bindung an den jeweils örtlich maßgebenden Grundsicherungssatz bringt zahlreiche Probleme mit sich. Was ist z. B., wenn zwei „Leistungsrentner“ oder andere Personen in einer Haushaltsgemeinschaft leben? Müssen dann auch bei der Rente die unterschiedlichen Regelbedarfsstufen berücksichtigt werden? Fragen über Fragen!

54. Der Sozialbeirat übt an der „Leistungsrente“ nicht nur wegen ihrer Regionalisierung Kritik. Er lehnt auch eine regional nicht differenzierte „Leistungsrente“ ab. Denn gegen sie sprechen im Wesentlichen die gleichen Argumente, die der Sozialbeirat auch schon gegen die „Zuschuss-Rente“ vorgebracht hat.

55. Im Übrigen regt der Sozialbeirat an, den Begriff „Leistungsrente“ – wenn denn diese Leistung überhaupt kommen sollte – zu überprüfen. Er suggeriert nicht nur, dass dieser Rente eine besondere Lebensleistung zugrunde liegt, sondern auch, dass eine entsprechende Lebensleistung bei den herkömmlichen Renten der gesetzlichen Rentenversicherung fehlt. Dabei beruhen die herkömmlichen Renten der gesetzlichen Rentenversicherung grundsätzlich alle auf einer zuvor erbrachten Lebensleistung, wie sie insbesondere durch gezahlte Beiträge für Zeiten von Arbeit, der Kindererziehung oder der Pflege zum Ausdruck kommt. Die „Leistungsrente“ soll dagegen gerade an diejenigen geleistet werden, die diese Vorleistungen nicht in diesem Um-

fang vorweisen können. Auch der Fürsorgecharakter der geplanten „Leistungsrente“, wie er durch die vorgesehene Einkommensanrechnung zum Ausdruck kommt, passt nicht zu ihrem Namen. So lässt sich z. B. kaum begründen, warum eine „Leistungsrente“ denjenigen Versicherten, die zwar die geforderte „Lebensleistung“ erbracht haben, aber etwa aufgrund ausreichender eigener privater Vorsorge oder aufgrund von Partnereinkommen nicht leistungsberechtigt sind, vorenthalten werden sollte, obwohl die Lebensleistung durch das im Übrigen vorhandene Einkommen ja nicht geschmälert wird. Auch das Leistungsvolumen der „Leistungsrente“ passt nicht zu ihrem Namen. Es erscheint unangemessen, wenn die geforderte Lebensleistung von 40 Beitragsjahren in der Rentenversicherung und vermutlich ähnlich langer privater Vorsorge mit einer Aufstockung der Rente um 10 bis 15 Euro oberhalb der Grundsicherung honoriert würde.

56. Außerdem stehen der Aufwand der Rentenversicherung für die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Versicherten aus dem Niedriglohnsektor und – was nicht vergessen werden darf – ihrer Ehegatten/Lebenspartner sowie anderer auskunftsverpflichteter Stellen und der Ertrag dieser Prüfung, eine Erhöhung der Rente um 10 bis 15 Euro, in keinem Verhältnis.

57. Der Sozialbeirat ist, auch wenn er die „Zuschuss-“ oder „Leistungsrente“ ablehnt, der Auffassung, dass die diesen Vorschlägen zugrunde liegende Diagnose zutreffend ist. Das „Gerechtigkeitsproblem“, das diese Vorschläge lösen wollen, stellt sich vor allem im Grundsicherungsrecht, weil es Personen, obwohl sie langjährig gesetzlich und/oder privat vorgesorgt haben, im Alter genauso behandelt, wie Personen, die nicht für sich vorgesorgt haben. Eine Lösung dieses Problems darf aber gesetzliche Renten und andere Alterseinkommen nicht schlechter behandeln als Leistungen der privaten Vorsorge. Doch auch eine Lösung des Problems im Grundsicherungsrecht würde letztlich nur an Symptomen kurieren. Auch sie setzt – wie die „Zuschuss-“ oder „Leistungsrente“ – erst an, wenn Altersarmut eingetreten ist, um dann mit einer Fürsorgeleistung zu helfen. Präventive Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik müssen vielmehr verhindern, dass Altersarmut überhaupt erst entsteht.

VIII. Die weiteren Reformvorschläge des Rentenpakets

58. Auch wenn es nicht zur „Zuschuss-“ oder „Lebensleistungsrente“ kommen sollte, sollten die in dem Referentenentwurf eines „Alterssicherungsstärkungsgesetzes“ enthaltenen Vorschläge, die – abgesehen von der Frage der Notwendigkeit einer Gegenfinanzierung – auf allgemeine Zustimmung stoßen, noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden. Es kann und darf nicht sein, dass diese Teile des „Rentenpakets“ in „Geiselhaf“ genommen werden, um die Zustimmung zur „Zuschuss-“ oder zur „Lebensleistungsrente“ zu erretzen. Ein „Alles-oder-Nichts-Prinzip“ wäre nicht akzeptabel und ginge zulasten der Versicherten.

1. Die Reform der Erwerbsminderungsrenten

59. Zu diesen Vorschlägen zählen die geplanten Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten, die der Sozialbeirat bereits in seinem letzten Gutachten (BT-Drs. 17/7770, S. 83) – jenseits der Finanzierungsfrage – grundsätzlich begrüßt hat. Es ist dies zum einen die Verlängerung der Zurechnungszeit um zwei Jahre auf das vollendete 62. Lebensjahr. Es ist zum andern die neue Berechnungsregel, wonach eine negative Einkommensentwicklung in den letzten vier Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung unberücksichtigt bleibt. Beide Maßnahmen sind dringend notwendig, um der Entwicklung entgegenzuwirken, dass immer mehr Erwerbsminderungsrentner ergänzend auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Ein Teil des Sozialbeirats hält es für geboten, die damit verbundenen zusätzlichen Ausgaben zur Vermeidung höherer Beitragssätze durch Leistungsbeschränkungen an anderer Stelle gegenzufinanzieren. Ein anderer Teil hält weitergehende Verbesserungen der gesetzlichen Erwerbsminderungsrente für geboten, um dem hohen Armutsrisiko dieser Personengruppe zu begegnen.

2. Die Änderungen bei den Teilrenten und Hinzuverdienstgrenzen

60. Nach den Vorschlägen zur Neuregelung der Teilrenten und Hinzuverdienstgrenzen sollen die für die Teilrente bisher vorgesehenen Stufen – ein Drittel, die Hälfte oder zwei Drittel – entfallen. Die Teilrente soll künftig in jeder beliebig geringeren Höhe als die Vollrente in Anspruch genommen werden können.

