

**Gutachten des Sozialbeirats**  
**zum**  
**Rentenversicherungsbericht 2005**  
**und zum**  
**Alterssicherungsbericht 2005**

## Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkung.....	3
II. Wirtschaftliche Entwicklung 2005.....	3
III. Vorziehen der Bundeszuschüsse und Inanspruchnahme der Bundesgarantie.....	4
IV. Vorverlegung der Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrags.....	6
V. Veränderung der Dynamik der Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt .....	8
VI. Reduzierung der Beiträge für Arbeitslosengeld-II-Empfänger.....	10
VII. Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters .....	11
VIII. Berücksichtigung individueller Erwerbsmerkmale .....	13
IX. Rentenwertanpassung und Nachholen der Bremswirkung der Sicherungsklausel.....	15
X. Ausweitung der Sicherungsklausel .....	17
XI. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2009 .....	18
XII. Stellungnahme zu den 15-jährigen Vorausberechnungen bis 2019.....	20
XIII. Alterssicherungsbericht 2005 .....	22

## **I. Vorbemerkung**

1. Der Sozialbeirat nimmt – entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag (§ 155 SGB VI) – Stellung zum verspätet vorgelegten Rentenversicherungsbericht 2005 der Bundesregierung. Diese Stellungnahme befasst sich zunächst mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Jahres 2005 sowie den im Rentenversicherungsbericht 2005 behandelten rentenpolitischen Maßnahmen. Danach werden die Ausführungen des Rentenversicherungsberichts 2005 begutachtet, die sich auf die zukünftige Entwicklung beziehen, d.h. die mittelfristigen Vorausberechnungen und die Modellrechnungen für den kommenden 15-Jahres-Zeitraum. Abschließend wird auf den ebenfalls vorgelegten Alterssicherungsbericht 2005 eingegangen.
2. Dem Sozialbeirat standen für seine Beratungen die Berechnungsergebnisse und zusätzliche Informationen über die zugrunde liegenden Annahmen des Rentenversicherungsberichts sowie der Textteil des Berichts zur Verfügung. Weiterhin konnte sich der Sozialbeirat auf ergänzende Erläuterungen und Informationen von Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales stützen.

## **II. Wirtschaftliche Entwicklung 2005**

3. Die seinerzeit erhoffte stärkere wirtschaftliche Belebung ist 2005 ausgeblieben. Das Wirtschaftswachstum schwächte sich von 1,6 Prozent in 2004 auf 0,9 Prozent in 2005 ab. Wie in den Vorjahren wurde der geringe Anstieg des Bruttoinlandsprodukts auch 2005 von den Exporten getragen. Im Vergleich zu 2004 nahm das reale Exportvolumen nochmals um 5,5 Prozent zu. Enttäuschend war jedoch wiederum die Entwicklung der Inlandsnachfrage, die faktisch stagnierte. Dies ist insbesondere auf die anhaltende Konsumschwäche zurückzuführen.
4. Dies wirkte sich auch auf den Arbeitsmarkt aus. Die Zahl der Arbeitslosen stieg jahresdurchschnittlich um rund 480.000 Personen von 4,38 Millionen in 2004 auf 4,86 Millionen in 2005. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote erhöhte sich somit von 10,5 Prozent auf 11,7 Prozent. Dieser Anstieg ist allerdings im Wesentlichen auf die Einführung der Grundsicherung für Arbeit Suchende (Arbeitslosengeld II) zurückzuführen und insoweit ein statistischer Effekt. Mit den ab dem 1. Januar.2005 geltenden Bestimmungen werden vorher nicht als arbeitslos registrierte erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger als Arbeitslose erfasst.
5. Nahezu konstant blieb die Zahl der Erwerbstätigen. Sie nahm im Vergleich zum Vorjahr geringfügig ab. Besorgnis erregend ist insbesondere, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten noch einmal deutlich abgenommen hat. Hierbei treten deutliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Ländern zutage. Während in den alten Ländern "nur" ein Rückgang von 1 Prozent zu verzeichnen war, nahm die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in den neuen Ländern um etwa 3 Prozent ab. Die Daten am aktuel-

len Rand deuten allerdings darauf hin, dass der Abbau von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen im Auslaufen begriffen, ja möglicherweise eine Trendwende eingetreten ist.

6. Der Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hat sich auch auf die Finanzlage der Gesetzlichen Rentenversicherung niedergeschlagen. Die Einnahmen aus Pflichtbeiträgen sind im Jahr 2005 um rund 460 Millionen Euro geringer ausgefallen als im Vorjahr. Dies entspricht einem Rückgang von 0,3 Prozent. Demgegenüber haben sich die Beiträge seitens der Bundesagentur für Arbeit um rund 400 Millionen Euro (4,0 Prozent) erhöht. Unter Berücksichtigung der weiteren Beitragsarten sind die gesamten Beitragseinnahmen um rund 390 Millionen Euro oder 0,2 Prozent gesunken.

7. Die im Rahmen des "Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (Hartz IV) beschlossene Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wirkte sich positiv auf die Einnahmesituation der Gesetzlichen Rentenversicherung aus. Denn im Rahmen des Arbeitslosengeldes II werden von der Bundesagentur für Arbeit Beiträge nun auch für frühere, erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger an die Gesetzliche Rentenversicherung abgeführt. Diese zusätzlichen Beiträge werden wegen der durchschnittlich niedrigeren Beiträge der früheren Arbeitslosengeldempfänger in der Gesamtwirkung gemindert, insgesamt ergeben sich aber für 2005 zusätzliche Beitragseinnahmen in Höhe von rund 600 Millionen Euro. Zunächst, d.h. solange diese Beiträge zu keiner Leistungsanspruchnahme führen, entlastet dies die Gesetzliche Rentenversicherung. Dies könnte sich jedoch schon kurzfristig relativieren, wenn dieser Personenkreis vermehrt Rehabilitationsmaßnahmen in Anspruch nimmt. Langfristig werden aufgrund der zusätzlichen Anwartschaften die Rentenausgaben steigen und die Entlastung schwinden.

### **III. Vorziehen der Bundeszuschüsse und Inanspruchnahme der Bundesgarantie**

8. Die schwache wirtschaftliche Entwicklung und die schwierige Lage auf dem Arbeitsmarkt haben sich auch auf die Gesetzliche Rentenversicherung ausgewirkt, dies zumal der Gesetzgeber bereits mit dem "Zweiten Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch" den unteren Zielwert des Korridors für die Nachhaltigkeitsrücklage auf 0,2 Monatsausgaben gesenkt hatte. Wie vom Sozialbeirat schon in seinen Gutachten 2003 und 2004 kritisch angemerkt, kann sich dies negativ auf die unterjährige Liquidität der Gesetzlichen Rentenversicherung auswirken. Dazu ist es 2005 gekommen.

9. Während die Entwicklung der Ausgaben der Rentenversicherung unterjährig relativ gleichmäßig verläuft, fallen die Beitragseingänge in den einzelnen Monaten unterschiedlich hoch aus. Dies ist keine neue Entwicklung, sondern liegt unter anderem an Sonderzahlungen der Arbeitgeber (z.B. Prämien, Weihnachtsgeld) sowie saisonalen Arbeitsmarkteffekten. Im vergangenen

Jahr sind diese gewöhnlichen unterjährigen Beitragsschwankungen jedoch mit drei weiteren Entwicklungen zusammengetroffen, die die Liquidität der Rentenversicherung belastet haben. Dies betrifft erstens die im vorigen Kapitel dargestellte schwache wirtschaftliche Entwicklung und die schwierige Lage auf dem Arbeitsmarkt, zweitens die ohnehin bereits am Jahresanfang niedrige Nachhaltigkeitsrücklage und drittens die Absenkung der Mindestrücklage durch das „Zweite Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch“ auf 0,2 Monatsausgaben. Im Zusammenwirken dieser Entwicklungen ist es dazu gekommen, dass die Rentenversicherung für die Monate September bis November über keine ausreichenden liquiden finanziellen Reserven zur Auszahlung der Renten mehr verfügt hat. Die Gesetzliche Rentenversicherung war somit kurzfristig auf zusätzliche Mittel angewiesen, um die Auszahlung der Renten zu gewährleisten.

10. Um Schwankungen auf der Einnahmenseite auszugleichen und die regelmäßige Auszahlung der Renten sicherzustellen, stehen ein „Vorziehen der Bundeszuschüsse“ und ein „Vorziehen der Beiträge für Kindererziehungszeiten“ als Ausgleichsinstrumente zur Verfügung. Durch das Vorziehen werden die für das laufende Kalenderjahr vorgesehenen Bundesmittel vorzeitig in Anspruch genommen. Bundeszuschüsse können allerdings Ende November nicht mehr vorgezogen werden, weil die nächste fällige Rate des Bundeszuschusses Ende Dezember bereits für die Rentenzahlung für den Januar des Folgejahres geleistet wird und damit haushaltsrechtlich nicht für Rentenzahlungen des laufenden Jahres zur Verfügung steht. Reichen dann – wie im Jahr 2005 – die Beiträge für Kindererziehungszeiten zur Überbrückung nicht aus, muss eine Liquiditätshilfe des Bundes (Bundesgarantie) in Anspruch genommen werden. Der Bund stellt in diesem Fall den Trägern der Rentenversicherung ein zinsloses Darlehen zur Verfügung.

11. Im Jahr 2005 mussten – wie bereits in den Jahren 1984 und 1985 – ab September Bundesmittel vorgezogen werden. So wurden Ende Oktober 1,3 Milliarden Euro des eigentlich im November fälligen Bundeszuschusses vorzeitig an die Rentenkasse überwiesen. Anfang November wurden weitere Bundeszuschüsse in Höhe von rund 500 Millionen Euro vorgezogen. Damit wurden Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner sowie der Risikostrukturausgleich der gesetzlichen Krankenkassen finanziert. Erstmals dagegen musste Ende November eine Liquiditätshilfe in Höhe von 900 Millionen Euro in Anspruch genommen werden. Auf das Gesamtjahr 2005 gesehen wurden jedoch keine zusätzlichen Mittel benötigt, denn die Liquiditätshilfe des Bundes konnte noch im Dezember 2005 zurückgezahlt werden.

12. Im Rahmen des Risikostrukturausgleichs in der Gesetzlichen Krankenversicherung zahlt die Gesetzliche Rentenversicherung nach der ersten Woche eines jeden Monats einen Betrag von rund 0,9 Milliarden Euro an die Krankenkassen. Kann sie diese Zahlung zu diesem Zeitpunkt nicht aus ihr zur Verfügung stehenden liquiden Mitteln erfüllen - wie es im Dezember 2005 der Fall war - verschiebt sich der Zahlungstermin auf den 18. des Monats. Die aus einem kurzfristigen Liquiditätsbedarf entstehende finanzielle Belastung wird damit auf die Krankenkassen

sen verlagert, die dies – anders als die Rentenversicherung – bei Bedarf fremdfinanzieren können.

