



sozialbeirat

Jahresgutachten 2023

Inhalt

Zentrale Botschaften	1
Vorbemerkung	2
I. Stellungnahme zum Rentenversicherungsbericht 2023	3
Ökonomische und demografische Annahmen	5
Entwicklung im mittelfristigen Zeitraum bis 2027	6
Entwicklung im langfristigen Zeitraum bis 2037	8
Gesamtversorgungsniveau für den Rentenzugang	11
Längerfristige Vorausberechnungen notwendig – Unsicherheit steigt	12
II. Stellungnahme zu den Empfehlungen der Fokusgruppe private Altersvorsorge	14
III. Stellungnahme zur geplanten Einführung einer Altersvorsorgepflicht für Selbstständige.....	16
Literaturverzeichnis.....	19
Impressum	20

Zentrale Botschaften

Der Sozialbeirat stellt fest, dass die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung derzeit gut ist. Auch längerfristig entwickelt sich die Rentenversicherung günstiger als in den Vorjahren angenommen. Allerdings weist der Sozialbeirat darauf hin, dass sich mit der geplanten Rentenreform der im Rentenversicherungsbericht ausgewiesene Finanzbedarf vor allem für die längerfristige Perspektive deutlich erhöhen wird.

Der Sozialbeirat kritisiert das Vorhaben der Bundesregierung, den Bundeszuschuss diskretionär zu kürzen. Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung sollten nachvollziehbar systematisiert und transparent dargestellt werden. Der Gesetzgeber sollte Leistungen benennen und quantifizieren, die er als nicht beitragsgedeckt einstuft und finanziert. Dies würde dazu beitragen, die Verbindlichkeit einmal zugesagter Finanzierungen für nicht beitragsgedeckte Leistungen zu erhöhen.

Der Sozialbeirat weist auf die Gefahr hin, dass das Vertrauen in die langfristigen Finanzierungszusagen des Bundes beschädigt wird, wenn Bundesmittel kurzfristig haushaltspolitisch motiviert gekürzt werden. Gerade deshalb sollte einem möglichen Vertrauensverlust künftig entgegengewirkt werden. Daran müsste sich auch ein etwaiges Generationenkapital messen lassen.

Der Sozialbeirat sieht in der freiwilligen privaten Altersvorsorge eine mögliche Ergänzung zur gesetzlichen Rentenversicherung, die weiterhin das Regelsystem zur sozialen Absicherung im Alter bildet. Der Sozialbeirat empfiehlt, die von der Fokusgruppe private Altersvorsorge vorgeschlagenen Teilkapitalauszahlungsmöglichkeiten eng zu begrenzen bzw. nur für besondere Fälle vorzusehen.

Der Sozialbeirat fordert die Bundesregierung mit Nachdruck erneut dazu auf, zeitnah die Altersvorsorgepflicht für Selbstständige gesetzlich auf den Weg zu bringen. Es besteht keine Notwendigkeit, zunächst das Gesetzgebungsverfahren für das Rentenpaket II abzuwarten.

Vorbemerkung

Der Sozialbeirat nimmt entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2023, den die Bundesregierung am 22. November 2023 beschlossen hat (Kapitel I).

Kapitel II befasst sich mit den Empfehlungen der Fokusgruppe private Altersvorsorge¹, die zur Jahresmitte ihren Abschlussbericht Altersvorsorge vorgelegt hat.

Der Sozialbeirat nimmt in Kapitel III Stellung zur geplanten Einführung einer Altersvorsorgepflicht für Selbstständige.

Der Sozialbeirat dankt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die bei der Erstellung dieses Gutachtens unterstützt haben.

¹ Siehe Kapitel II, S. 14.

I. Stellungnahme zum Rentenversicherungsbericht 2023

1. Die Berechnungen für den Rentenversicherungsbericht gehen vom geltenden Recht aus und von gesetzlichen Änderungen, die die Bundesregierung auf den Weg gebracht hat. Für die Entwicklung der Rentenversicherung ist in diesem Jahr der Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes relevant.²

2. Der dem Rentenversicherungsbericht zugrundeliegende Entwurf des Haushaltsfinanzierungsgesetzes sieht vor, den Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses (§ 213 Abs. 4 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI)) in den Jahren 2024 bis 2027 um 0,6 Mrd. Euro jährlich zu kürzen, um den Bundeshaushalt zu entlasten. Dadurch fällt die Nachhaltigkeitsrücklage der Rentenversicherung für sich genommen geringer aus. Letztlich werden der Rentenversicherung damit Mittel im Umfang von etwa 0,15 Beitragssatzprozentpunkten gestrichen. Der Sozialbeirat kritisiert dieses Vorgehen. Bundesmittel sollten der Rentenversicherung regelgebunden geleistet und nicht abhängig von der aktuellen Haushaltslage des Bundes gewährt oder entzogen werden. Andernfalls vermittelt der Gesetzgeber den Eindruck, dass er seinen bislang zugesagten Beitrag zur Finanzierung der Renten von kurzfristigen fiskalischen Erwägungen abhängig macht, was Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Finanzierbarkeit der gesetzlichen Renten schafft und das Vertrauen in die Rentenversicherung mindert.