Dementsprechend werden die jetzigen, auf die bisherigen Stufen der Teilrenten abgestimmten starren Hinzuverdienstgrenzen durch eine individuelle Hinzuverdienstgrenze ersetzt, die sich an der höchsten Summe an Entgeltpunkten eines Kalenderjahres aus den letzten 15 Kalenderjahren orientiert. Die Neuregelung könnte – worauf der Sozialbeirat schon in seinem letzten Gutachten (BT-Drs. 17/7770, S. 84) hingewiesen hat – verhindern, dass es wie nach bisherigem Recht wegen der starren Hinzuverdienstgrenzen zu einer unverhältnismäßigen Kürzung von Renten kommen kann. Außerdem könnte sie den Wechsel aus dem Arbeitsleben in den Ruhestand flexibler gestalten. Allerdings wären noch weitergehende Veränderungen in diesem Bereich wünschenswert.

3. Die Anpassung des Reha-Budgets

61. Der Sozialbeirat hat in seinem letzten Gutachten (BT-Drs. 17/7770, S. 86) die Forderung unterstützt, die demografische Entwicklung bei der Anpassung des Reha-Budgets nach § 220 SGB VI angemessen zu berücksichtigen. Er begrüßt es daher, dass nach dem Referentenentwurf eines „Alterssicherungsstärkungsgesetzes“ die jährlichen Ausgaben für Leistungen der Teilhabe bis 2050 – wie von ihm vorgeschlagen – mit einer „Demografiekomponente“ fortgeschrieben werden sollen. Dieser neue Faktor orientiert sich an der Veränderung der Bevölkerung im Alter von 45 bis 67 Jahren. Er führt gegenüber geltendem Recht bis etwa 2023 zu einer Erhöhung des Ausgabevolumens, das danach wieder sinken wird. Der Sozialbeirat geht davon aus, 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.

IX. Der Alterssicherungsbericht 2012

62. Der Alterssicherungsbericht 2012 umfasst fünf Teile (A bis E). In Teil A werden die Leistungen der ganz oder teilweise öffentlich finanzierten Alterssicherungssysteme in Deutschland sowie deren Finanzierung dargestellt. Die Leis-

tungen aus den Alterssicherungssystemen aus der Sicht der Leistungsempfänger werden in Teil B behandelt. In Teil C werden zusätzlich zu den in Teil B dargestellten Einkommen weitere Einkünfte berücksichtigt, wie beispielsweise Kapitalerträge, Zinseinkünfte, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung und Renten aus privaten Renten- und Lebensversicherungen. Die steuerliche Förderung und die Verbreitung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge werden in Teil D beschrieben. Schließlich werden in Teil E Modellrechnungen zur Entwicklung des Gesamtversorgungsniveaus vorgestellt.

63. Die in Teil A dargestellten wichtigsten Alterssicherungssysteme sind die gesetzliche Rentenversicherung, die Beamtenversorgung, die zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, die Alterssicherung der Landwirte sowie die Künstlersozialversicherung. Neben diesen Alterssicherungssystemen werden auch die steuerfinanzierte Altersentschädigung der Bundes- und Landtagsabgeordneten sowie die Altersversorgung der Regierungsmitglieder in Bund und Ländern dargestellt. Außerdem wird in einem Exkurs auf die berufsständischen Versorgungswerke eingegangen, die kein öffentlich finanziertes System im Sinne des Berichtes sind, da sie keine Zuschüsse aus Bundes- oder Landesmitteln erhalten.
64. In Teil B des Alterssicherungsberichts werden die Alterssicherungsleistungen dargestellt, die die 65-Jährigen und Älteren aus Alterssicherungssystemen erhalten. Die vorgestellten Ergebnisse beruhen auf einer Sonderauswertung der repräsentativen Erhebung „Alterssicherung in Deutschland“ (ASID) des Jahres 2011. Demnach werden drei Viertel (75 Prozent) aller Brutto-Alterssicherungsleistungen der ersten und zweiten Säule von der gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt. Den zweitgrößten Anteil hat die Beamtenversorgung mit 13 Prozent, gefolgt von der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft mit sechs Prozent, der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst mit drei Prozent und der Alterssicherung der Landwirte sowie den berufsständischen Versorgungswerken mit jeweils ein Prozent des Gesamtleistungsvolumens.

65. Bei den Alterssicherungsleistungen der ersten und zweiten Säule offenbart sich ein deutlicher Unterschied zwischen alten und neuen Ländern. Während in den neuen Ländern fast die gesamten (98 Prozent) Alterssicherungsleistungen von der gesetzlichen Rentenversicherung getragen werden, sind es in den alten Ländern weniger als drei Viertel (71 Prozent), da häufiger Leistungen aus verschiedenen Systemen bezogen werden. Die Leistungsansprüche der Männer beruhen hierbei weit überwiegend auf eigenen Ansprüchen. Demgegenüber weisen Frauen geringere eigene Ansprüche auf. Allerdings erhalten rund 38 Prozent der Frauen mit eigenen Ansprüchen zusätzlich eine Hinterbliebenenleistung, während es bei den Männern nur 5,5 Prozent sind.
66. In den alten Ländern betrug im Jahr 2011 die durchschnittliche Versichertenrente der gesetzlichen Rentenversicherung an Bezieher/innen ab 65 Jahren rund 865 Euro brutto im Monat und war somit geringer als in den neuen Ländern mit rund 979 Euro. Werden die durchschnittlichen Bruttoleistungen der eigenen und abgeleiteten Ansprüche aus allen Alterssicherungssystemen berücksichtigt, so ergaben sich in den alten Ländern mit rund 1.342 Euro höhere Alterssicherungsleistungen als in den neuen Ländern mit rund 1.167 Euro. Hierbei stellten sich die Männer in den alten Ländern mit durchschnittlich rund 1.749 Euro deutlich besser als Männer in den neuen Ländern (rd. 1.290 Euro). Demgegenüber bezogen Frauen in den neuen Ländern mit rund 1.077 Euro eine geringfügig höhere Gesamtalterssicherungsleistung als Frauen in den alten Ländern mit im Durchschnitt rund 1.012 Euro.
67. Im Teil C „Gesamteinkommenssituation“ werden alle verfügbaren Einkommen der Seniorinnen und Senioren in die Analyse einbezogen. Es werden Einkommen berücksichtigt, die das biometrische Risiko der Langlebigkeit absichern, wie zum Beispiel die Rentenzahlungen aus privaten Rentenversicherungen. Darüber hinaus fließt auch Einkommen in die Betrachtung ein, deren Bezugsdauer nicht absehbar ist, wie beispielsweise Erwerbseinkünfte, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung und Zinseinkünfte sowie staatliche bedarfsabhängige Leistungen (z. B. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Wohngeld). Ausgenommen bleibt das Einkommenssubstitut der ersparten Miete bei selbst genutztem Wohneigentum.