13. Der Sozialbeirat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass trotz der unterjährigen Liquiditätsschwankungen die Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherung zu jedem Zeitpunkt gewährleistet war und ist. Allerdings sieht der Sozialbeirat – wie schon in seinen früheren Gutachten angemerkt – die Gefahr, dass die Gesetzliche Rentenversicherung durch kurzfristige Liquiditätsprobleme in der Öffentlichkeit diskreditiert wird.

#### **IV. Vorverlegung der Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrags**

14. Die späteste Fälligkeit für den Gesamtsozialversicherungsbeitrag wird ab dem 1. Januar 2006 auf den drittletzten Bankarbeitstag eines Monats vorgezogen. Mit einem solchen einmalig wirksamen Vorziehen der Fälligkeit soll das kurzfristige Liquiditätsproblem der Gesetzlichen Rentenversicherung, das sich unter anderem aus dem schwierigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld ergibt, überbrückt werden.

15. Die Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrages orientierte sich nach der bisherigen Rechtslage an der Fälligkeit der Arbeitsentgelte: Für Löhne und Gehälter, die bis zum 15. des Monats ausgezahlt wurden, musste der Gesamtsozialversicherungsbeitrag bis zum 25. des Monats überwiesen werden; für Entgelte, die danach entrichtet wurden, war der Gesamtsozialversicherungsbeitrag bis zum 15. des Folgemonats abzugelten. Ab dem 1. Januar 2006, mit Inkraft-Treten des "Gesetzes zur Änderung des Vierten und Sechsten Buches Sozialgesetzbuch", wird der Gesamtsozialversicherungsbeitrag – unabhängig vom Zeitpunkt, zu dem das Entgelt fällig wird – am drittletzten Bankarbeitstag des jeweiligen Monats fällig.

16. Durch das Vorziehen der Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrags werden die meisten Arbeitgeber im Jahr 2006 dreizehn Beiträge zur Sozialversicherung zahlen, da im Umstellungsjahr sowohl die Sozialversicherungsbeiträge für Dezember 2005 wie auch für alle Monate des Jahres 2006 (einschließlich die des Dezembers) fällig werden. Da Löhne und Gehälter auch zur Monatsmitte fällig werden, sind die darauf entfallenden Sozialversicherungsbeiträge entsprechend noch im selben Monat abzuführen, so dass nur rund 80 Prozent eines monatlichen Pflichtbeitrags zusätzlich anfallen werden. Für alle Sozialversicherungen entspricht dies etwa einem Betrag von 20 Milliarden Euro, der um etwa 19 Tage früher zu entrichten ist.

17. Die privaten Unternehmen werden durch das Vorziehen der Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrags liquiditätsmäßig mit rund 16 Milliarden Euro belastet: Etwa 80 Prozent der Sozialversicherungsbeiträge werden im Bereich der Privatwirtschaft aufgebracht. Insgesamt dürften bei den privaten Arbeitgebern somit dauerhafte Finanzierungskosten in Höhe von circa

400 Millionen Euro pro Jahr entstehen. Diese ergeben sich, wenn die 16 Milliarden Euro monatlich bei einem kalkulatorischen Zinssatz von 5 Prozent für 15 Tage finanziert werden müssen. Die zusätzliche Belastung der Unternehmen dürfte jedoch von Betrieb zu Betrieb sehr unterschiedlich ausfallen. Während sich die Mehrbelastung bei einigen Betrieben auf Zinsverluste bei der Geldanlage beschränken dürfte, müssen andere Betriebe höhere Finanzierungskosten durch eine Kreditaufnahme tragen. Auch belastet die Regelung arbeitsintensive Unternehmen stärker.

18. Auch die öffentlichen Arbeitgeber - Bund, Länder und Kommunen - werden von der früheren Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrags betroffen. Dazu zählen die Gebietskörperschaften, die ihre Sozialbeiträge zum 15. des auf die Entgeltzahlung folgenden Monats abführen, da sie den Zeitpunkt der Entgeltzahlungen gemäß Tarifabschluss vom Januar 2003 von der Monatsmitte auf das Monatsende verschoben haben. Für diese öffentlichen Arbeitgeber ergeben sich dauerhafte Finanzierungskosten in Höhe von circa 60 Millionen Euro pro Jahr.

19. Um insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen mit der Umstellung nicht über Gebühr zu belasten, hat der Gesetzgeber eine Übergangsregelung vorgesehen. Die erstmals zum neuen Termin Ende Januar 2006 fälligen Sozialversicherungsbeiträge können in Tranchen von jeweils 1/6 der Beitragsschuld auf die Monate Februar bis Juli 2006 verteilt werden. Damit ist erstmals eine Stückelung der Sozialversicherungsbeiträge möglich. Inwieweit es sich allerdings für Unternehmen angesichts des damit verbundenen Verwaltungsaufwands lohnt, den Beitrag aufzuteilen, bleibt abzuwarten. Der Sozialbeirat sieht, dass der bürokratische Mehraufwand einer Beitragsstückelung gerade in kleinen und mittleren Betrieben hoch ist.

20. Zudem werden die notwendigen Änderungen bei der Beitragsbestimmung den verwaltungstechnischen Aufwand der Unternehmen erhöhen. Bisher erfolgte die endgültige monatliche Abrechnung, nachdem der Abrechnungsmonat beendet war. Somit lagen alle abrechnungsrelevanten Sachverhalte bis zur endgültigen Berechnung und Überweisung der Sozialversicherungsbeiträge vor und konnten berücksichtigt werden. Nach der Neuregelung müssen die Unternehmen den Gesamtsozialversicherungsbeitrag schon am drittletzten Bankarbeitstag des laufenden Monats überweisen und zuvor – teilweise mehrere Tage früher – bereits den einzelnen Krankenkassen einen Beitragsnachweis einreichen. Daher muss bereits um den 20. des laufenden Monats der voraussichtliche Gesamtsozialversicherungsbeitrag ermittelt werden. Erst im Folgemonat, wenn alle Daten vorliegen, wird die Endabrechnung erstellt. Der Arbeitgeber muss hierfür die Differenz zwischen der voraussichtlichen und der tatsächlichen Beitragsschuld ermitteln und mit der Beitragszahlung des Folgemonats verrechnen. Die heutige Entgeltabrechnung, die überwiegend in einem Arbeitsgang durchgeführt wird, wird somit in zwei Vorgänge aufgespalten.

21. Von den für 2006 durch das Vorziehen einer Monatsausgabe unterstellten einmaligen Mehreinnahmen in Höhe von etwa 20 Milliarden Euro entfallen 9,6 Milliarden Euro auf die Gesetzliche Rentenversicherung. Dies entspricht in etwa dem Aufkommen von einem Beitragssatzpunkt. Als realistische Alternative zum Vorziehen des Fälligkeitstermins des Gesamtsozialversicherungsbeitrags wäre neben einer Erhöhung des Bundeszuschusses nur eine Anhebung des Beitragssatzes der Gesetzlichen Rentenversicherung in Frage gekommen. Um entsprechende zusätzliche Einnahmen zu generieren, wäre eine Beitragssatzerhöhung um etwa einen Prozentpunkt notwendig gewesen. Die Mehrbelastung aufgrund des erhöhten Beitragssatzes wäre wegen der Verstetigungsregel solange angefallen, bis die Nachhaltigkeitsrücklage auf ein Volumen von 1,5 Monatsausgaben aufgefüllt worden wäre. Auf Arbeitgeberseite hätten höhere Beiträge zu höheren Arbeitskosten geführt, auf Arbeitnehmerseite wäre das verfügbare Einkommen verringert worden, und der Bund hätte einen um rund 2 Milliarden Euro höheren Bundeszuschuss leisten müssen. Zudem wäre ein zwischenzeitliches weiteres Wachsen des Abgabenkeils, der Spreizung zwischen Produzenten- und Konsumentenlohn, die Folge gewesen – mit entsprechenden negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen. Mit einer Beitragssatzerhöhung hätte auch die gesetzliche Zielgröße eines Beitragssatzes von unter 20 Prozent (bis 2020) nicht gehalten werden können.

22. Nach Abwägung der Argumente sieht der Sozialbeirat in der Vorverlegung des Zahlungstermins eine problematische Lösung, die nur vor dem Hintergrund der Nachteile einer sonst erforderlichen Beitragssatzerhöhung gerechtfertigt werden kann.

## **V. Veränderung der Dynamik der Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt**

23. Die Formulierung im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005: "Die Dynamik der Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt an die Gesetzliche Rentenversicherung wird gestoppt." hat (auch) im Sozialbeirat zu Interpretationsschwierigkeiten geführt. Der Rentenversicherungsbericht lässt jedenfalls darauf schließen, dass mit dieser Formulierung keine rentenpolitischen Maßnahmen verbunden sein sollen, wie die Feststellung zeigt, dass der Stopp der Dynamik der Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt „auf der Grundlage der aktuell geltenden Regelungen erreicht“ sei. Er verweist darauf, dass „der Zuwachs in den kommenden Jahren trotz des zusätzlichen einmaligen Beitrags des Bundes deutlich unter der entsprechenden Dynamik der vergangenen Jahre“ liegt. Tatsächlich beläuft sich die jahresdurchschnittliche Zuwachsrate der Bundeszuschüsse im Zeitraum 2005 bis 2009 bei Beibehaltung der gültigen Fortschreibungsregeln und der Berücksichtigung des einmaligen zusätzlichen Bundeszuschusses im Jahr 2008 in Höhe von 600 Millionen auf rund 1 Prozent. Somit liegt dieser Wert deutlich unter der entsprechenden Dynamik der vergangenen Dekade in Höhe von rund 6 Prozent. Diese Verringerung der Dynamik beruht allerdings nicht auf gesetzlichen Änderungen, sondern insbesondere auf



dem überproportionalen Anstieg der Bundeszuweisungen an die Rentenversicherung durch die Einführung des Mehrwertsteuer-finanzierten zusätzlichen Bundeszuschusses sowie des Öko-steuer-finanzierten Erhöhungsbetrags zum zusätzlichen Bundeszuschuss in den vergangenen Jahren.

24. Werden die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt an die Gesetzliche Rentenversicherung (Zuschüsse und Beiträge) zusammen betrachtet, so kommt es bei der Umsetzung der im Rentenversicherungsbericht genannten Maßnahmen in 2007 zunächst zu einem Rückgang. In den Folgejahren steigen die Zuweisungen jedoch – abgesehen von dem vorgesehenen zusätzlichen einmaligen Beitrag des Bundes im Jahr 2008 in Höhe von 600 Millionen Euro – wie nach heutigem Recht weiter an. Der Rückgang der Zuweisungen des Bundes an die Rentenversicherung in 2007 beruht zum einen auf den dann um rund 2,2 Milliarden Euro sinkenden Rentenversicherungsbeiträgen des Bundes für Arbeitslosengeld-II-Empfänger (siehe V). Zum anderen soll nach dem Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes ab dem 1. Juli 2006 der allgemeine Bundeszuschuss zur Rentenversicherung gemindert werden, um die Beitragsmehreinnahmen der Rentenversicherung aufgrund der Anhebung der Pauschalbeitragssätze für geringfügige Beschäftigung von zur Zeit 12 auf 15 Prozent sowie der Begrenzung der Sozialversicherungsbeitragsfreiheit für Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschläge auf Grundlöhne bis 25 Euro pro Stunde. Erklärtes Ziel ist, mit den zusätzlichen Beitragseinnahmen – erwartet werden 170 Millionen Euro in 2006 und 340 Millionen Euro in den Folgejahren – den Bundeshaushalt zu entlasten.