3. Der Sozialbeirat befürwortet eine nachvollziehbare Systematisierung und transparente Darstellung der Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung. Ein Ziel der Bundeszuschüsse ist die Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen (§ 213 Abs. 3, Satz 1 SGB VI). Daher hält es der Sozialbeirat für sinnvoll, dass der Gesetzgeber Leistungen benennt und quantifiziert, die er als nicht beitragsgedeckt einstuft. Die Aufwendungen für solche Leistungen wären dann regelgebunden aus Bundeszuschüssen zu finanzieren. Dies würde dazu beitragen, die Verbindlichkeit einmal zugesagter Finanzierungen für nicht beitragsgedeckte

²Darüber hinaus berücksichtigt der Rentenversicherungsbericht die Finanzwirkung des Gesetzes zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege (Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz – PUEG). Der allgemeine Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung stieg zur Jahresmitte 2023 um 0,35 Prozentpunkte. Dadurch verringert sich das Sicherungsniveau vor Steuern. Grund dafür ist, dass die Rentenbeziehenden den Beitrag zur Pflegeversicherung allein entrichten. Den Beitrag der Beschäftigten entrichten hingegen zum Teil die Arbeitgeber.

Leistungen zu erhöhen. Insgesamt könnte durch die Verlässlichkeit der Zuschüsse zur Rentenversicherung das Vertrauen der Versicherten und Rentenbeziehenden in die gesetzliche Rentenversicherung gestärkt werden.

4. Eine Intransparenz wie beispielsweise bei der Finanzierung des Grundrentenzuschlags könnte dadurch künftig vermieden werden: Die Einführung des Grundrentenzuschlags war mit der Zusage verbunden, dass dieser „vollständig durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung finanziert“³ werde. Zwar hat der Gesetzgeber zunächst mit dem Grundrentengesetz den Bundeszuschuss an die Rentenversicherung erhöht, durch die seitdem vorgenommenen und jetzt erneut geplanten Kürzungen des Bundeszuschusses bleibt davon aber nur noch wenig übrig. Im Saldo reichen die zusätzlichen Bundesmittel im kommenden Jahr nur noch zur Finanzierung rund eines Viertels der mit dem Grundrentenzuschlag verbundenen Aufwendungen, der überwiegende Teil des Grundrentenzuschlags ist damit von den Beitragszahlenden zu finanzieren.

5. Bei den im Rentenversicherungsbericht dargestellten Entwicklungen handelt es sich um Ergebnisse aus Vorausberechnungen. Grundlage dieser Berechnungen sind Annahmen über die wirtschaftliche und demografische Entwicklung. Etwaige zukünftige Änderungen der Gesetzeslage bleiben unberücksichtigt. Von daher sind die Vorausberechnungen nicht als Prognose zu verstehen. Sie vermitteln vielmehr eine Vorstellung künftiger Entwicklungen unter den getroffenen Annahmen.

6. Die Bundesregierung bereitet derzeit eine Rentenreform vor, mit der die Renten nach 2025 längerfristig gemäß dem Zielwert von 48 Prozent des Sicherungsniveaus angepasst werden sollen. Ergänzend beabsichtigt die Bundesregierung, einen kreditfinanzierten Kapitalstock aufzubauen (Generationenkapital). Dessen Nettoerträge sollen ab Mitte der 2030er Jahre an die Rentenversicherung fließen, um den Beitragssatzanstieg zu dämpfen. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass sich mit den geplanten Vorhaben der im Rentenversicherungsbericht ausgewiesene Finanzbedarf vor allem für die längerfristige Perspektive deutlich erhöhen wird.

³ BT-Drucksache 19/18473, S. 4.

7. Vor dem Hintergrund der aktuell geplanten haushaltspolitisch motivierten Mittelkürzungen besteht nach Auffassung des Sozialbeirats die Gefahr, dass das Vertrauen in die langfristigen Finanzierungszusagen des Bundes beschädigt wird. Gerade deshalb sollte einem möglichen Vertrauensverlust künftig durch nachvollziehbare, transparente und bindende Finanzierungszusagen entgegengewirkt werden. Daran muss sich auch ein etwaiges Generationenkapital messen lassen.

Ökonomische und demografische Annahmen

8. Die mittelfristige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung basiert auf den Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Voraussetzungen“ vom 11. Oktober 2023. Für die längere Frist von 2028 bis 2037 wird – wie in früheren Berichten – auf Grundannahmen zurückgegriffen, die sowohl der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ aus dem Jahr 2003 als auch der „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ zugrunde lagen. Am aktuellen Rand werden die zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen berücksichtigt. Der Sozialbeirat hält die getroffenen Annahmen und das Vorgehen grundsätzlich für plausibel.

9. Die Annahmen zur demografischen Entwicklung basieren auf den Ergebnissen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022). Gegenüber dem letzten Rentenversicherungsbericht haben sich die diesbezüglichen Annahmen kaum verändert. Wie auch in den vergangenen Jahren wird darüber hinaus die tatsächliche Entwicklung am aktuellen Rand berücksichtigt. Die Nettozuwanderung fiel 2022 mit rund 1,5 Mio. Personen⁴ höher aus als zuvor erwartet (+200.000 Personen). Dies lag im Wesentlichen an der hohen Fluchtzuwanderung aus der Ukraine infolge des dortigen Krieges. Bis 2033 soll die Nettomigration auf jährlich 250.000 Personen zurückgehen und dann auf diesem Niveau bleiben. Dies entspricht einem Anstieg um 35.000 Personen pro Jahr gegenüber der letzten Vorausberechnung.⁵ Die Annahmen zur ferneren Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren gehen davon aus, dass diese bis zum Jahr 2035 für

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2023).