68. Einkommen, die ganz oder teilweise in Form einmaliger Kapitalbeträge bezogen werden, werden erwähnt, aber nicht unmittelbar in die Berechnung der Alterseinkommen einbezogen. Rund acht Prozent der Personen im Alter über 65 Jahren haben im Jahr 2011 eine solche Leistung erhalten. Dabei ist in den neuen Ländern (6 Prozent) die Bezieherquote niedriger als in den alten Ländern (9 Prozent). Gleichzeitig sind die Auszahlungsbeträge in den alten Ländern (rd. 48.385 Euro) im Durchschnitt mehr als zweieinhalbmal so hoch wie in den neuen Ländern (rd. 19.195 Euro).

69. Zusätzliche regelmäßige Einkommen sind in den neuen Ländern ebenfalls weniger häufig vorhanden als in den alten Ländern. Insgesamt verfügt etwa jeder Zweite (47 Prozent) über zusätzliche Einkünfte (alte Länder 49 Prozent; neue Länder 39 Prozent). Mehr als die Hälfte der Ehepaare (alte Länder 59 Prozent; neue Länder 48 Prozent), nicht aber der Alleinstehenden (alte Länder 47 Prozent; neue Länder 37 Prozent) erhält ein zusätzliches Einkommen neben den Alterssicherungsleistungen. Deutliche Unterschiede ergeben sich auch hier in der Höhe der zusätzlichen Einkommen zwischen den alten und neuen Ländern. So verfügen Ehepaare in den alten Ländern mit rund 1.222 Euro im Durchschnitt über einen etwa doppelt so hohen Betrag wie Ehepaare in den neuen Ländern (584 Euro) an zusätzlichen regelmäßigen Einkommen. Bei Alleinstehenden ist die Differenz zwischen alten und neuen Ländern auf einem niedrigeren Niveau ähnlich (alte Länder 476 Euro; neue Länder 226 Euro).

70. Werden alle Alterseinkommensarten berücksichtigt, so erreichen Ehepaare nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben ein durchschnittliches monatliches Nettogesamteinkommen von rund 2.433 Euro. Ehepaare in den alten Ländern erhalten mit rund 2.537 Euro gut ein Fünftel mehr als Ehepaare in den neuen Ländern (rund 2.019 Euro). Alleinstehende Männer in den alten Ländern beziehen mit rund 1.615 Euro fast ein Viertel mehr als in den neuen Ländern (rund 1.310 Euro). Bei den alleinstehenden Frauen sind die Unterschiede deutlich geringer. In den alten Ländern erhalten diese rund 1.310 Euro und in den neuen Ländern rund 1.219 Euro.

71. Die ehemals Selbstständigen erreichen ein Durchschnittseinkommen von 1.430 Euro, das über dem der ehemaligen Arbeiter und Angestellten mit 1.250 Euro liegt. Allerdings ist der Anteil der ehemals Selbstständigen an den Grundsicherungsempfängern mit rund 20 Prozent deutlich höher als der Anteil der Selbstständigen an den Senioren ohne Grundsicherungsbezug (10 Prozent). Damit sind ehemals Selbstständige in etwa doppelt so häufig auf Leistungen der Grundsicherung im Alter angewiesen wie ehemals abhängig Beschäftigte (3,7 Prozent gegenüber 1,8 Prozent). Dies zeigt, dass die Alterseinkommen von Selbstständigen sehr unterschiedlich sind und sich neben vielen hohen Einkommen auch viele Personen mit niedrigen Einkommen finden (dazu Sozialbeirat, BT-Drs. 17/52, S. 78 ff.).

72. Der Teil D handelt von der „Steuerliche(n) Förderung und (dem) Grad der Verbreitung von betrieblicher und privater Altersvorsorge“. Die Zahl der aktiven Anwartschaften in der betrieblichen Altersversorgung (BAV) hat sich von rund 14,6 Millionen im Jahr 2001 auf 19,6 Millionen im Jahr 2011 deutlich erhöht. Hierbei fällt fast der gesamte Zuwachs in den Bereich der Privatwirtschaft. Die Zahl der aktiven Anwartschaften auf eine Betriebsrente in der Privatwirtschaft hat sich zwischen 2001 und 2011 um knapp 5 Millionen von 9,5 Millionen auf 14,4 Millionen erhöht. Ein erheblicher Anteil des Zuwachses geht auf die Entgeltumwandlung und damit auf arbeitnehmerfinanzierte betriebliche Altersversorgung – teilweise flankiert durch tarifvertraglich geregelte Arbeitgeberbeiträge – zurück. Jeweils knapp 30 Prozent der Betriebe bieten jeweils entweder rein arbeitnehmer- oder rein arbeitgeberfinanzierte betriebliche Altersversorgung an, der Rest wird mischfinanziert. Zwischen den Jahren 2007 und 2009 ist aufgrund des gesamtwirtschaftlichen Umfelds, insbesondere der Finanz- und Wirtschaftskrise, eine weitere Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung nur verhalten erfolgt. Seit 2009 ist wieder eine dynamischere Entwicklung zu beobachten. Diese ist allerdings in erster Linie auf den Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zurückzuführen. Insgesamt ist der Aufwuchs der Anwartschaften weitestgehend in den Jahren 2001 bis 2005 erfolgt und hat in den letzten Jahren deutlich an Dynamik verloren. Der prozentuale Anteil der Beschäftigten mit Anwartschaften aus der betrieblichen Altersversorgung dürfte sich seit Mitte des letzten Jahrzehnts kaum mehr erhöht

haben. Insgesamt dürften rund 60 Prozent der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Anwartschaften auf eine spätere betriebliche Zusatzversorgung haben, wobei diese Zahl wegen des Vorliegens von Mehrfachanwartschaften mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist. Andererseits sind in den 60 Prozent die sog. passiven Anwartschaften nicht enthalten. Die genannten 60 Prozent stellen daher nur einen Orientierungswert dar.

73. Auch im Bereich der Riester-Rente hat es eine kontinuierliche Steigerung der Zahl der abgeschlossenen Verträge gegeben. Seit dem letzten Alterssicherungsbericht hat sich die Zahl der abgeschlossenen privaten Riester-Verträge von rund 12,1 Millionen Ende 2008 auf rund 15,6 Millionen Mitte 2012 um knapp 3,5 Millionen erhöht. Allerdings sind auch hier aktuell nur noch geringe Zuwächse bei der Anzahl der abgeschlossenen Riester-Verträge zu beobachten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass rund ein Fünftel der Riester-Verträge aktuell nicht bespart wird (sog. ruhende Verträge).