25. Hinzu kommt, dass die Erhöhung von Sozialbeiträgen mit dem ausdrücklichen Ziel, den Bundeshaushalt zu entlasten, verfassungsrechtlich problematisch ist. So dürfen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts Sozialversicherungsbeiträge nicht der allgemeinen Mittelbeschaffung des Staates dienen, sie finden ihren Grund und ihre Grenze in der Finanzierung der Sozialversicherung. Der Gesetzgeber könne sich seiner Regelungskompetenz für die Sozialversicherung nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen. Die Finanzmasse der Sozialversicherung sei tatsächlich und rechtlich von den allgemeinen Staatsfinanzen getrennt und ein Einsatz der Sozialversicherungsbeiträge zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates daher ausgeschlossen.

26. Der Sozialbeirat sieht, dass die Sozialsysteme und damit auch die Gesetzliche Rentenversicherung von Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung nicht ausgenommen werden sollen. Es dient allerdings nicht dem Vertrauen der Versicherten in die Gesetzliche Rentenversicherung, wenn die Bundesmittel als haushaltspolitische Konsolidierungsmasse betrachtet werden, insbesondere da in den vergangenen Jahren die Kompensation nicht beitragsgedeckter Leistungen und die Gesamtverantwortung des Bundes für die Stabilität und Tragfähigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung unstrittig waren. Die Bundesbeteiligung ist in der Finanzplanung der Gesetzlichen Rentenversicherung einkalkuliert, und Einnahmeausfälle, die aus einem Aussetzen der Fortschreibung der Beitragsentwicklung resultieren, müssten gegenfinanziert werden. Eine

Kompensation könnte nur erfolgen, indem der Beitragssatz erhöht oder Leistungen gekürzt werden. Ein Anstieg des Beitragssatzes widerspricht jedoch dem ebenfalls im Koalitionsvertrag festgelegten Ziel, dass der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung bis 2009 nicht über 19,9 Prozent steigen soll. Stoppt die Bundesregierung die bislang vorgesehene Fortschreibung der Bundeszuschüsse, müssten somit Leistungen gekürzt werden.

## **VI. Reduzierung der Beiträge für Arbeitslosengeld-II-Empfänger**

27. Im Bestreben die Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeit Suchende zu senken, wurde im Koalitionsvertrag vereinbart, den Rentenversicherungsbeitrag für Arbeitslosengeld-II-Empfänger von 78 Euro auf 40 Euro monatlich zu senken. In dem mittlerweile vom Bundestag beschlossenen „Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze“ wurde außerdem vorgesehen, dass die Rentenversicherungspflicht für Bezieher von Arbeitslosengeld II, die daneben noch rentenversicherungspflichtig beschäftigt oder selbständig tätig sind oder bereits gemäß § 3 Satz 1 Nr. 3 SGB VI als Bezieher einer Entgeltersatzleistung beschäftigt sind, entfällt. Hierdurch sollen die Ausgaben im Rahmen des Arbeitslosengeldes II um rund 2,2 Milliarden Euro reduziert werden. Da die Beiträge vom Bund getragen werden, wird hierdurch der Bundeshaushalt entlastet. Im Gegenzug werden jedoch der Gesetzlichen Rentenversicherung Beitragsmittel entzogen. Da den insoweit fehlenden Beitragsmitteln im Wesentlichen erst langfristig Einsparungen auf der Leistungsseite gegenüberstehen, ergibt sich hieraus kurz- und mittelfristig eine Mehrbelastung der Gesetzlichen Rentenversicherung.

28. Der auf 40 Euro reduzierte Beitrag entspricht nur noch etwa dem halben Beitrag, der aufgrund der Mindestbeitragsbemessungsgrundlage für freiwillig Versicherte und versicherungspflichtige Selbständige (z.B. Existenzgründungszuschuss ("Ich-AG")) fällig wird. Mit dem reduzierten Beitrag wird aber ein voller Pflichtbeitragsmonat im Bezug auf die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für Renten und Rehabilitationsmaßnahmen erworben. Dies führt zu einer Privilegierung des Bundes als Beitragszahler, der die für sonstige Versicherte geltende Mindestbeitragsbemessungsgrundlage – von derzeit 78 Euro – nicht gegen sich selbst gelten lässt.

29. Seitens der Rentenversicherungsträger wurde bereits bei der Einführung der Versicherungspflicht für Bezieher von Arbeitslosengeld II darauf verwiesen, dass der Beitrag von 78 Euro nur ausreichend ist, um die Ansprüche auf eine Regelaltersrente zu decken. Die zusätzlichen Kosten, die aufgrund der Inanspruchnahme weiterer Leistungsansprüche wie beispielsweise Erwerbsminderungsrenten oder Rehabilitationsmaßnahmen entstehen, müssen von der Versichertengemeinschaft aufgebracht werden. Bei der nun angekündigten Kürzung der Zahlungsbeträge von 78 Euro auf 40 Euro bedeutet dies, dass die erwarteten Mindereinnahmen von etwa 2,2 Milliarden Euro zusätzlich aus dem laufenden Haushalt der Rentenversicherungsträger erwirtschaftet werden müssen.

## VII. Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

30. Der Sozialbeirat begrüßt eine schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre. Das Heraufsetzen des Renteneintrittsalters ist die richtige Antwort auf die höheren Kosten, die aus einer zunehmenden Rentenbezugsdauer als Folge einer steigenden Lebenserwartung erwachsen. Die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters sollte so gestaltet sein, dass sich die Arbeitnehmer und Arbeitgeber rechtzeitig auf die geänderte Rechtslage einstellen können und ein verfassungskonformer Vertrauensschutz eingehalten wird.

31. Bei einer Diskussion über das Renteneintrittsalter darf nicht übersehen werden, dass sich das durchschnittliche Eintrittsalter in die Altersrente in den letzten Jahren erhöht hat. Lag es im Jahr 2000 noch bei 62,3 Jahren, so stieg es wohl auch wegen der erhobenen Abschläge bis 2004 auf 63,1 Jahre. Davon zu unterscheiden ist die Entwicklung des durchschnittlichen Zugangsalters bei Erwerbsminderungsrenten, das im gleichen Zeitraum von 51,4 auf 49,8 Jahre gesunken ist. Dieses Absinken deutet darauf hin, dass in der Erwerbsminderungsrente zunehmend weniger ein Instrument der Frühverrentung gesehen wird. Das in der Diskussion häufig angeführte durchschnittliche Renteneintrittsalter von 60,8 Jahren im Jahr 2004 beruht auf einer bloßen Durchschnittsbildung aus dem Eintrittsalter bei Altersrenten und Erwerbsminderungsrenten und gibt insofern ein verzerrtes Bild.

32. Bei der immer wieder geforderten Annäherung des tatsächlichen an das gesetzliche Renteneintrittsalter muss zwischen den dadurch bedingten kurz- und langfristigen finanziellen Effekten unterschieden werden. Kurzfristig verringert der Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters die Rentenausgaben und wirkt damit positiv auf die Rentenfinanzen; langfristig liegt aber Kostenneutralität vor. Dies beruht darauf, dass die Rentenauszahlungen über einen kürzeren Zeitraum geleistet werden, sich jedoch zugleich der Auszahlungsbetrag erhöht. Die Auszahlungsdifferenz entspricht dem Saldo aus den Abschlägen bei einem vorzeitigen Rentenbezug und den im Rahmen der längeren Erwerbstätigkeit zusätzlich erworbenen Rentenanwartschaften. Da die Abschläge in der Gesetzlichen Rentenversicherung aus der Sicht dieser Institution versicherungsmathematisch korrekt berechnet sind, ist eine Frühverrentung für die Gesetzliche Rentenversicherung langfristig kostenneutral. Dies bedeutet freilich nicht, dass ein frühzeitiger Rentenbezug nicht mit gesamtwirtschaftlichen Verlusten und auch Einnahmeausfällen bei den anderen Sozialversicherungen verbunden ist.

33. Der finanzielle Effekt der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters für die Rentenversicherung ist nur schwer abzuschätzen, weil dazu eine langfristige Projektion der Rentenzugänge und des Rentenbestandes erforderlich ist und diese entscheidend vom Verhalten der Versicherten beeinflusst wird. Ein um zwei Jahre späterer Renteneintritt bei den Regelaltersrenten könnte den Beitragssatzbedarf bis 2030 aber um etwa einen halben Prozentpunkt vermindern. Diese Schätzung berücksichtigt sowohl Beitragsmehreinnahmen als auch Rentenminderausgaben.

Allerdings ist nach geltendem Recht auch mit Mehrausgaben zu rechnen, weil die Rentenansprüche mit jedem zusätzlichen Beitragsjahr entsprechend steigen. Außerdem sind weitere Einflussfaktoren zu berücksichtigen wie zum Beispiel die geplante Möglichkeit, nach 45 Beitragsjahren vor Vollendung des 67. Lebensjahres eine abschlagsfreie Rente zu beziehen.

34. Langfristig wird durch die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters das zahlenmäßige Verhältnis der Rentner zu den Erwerbstätigen vergleichsweise günstiger ausfallen. Unter sonst gleichen Bedingungen erwächst über den Nachhaltigkeitsfaktor in der Renten Anpassungsformel eine höhere Rentenanpassung. Zudem erwerben die Versicherten wegen der längeren Lebensarbeitszeit zusätzliche Entgeltpunkte. Für Versicherte, die bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter arbeiten, werden daher langfristig die Rentenansprüche steigen. Allerdings dürfte durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit die Beitragsrendite der Gesetzlichen Rentenversicherung für diejenigen sinken, die während der Übergangszeit in Rente gehen. Der Sozialbeirat regt daher an, die genauen Auswirkungen der Erhöhung der Altersgrenzen auf die Renditeentwicklung zu untersuchen.

35. Weiterhin ist zu beachten, dass keineswegs davon ausgegangen werden kann, dass alle Betroffenen tatsächlich zwei Jahre später in Rente gehen werden. Sicherlich werden Versicherte auch als Folge einer Erwerbsminderung vorzeitig in Rente gehen. Ein anderer Teil wird die Abschläge in Kauf nehmen und weiterhin vorzeitig mit 65 Jahren in Rente gehen. Da die Abschläge zumindest aus Sicht der Rentenversicherung als versicherungsmathematisch adäquat bezeichnet werden können, dürfte dies den langfristigen Einspareffekt kaum mindern. Vorübergehend fallen allerdings Vorfinanzierungskosten an.