⁵ Die Angaben basieren auf den Annahmen der zweiten (mittleren) Variante der Bevölkerungsvorausberechnung. Auch für die anderen beiden demografischen Faktoren Geburtenrate und Lebenserwartung wurde auf die zweite Variante zurückgegriffen.

Frauen auf 22,2 Jahre und für Männer auf 19,1 Jahre steigt. Der Sozialbeirat hält die Annahmen zur demografischen Entwicklung grundsätzlich für plausibel. Er weist aber auf die Unsicherheit der demografischen Entwicklung hin, die sich vor allem aus den Annahmen zum Volumen der Netto-Zuwanderung ergibt.

10. Für die längerfristige Entwicklung der Rentenversicherung sind letztlich das Alter der Zu- und Abwandernden, deren Arbeitsmarktintegration und die dort erzielten sozialversicherungspflichtigen Entgelte relevant. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, inwieweit es gelingt, die Zugewanderten in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies betrifft die Geschwindigkeit der Arbeitsmarktintegration und die Art der Tätigkeiten. Im mittelfristigen Zeitraum bis 2027 basiert der Rentenversicherungsbericht auf den Annahmen zur Lohn- und Beschäftigungsentwicklung der Bundesregierung vom 11. Oktober 2023. Für den langfristigen Zeitraum bis 2037 unterstellt der Rentenversicherungsbericht, dass das Einkommens- und Altersprofil der Erwerbsbeteiligung von Zugewanderten demjenigen der bisher im Inland lebenden Personen entspricht. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass auch diese Annahme von Unsicherheit geprägt ist, da sich Art und Umfang der Arbeitsmarktintegration der Zugewanderten erheblich unterscheiden.⁶

Entwicklung im mittelfristigen Zeitraum bis 2027

11. Die mittelfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2023 umfassen dem gesetzlichen Auftrag entsprechend einen fünfjährigen Zeitraum bis 2027.

12. Für 2023 wird laut Rentenversicherungsbericht ein Überschuss von etwa 1 Mrd. Euro erwartet. Damit fällt das Ergebnis um mehr als 2 Mrd. Euro besser aus, als vor Jahresfrist angenommen; damals wurde ein Defizit von etwa 1 Mrd. Euro prognostiziert. Die Verbesserung geht im Wesentlichen auf die günstigere Einnahmentwicklung zurück. Für Ende 2023 wird ein Rücklagenbestand von knapp 44,5 Mrd. Euro oder fast 1,7 Monatsausgaben erwartet. Der Sozialbeirat stellt daher fest, dass aktuell die gesetzliche Rentenversicherung finanziell solide aufgestellt ist.

⁶ Vgl. Herbert Brücker/Andreas Hauptmann/Sekou Keita/Ehsan Vallizadeh (2023).

13. Für das Jahr 2024 erwartet der Rentenversicherungsbericht einen Überschuss. Dieser könnte etwas höher liegen als im laufenden Jahr. Die Rücklage steigt dadurch auf gut 46 Mrd. Euro. Weil die Ausgaben aber relativ stärker steigen als der Überschuss, sinkt das Verhältnis der Rücklage in Monatsausgaben leicht auf 1,65 Monatsausgaben. Zwar steht wegen verzögert vorliegender Daten die exakte Höhe der Rentenanpassung noch nicht fest. Sie könnte nach dem Rentenversicherungsbericht 2023 aber bei etwa 3,5 Prozent liegen.

14. Für die Rentenanpassung 2024 dürften die relevanten durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) 2023 zwar einen deutlich erhöhenden Effekt haben. Dämpfen dürfte dagegen der Korrekturfaktor der beitragspflichtigen Entgelte im Verhältnis zu den Bruttolöhnen und -gehältern in den VGR aus 2022. Ursächlich dafür ist vor allem die rückläufige Kurzarbeit. Hinzu kommt, dass die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte gebremst wurde, durch (i) beitragsfreie Corona- und Inflationsausgleichsprämien, (ii) die Ausweitung des Übergangsbereichs (sogenannte „Midi-Jobs“) und (iii) einen Rückgang der Beitragsbemessungsgrenze (West) in 2022 um 0,7 Prozent aufgrund der Fortschreibungsregel. Die für die Rentenanpassung 2023 zunächst maßgeblichen Bruttolöhne und -gehälter nach den VGR sind dadurch 2022 stärker gewachsen als die beitragspflichtigen Entgelte. Weil die Renten letztlich aber den durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelten der gesetzlich Rentenversicherten folgen, wird diese zunächst erfolgte höhere Anpassung nun in 2024 korrigiert.

15. Das Sicherungsniveau vor Steuern ist die relevante Maßgröße für die gesetzlich gewährleistete Sicherung des Rentenniveaus (§ 154 SGB VI) und die Haltelinie beim Rentenniveau bis 2025 (§ 255e SGB VI). Im Jahr 2025 greift die Haltelinie für das Mindestsicherungsniveau. Der aktuelle Rentenwert wird so angehoben, dass das Mindestsicherungsniveau von 48,0 Prozent eingehalten wird (siehe Abbildung 1). Die Haltelinie entfaltet dadurch die vom Gesetzgeber beabsichtigte rentensteigernde Wirkung.