74. Mittlerweile dürften mehr als 71 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter von 25 bis unter 65 Jahren einen Anspruch auf eine zusätzliche Altersversorgung aus einer Riester-Rente und/oder aus der betrieblichen Altersversorgung haben. Allerdings erfasst der Alterssicherungsbericht die Verbreitung der ungeforderten privaten Altersvorsorge nicht. Es wird aber deutlich, dass eine flächendeckende Verbreitung der staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht erreicht ist. Insbesondere muss aus den Zahlen des Berichts gefolgert werden, dass weniger gut ausgebildete Personen und Bezieher geringer Einkommen zu wenig staatlich geförderte Altersvorsorge betreiben, um die Rentenniveausenkung auszugleichen. Bei den Beziehern von Einkommen zwischen 2.500 und 3.500 Euro monatlich hat ein Viertel keine betriebliche Altersversorgung oder eine Riester-Rente. Hinzu kommt, dass die meisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer den jeweiligen Förderrahmen nicht ausschöpfen.

75. In Teil E „Entwicklung des Gesamtversorgungsniveaus“ wird entsprechend den Vorgaben des Gesetzes in den Modellrechnungen unterstellt, dass neben

den Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung auch eine Riester-Rente bezogen wird. Darüber hinaus ist dem Gesetz nach in den Modellrechnungen anzunehmen, dass Steuerersparnisse, die sich infolge der zunehmenden Abzugsfähigkeit der Beiträge für die Alterssicherung im Rahmen des Übergangs auf die nachgelagerte Besteuerung ergeben, in vollem Umfang in eine weitere private Rentenversicherung eingezahlt werden. Die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung werden bis zum Jahr 2025 schrittweise vollständig steuerbefreit. Im Gegenzug steigt der steuerpflichtige Anteil der Renten bis zum Jahr 2040 sukzessive auf 100 Prozent an.

76. Die Modellberechnungen weisen aus, dass die Absenkung des Rentenniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung durch den Aufbau der staatlich geförderten Altersvorsorge und einer aus der Steuerfreistellung der Rentenversicherungsbeiträge finanzierten privaten Rente nicht nur kompensiert werden, sondern das Gesamtversorgungsniveau im Zeitverlauf sogar ansteigen kann. Dies gilt insbesondere für die Modellfälle, die aufgrund der unterstellten Biografien Kindererziehungs- und Berücksichtigungszeiten umfassen. Hier ist eine deutliche Erhöhung des Gesamtversorgungsniveaus im Zeitablauf zu beobachten. Hier zeigen sich die positiven Effekte aus der verbesserten rentenrechtlichen Anerkennung der Erziehungsleistung in der gesetzlichen Rentenversicherung für Kinder, die ab 1992 geboren sind, und aus der besonderen Kinder-Zulagenförderung in der Riester-Rente.
77. Die Modellrechnungen zeigen aber auch, dass das Gesamtversorgungsniveau des Modellfalls des Geringverdienenden mit 50 Prozent des Durchschnittsverdienstes trotz zusätzlicher Vorsorge in den kommenden Jahrzehnten zurückgehen wird. Ursächlich hierfür ist die Befristung der sogenannten Rente nach Mindesteinkommen, die sich nur noch für Zeiten bis 1992 positiv auf die Rentenhöhe auswirkt. Bei einer angenommenen Fortsetzung der Höherbewertung würde laut den Berechnungen das Netto-Gesamtversorgungsniveau dagegen – ebenso wie in den meisten übrigen Fällen – sogar ansteigen.
78. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die Berechnungen in Teil E auf eine Veranschaulichung abzielen, ob und inwieweit die zukünftige Niveaureduzierung der gesetzlichen Rentenversicherung durch zusätzliche Altersvorsorge

ausgeglichen werden kann. Solche Berechnungen können aber nicht als Prognose für zukünftige Versorgungsniveaus interpretiert werden. Zu hinterfragen ist die Annahme im Gesetz, dass die durch die ansteigende Steuerfreistellung der Beiträge zur Rentenversicherung verfügbar gemachten Einkommen überhaupt oder gar vollständig zu einem zusätzlichen Altersvorsorgesparen verwendet werden.

79. Der Sozialbeirat erkennt an, dass die Bundesregierung im Bereich der betrieblichen und privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge insbesondere durch die groß angelegte Personenbefragung einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Datengrundlage in diesem Bereich geleistet hat und damit den diesbezüglichen Forderungen des Sozialbeirats zum Alterssicherungsbericht 2008 weitgehend nachgekommen ist. Der Alterssicherungsbericht 2012 enthält eine Fülle von Fakten und Informationen zur Verbreitung der verschiedenen Alterssicherungssysteme und zur Situation der über 64-Jährigen. Er ist insoweit eine unverzichtbare Basis für die rentenpolitischen Diskussionen. Deshalb regt der Sozialbeirat an, zu überlegen, wie in künftigen Berichten auch auf die Situation der 60 bis unter 65-Jährigen und die der Erwerbsminderungsrentner eingegangen werden kann.