36. Die geplante Sonderregelung, nach der Versicherte mit mindestens 45 Pflichtbeitragsjahren aus Beschäftigung, Kindererziehung und Pflege weiterhin abschlagsfrei schon mit 65 Jahren in Rente gehen können, stellt nicht nur eine Durchbrechung des Äquivalenzprinzips dar, sondern macht auch den möglichen Einspareffekt der Altersanhebung zum Teil wieder zunichte.

37. Trotz eines widrigen wirtschaftlichen Umfelds ist die Erwerbstätigenquote der Personen von 55-64 Jahren in der letzten Zeit leicht auf gut 41 Prozent gestiegen. Damit liegt sie aber immer noch deutlich unter dem in der Lissabon-Strategie angestrebten Wert von 50 Prozent. Auffallend ist, dass bei den über 60-Jährigen die Erwerbsbeteiligung sehr stark von der beruflichen Qualifikation abhängt. Nach einer Auswertung des Instituts Arbeit und Technik sind hoch qualifizierte ältere Arbeitnehmer noch fast vier Mal so häufig wie gering qualifizierte in der Erwerbstätigkeit.

38. Auch der internationale Vergleich verdeutlicht, dass in anderen vergleichbar entwickelten Volkswirtschaften die Erwerbstätigenquote Älterer zum Teil merklich über der in Deutschland liegt. Hervorzuheben sind hier besonders die skandinavischen Staaten.

39. Der Sozialbeirat ist sich bewusst, dass eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters in der Bevölkerung nur dann Akzeptanz finden wird, wenn sich die Erwerbstätigenquote Älterer erhöht. Im Übrigen ist aber darauf hinzuweisen, dass die prekäre aktuelle Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitnehmer nicht zuletzt das Ergebnis einer verfehlten Frühverrentungspolitik vergangener Jahre ist.

40. Eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters muss nach Ansicht des Sozialbeirats – und wie im Koalitionsvertrag festgelegt – aufgrund der aktuell niedrigen Erwerbstätigenquote Älterer von Instrumenten der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik flankiert werden. Nur so kann verhindert werden, dass die Erhöhung des Renteneintrittsalters zu einer versteckten Rentenkürzung führt. Instrumente zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer finden sich im ersten und zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Darüber hinaus sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, um die Arbeitsmarktintegration älterer Arbeitnehmer auszuweiten. Hierzu könnten beispielsweise gezielte Vermittlungsaktivitäten für Ältere weiter ausgebaut und die Weiterqualifizierung im Hinblick auf ein lebenslanges Lernen schon im mittleren Alter intensiviert werden. In den Betrieben müsste unter anderem das Leitbild einer jugendorientierten Belegschaft hinterfragt und das Angebot altersgerechter Arbeitsplätze erweitert werden.

41. Auch die gesundheitlichen Aspekte einer längeren Lebensarbeitszeit müssen berücksichtigt werden. Der Präventions- und Rehabilitationsgedanke sollte daher gestärkt werden. Die Rehabilitationsleistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung tragen nachweislich dazu bei, die Erwerbsfähigkeit der Arbeitnehmer zu erhalten.

## **VIII. Berücksichtigung individueller Erwerbsmerkmale**

42. Vom Kabinett wurde beschlossen, dass Versicherte mit 45 Beitragsjahren schon ab 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen können. Ein solcher nach der Anzahl der Beitragsjahre differenzierter Zugang zu einer abschlagsfreien Rente ist mit dem Äquivalenzprinzip in der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht vereinbar. Durch den Wegfall des Abschlags bei einem vorzeitigen Renteneintritt würde dieses Prinzip durchbrochen, da bei gleichem Renteneintrittsalter ein langjährig Versicherter eine höhere Rente erhalten würde als ein Versicherter, der die gleiche Anzahl von Entgeltpunkten in weniger als 45 Beitragsjahren erlangt hat und somit Abschläge in Kauf nehmen müsste. Nach Vollendung des 65. Lebensjahres wären damit nicht mehr die geleisteten Beiträge Grundlage der Rentenhöhe; entscheidend wäre vielmehr, wie sich diese Beiträge über das Erwerbsleben eines Versicherten verteilen. Damit wird der Zusammenhang zwischen Beitragsleistung und Rentenhöhe geschwächt und die Rentenversicherungsbeiträge nehmen einen Steuercharakter an. Das bestehende Rentenrecht sieht für langjährige Versicherte die Möglichkeit vor, vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter eine Altersrente in Anspruch zu nehmen. Ein Versicherter mit 35 Versicherungsjahren kann derzeit zwei Jah-

re vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter in Rente gehen – allerdings mit korrekten Abschlägen.

43. Die geplante Regelung für einen vorzeitigen abschlagsfreien Altersrentenbezug von langjährig Versicherten in der beschlossenen Form hätte auch gravierende sozialpolitische Auswirkungen. Eine derartige Regelung würde zu unerwünschten Umverteilungseffekten in erheblichem Umfang führen. Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiographien würden im Alter hierfür „bestraft“. Diese Problematik verstärkt sich, wenn die Entwicklung zu gebrochenen Erwerbsbiografien anhalten sollte. Von diesen Veränderungen besonders betroffen sind insbesondere schlecht ausgebildete Arbeitnehmer und nicht zuletzt Frauen. Nach einer VDR-Sonderauswertung für den Rentenzugang 2002 konnte nur jede dreizehnte Rentnerin (7,5 Prozent) mindestens 45 Jahre mit Beitrags- und Berücksichtigungszeiten aufweisen, aber fast die Hälfte der Männer (47,1 Prozent). Und auch Personen, die zeitweise als Selbständige oder in verkammernten Berufen erwerbstätig waren, würden diskriminiert werden.

44. Ein Wesensmerkmal der Sozialversicherung ist, dass keine individuelle Risikoselektion bzw. Risikoadjustierung vorgenommen wird. Die Wegtypisierung individueller Risiken ist der wesentliche Unterschied zu den privaten Versicherungen. Falls zukünftig bei einem abschlagsfreien Rentenzugang nach der Anzahl der Beitragsjahre oder nach Maßgabe des ausgeübten Berufs differenziert werden sollte, stellt sich die Frage, warum nur nach diesem Merkmal selektiert werden soll. Ist mit der Einführung eines Selektionskriteriums ein Präzedenzfall geschaffen, könnte die Berücksichtigung weiterer Merkmale (z.B. des Geschlechtes) gefordert werden. Eine solche Entwicklung würde letztlich auf eine Individualisierung des Langlebkeitsrisikos führen und die Existenzberechtigung der Gesetzlichen Rentenversicherung in Frage stellen.

45. Der Sozialbeirat spricht sich daher einmütig gegen den vom Kabinett beschlossenen abschlagsfreien Altersrentenzugang ab Vollendung des 65. Lebensjahres für Versicherte mit mindestens 45 Pflichtbeitragsjahren aus. Aus einer solchen Bevorzugung von langjährig Versicherten würden die Grundprinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung verletzt und unerwünschte Umverteilungseffekte insbesondere zulasten von Frauen erwachsen.

46. Auch für die in der politischen Diskussion geforderte Differenzierung des Renteneintrittsalters durch Sonderregelungen für besonders belastende Berufe gilt die angeführte Argumentation. Zudem ist nach Ansicht des Sozialbeirats ein solches Vorhaben praktisch nicht umzusetzen. Es gibt keine befriedigende Differenzierung für körperlich besonders belastenden Tätigkeiten.

47. Dies zeigt sich auch in der gegenwärtigen Diskussion in Österreich um die Neugestaltung der „Hacklerregelung“. Die bestehende „Hacklerregelung“ ermöglicht einen vorgezogenen Renteneintritt von Berufsgruppen, die von körperlicher Schwerarbeit betroffen sind. Diese Regelung steht jedoch in der massiven Kritik, und es wurde vereinbart, bis 2007 eine "neue Hacklerrege-

lung“ einzuführen. Diese Debatte zeigt die Schwierigkeiten auf, sich auf eine allgemein akzeptierte Definition über Art, Zeit und Umfang einer körperlich und psychisch schwer belastenden Tätigkeit zu einigen. Hinzu kommt, dass Versicherte, die einen großen Teil ihres Erwerbslebens solche belastenden Tätigkeiten geleistet haben, meist keine 45 Beitragsjahre erreichen, sondern vielmehr vorzeitig mit einer mit Abschlägen belegten Berufsunfähigkeits- oder Invaliditätsrente aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

48. Der Sozialbeirat rät davon ab, die aus guten Gründen abgeschaffte Berufsunfähigkeitsrente wieder einzuführen. Die Berufsunfähigkeitsrente, die gewährt wurde, wenn der erlernte Beruf nicht mehr ausgeübt werden konnte, wurde im Jahr 2001 - abgesehen von Übergangsregelungen - aufgrund der von ihr verursachten sozialen Verwerfungen zu Recht abgeschafft. Der Sozialbeirat sieht in einer Weiterentwicklung der Erwerbsminderungsrente eine richtige Antwort auf die Probleme, die sich aus einer Ausübung stark belastender Tätigkeiten und einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit ergeben können. Hierbei ist allerdings darauf zu achten, dass eine reformierte Erwerbsminderungsrente nicht zu einem Einfallstor in die Frühverrentung werden darf.

## **IX. Rentenwertanpassung und Nachholen der Bremswirkung der Sicherungsklausel**

49. Die jährliche Renten Anpassung richtet sich grundsätzlich nach der Entwicklung der Brutto-lohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten des vergangenen Jahres. Die Beitragseinnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung beruhen aber maßgeblich auf der Entwicklung der beitragspflichtigen Einnahmen, deren Werte jedoch erst mit einer größeren zeitlichen Verzögerung vorliegen. Deshalb wird die Veränderungsrate der Brutto-lohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten für die Renten Anpassung korrigiert. Wenn zum Beispiel die beitragspflichtigen Entgelte im vorvergangenen Jahr beispielsweise auf Grund zunehmender Entgeltumwandlungen für die betriebliche Altersversorgung langsamer gestiegen sind als die durchschnittlichen Bruttoentgelte insgesamt, dann fällt die Renten Anpassung geringer aus.