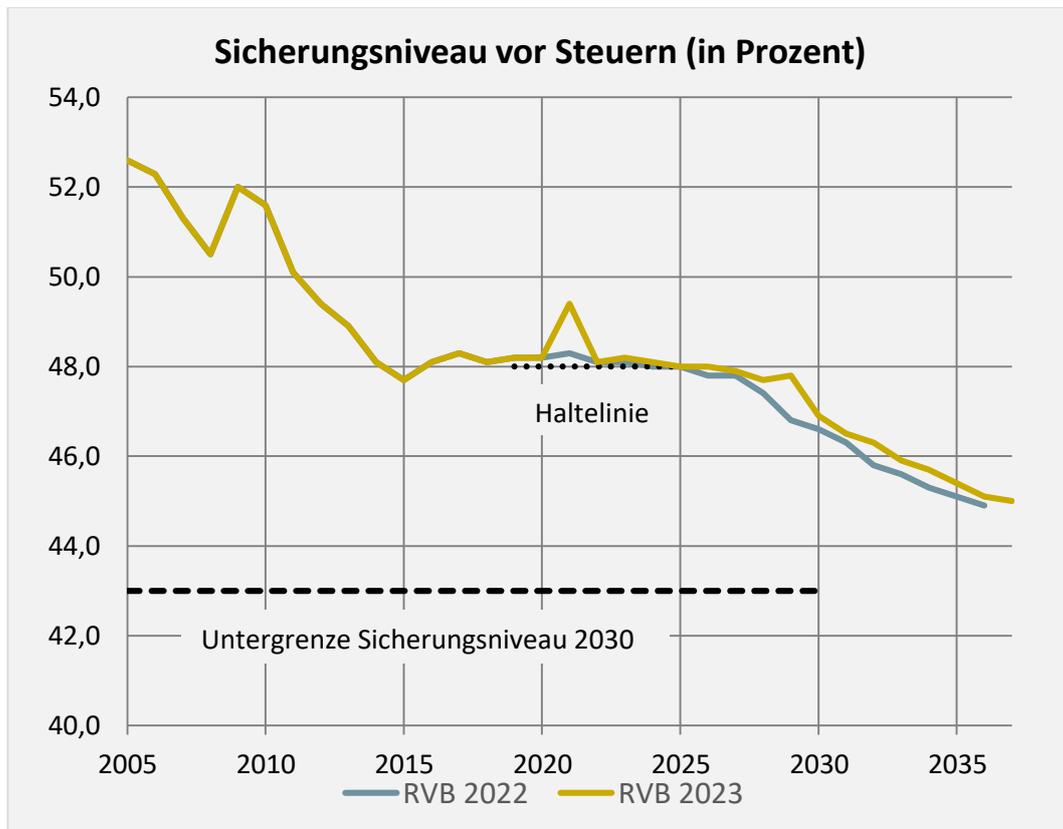


Abbildung 1. Quelle: BMAS (2022a), BMAS (2023), eigene Darstellung.

16. In der mittleren Frist ist gemäß den Vorausberechnungen nicht zu erwarten, dass der Beitragssatz steigt. Er verbleibt im mittleren Szenario bis zum Ende des Jahres 2027 unverändert bei 18,6 Prozent. Zum Ende des Jahres 2027 beläuft sich die Nachhaltigkeitsrücklage auf gut 0,9 Monatsausgaben. Sie übersteigt damit ihren Mindestwert von 0,2 Monatsausgaben noch erheblich.

Entwicklung im langfristigen Zeitraum bis 2037

17. Die langfristigen Vorausberechnungen bis 2037 enthalten verschiedene Annahmevarianten, um der mit dem längeren Zeitraum verbundenen höheren Unsicherheit Rechnung zu tragen. Die Lohn- und Beschäftigungsannahmen werden jeweils durch eine pessimistischere und eine optimistischere Variante ergänzt, sodass insgesamt neun Szenarien gerechnet werden. Sie verdeutlichen modellhaft, wie die Entwicklung der Rentenfinanzen auf die Variationen besonders relevanter wirtschaftlicher Parameter reagieren würde. Dabei ist stets zu betonen, dass es

sich um Modellrechnungen handelt und die tatsächliche Entwicklung von den zukünftigen gesetzlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird und daher abweichen kann.

18. Die langfristigen Vorausberechnungen dienen auch zur Beurteilung der Einhaltung der Beitragssatzobergrenzen bzw. Sicherungsniveauuntergrenzen nach § 154 Abs. 3 SGB VI bis 2030. Maßgeblich ist hierbei die mittlere Variante der Vorausberechnungen.

19. In der mittleren Variante der aktuellen Vorausberechnungen steigt der Beitragssatz ausgehend von 18,6 Prozent im Jahr 2027 auf 20,2 Prozent im Jahr 2030. Der Beitragssatz bleibt somit deutlich unterhalb der gesetzlichen Beitragssatzobergrenze von 22,0 Prozent. Auch in allen übrigen dargestellten Varianten steigt der Beitragssatz bis 2030 nicht über 22,0 Prozent. Im weiteren Verlauf nimmt der Beitragssatz bis zum Jahr 2037 auf 21,1 Prozent zu. Zum Ende des Vorausberechnungszeitraums 2037 reicht die Spannweite von 20,7 Prozent bis 21,6 Prozent.