X. Zur Ergänzungsfunktion der betrieblichen und privaten Vorsorge

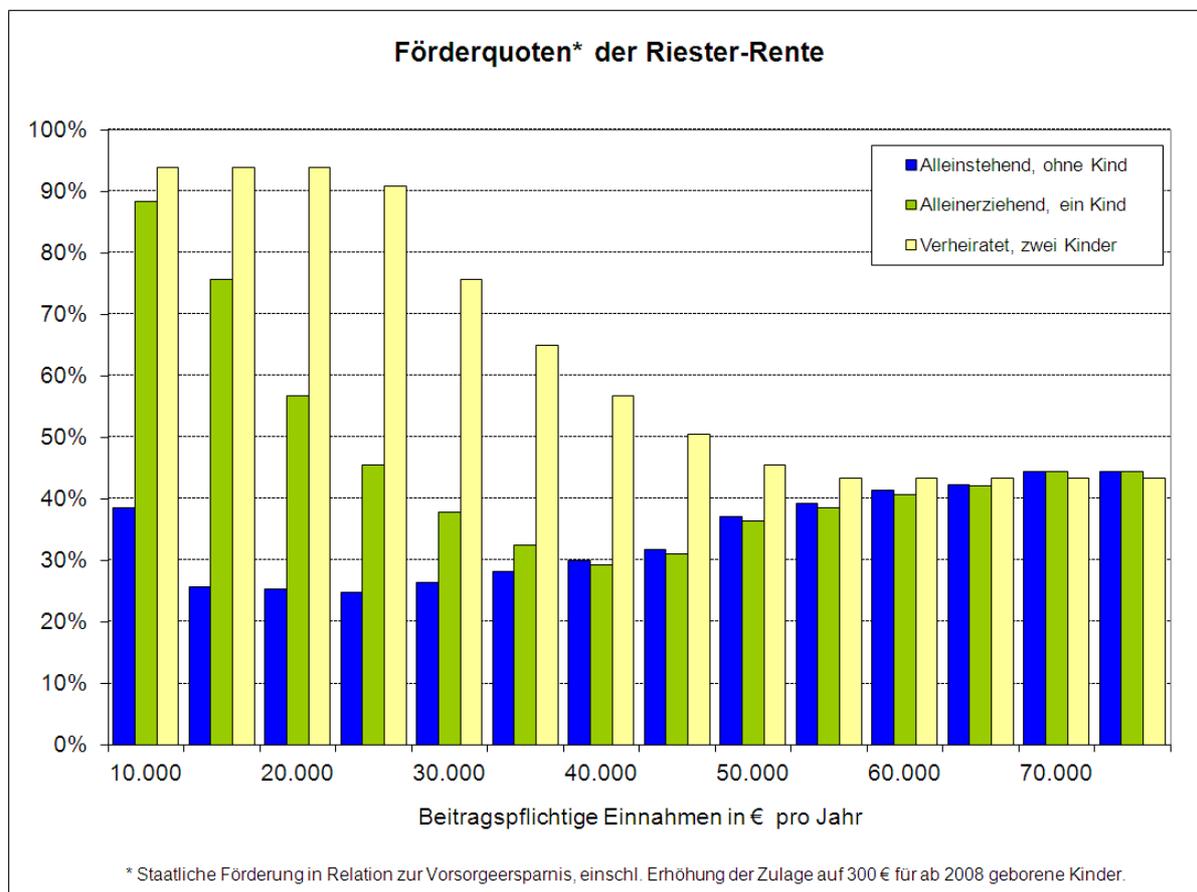
80. Im Zusammenhang mit den Ausführungen im Alterssicherungsbericht sieht der Sozialbeirat die Notwendigkeit, auf grundlegende Aspekte der zusätzlichen privaten und betrieblichen Altersvorsorge einzugehen (vgl. bereits Sozialbeirat, BT-Drs. 17/7770, S. 84 f.; 17/3900, S. 86). Die Rentenreformen der beiden vergangenen Jahrzehnte hatten vorrangig das Ziel, den Anstieg des Beitragsatzes der gesetzlichen Rentenversicherung zu begrenzen. Um dies zu erreichen, wurde – neben Ausweitungen der Bundeszuschüsse und einer Anhebung der gesetzlichen Regelaltersgrenze – die Rentenanpassungsformel mehrfach modifiziert. Bei Anwendung des geltenden Rechts werden im Regelfall die Renten langsamer wachsen als die Löhne und Gehälter der Beitrags-

zahler. In der Folge wird das Sicherungsniveau vor Steuern – definiert als Verhältnis der Standardrente mit 45 Entgeltpunkten zum Durchschnittsentgelt in der gesetzlichen Rentenversicherung – ausweislich des diesem Gutachten zugrunde liegenden Rentenversicherungsberichts 2012 bis zum Jahr 2026 von derzeit 49,6 Prozent auf 46,0 Prozent sinken.

81. Es gilt zu hinterfragen, ob durch die verschiedenen Formen der staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge das Ziel erreicht werden kann, die Niveauminderung in der gesetzlichen Rentenversicherung auszugleichen. Insbesondere mit Hilfe der Riester-Rente sollte es – so die Absicht des damaligen Gesetzgebers – gelingen, die Absenkung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren (vgl. § 154 Abs. 2 SGB VI). Zum einen betrifft dies die Frage nach der Verbreitung der betrieblichen und privaten Alterssicherung. Zum anderen muss sichergestellt sein, dass die geförderten Produkte so effektiv sind, dass sie die erwarteten Versorgungslücken schließen (können).

82. Die Beschlüsse zur Neuordnung der Alterssicherung im Rahmen des Altersvermögens- und des Altersvermögensergänzungsgesetzes, die beide 2002 in Kraft traten, umfassten gleichzeitig auch die (stufenweise) Einführung einer staatlich geförderten privaten Altersvorsorge in Form der sog. Riester-Rente sowie einen erleichterten Zugang zur betrieblichen Altersversorgung (insb. Rechtsanspruch auf sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung). Die Inanspruchnahme der vollständigen Riester-Förderung setzt seit 2008 Vorsorgebeiträge (einschließlich der Zulagen) von mindestens 4 Prozent des beitragspflichtigen Entgelts voraus. Der maximal förderfähige Vorsorgebeitrag ist dabei seit Einführung der Riester-Rente auf nominal 2.100 Euro pro Jahr gedeckelt. Die staatliche Förderung besteht zum einen aus einkommensunabhängigen Zulagen in Höhe von 154 Euro pro Jahr je Erwachsenen und 300 Euro je Kind (für bis Ende 2007 geborene Kinder: 185 Euro). Zum anderen sind die Beiträge und die vor der Auszahlung erwirtschafteten Kapitalerträge steuerfrei, während die gesamte Rente als Einkommen zu versteuern ist. Je nach Familiensituation, zu versteuerndem Einkommen und jeweiligem Steuersatz kann dabei die Steuerersparnis größer oder kleiner ausfallen als die Zulagenförderung. Die Förderquote kann bei geringen Einkommen und wenn Zulagen für Kinder

bezogen werden, die nach 2008 geboren wurden, über 90 Prozent betragen. Allerdings liegt die Förderquote bei Alleinstehenden – gleich ob mit oder ohne Kinder – ab 25.000 Euro Jahreseinkommen immer unter 50 Prozent. Im Unterschied zur gesetzlichen Rentenversicherung ist der Zusammenhang zwischen der Beitragsleistung des Versicherten und seinem Rentenanspruch bei der staatlich geförderten Riester-Rente lockerer. Insbesondere bei niedrigen Einkommen und zahlreichen förderberechtigten Familienmitgliedern kann die Förderung in Relation zur Riester-Vorsorgeleistung insgesamt sehr hoch ausfallen (s. Schaubild). Auch die unterschiedliche Verzinsung der Produkte führt dazu, dass trotz gleich hoher und gleichzeitiger Beitragsleistung unterschiedlich hohe Leistungen ausgezahlt werden.