50. Weiterhin werden der Anpassungsformel entsprechend die Rentensteigerungen vermindert, wenn der Beitragssatz zur Rentenversicherung angehoben wurde, der Altersvorsorgeanteil, der den Beitrag zur Riester-Rente repräsentieren soll, gestiegen ist oder das Verhältnis von (Äquivalenz-)Rentnern zu (Äquivalenz-)Beitragszahlern zugenommen hat. Allerdings verhindert eine Sicherungsklausel in § 68 Abs. 6 SGB VI i.V.m. § 255e Abs. 5 SGB VI, dass diese Bremsfaktoren zu einer Kürzung der Renten führen. Schon im Jahr 2005, aber auch in den kommenden Jahren wären die Rentenzahlbeträge ohne diese Sicherungsklausel zu reduzieren. D.h. nur bei höheren nominalen Lohnsteigerungen können diese Faktoren die intendierte Bremswirkung auf die Renten Anpassung entfalten.

51. Auf Grund der Sicherungsklausel wird die in den früheren Vorausberechnungen unterstellte Differenz zwischen der Entwicklung der Entgelte der Beschäftigten einerseits und den Renten andererseits nicht eingehalten. Die Folge ist ein höheres Rentenniveau, das wiederum einen höheren Beitragssatz erfordert. Diese Effekte sind dauerhaft, d.h. sie werden nicht automatisch bei den folgenden Anpassungen wieder ausgeglichen. Somit ist durch diese Sicherungsklausel das gesetzlich vorgegebene Ziel gefährdet, den Beitragssatz bis 2020 nicht über 20 Prozent und bis 2030 nicht über 22 Prozent steigen zu lassen.

52. Die Sicherungsklausel wirkt sich immer dann aus, wenn in einzelnen Jahren die Wachstumsrate der durchschnittlichen Lohn- und Gehaltssumme nicht ausreicht, um die anpassungsmindernde Wirkung eines steigenden Beitragssatzes, der „Riester-Treppe“ oder des Nachhaltigkeitsfaktors voll zur Geltung kommen zu lassen. Mit jedem Mal, wenn die Sicherungsklausel wirkt, wird das Rentenniveau über die eigentlich geplante Höhe hinaus dauerhaft erhöht. Die Finanzierung eines solchermaßen höheren Rentenniveaus erfordert in allen Folgejahren unter sonst gleichen Bedingungen einen höheren Beitragssatz.

53. Im Koalitionsvertrag wurde deshalb vereinbart, die seit 2005 unterlassenen Rentenkürzungen in künftigen Jahren mit kräftigeren Entgeltsteigerungen nachzuholen. Damit soll jedoch nicht vor 2010 begonnen werden. Das Nachholen wurde in den Vorausberechnungen modellhaft in der Form berücksichtigt, dass die seit 2005 aufgelaufenen unterlassenen Rentenkürzungen die ab 2012 anstehenden Rentenerhöhungen in fünf Jahresschritten von jeweils 0,4 Prozentpunkten pro Jahr vermindern. Wünschenswert wäre es freilich gewesen, wenn von der Regierung auch die konkrete Ausgestaltung dieses Faktors beschrieben worden wäre und nicht nur die modellhaft intendierten Wirkungen dieses neuen Elementes in der Rentenanpassungsformel.

54. Die im RV-Nachhaltigkeitsgesetz 2004 im Interesse einer nachhaltigen Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung festgelegten Beitragssatz- und Rentenniveauziele stehen in einem potentiellen Konflikt zur Sicherungsklausel § 68 Abs. 6 SGB VI i.V.m. § 255e Abs. 5 SGB VI durch die Rentenkürzungen und damit eine Schlechterstellung der Rentnerinnen und Rentner verhindert werden sollen. Relevant wird dieser Konflikt in Zeiten geringer Entgeltsteigerungen. Denn immer, wenn diese Sicherungsklausel greift, kommt es zu einer nicht mit den Beitragssatzzielen kompatiblen Entwicklung des Rentenniveaus. Ein Nachholen ausgefallener Rentenkürzungen dient zweifellos der Einhaltung der vorgegebenen Beitragssatzziele, kann aber zu einer Entwicklung des Zahlbetrags der Renten führen, die die Legitimation und Funktionalität dieses Alterssicherungssystems gefährden könnte.



## **X. Ausweitung der Sicherungsklausel**

55. Nach dem Entwurf des "Gesetzes über die Weitergeltung der aktuellen Rentenwerte zum 1. Juli 2006" soll auch eine negative Bruttolohn- und Gehaltsentwicklung je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer nicht zu einer Reduzierung des aktuellen Rentenwerts führen. Inhaltlich entspricht dies einer Ausweitung des Geltungsbereichs der Sicherungsklausel (vgl. § 68 Abs. 6 SGB VI i.V.m. § 255e Abs. 5 SGB VI), die eine Reduzierung des Rentenwerts aufgrund der Dämpfungsfaktoren in der Anpassungsformel verhindert. Das Gesetz betrifft zwar nur die Rentenanpassung 2006, die Bundesregierung hat sich aber zum Ziel gesetzt, dass die Renten in der laufenden Legislaturperiode in keinem Fall gekürzt werden sollen. Damit würde die seit 1957 geltende Kopplung der Renten an die Entwicklung der Bruttoentgelte aufgehoben. Die Rentner würden zwar von steigenden Löhnen je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer profitieren, wären aber von einer eventuellen negativen Entwicklung nicht betroffen.

56. Aus einem prinzipiellen Ausschluss von Rentenkürzungen erwachsen in diesem Fall zwei Effekte. Zum einen verschlechtert sich die finanzielle Situation der Gesetzlichen Rentenversicherung, da geringeren Beitragseinnahmen zumindest konstante Rentenausgaben gegenüberstehen. Zum anderen dürfte sich diese Regelung aufgrund der von ihr ausgelösten Verunsicherung mittel- bis langfristig negativ auf das Vertrauen in die Gesetzliche Rentenversicherung auswirken. Zwar wird kurzfristig eine öffentliche Empörung wegen Rentenkürzungen vermieden, dies aber nur zu dem Preis, dass in Zeiten von Bruttolohnerhöhungen je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer die Renten aufgrund des Nachholfaktors nicht angepasst werden. Psychologisch dürfte es den Rentnern eher zu vermitteln sein, dass sie in wirtschaftlichen schweren Zeiten, d.h. bei Lohnsenkungen auch Opfer bringen müssen, als dass Jahre später ihre Renten immer noch nicht erhöht werden, obwohl die Bruttolöhne je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer steigen.

57. Der Sozialbeirat lehnt eine Erweiterung der Sicherungsklausel auf den Fall einer negativen Bruttolohnentwicklung je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer ab. Einem Ausschluss von Rentenkürzungen auch im Falle einer Senkung des Durchschnittsverdiensts stehen eine Verschärfung der finanziellen Situation und ein genereller Vertrauensverlust in die Gesetzlichen Rentenversicherung entgegen.

58. Die Kommission zur "Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme" hatte in ihrem Bericht vorgeschlagen, dass sich die Rentenanpassungen nicht mehr nach der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten richten, sondern ausschließlich nach der Veränderung der versicherungspflichtigen Entgelte je Beitragszahler. Diese Empfehlung wurde im "Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung" (RV-Nachhaltigkeitgesetz) nicht aufgenommen. In der verabschiedeten Rentenanpassungsformel wird weiterhin auf die Veränderung entsprechend der Volks-

wirtschaftlichen Gesamtrechnungen abgestellt. Die Entwicklung der beitragspflichtigen Brutto-lohn- und -gehaltssumme wird dagegen erst zeitversetzt über einen Korrekturfaktor berücksichtigt. Der Sozialbeirat rät, die Auswirkungen einer Umstellung auf die beitragspflichtigen Entgelte zu prüfen.

## **XI. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2009**

59. Die Vorausberechnung des Rentenversicherungsberichts 2005 beruht für die Jahre 2005 und 2006 auf den Annahmen des Jahreswirtschaftsberichts 2006 der Bundesregierung. Für die Jahre 2007 bis 2009 werden die Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises "Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen" vom 19. Oktober 2005 zugrunde gelegt. Des Weiteren wird der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 und der Entwurf des "Gesetzes zur Änderung des zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze" bei den Berechnungen berücksichtigt. Zudem werden die im Kabinett beschlossenen rentenpolitischen Maßnahmen auf der Grundlage des Koalitionsvertrags vom 18. November 2005 – auf die im Gutachten gesondert eingegangen wird – einbezogen.

60. Anzumerken ist, dass die Eckwerte für 2006 gegenüber der Einschätzung vom Oktober 2005 deutlich nach unten revidiert wurden, während die wirtschaftlichen Annahmen der Jahre 2007 bis 2009 beibehalten wurden. Bereits beschlossene Maßnahmen, wie die Erhöhung der Umsatz- und Versicherungsteuer, aber auch das „25 Milliarden-Programm zur Stärkung von Innovation und Wachstum“ wurden damit nicht explizit bei der dem Rentenversicherungsbericht zugrunde liegenden Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung berücksichtigt.

61. Wie bereits in den Vorjahren weist der Sozialbeirat darauf hin, dass die ökonomischen Grundannahmen für den Rentenversicherungsbericht in Teilen recht ambitioniert sind. Dies gilt insbesondere für die ab 2007 zugrunde gelegten Beschäftigungsannahmen. Die für 2006 getroffenen Annahmen sind hingegen als realistisch, ja vorsichtig einzustufen. Die angenommene Wachstumsrate für das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2006 liegt mit 1,4 Prozent im unteren Bereich der aktuell vorliegenden Schätzungen.

62. Bei diesem Wirtschaftswachstum wird mit einem Rückgang der Zahl der registrierten Arbeitslosen auf durchschnittlich 4,5 Millionen Arbeitslose im Jahr 2006 gerechnet. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geht um 0,29 Prozent zurück. Es verdichten sich aber die Anzeichen, dass nach dem jahrelangen Abbau von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in diesem Jahr wieder mit einem leichten Aufbau zu rechnen ist. Gleichwohl erscheinen jährliche Zuwachsraten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von rund 0,6 Prozent in den alten Ländern und rund 0,5 Prozent in den neuen Ländern ab dem Jahre 2007 als durchaus ambitioniert. Hierfür sind zusätzliche flankierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen not-

wendig, wie sie von der Bundesregierung zum Beispiel im Rahmen der Initiative "Perspektive 50plus" angegangen worden sind.

63. Bei der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten kann die im Rentenversicherungsbericht angenommene Steigerung um 0,7 Prozent für das Jahr 2006 als realistisch angesehen werden. Der jährliche Anstieg um 1,5 Prozent ab dem Jahr 2007 dürfte dagegen am oberen Rand des realistisch zu Erwartenden liegen.

64. Auf Basis der Annahmen zur Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung ergeben sich ab dem Jahr 2007 Zuwachsraten der Bruttolohn- und -gehaltssumme in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen von 2,0 Prozent. Bei der im Rentenversicherungsbericht berücksichtigten Lohnentwicklung bezüglich der Beitragseinnahmen werden von der erwarteten Veränderung der Bruttolohn- und -gehaltssumme bis einschließlich 2008 jeweils 0,4 Prozentpunkte abgezogen. Dies beruht darauf, dass in den letzten Jahren das beitragspflichtige Einkommen auch aufgrund der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung geringer gestiegen ist als die Bruttolohn- und -gehaltssumme. Die Risiken, die sich für die Finanzen der Gesetzlichen Rentenversicherung ergeben, liegen bei Beitragsmindereinnahmen von 150 Millionen Euro, wenn der Anstieg der beitragspflichtigen Lohnsumme um 0,1 Prozentpunkt geringer als angenommen ausfällt.