20. Sollte das Sicherungsniveau auch nach 2025 bei 48,0 Prozent gehalten werden, würde dies im Vergleich zum geltenden Recht im Jahr 2037 zu einem um knapp 6 Prozent höheren aktuellen Rentenwert führen. Daraus errechnet sich, dass der Beitragssatz im Jahr 2037 – ohne Berücksichtigung des Generationenkapitals und weiterer möglicher gesetzlicher Änderungen – um gut einen Prozentpunkt höher ausfallen dürfte.

21. Der Sozialbeirat stellt fest, dass sich die Nachhaltigkeitsrücklage voraussichtlich ab 2028 und danach durchgängig bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums 2037 zum Jahresende jeweils im Bereich ihres Mindestwerts von 0,2 Monatsausgaben bewegen wird. Bei unerwarteten Wirtschaftseinbrüchen könnten damit unterjährige Liquiditätsengpässe bei den Rentenversicherungsträgern drohen. In diesem Fall könnte zwar der Bund zurückzuzahlende Liquiditätshilfen be-

reitstellen. Mit dem Vorschlag der „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“⁷, die gesetzliche Mindesthöhe der Nachhaltigkeitsrücklage von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben zu erhöhen und den Bundeszuschuss an die Rentenversicherung in elf gleichen Raten bis November auszuführen, könnte die Notwendigkeit einer solchen Hilfszahlung aber von vornherein vermieden werden. Der Sozialbeirat bekräftigt deshalb seine Unterstützung für den Vorschlag der „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ (Gutachten 2020, Rz. 26, Gutachten 2021, Rz. 21 und Gutachten 2022, Rz. 24) und empfiehlt eine zeitnahe gesetzliche Umsetzung.

22. Nach derzeitigem Rechtsstand sinkt das Sicherungsniveau vor Steuern nach Auslaufen der Haltelinie im Jahr 2025 zunächst bis 2030 auf 46,9 Prozent. Somit wird die bis 2030 geltende Untergrenze des Sicherungsniveaus von 43,0 Prozent mit deutlichem Abstand nicht unterschritten. Bis 2037 geht das Sicherungsniveau weiter sukzessive zurück, auf 45,0 Prozent (Abbildung 2). Mit dem geplanten Leistungsziel eines stabilen Sicherungsniveaus würde es nach 2025 durchgehend bei 48,0 Prozent liegen.

23. Die Ergebnisse der Vorausberechnungen haben sich gegenüber dem letzten Rentenversicherungsbericht etwas verbessert. Das Sicherungsniveau entwickelt sich im Wesentlichen wie im Vorjahr erwartet. Für das Ende des letztjährigen Projektionszeitraums 2036 ergab sich seinerzeit ein um etwa 0,2 Prozentpunkte geringerer Wert als im aktuellen Rentenversicherungsbericht. Dies liegt vor allem daran, dass der Beitragssatz weniger stark steigt. Dieser legt wegen der unterstellten günstigeren wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung etwas später und insgesamt etwas schwächer zu. Im Jahr 2028 wird es notwendig, den Beitragssatz von 18,6 Prozent auf 18,7 Prozent anzuheben. Eine Anhebung des Beitragssatzes ist damit erst ein Jahr später notwendig als im letzten Rentenversicherungsbericht angenommen. Im Jahr 2036 liegt der Beitragssatz in der mittleren Variante um 0,2 Prozentpunkte niedriger (Abbildung 2).

⁷ Der Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag wurde am 27. März 2020 der Bundesregierung übergeben. Vgl.: <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/kommission-verlaesslicher-generationenvertrag.html>