1. Zur Verbreitung der betrieblichen und privaten Vorsorge

83. Die Kompensation der Niveauabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung setzt aber voraus, dass von den Möglichkeiten der betrieblichen und pri-

vaten Vorsorge auch Gebrauch gemacht wird. Nach dem neuen Alterssicherungsbericht sorgten nach dem Ergebnis einer Personenbefragung im Jahr 2011 von den 25,1 Millionen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Alter zwischen 25 und 65 Jahren fast 18 Millionen, das sind über 71 Prozent, im Rahmen einer betrieblichen Altersversorgung und/oder einer Riester-Rente für ihr Alter ergänzend vor. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Personenbefragung insbesondere im Bereich der betrieblichen Altersversorgung eine Untererfassung aufweisen dürfte. Nach der Arbeitgeber- und Trägerbefragung verfügen etwa 60 Prozent der Beschäftigten über Anwartschaften auf eine betriebliche Altersversorgung. Bei der Personenbefragung gaben dies hingegen nur 56 Prozent bzw. 14 Millionen Beschäftigte an.

84. Des Weiteren gaben rund 35 Prozent an, laufende Beiträge in einen Riester-Vertrag einzuzahlen. Über 20 Prozent erwerben nach eigenen Angaben sowohl Anwartschaften aus der betrieblichen Altersversorgung als auch aus einem Riester-Vertrag. Die Zahl der Riester-Verträge insgesamt ist bis zum Ende des 2. Quartals 2012 auf knapp 15,6 Millionen Verträge gestiegen, 2005 waren es 5,6 Millionen und 2010 14,4 Millionen. Die geförderte Altersvorsorge wird also von vielen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern genutzt.

85. Der Sozialbeirat weist aber darauf hin, dass nach dem neuen Alterssicherungsbericht knapp 30 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten keine ergänzende betriebliche oder geförderte private Vorsorge betreiben. Es steht zu befürchten, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil dieses Personenkreises auch in anderer Form keine nennenswerte ergänzende Altersvorsorge betreibt. Der Anteil derjenigen, die weder über aktive Anwartschaften der betrieblichen Altersversorgung noch über einen Riester-Vertrag verfügen, ist bei Frauen und Männern in etwa gleich. Der Anteil ist bei Personen ohne beruflichen Ausbildungsabschluss mit knapp 45 Prozent am größten; er sinkt, je besser die berufliche Bildung ist, auf rund 26 Prozent (Alterssicherungsbericht, Teil D 3.2). Von den Personen mit Bruttolöhnen unter 1.500 Euro im Monat sind 42 Prozent ohne zusätzliche Altersvorsorge, mit steigendem Einkommen sinkt der Anteil auf knapp 14 Prozent (ebd.). Jedoch liegt der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne staatlich geförderte Vorsorge auch im

mittleren Einkommensbereich – zwischen 2.500 und 3.500 Euro monatlich – noch bei einem Viertel. Nach wie vor hängt die Häufigkeit betrieblicher Altersvorsorge von der Branche des Betriebes und der Zahl seiner Mitarbeiter ab (Alterssicherungsbericht, Teil D 1.3). Die Zahl der Riester-Verträge ist zwar bis zuletzt gestiegen, doch scheint sich der Zuwachs in den letzten Jahren zu verlangsamen (Alterssicherungsbericht, Teil D 2), zudem wird ein Fünftel der Riester-Verträge aktuell nicht mehr bespart. Soweit ergänzend Vorsorge betrieben wird, liegen die durchschnittlichen Eigenbeiträge im Bereich der betrieblichen Altersversorgung zwischen 3 und 4 Prozent des Bruttolohns. Bei den Riester-Renten sind es 2,8 Prozent. Von den Zulagenempfängern des Jahres 2008 schöpften 70,2 Prozent die Zulagen zu mindestens 90 Prozent aus, allerdings schöpfte gleichzeitig ca. ein Fünftel der Zulagenempfänger die Zulagen zu maximal 70 Prozent aus (vgl. Wels/Rieckhoff, RVaktuell 2012, S. 284 ff.). Diese Zahlen zeigen, dass es eine sowohl absolut als auch prozentual große Zahl von abhängig Beschäftigten gibt, die gänzlich ohne ergänzende staatlich geförderte Altersvorsorge sind, wobei dies besonders in den unteren Einkommensklassen anzutreffen ist. In diesen Fällen wird die Niveauminderung in der gesetzlichen Rentenversicherung durch die staatlich geförderte Vorsorge nicht ausgeglichen.

86. Dies gilt, worauf der Sozialbeirat in seinen Gutachten bereits mehrmals hingewiesen hat (BT-Drs. 17/7770, S. 83; 17/3900, S. 86), besonders für die Personen, die eine Rente wegen Erwerbsminderung beziehen. Diese Renten werden wie alle Renten von der Niveausenkung betroffen, bei ihnen gibt es aber – anders als bei den Altersrenten – keine vergleichbaren Möglichkeiten, die Niveauminderung durch Leistungen der zusätzlichen Vorsorge auszugleichen. Von den dauerhaft und voll erwerbsgeminderten Rentnerinnen und Rentnern bezogen im Jahr 2011 rund 10,8 Prozent zusätzlich Leistungen der Grundsicherung bei Erwerbsminderung. Das ist deutlich höher als bei den Versichertenrentnern insgesamt, die einen Anteil von etwas mehr als 2,2 Prozent aufweisen (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Soziale Mindestsicherung 2009, S. 25). Es sind insgesamt sogar fast 20 Prozent der Erwerbsminderungsrentenbezieher, die fürsorgerische Leistungen (Alg II, Wohngeld oder Grundsicherung nach SGB XII) erhalten.

87. Der Sozialbeirat wiederholt daher erneut seine Aufforderung an die Bundesregierung, durch die Ausgestaltung der staatlichen Förderung sowie vor allem durch die Gestaltung der versicherungsrechtlichen Bedingungen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass durch die Verträge der privaten Vorsorge das Risiko der Erwerbsminderung besser abgesichert werden kann. Er begrüßt, dass die Bundesregierung hierzu im Altersvorsorgeverbesserungsgesetz erste Maßnahmen ergriffen hat, die aber nicht verhindern, dass Versicherungswillige an der Risikoprüfung scheitern können. Der Sozialbeirat weist aber darauf hin, dass die im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung geplanten Verbesserungen der Erwerbsminderungsrenten dringlich sind und keinesfalls aufgeschoben werden sollen (Rn. 59).