65. Die Mittelfristrechnung zeigt, dass es auch im Jahr 2006 – wie in den Jahren 2004 und 2005 – zu keiner positiven Anpassung der Renten kommen wird. Im Falle einer nur geringfügigen Zunahme der maßgeblichen Bruttoentgelte verhindern die anpassungsdämpfenden Effekte der „Riester-Treppe“ und der Nachhaltigkeitsfaktor eine Erhöhung des aktuellen Rentenwertes. Eine Rentenkürzung allein aufgrund der zuletzt genannten beiden Faktoren wird durch eine Sicherungsklausel verhindert.

Aufgrund der aktuellen Datenlage kann noch nicht ausgeschlossen werden, dass sich die für die Rentenanpassung relevanten Bruttolöhne und -gehälter je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im Jahr 2005 sogar verringert haben. Um auszuschließen, dass dadurch die Renten abgesenkt werden, wird mit dem "Gesetz über die Weitergeltung des aktuellen Rentenwerts ab 1. Juli 2006" auch für diesen Fall eine Rentenminderung ausgeschlossen. Eine Rentenkürzung würde die Gesetzliche Rentenversicherung je 0,1 Prozentpunkt um 220 Millionen Euro entlasten.

66. Die Annahmen bezüglich der paritätisch zu finanzierenden Beitragssätze zur Krankenversicherung der Rentner bergen ebenfalls finanzielle Unsicherheiten für die Gesetzliche Rentenversicherung. Der für das Jahr 2005 angesetzte Satz von 13,3 Prozent wird über den gesamten Projektionszeitraum konstant gehalten. Unter den derzeitigen Bedingungen und vor dem Hintergrund des Kostendrucks bei den Gesetzlichen Krankenkassen, der unter anderem durch die Erhöhung der Umsatzsteuer und der Reduzierung der Bundesmittel ausgelöst wird, und dem

damit verbunden Risiko einer Beitragssatzerhöhung erscheint diese Annahme als eher optimistisch. Die angekündigte, aber derzeit noch nicht einzuschätzende grundlegende Gesundheitsreform ist deshalb auch für die Rentenfinanzen von entscheidender Bedeutung und müsste hier einen Beitrag leisten.

67. Verändert sich der paritätisch zu finanzierende Beitragssatz der Krankenversicherung der Rentner, so wirkt sich dies auf den von der Gesetzlichen Rentenversicherung zu finanzierenden Betrag aus. Steigt der allgemeine Beitragssatz der Krankenversicherung der Rentner um 0,1 Prozentpunkt, so erhöhen sich die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung um rund 100 Millionen Euro.

68. Gemäß Rentenversicherungsbericht 2005 ergibt sich für die Gesetzliche Rentenversicherung für das Jahr 2005 ein Defizit von 4 Milliarden Euro bei einem gleichzeitigen Abschmelzen der Nachhaltigkeitsrücklage auf 0,11 Monatsausgaben. Im Jahr 2006 kann der Beitragssatz von 19,5 Prozent dadurch gehalten werden, dass die Fälligkeit der Gesamtsozialversicherungsbeiträge vorgezogen wird und somit in diesem Jahr für die Gesetzliche Rentenversicherung etwa 9,6 Milliarden Euro zusätzliche Beitragseinnahmen zu erwarten sind. Wegen dieser zusätzlichen Mehreinnahmen kann die gesetzliche Vorgabe einer Nachhaltigkeitsrücklage in Höhe von mindestens 0,2 Monatsausgaben erreicht werden. Trotz der Anhebung des Rentenversicherungsbeitragssatzes im Jahr 2007 auf 19,9 Prozent würde die Nachhaltigkeitsrücklage im Jahr 2008 ihren Mindestwert unterschreiten, wenn nicht einmalig ein zusätzlicher Bundeszuschuss in Höhe von 600 Millionen Euro in die Rechnung eingestellt worden wäre. Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, dass in diesen Jahren erneut unterjährige Liquiditätsschwierigkeiten auftreten.

69. Die in Bezug auf die Gesetzliche Rentenversicherung ausgewiesenen mittelfristigen Projektionsergebnisse ab dem Jahr 2007 beruhen auf möglichen, aber optimistischen Beschäftigungsannahmen. Der Sozialbeirat sieht daher die Gefahr, dass eine erneute Diskussion über die Beitragssatzhöhe und die Liquidität die Gesetzliche Rentenversicherung diskreditieren könnte.

## **XII. Stellungnahme zu den 15-jährigen Vorausberechnungen bis 2019**

70. Die Darstellung der finanziellen Entwicklung im langfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2019 erfolgt nach der gleichen Methodik wie in den Vorjahren. Es werden drei Annahmen zur Lohnentwicklung mit drei Annahmen zur Beschäftigungsentwicklung verknüpft, so dass sich insgesamt neun Varianten ergeben. Diese langfristigen Vorausberechnungen untersuchen die Auswirkungen von Annahmeänderungen hinsichtlich der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung. Sie verdeutlichen die Reagibilität des Systems der Gesetzlichen Rentenversicherung auf die be-

sonders relevanten wirtschaftlichen und demographischen Parameter. In diesem Zusammenhang weist der Sozialbeirat darauf hin, dass diese langfristigen Vorausberechnungen nicht als Vorhersage der zukünftigen Entwicklung zu verstehen sind.

71. Im Vergleich zum Rentenversicherungsbericht 2004 wird im Rentenversicherungsbericht 2005 die langfristige Arbeitsmarktentwicklung in den alten Ländern vergleichsweise günstiger und in den neuen Ländern vergleichsweise ungünstiger angenommen. In der Variante mit dem niedrigeren Pfad der Beschäftigungsentwicklung wird davon ausgegangen, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bis 2019 in den alten Ländern auf dem jetzigen Niveau von rund 27,1 Millionen stagniert und in den neuen Ländern sich um 0,3 Millionen auf 4,8 Millionen verringert. In der mittleren Variante erhöht sich die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den alten Ländern um 1,3 Millionen, während sie sich in den neuen Ländern um 0,1 Millionen reduziert. Bei dem höheren Beschäftigungspfad wird davon ausgegangen, dass in den alten Ländern 2,6 Millionen und in den neuen Ländern 100.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mehr in Arbeit sind.

72. Eine langfristige Entspannung der Arbeitsmarktlage dürfte wesentlich von der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung abhängen und nicht nur durch die zukünftige demographische Entlastung des Arbeitsmarktes zu erreichen sein. Insbesondere der höhere Beschäftigungspfad ist ambitioniert.

73. Die langfristigen Annahmen zur Lohnentwicklung wurden im Vergleich zu früheren Gutachten zurückgenommen. Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate bei der Lohnannahme für die alten Länder beträgt nun in den Varianten 1,5 Prozent, 2,5 Prozent und 3,5 Prozent. Dabei wird - in nachvollziehbarer Weise - nicht mehr von einer konstanten Lohnsteigerung ausgegangen, sondern die Zuwachsraten der Lohnsteigerung nehmen von 2010 bis 2020 kontinuierlich zu. In der mittleren Variante erhöht sich die Zuwachsrate von 2 Prozent auf 3 Prozent und ergibt eine durchschnittliche jährliche Zuwachsrate von 2,5 Prozent. Für die neuen Länder wird unterstellt, dass bis zum Jahr 2030 das Lohnniveau der alten Länder erreicht wird. Auf Grund dieser Annahme werden in den Varianten durchschnittliche jährliche Lohnzuwachsraten von 2,4 Prozent, 3,5 Prozent und 4,6 Prozent angesetzt.

74. Der Sozialbeirat begrüßt es, dass im Rentenversicherungsbericht 2005 die Pfade der Lohnentwicklung abgesenkt wurden. Dies entspricht einer Anregung des Sozialbeirats. Die Einführung eines dynamischen Anstiegs der Lohnentwicklung ermöglicht einen fließenden Übergang zu einem langfristigen Lohnanstieg von 3 Prozent in der mittleren Prognose. Hier ist zu betonen, dass sich für die lange Frist die Annahme eines Lohnanstiegs von 3 Prozent mit den Setzungen und Ergebnissen zahlreicher nationaler und internationaler Studien deckt. Insofern sind die auf einer solchen Basis beruhenden Renteninformationen der Deutschen Rentenversicherung nicht zu beanstanden.

75. Auch wenn die Ergebnisse der langfristigen Vorausberechnungen nur Modellcharakter haben, ist es gleichwohl wichtig zu prüfen, wie sensibel die Beitragssatzentwicklung auf Veränderungen der zugrunde gelegten Annahmen reagiert. Dabei ist der Zielwert der Nachhaltigkeitsrücklage, der in einem Korridor zwischen 0,2 bis 1,5 Monatsausgaben liegen soll, zu berücksichtigen.

76. Der Rentenversicherungsbericht 2005 weist für die mittlere Variante im Jahre 2019 einen Beitragssatz von 19,4 Prozent auf. Werden die Auswirkungen unterschiedlicher Lohnannahmen im Jahr 2019 betrachtet, so fällt auf, dass die Unterschiede zwischen der mittleren und der oberen Lohnvariante bezogen auf Beitragssatzeffekte gering sind. Die Spannweite des Beitragssatzes in Abhängigkeit von den Lohnannahmen fällt für das Jahr 2019 bei dem unteren Pfad der Beschäftigungsentwicklung mit 1,4 Prozentpunkten am größten und beim oberen Pfad der Beschäftigungsentwicklung mit 0,8 Prozentpunkten am geringsten aus. Dies wirkt sich auch auf die gesetzte Beitragssatzobergrenze von 20,0 Prozent bis 2020 aus. Bei der unteren Variante der Lohnentwicklung und gleichzeitiger niedriger oder mittlerer Beschäftigungsentwicklung liegt der Beitragssatz im Jahr 2019 über 20,0 Prozent. Insgesamt wird die 20-Prozent-Grenze in vier der neun Varianten zumindest vorübergehend überschritten.

77. Bei Variation der Beschäftigung sind die Beitragswirkungen tendenziell geringer. Wird im Jahr 2019 der Beschäftigungspfad innerhalb eines Lohnpfads nach oben oder unten gewechselt, so ändert sich der Beitragssatz in der unteren Lohnvariante um 1,2 Prozentpunkte, in der mittleren um 0,8 Prozentpunkte und in der oberen Lohnvariante schließlich um 0,4 Prozentpunkte.