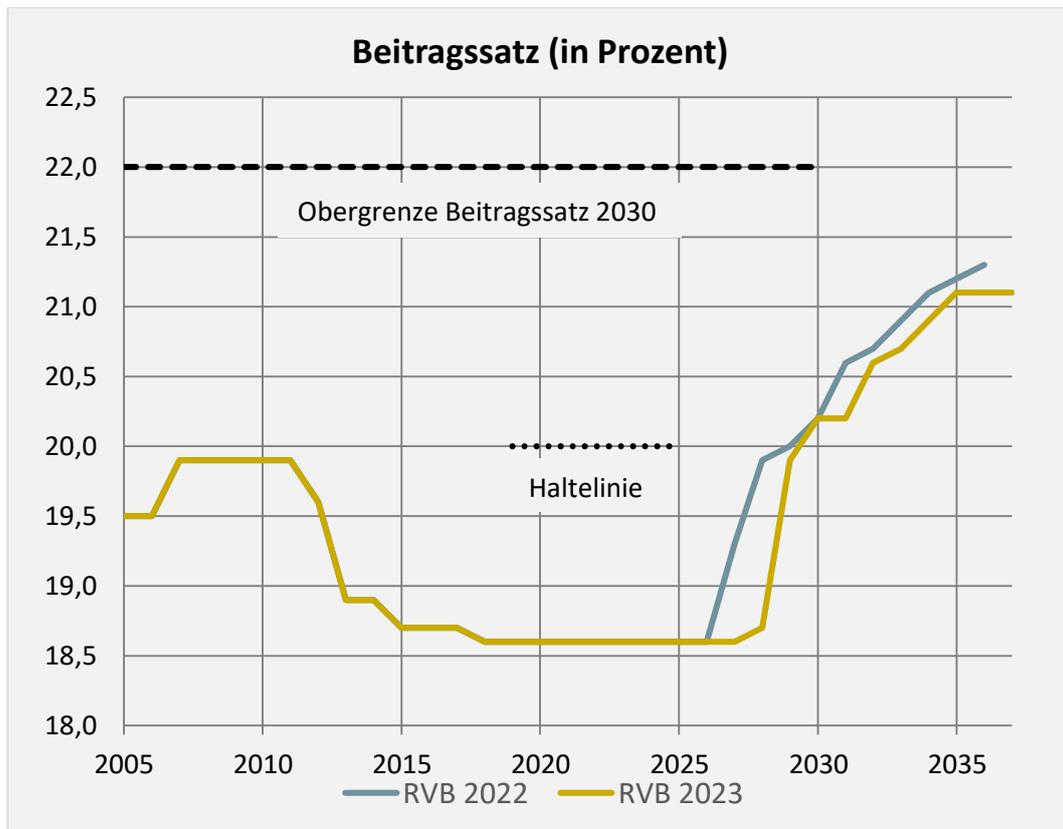


Abbildung 2. Quelle: BMAS (2022a), BMAS (2023), eigene Darstellung.

Gesamtversorgungsniveau für den Rentenzugang

24. Der Rentenversicherungsbericht enthält auch Angaben zu einem Gesamtversorgungsniveau (vor Steuern). Dieses setzt sich aus der Standardrente und einer modellhaft zugrunde gelegten Riester-Rente zusammen.⁸

25. Das so ermittelte Gesamtversorgungsniveau zum Zeitpunkt des Rentenzugangs liegt zum Ende des Vorausberechnungszeitraums im Jahr 2037 bei 52,6 Pro-

⁸ Die Berechnungen gehen dabei von einer standardisierten Rentenbiografie aus: Über 45 Jahre werden Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung auf Basis des Durchschnittsverdienstes geleistet. Zudem werden Beiträge von 4,0 Prozent der beitragspflichtigen Entgelte (2002 bis 2009 sukzessive ansteigend von 0,5 Prozent auf 4,0 Prozent) zur zusätzlichen Altersvorsorge gezahlt. Der Sparanteil (Beiträge abzüglich 10,0 Prozent Verwaltungskosten) wird mit 4,0 Prozent jährlich verzinst. Um das zwischenzeitliche Niedrigzinsumfeld zu erfassen, wird von 2015 bis 2029 eine Zinsdelle mit niedrigeren Renditen unterstellt. Gegenüber dem letztjährigen Bericht ist diese Zinsdelle unverändert.

zent. Gegenüber dem Jahr 2023 nimmt es um 0,5 Prozentpunkte zu. Zwischenzeitlich steigt es auf 53,5 Prozent im Jahr 2029. Mit dem Rückgang des Rentenniveaus sinkt ab 2030 auch das Gesamtversorgungsniveau etwas. Der Rückgang ist aber spürbar schwächer als bei der gesetzlichen Rente allein, weil sich die unterstellten Riester-Renten noch in der Aufbauphase befinden. Sie beruhen auf von Jahr zu Jahr wachsenden Ansparbeträgen und steigen deshalb stärker als die gesetzlichen Renten.

26. Der Sozialbeirat hat sich in seinen Gutachten immer wieder zur Darstellung des Gesamtversorgungsniveaus im Rentenversicherungsbericht geäußert. Insbesondere wies er darauf hin, dass die zugrundeliegenden Modellannahmen angesichts der tatsächlichen Inanspruchnahme der Riester-Förderung und im veränderten Zinsumfeld kein realistisches Bild über die tatsächliche Altersversorgung geben können. Der Blick allein auf den Rentenzugang blendet zudem die Versorgung während des Rentenbezugs aus. In Anlehnung an frühere Gutachten empfiehlt der Sozialbeirat, auch Modellrechnungen mit alternativen Zinsannahmen durchzuführen (u. a. Gutachten 2016, Rz. 26, Gutachten 2018, Rz. 17ff., Gutachten 2020, Rz. 28).

Längerfristige Vorausberechnungen notwendig – Unsicherheit steigt

27. Der Rentenversicherungsbericht enthält Vorausberechnungen für einen Zeitraum von maximal 15 Jahren. Dies entspricht den gesetzlichen Vorgaben. Um insbesondere langfristige Auswirkungen demografischer Annahmen auf die gesetzliche Rentenversicherung abschätzen zu können, ist dieser Zeitraum eher kurz. Hinzu kommt, dass der Zeitraum nur unzureichend die Auswirkungen von Reformen aufzeigen kann, die langfristig die Entwicklung der Kerngrößen der Rentenversicherung beeinflussen, wie dies mit der geplanten Einführung eines Sicherungsniveauziels der Fall ist. Um Effekte politischer Maßnahmen für die Rentenversicherung möglichst transparent diskutieren zu können, bietet es sich an, einen längeren Vorausberechnungszeitraum in den Blick zu nehmen, so wie dies international üblich ist. Der Sozialbeirat hat darauf bereits häufiger hingewiesen (u. a. Gutachten 2015, Rz. 27-37; Gutachten 2018, Rz. 20-29; Gutachten 2021, Rz. 29-30; Gutachten 2022, Rz. 26).