2. Zur Effektivität der privaten Vorsorge

88. Die Berechnungen der Bundesregierung im Rahmen des neuen Alterssicherungsberichts weisen für verschiedene Fälle aus, dass, sofern von den Möglichkeiten der privaten Vorsorge Gebrauch gemacht wird, es unter den dabei getroffenen Annahmen durchaus möglich ist, die Absenkung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren. Dies setzt insbesondere voraus, dass nicht nur 4 Prozent des jeweiligen Einkommens für die Riester-Vorsorge verwendet werden, sondern darüber hinaus die Steuerersparnis durch die stufenweise größer werdende steuerliche Freistellung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zur privaten Altersvorsorge verwendet wird. Dabei wurden eine jährliche nominale Verzinsung des individuellen Kapitalstocks von 4 Prozent sowie ein pauschaler Abschlag für die Abschluss- und Verwaltungskosten in Höhe von 10 Prozent der Beiträge unterstellt. Dies sind aber Annahmen, die in einer Reihe von Fällen in der Realität nicht so verwirklicht werden können, weil entweder die Kosten höher liegen oder die Verzinsung von 4 Prozent unterschritten wird.

89. Der Gesetzgeber gab als Ziel der Rentenreformen der vergangenen zehn Jahre die Entlastung künftiger Generationen an. Gemessen an der Rendite der Altersvorsorge verursachen die meisten Leistungseinschränkungen in der gesetzlichen Rentenversicherung für sich genommen eine vorübergehende Renditeminderung insbesondere der aktuellen Beitragszahlergeneration, weil

sie noch vergleichsweise hohe Rentenniveaus zu finanzieren, selber aber nur noch geringere Leistungen zu erwarten hat. Dieser Nachteil könnte über die Zeit überkompensiert werden, wenn die Rendite der kapitalgedeckten Altersvorsorge höher gewesen wäre als die des umlagefinanzierten Systems, die sich letztlich vor allem aus der Wachstumsrate der Lohnsumme ergibt. Voraussetzung dafür ist, dass der Kapitalmarktzins im langfristigen Durchschnitt oberhalb der Wachstumsrate einer Volkswirtschaft und – bei konstanter Lohnquote – auch über der Wachstumsrate der Lohnsumme liegt.

90. Diese Annahme wurde insbesondere mit folgenden Überlegungen begründet:

- Zum ersten sei eine dauerhaft über dem Zins liegende Wachstumsrate nur mit einer Ökonomie vereinbar, in der man sich praktisch unbegrenzt verschulden kann, ohne dass der Verschuldungsgrad insgesamt steigen würde.
- Zum zweiten begrenze die demografisch bedingt schrumpfende Erwerbsbevölkerung das Wachstum der Lohnsumme, selbst wenn die Erwerbsquoten weiter steigen.
- Zum dritten hänge die potenzielle Wachstumsrate einer Volkswirtschaft von der nationalen Bevölkerungsentwicklung ab, wohingegen der Marktzins an den internationalen Kapitalmärkten gebildet werde. Dies eröffne die Möglichkeit, höhere Kapitalerträge in dynamischeren und weniger von der demografischen Alterung betroffenen Gesellschaften zu erwirtschaften.

91. Die jüngste Entwicklung an den Kapitalmärkten und insbesondere das anhaltend sinkende Zinsniveau haben jedoch verstärkt Zweifel an der Effektivität einer kapitalgedeckten Altersvorsorge aufkommen lassen. Hinzu könnte eine zunehmende Desintegration der Finanzmärkte kommen, die sich im Anlegerverhalten unter anderem in einem ausgeprägten „home bias“ niederschlägt, d. h. dass Kapital bevorzugt inländischen Schuldner zur Verfügung gestellt wird (vgl. Feldstein-Horioka-Theorem). Damit ginge aber ein für die Kapitaldeckung angeführter Vorteil, die internationale Risikostreuung, verloren. Unter diesen Umständen wird es zunehmend fraglicher, ob das Ziel einer Entlastung künftiger Generationen auf Kosten einer Belastung heutiger Beitragszahler und Rentner tatsächlich gelingen kann. Vor dem Hintergrund der aktuell nied-

rigen Kapitalmarktrenditen ist die Riester-Rente in die Kritik geraten. Aber auch andere – mehr oder weniger staatlich geförderte – Vorsorgeprodukte leiden unter dem aus Anlegersicht ungünstigen Zinsumfeld.

92. Die Kritik setzt dabei allerdings nicht vorrangig an der niedrigen Brutto-Rendite an, unter der alle Anbieter von Vorsorgeprodukten in ähnlicher Weise zu leiden haben, sondern an als überhöht betrachteten Abschluss- und Verwaltungskosten sowie für die Versicherten nachteiligen Kalkulationsgrundlagen der Produkthanbieter. Es wird befürchtet, dass ein (zu) großer Teil der staatlichen Förderung von den Anbietern der Riester-Produkte abgeschöpft wird. Dass eine staatliche Förderung im Ergebnis zwischen Anbietern und Nachfragern aufgeteilt wird, ist nicht überraschend. Als Ursachen für höhere Verwaltungskosten bei den Riester-Rentenverträgen werden z. B. häufigere Änderungen der Eigenbeiträge durch Einkommensschwankungen sowie eine große Zahl von Mini-Verträgen aufgrund des geringen Mindesteigenbeitrags von 60 € pro Jahr angeführt. Davon abgesehen sind höhere Kosten von geförderten Riester-Verträgen aus der Sicht des Verbraucherschutzes und bei einer staatlichen Förderung nur akzeptabel, wenn und soweit sie in der Sache begründet sind. Gleichzeitig müssen kostenbegründende Ursachen soweit wie möglich vermieden werden, indem einfache bürokratische Abläufe geschaffen werden.

93. Der Gesetzgeber muss zudem die Voraussetzungen für eine Transparenz der Kosten und für eine Marktübersicht schaffen. Je vergleichbarer die Riester-Produkte und je geringer der Aufwand, der zu diesem Vergleich notwendig ist, desto intensiver dürfte der Preiswettbewerb zwischen den Anbietern ausfallen und desto schwieriger dürfte es fallen, den Nachfragern die Beteiligung am Subventionsgewinn zu verwehren. Daher ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge einen Versuch unternimmt, die Transparenz von Riester-Rentenprodukten insbesondere durch die Vorgabe eines standardisierten Informationsblattes zu erhöhen. Allerdings hält es der Sozialbeirat für erforderlich, zu prüfen, welche weiteren Maßnahmen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes ergriffen werden können.