78. Wenn der Beitragssatz der mittleren Variante bis 2020 die 20-Prozent-Grenze überschreitet, ist die Bundesregierung verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, mit denen der Beitragssatz unter 20 Prozent gehalten werden kann. Der Rentenversicherungsbericht 2005 weist für die mittlere Variante in der Zeitspanne bis 2019 keinen Beitragssatz über 20 Prozent auf, und mit einem Beitragssatz von 19,4 Prozent wird auch im Jahr 2019 der vorgegebene Grenzwert nicht überschritten.

79. Bis zum Jahr 2020 soll zudem das Sicherungsniveau vor Steuern in der Gesetzlichen Rentenversicherung 46 Prozent nicht unterschreiten. Nach der mittleren Variante wird im Jahr 2019 ein Sicherungsniveau von 46,3 Prozent erreicht.

### **XIII. Alterssicherungsbericht 2005**

80. Die Bundesregierung ist verpflichtet, den jährlich bis zum 30. November vorzulegenden Rentenversicherungsbericht einmal pro Legislaturperiode um einen Alterssicherungsbericht zu ergänzen, in dem die Einkommenssituation der 65-Jährigen und Älteren betrachtet werden soll

(§ 154 Abs. 2 SGB VI). Dabei sollen neben den Einkünften aus den staatlich finanzierten Alterssicherungssystemen auch die betriebliche und private Vorsorge berücksichtigt werden. Weiterhin werden deren Verbreitung sowie die Auswirkungen der allmählichen Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung von Beiträgen und Renten untersucht. Die Bundesregierung legt nach 1997 und 2001 den dritten Alterssicherungsbericht vor.

81. Der Alterssicherungsbericht 2005 umfasst fünf Teile. Im Teil A werden die Leistungen von ganz oder teilweise öffentlich finanzierten Alterssicherungssystemen dargestellt. Diese Alterssicherungsleistungen aus der Sicht der Leistungsempfänger befinden sich im Teil B. Im Teil C werden weitere zusätzliche Einkommen in die Betrachtung einbezogen. Die steuerliche Förderung und die Verbreitung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge werden im Teil D dokumentiert. Schließlich finden sich im Teil E Modellrechnungen zur Entwicklung des Gesamtversorgungsniveaus, die sich aus der gesetzlichen Rente, der Riester-Rente und solchen Ansprüchen ergeben, die durch Verwendung der Steuerersparnisse auf Grund der bis 2025 jährlich zunehmenden Freistellung der Rentenbeiträge für die private Altersvorsorge aufgebaut werden. Die Teile D und E sind erstmals in einem Alterssicherungsbericht enthalten.

82. Die Bundesregierung hält sich mit politischen beziehungsweise wertenden Aussagen im gesamten Alterssicherungsbericht stark zurück. Dies trifft auch für den Teil zu, der den Grad der Verbreitung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge thematisiert. Dies, obgleich laut Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 im Jahr 2007 zu prüfen ist, "welchen Verbreitungsgrad die betriebliche und private Altersvorsorge erreicht hat und wie die weitere Entwicklung des Ausbaus einzuschätzen ist". Es soll befunden werden, ob durch die Förderung mit den bisherigen Instrumenten eine ausreichende Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge erreicht werden konnte. Falls dies nicht der Fall ist, müsse über geeignete Maßnahmen entschieden werden.

83. Der Sozialbeirat hätte es begrüßt, wenn im Rahmen des vorgelegten Alterssicherungsberichts eine erste politische Einschätzung hinsichtlich der Beurteilung der Verbreitung der staatlich geförderten Zusatzversorgungssysteme vorgenommen worden wäre. Daher empfiehlt der Sozialbeirat solche Kriterien zur Bestimmung eines ausreichenden Verbreitungsgrads der betrieblichen und privaten Altersvorsorge - gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit ihm - zu entwickeln, damit sichergestellt ist, dass eine Beurteilung den Erfordernissen entsprechend vorgenommen wird.

84. Die Strukturierung in die Teile A, B und C wurde aus den bisherigen Alterssicherungsberichten übernommen. Positiv zu bewerten ist die gegenüber den vorherigen Berichten klarere Gliederung dieser Berichtsteile, dadurch wird die Lesbarkeit erleichtert. So erfolgt zum Beispiel die Darstellung der Alterssicherungssysteme in Teil A durchgehend nach der Untergliederung in „Versicherte und Leistungsempfänger“, „Leistungen und Ausgaben“ sowie „Finanzierung und Einnahmen“.

85. Der Sozialbeirat regt an, bezüglich des Teils A „Leistungen und Finanzierung der ganz oder teilweise öffentlich finanzierten Alterssicherungssysteme in Deutschland“ die zugrunde liegende gesetzliche Vorschrift des § 154 Abs. 2 Satz 1 SGB VI dahingehend zu ändern, dass die Abgrenzung auf alle obligatorischen öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssysteme erweitert wird. Das heißt, im Teil A sollten alle auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften obligatorischen und die teilweise oder ganz öffentlich finanzierten Alterssicherungssysteme betrachtet werden. Hierdurch könnten insbesondere auch die berufsständischen Versorgungswerke im Teil A dargestellt werden. Den berufsständischen Versorgungswerken obliegt als obligatorisches System die Altersvorsorge für die Angehörigen der in Kammern organisierten Freien Berufe. Diese Einrichtungen werden üblicherweise – wie die gesetzliche Rentenversicherung – der ersten Säule des Alterssicherungssystems zugeordnet.

86. Im Teil C „Die Gesamteinkommen im Seniorenalter“ wird der Einkommensbegriff auf alle verfügbaren Einkommen ausgeweitet. Es werden daher sowohl Einkommen berücksichtigt, die das biometrische Risiko der Langlebigkeit absichern, wie zum Beispiel die Rentenzahlungen aus privaten Rentenversicherungen oder aus Lebensversicherungen, soweit sie in verrenteter Form ausgezahlt werden. Darüber hinaus fließen auch Einkünfte, deren Dauer nicht absehbar ist, wie beispielsweise das Erwerbseinkommen, in die Betrachtung ein. Ein zentrales methodisches Problem ergibt sich allerdings in Teil C daraus, dass sämtliche Formen der privaten Vermögensakkumulationen, die letztlich auch der Altersversorgung dienen können, ausgeblendet werden. Es werden nur solche Einkommensströme betrachtet, die als laufende Erträge aus einer Vermögensakkumulation resultieren, nicht jedoch der – gegebenenfalls durchaus planmäßige – Vermögensverzehr im Alter. Dies betrifft sowohl akkumuliertes Finanzkapital, wie auch Immobilien. Die Erfassung auch des – tatsächlichen oder potenziellen – Vermögensverzehrs würde ein umfassenderes Bild der wirtschaftlichen Situation Älterer geben. Dabei wird nicht verkannt, dass darin angesichts der im Vergleich zur Verteilung der Einkommen merklich ungleicheren Vermögensverteilung kein generelles Substitut für die Leistungen aus den staatlich organisierten Alterssicherungssystemen gesehen werden kann.

Dass es sich nicht um eine zu vernachlässigende Dimension handelt, zeigt sich besonders deutlich bei den (nicht berücksichtigten) Kapitallebensversicherungen. Die ausgezahlten Leistungen der Lebensversicherungen betragen – ohne Pensionskassen und Pensionsfonds – im Jahr 2003 rund 52 Milliarden Euro und im Jahr 2004 rund 51 Milliarden Euro. Dies entsprach rund einem Viertel (26,8 Prozent bzw. 26,2 Prozent) der Rentenausgaben von Arbeiter- und Angestelltenversicherung. Diese Mittel können durchaus auch zur Bestreitung des Lebensunterhalts im Alter genutzt werden. Auch privat genutzte Immobilien beziehungsweise das Einkommenssubstitut "ersparte Miete" werden im Teil C des Alterssicherungsberichts nicht zum Einkommen hinzugerechnet. Dies entspricht, bezogen auf den reinen Immobilienwert, der Systematik des Alterssicherungsberichts und ist nachvollziehbar, wenn davon ausgegangen wird,



dass die Immobilie nicht zu Lebzeiten veräußert wird. Dass allerdings die im Falle der Selbstnutzung eingesparten Mietausgaben nicht betrachtet werden, deckt sich nicht mit der Systematik des Berichts, in dem Einnahmen aus Vermietung berücksichtigt werden.

87. Im Teil D „Steuerliche Förderung und Grad der Verbreitung von betrieblicher und privater Altersvorsorge“ wird angeführt, dass bis zum aktuellen Rand 5,6 Millionen Riester-Rentenverträge abgeschlossen wurden. Nach einem raschen Anstieg mit 3,4 Millionen Verträgen bis Ende 2002 stagnierte diese geförderte Privatvorsorge bis Ende 2004. Gesetzliche Maßnahmen haben im Jahr 2005 wieder zu steigenden Abschlusszahlen geführt. Hierzu zählen unter anderem die Vereinfachung des Förderverfahrens sowie die Umstellung auf Uni-Sex-Tarife für Riester-Verträge, die nach dem 31. Dezember 2005 abgeschlossen werden. Auf Grund der für Männer damit verbundenen Beitragserhöhung bei unverändertem Leistungsumfang dürfte die Einführung von Uni-Sex-Tarifen zu Vorzieheffekten geführt haben.

88. Dem gesetzlichen Auftrag nach § 154 Abs. 2 Nr. 4 SGB VI entsprechend enthält der Alterssicherungsbericht im Bereich der privaten Altersvorsorge nur Aussagen zur Inanspruchnahme der steuerlichen Förderung der Riester-Rente nach § 10a und Abschnitt XI Einkommensteuergesetz. Durch eine gesetzliche Änderung sollte nach Ansicht des Sozialbeirates zukünftig gewährleistet werden, dass der Alterssicherungsbericht künftig auch die Inanspruchnahme der steuerlich geförderten privaten Leibrentenverträge nach § 10 Absatz 1 Nr. 2b Einkommensteuergesetz darstellt.

89. Im Bereich der arbeitnehmerfinanzierten betrieblichen Altersvorsorge sind seit der Einführung in 2002 beachtliche Zuwächse festzustellen. Der neu geschaffene Anspruch (§ 1a Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung), dass Entgelt bis zu einer Höhe von 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der Gesetzlichen Rentenversicherung steuer- und sozialversicherungsbeitragsfrei für den Aufbau einer betrieblichen Altersvorsorge umgewandelt werden kann, hat maßgeblich zu dieser Entwicklung beigetragen. Die steuer- und sozialversicherungsbeitragsfreie Entgeltumwandlung hat dazu beigetragen, dass viele Beschäftigte, die bislang von einer betrieblichen Altersversorgung ausgenommen waren, eine ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge abgeschlossen haben. Die Sozialabgabenfreiheit ist jedoch bis zum 31. Dezember 2008 befristet. Nach Ablauf dieser Frist werden die umgewandelten Entgeltbestandteile sozialabgabenpflichtig. Dies ist problematisch, da dann sowohl auf die Beiträge in der Erwerbsphase als auch von den daraus resultierenden Betriebsrenten Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge gezahlt werden müssen. Die dann einsetzende „Doppelverbeitragung“ mag verfassungsrechtlich zulässig sein, sie stellt aber einen bereits jetzt wirksamen Fehlanreiz dar und mindert die Konkurrenzfähigkeit der arbeitnehmerfinanzierten betrieblichen Altersvorsorge im Verhältnis zur privaten Altersvorsorge.