28. Dabei betont der Sozialbeirat auch die Grenzen der Verlässlichkeit langfristiger Vorausberechnungen. Die Unsicherheit wächst mit dem Zeithorizont erheblich. Allerdings lassen sich grundlegende Zusammenhänge von demografischen und ökonomischen Annahmen einerseits sowie den Leistungen und Beitragsätzen der gesetzlichen Rentenversicherung andererseits auf diese Weise darstellen. Längerfristige Vorausberechnungen zeigen den politisch Verantwortlichen, Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden die Perspektiven der staatlichen Alterssicherung auf.

II. Stellungnahme zu den Empfehlungen der Fokusgruppe private Altersvorsorge

29. Der Sozialbeirat begrüßt, dass die Fokusgruppe private Altersvorsorge⁹ Empfehlungen für eine Reform der privaten Altersvorsorge vorgelegt hat. Er sieht in der freiwilligen privaten Altersvorsorge eine mögliche Ergänzung zur gesetzlichen Rentenversicherung, die weiterhin das Regelsystem zur sozialen Absicherung im Alter bildet.

30. Der Sozialbeirat teilt die Auffassung der Fokusgruppe, dass die Förderberechtigung perspektivisch allen Erwerbstätigen offenstehen sollte.

31. Im Interesse des effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel unterstützt der Sozialbeirat den Vorschlag einer gezielten Förderung der privaten Altersvorsorge, etwa von Personen in den unteren Einkommensgruppen, denen nicht die notwendigen Mittel für eine angemessene zusätzliche Vorsorge zur Verfügung stehen.

32. Sozialpolitisch differenziert zu bewerten sind aus Sicht des Sozialbeirats die vorgeschlagenen Flexibilisierungen, namentlich die Wahlfreiheit der Vorsorgenden zwischen Produkten mit und ohne Beitragserhaltungszusage (Garantien) und damit zwischen höheren und geringeren Renditeaussichten. Kritisch sieht der Sozialbeirat den Vorschlag, innerhalb eines gewissen Spielraums über die Verwendung des angesparten Kapitals entscheiden zu können (evtl. Teilauszahlungen, Verwendung für die selbstgenutzte Immobilie, Aufschub des Vollrentenbezugs in der gesetzlichen Rentenversicherung oder Erwerb von Entgeltpunkten). Dies stärkt zwar die Wahlfreiheit der Vorsorgenden, könnte jedoch zu Vorsorgelücken führen. Der Sozialbeirat empfiehlt daher Teilkapitalauszahlungsmöglichkeiten eng zu begrenzen bzw. nur für besondere Fälle vorzusehen.

33. Techniken zur Risikominderung bei steigendem Alter sind unerlässlich, um zu gewährleisten, dass die private Altersvorsorge ihre Funktion als Ergänzung der ge-

⁹Abschlussbericht der Fokusgruppe private Altersvorsorge:
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-fokusgruppe-private-altersvorsorge.html

gesetzlichen Rentenversicherung erfüllen kann. Solche Vereinfachungen und Flexibilisierungsmöglichkeiten sollten auch in bestehenden Riester-Verträgen ermöglicht werden, sofern sich die Vertragspartner einig sind.

34. Positiv bewertet der Sozialbeirat auch die Vorschläge der Fokusgruppe zur Erhöhung der Transparenz der privaten Altersvorsorgeprodukte und der Klarheit über die Kosten. Eine Zertifizierung der förderfähigen Vorsorgeprodukte nach Ausschreibung trägt dem Interesse der Vorsorgenden an der Einhaltung der Förderkriterien und der Sicherheit ihres Vorsorgevermögens Rechnung. Eine unabhängige, digitale und kostenlos zugängliche Vergleichsplattform in verständlicher Form würde zu einem intensivierten Wettbewerb unter den Anbietern beitragen und den Vorsorgenden besser als bisher ermöglichen, eine auf ihre Lebenssituation passende Entscheidung zu treffen. Sie könnte zudem einen Anreiz für ein leicht verständliches Produktdesign bieten.

35. Vor dem Hintergrund einer Vielzahl von Anlage- und Verwendungsmöglichkeiten hält der Sozialbeirat das Angebot einer unabhängigen und individuellen Altersvorsorgeberatung zu Beginn der Ansparphase und zu Beginn der Auszahlungsphase für wichtig. Dieses trägt – neben der Digitalen Rentenübersicht – dazu bei, dass Versicherte ihre Anwartschaften und ihre Handlungsoptionen realistisch einschätzen können. Der Vorschlag zur Verbesserung der finanziellen Bildung im Hinblick auf die Altersvorsorge kann überdies die Wertschätzung für die gesetzliche Rentenversicherung als Regelsystem stärken.

III. Stellungnahme zur geplanten Einführung einer Altersvorsorgepflicht für Selbstständige

36. Der Sozialbeirat bekräftigt erneut (so bereits Gutachten 2021, Rz. 50; Gutachten 2020, Rz. 56), dass Selbstständige im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten obligatorisch für das Alter vorsorgen sollten. Anders als Arbeitnehmer tragen Selbstständige die wirtschaftlichen Risiken ihrer Erwerbstätigkeit allein. Die Höhe ihres Einkommens ist daher Schwankungen ausgesetzt.¹⁰

37. Ein Teil der Selbstständigen ist bereits jetzt aufgrund verpflichtender Vorgaben über die gesetzliche Rentenversicherung, berufsständische Versorgungswerke oder andere Sicherungssysteme abgesichert. Verlässliche Statistiken zur Zahl der obligatorisch oder nicht-obligatorisch versicherten Selbstständigen liegen jedoch nicht vor.¹¹ Es besteht die Gefahr, dass gerade Personen mit dauerhaft geringen oder schwankenden Einkünften nicht hinreichend für das Alter vorsorgen und daher womöglich auf die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 ff. Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)) angewiesen sein werden.