94. Je besser der Wettbewerb unter den Anbietern von Riester-Rentenprodukten funktioniert, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge ihren eigentlichen Adressaten, d. h. die Privatvorsorge betreibenden Personen, tatsächlich erreicht. Zu unterscheiden sind aber potenzielle Vorteile der Produktanbieter aufgrund eines unzureichenden Wettbewerbs von betriebswirtschaftlich notwendigen vorsichtigen Kalkulationen. Die Anbieter von Riester-Produkten wenden – wie sonstige private Rentenversicherungen – z. B. Sterbetafeln mit überdurchschnittlich langen Lebenserwartungen an. Sie begründen dies damit, dass wie bei jeder auf Freiwilligkeit basierenden Versicherung auch bei der Absicherung der Langlebigkeitsrisiken über Riester-Rentenverträge damit gerechnet werden muss, dass in erster Linie Personen mit relativ hoher Lebenserwartung zum Abschluss einer solchen Versicherung bereit sein werden. Dagegen würden Personen, die aufgrund der Kenntnis ihrer Familiengeschichte oder ihrer eigenen Lebensumstände damit rechnen, nicht zu den besonders Langlebigen zu zählen, eher zögern, eine private Rentenversicherung abzuschließen. Im Ergebnis sei mit einer Konzentration von aus Sicht der Versicherung „ungünstiger“ Risiken unter den effektiven Nachfragern nach Riester-Verträgen zu rechnen. Daher arbeiten die Versicherungen mit Zuschlägen auf die Lebenserwartungen, die sich aus den Sterbetafeln im Durchschnitt für die gesamte Gesellschaft ergeben. Allerdings dürfte sich durch die inzwischen hohe Zahl der abgeschlossenen Riester-Verträge mittlerweile der Selbstselektionseffekt reduziert haben. Da die Entscheidung für oder gegen einen Riester-Rentenvertrag in der Realität aber nicht immer nach rein wirtschaftlicher Rationalität getroffen wird, und die Verbesserung mit Hilfe des beabsichtigten standardisierten Informationsblattes nicht vollständig befriedigend sein dürfte, ist der Staat als Regulierer gefragt. Hier gilt es, die Regeln zur Verteilung von Risikogewinnen aus einer zu vorsichtigen Kalkulation zwischen Versicherung und Versicherten einer ständigen Überprüfung zu unterziehen.

95. Die Ergänzungsfunktion der Riester-Rente hängt entscheidend vom Zinsniveau ab. Sofern es über einen längeren Zeitraum deutlich unter der im Alterssicherungsbericht verwendeten Annahme für den Nominalzins, der derzeit noch mit 4 Prozent angesetzt wird, bleiben sollte, sind die im Alterssiche-

rungsbericht ausgewiesenen Gesamtversorgungsniveaus in der Zukunft nicht erreichbar. Bei Annahme eines um einen Prozentpunkt niedrigeren nominalen Zinssatzes von 3 Prozent würden die Beiträge der Riester-Rente und der aus Steuerersparnissen gespeisten privaten Rentenversicherung zum Gesamtversorgungsniveau für den Rentenzugang des Jahres 2030 um fast 2 Prozentpunkte niedriger ausfallen. Bislang schien die Annahme eines positiven Zins-Wachstumsdifferenzials für eine konsistente Modellrechnung durchaus angebracht, zumal sie mit den verwendeten Annahmen für die Produktivitäts- und Lohnentwicklung kompatibel waren. Die jüngsten Erfahrungen der Euro-Schulden-Krise mit extrem niedrigen Zinssätzen für vermeintlich sichere Kapitalanlagen indizieren indes Prüfungsbedarf vor allem auch für die Zukunft, ob und inwieweit diese Zinsentwicklung weiter unterstellt werden kann.

96. Empirischen Prüfungsbedarf gibt es ebenfalls bei den in den Modellrechnungen zum Gesamtversorgungsniveau angesetzten Kosten der Kapitalanlagen in Höhe von 10 Prozent der Beiträge. Bei manchen Verträgen ist dieser Wert offensichtlich höher, zumal wenn man außerdem die zeitliche Verteilung der einbehaltenen Kosten berücksichtigt, was erhebliche Auswirkungen auf die Gesamtrendite von Riester-Verträgen hat. Ein Verwaltungskostenanteil von 20 Prozent würde das Gesamtversorgungsniveau für sich genommen beim Rentenzugang des Jahres 2030 beispielsweise um rund 1 Prozentpunkt niedriger ausfallen lassen.

97. Eine Überschätzung des Versorgungsniveaus aus den privaten Vorsorgeformen ergibt sich daraus, dass zu deren Ermittlung auf die Lebenserwartungen zurückgegriffen wurde, die sich aus den Periodensterbetafeln ergeben. Dies gilt jedenfalls, wenn man die Erfahrung der Vergangenheit zugrunde legt. Bei dieser Querschnittsbetrachtung werden die Sterbewahrscheinlichkeiten eines betrachteten Jahres auch für die Zukunft konstant fortgeschrieben. Beispielsweise wird damit unterstellt, dass eine heute 40-jährige Person in 25 Jahren das gleiche Sterberisiko aufweist wie eine heute 65-jährige Person. Erfahrungsgemäß sinken jedoch die jahrgangsspezifischen Sterbewahrscheinlichkeiten im Zeitablauf. Daher sind die aus Querschnittsdaten errechneten Lebenserwartungen stets nach unten verzerrt und folglich die mit ihnen ermittelten monatlichen oder jährlichen Zahlbeträge einer privaten Rentenversiche-

nung überhöht. Generationensterbetafeln werden aus Längsschnittdaten gewonnen und vermeiden daher diesen Fehler. Sie sind allerdings erst dann vollständig auswertbar, wenn auch die letzte Person eines Jahrgangs gestorben ist. Um dennoch Generationensterbetafeln zu bestimmen, sind Trendfortschreibungen notwendig. Auf Basis der zuletzt vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Generationensterbetafeln für die Jahrgänge 1896 bis 2009 kann eine Abschätzung des oben beschriebenen Fehlers vorgenommen werden. Er ist umso größer, je jünger das betrachtete Alter ist. Für Neugeborene kann er sich auf bis zu 9 Jahre belaufen. Je weiter das Lebensalter jedoch vorangeschritten ist und je weniger Restlebensjahre verbleiben, desto geringer wird dieser statistische Fehler. Für 65-Jährige beläuft er sich nur noch auf rund 1 Jahr. Die Überschätzung des Gesamtversorgungsniveaus ist aus diesem Grund mit knapp einem halben Prozentpunkt überschaubar. Selbst wenn zur Berücksichtigung der adversen Selektion bei freiwilligen Versicherungen ein weiteres Jahr im Sinne einer vorsichtigen Kalkulation hinzugerechnet wird, erhöht sich der Fehler beim Gesamtversorgungsniveau um lediglich gut einen halben Prozentpunkt.

98. Der Sozialbeirat regt an, dass das BMAS im Rahmen seiner regelmäßigen Berichterstattung zur Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland (Alterssicherungsbericht) auch über die empirische Entwicklung von Zinsen typischer Riester-Produkte und Abschluss- und Verwaltungskosten berichtet und hieraus Schlussfolgerungen für die Modellrechnungen zum Gesamtversorgungsniveau zieht.

Berlin, 30. November 2012

Prof. Dr. Franz Ruland