Im derzeit geltenden Recht sind nur die selbstständig Tätigen rentenversicherungspflichtig, die einen der Katalogberufe (§ 2 SGB VI) ausüben, also beispielsweise selbstständige Lehrerinnen und Lehrer, selbstständige Pflegekräfte, Hebammen oder Hausgewerbetreibende, sowie Personen, die im Zusammenhang mit ihrer selbstständigen Tätigkeit regelmäßig keinen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen und auf Dauer und im Wesentlichen nur für einen Auftraggeber tätig sind. Mitglieder berufsständischer Versorgungswerke können sich von der Versicherungspflicht befreien lassen (§ 6 SGB VI).

38. Die Einführung einer Altersvorsorgepflicht für Selbstständige wird bereits seit langem angestrebt, wurde aber bisher nicht umgesetzt, obwohl dies bereits im Koalitionsvertrag der letzten Legislaturperiode enthalten war und auch im aktuellen Koalitionsvertrag vorgesehen ist. Vor diesem Hintergrund fordert der Sozialbeirat die Bundesregierung mit Nachdruck auf, die erforderlichen Schritte zur gesetzlichen Umsetzung zeitnah auf den Weg zu bringen. Insbesondere besteht keine

¹⁰ Vgl. BMAS 2022b, S. 47.

¹¹ Vgl. BMAS 2022b, S. 55 f.

Notwendigkeit, zunächst das Gesetzgebungsverfahren für das Rentenpaket II abzuwarten, da dieses weder inhaltlich noch strukturell mit der Alterssicherung der Selbstständigen verknüpft ist.

39. Der Sozialbeirat sieht es kritisch, dass die Altersvorsorgepflicht nur für „neue“ Selbstständige gelten soll. Damit wird zum einen die unzureichende Vorsorge mancher Selbstständiger für einen langen Zeitraum weiter hingegenommen. Zum anderen können Sicherungslücken entstehen, wenn Personen im Laufe ihres Erwerbslebens zwischen unterschiedlichen Arbeitsformen wechseln oder wiederholt neu eine selbstständige Tätigkeit aufnehmen.

40. Gerade vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten der Abgrenzung zwischen abhängig Beschäftigten und Selbstständigen, vor allem bei neuen Erwerbsformen wie der Plattformarbeit, ist es wichtig, dass mit der Einführung einer Altersvorsorgepflicht für Selbstständige künftig unabhängig von der Erwerbsform eine Absicherung für das Alter gewährleistet ist.

41. Unabhängig von der Bewertung der geplanten Wahlfreiheit zwischen gesetzlicher Rentenversicherung und privater Vorsorge empfiehlt der Sozialbeirat die Anforderungen an eine den opt-out ermöglichende Altersvorsorge klar zu regeln, insbesondere im Hinblick auf die abzusichernden Risiken.

42. Sicherzustellen ist, dass ein einmal erklärtes Herausoptieren aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht im Falle einer gleichzeitigen oder späteren abhängigen Beschäftigung zum Wegfall der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung führt.



Berlin, 21. November 2023

Anja Piel
Vorsitz

Alexander Gunkel
1. Stellvertretender Vorsitz

Prof. Dr. Ute Klammer
2. Stellvertretender Vorsitz

Literaturverzeichnis

BMAS (2022a): Rentenversicherungsbericht (RVB) 2022, Berlin.

BMAS (2022b): Selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland (Aktualisierung 2022), Forschungsbericht 601,
<https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-601-selbststaendige-erwerbstaetigkeit-in-deutschland.html>.

BMAS (2023): Rentenversicherungsbericht (RVB) 2023, Berlin.

Herbert Brücker/Andreas Hauptmann/Sekou Keita/Ehsan Vallizadeh (2023):
Zuwanderungsmonitor Oktober 2023,
<https://iab.de/daten/zuwanderungsmonitor>.

Statistisches Bundesamt (2022), Bevölkerung im Wandel, Annahmen und Ergebnisse der 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Dezember 2022.

Statistisches Bundesamt (2023), Nettozuwanderung von knapp 1,5 Millionen Personen im Jahr 2022, Pressemitteilung Nr. 249, Juni 2023.

Impressum

Mitglieder des Sozialbeirats:

Anja Piel

Alexander Gunkel

Prof. Dr. Ute Klammer

Dr. Christian Pfarr

Christian Amsinck

Karoline Bauer

Christoph Ehlscheid

Prof. Dr. Constanze Janda

Aline Rennebeck

Hans-Werner Veen

Prof. Dr. Dr. h.c. Gert G. Wagner

Michael Weberink

Geschäftsstelle des Sozialbeirats im
Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Referat Gb2
Wilhelmstraße 49
10117 Berlin
Telefon: +49 30 18527-0
Mail: sozialbeirat@bmas.bund.de
www.sozialbeirat.de