90. Als Folge der „Doppelverbeitragung“ würde außerdem die Entgeltumwandlung als Finanzierungsform der arbeitnehmerfinanzierten betrieblichen Altersvorsorge für viele Arbeitnehmer unattraktiv. Dies hätte weit reichende Folgen für die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge. Im besten Fall würden die Arbeitnehmer in die private Altersvorsorge, z. B. die Riester-Rente, ausweichen. Eventuell könnten für die Arbeitnehmer aus diesem Wechsel Nachteile entstehen, wenn ihnen die aus der kollektiven Durchführung resultierenden Kosten- und Effizienzvorteile der betrieblichen Altersvorsorge gegenüber einer rein individuellen privaten Altersvorsorge verloren gingen.

91. Eine weitere Ausweichmöglichkeit der Arbeitnehmer könnte darin bestehen, dass sie ihre zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge einschränken und stattdessen ihren zeitnahen Konsum ausweiten. Außerdem ist damit zu rechnen, dass die Betroffenen versuchen werden, andere Wege der Alterssicherung zu finden. Eine Möglichkeit besteht schon heute in Form der langfristig angelegten Arbeitszeitkonten, die im Alter eine der Freistellungsphase in der Altersteilzeit vergleichbare Frühverrentung erlauben. Dies würde der Absicht der Bundesregierung, die Lebensarbeitszeit zu verlängern, entgegenwirken.

92. Im Übrigen müssen die Beitragsausfälle in der Kranken- und Pflegeversicherung durch Entgeltumwandlung für die betriebliche Altersvorsorge in ihrer richtigen Größenordnung gesehen und bewertet werden. Nach Schätzungen der Bundesregierung gehen beiden Sozialversicherungszweigen zusammen genommen rund 300 Millionen Euro pro Jahr durch beitragsfreie Entgeltumwandlung verloren. Dies entspricht lediglich zwei Promille der Gesamtbeitragsentnahmen beider Sozialversicherungszweige. Zudem sind diesen Beitragsausfällen die Mehreinnahmen gegenüberzustellen, die aus der Beitragspflicht der durch Entgeltumwandlung finanzierten Leistungen der betrieblichen Altersvorsorge resultieren.

93. Gegen eine Beibehaltung der Beitragsfreiheit der Entgeltumwandlung für betriebliche Altersvorsorge in der derzeitigen Form kann eingewendet werden, dass die ab dem 31. Dezember 2008 vorgesehene „Doppelverbeitragung“ sowohl der Aufwendungen als auch der Leistungen der arbeitnehmerfinanzierten betrieblichen Altersvorsorge nur für den Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung gilt. Im Bereich der Renten- und Arbeitslosenversicherung käme es hingegen nur in der Aufwandsphase zu einer Beitragsbelastung, der zudem aufgrund des für diese Zweige der Sozialen Sicherung konstitutiven Äquivalenzprinzips auch höhere Leistungsansprüche gegenüber stünden. Deshalb könnte auch eine auf die Renten- und Arbeitslosenversicherung begrenzte Beitragspflicht der Entgeltumwandlung erwogen werden. Sofern es gelingt, die auf Entgeltumwandlung beruhenden Betriebsrenten von den Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung freizustellen, ergibt sich ein Belastungsunterschied dann lediglich noch aus der „vorgelagerten Verbeitragung“ im Fall der Entgeltumwandlung im Vergleich zur „nachgelagerten Verbeitragung“ im Fall der arbeitgeberfinanzierten betrieblichen Altersvorsorge.

94. Der Sozialbeirat verkennt nicht, dass die Sozialabgabenfreiheit bei der Entgeltumwandlung zur Förderung der betrieblichen Altersversorgung mit Problemen behaftet ist. Denn hierbei handelt es sich um eine Begünstigung der zweiten kapitalgedeckten Schicht der Altersvorsorge zulasten der Finanzierungsbasis der umlagefinanzierten Sozialversicherungen.

Da der Auf- und Ausbau der kapitalgedeckten Ergänzungssysteme in der Alterssicherung im Allgemeinen und der betrieblichen Altersversorgung im Besonderen aber von zentraler Bedeutung für die künftige Alterssicherung ist, spricht sich der Sozialbeirat dennoch einhellig dafür aus, die Möglichkeit der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung über den 31. Dezember. 2008 hinaus zu verlängern, bis ein Ersatz durch einen neuen – systematischeren – Fördermechanismus implementiert ist. Ziel sollte es sein, die Riester-Rente und die betriebliche Altersversorgung nach den gleichen Grundsätzen zu fördern und ihre Attraktivität jeweils zu stärken. Im Übrigen regt der Sozialbeirat an, die Fördergrenze bei der Riester-Rente mit der Fördergrenze der betrieblichen Altersversorgung (4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der Gesetzlichen Rentenversicherung) zu harmonisieren und – vor dem Hintergrund der Destandardisierung von Erwerbsbiografien – den Begünstigtenkreis auf alle Erwerbspersonen auszuweiten.

95. Im Rahmen des Teils D wurden auch erstmals sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die noch keine geförderte zusätzliche Altersvorsorge abgeschlossen haben, bezüglich der Motive für die Nichtbeteiligung an einer staatlich geförderten Altersvorsorge befragt. Dabei dominierte bei allen Auswertungsmethoden die Antwort: „Ich traue dem Staat oder der Regierung nicht, die Gesetze ändern sich zu oft“. Andere Motive wie die Kompliziertheit, der bürokratische Aufwand oder das zu geringe Einkommen standen dahinter zurück. Dies kann als Indiz für die Bedeutung einer verlässlichen Politik, die stabile Rahmenbedingungen gewährleistet, gewertet werden. Durch eine unstete Politik, die ihre Richtung des öfteren ändert oder wiederholt Nachbesserungen fordert, geht Vertrauen verloren.

96. Im Teil E „Entwicklung des Gesamtversorgungsniveaus“ zeigen die vorgelegten Modellberechnungen, dass die durch gesetzlich beschlossene Maßnahmen bewirkte Reduzierung des Rentenniveaus der Gesetzlichen Rentenversicherung durch den Aufbau der staatlich geförderten Altersvorsorge kompensiert werden kann. Hierzu wird laut Modellannahmen unterstellt, dass eine Riester-Rente abgeschlossen und auf Dauer mit 4 Prozent des jeweiligen Arbeitseinkommens dotiert wird. Zudem wird unterstellt, dass die Steuerersparnisse, die sich infolge der Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung der Beiträge und Renten für die Alterssicherung ergeben, in vollem Umfang in eine private Rentenversicherung eingezahlt werden.

97. Im Fall des Durchschnittsverdieners mit 45 Beitragsjahren (Standardrentner) sinkt laut der Modellrechnung das Bruttogesamtversorgungsniveau für den Rentenzugang vorübergehend um etwa zwei Prozentpunkte auf 46,3 Prozent ab und steigt danach langfristig wieder an. Allerdings erreichen spätere Rentenzugänge aber nicht mehr das derzeitige Niveau. Wird dagegen das Nettogesamtversorgungsniveau betrachtet, so übersteigt dieses, nachdem es mittelfristig

abgesunken war, für Rentenzugänge ab dem Jahr 2030 das heutige Niveau. Ein ähnlicher Verlauf ergibt sich für einen Geringverdiener, dessen Einkommen  $\frac{2}{3}$  des Durchschnittseinkommens beträgt. Auch hier sinkt zuerst das Bruttogesamtversorgungsniveau, bevor es wieder ansteigt und wiederum nicht das heutige Niveau erreicht. Im Falle des Nettogesamtversorgungsniveaus weist die Modellrechnung für Rentenzugänge ab 2020 jedoch ein deutlich höheres Niveau als heute auf. Das Gesamtversorgungsniveau des modellhaft unterstellten Besserverdieners, dessen Einkommen um  $\frac{1}{3}$  über dem Durchschnittseinkommen liegt, zeigt einen signifikant anderen Verlauf. In diesem Fall steigt langfristig das Bruttogesamtversorgungsniveau über das heutige Niveau, während für zukünftige Rentenzugänge das Nettogesamtversorgungsniveau merklich absinkt. Darin kommt die Nettoeinkommen nivellierende Wirkung des progressiven Einkommensteuertarifs zum Ausdruck, die künftig auch für die Rentner gilt.

98. Deutlich positiver hinsichtlich des Ausgleichs der Niveauabsenkung der Gesetzlichen Rentenversicherung fallen die Modellrechnungen aus, wenn bei den betrachteten Konstellationen Kindererziehungs- und Berücksichtigungszeiten angerechnet werden. Sowohl Ehepaare, bei denen die Ehefrau einen unterbrochenen oder einen ununterbrochenen Erwerbsverlauf vorweist, als auch Alleinerziehende, die erwerbstätig sind, können in den unterstellten Fällen, wenn sie jüngeren Jahrgängen angehören, ein deutlich höheres Brutto- wie auch Nettogesamtversorgungsniveau erreichen.

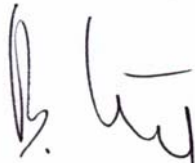
99. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die Berechnungen in Teil E auf eine Veranschaulichung abzielen, ob und inwieweit die zukünftige Niveaureduzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung durch zusätzliche Altersvorsorge ausgeglichen werden kann. Solche Berechnungen können aber nicht als Prognose für zukünftige Versorgungsniveaus interpretiert werden.

100. Der Sozialbeirat gibt hinsichtlich der Ergebnisse der Modellrechnungen im Teil E zu bedenken, dass es drei Effekte hinsichtlich des Gesamtversorgungsniveaus zu unterscheiden gilt. Erstens die Auswirkung der zusätzlichen Altersvorsorge auf das Gesamtversorgungsniveau; zweitens die Effekte, die sich durch die nachgelagerte Besteuerung ergeben, und drittens die Effekte einer verbesserten Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

101. Bei den untersuchten Modellfällen spielen biografische Besonderheiten eine entscheidende Rolle. Bei Personen ohne Kinder werden durchgängig 45 Jahre abhängige Beschäftigung unterstellt, bei solchen mit Kindern zumeist 39 Jahre. Eine Vielzahl von Untersuchungen zu Erwerbsverläufen und Erwerbskarrieren zeigt, dass solche Annahmen insbesondere in der Zukunft unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht realistisch sind. Dies gilt insbesondere für den Modellfall „Geringverdienende“. Diesen Typus dürfte es in der Realität kaum geben. Der Sozialbeirat verkennt nicht die Schwierigkeit, typische Fälle zu entwickeln, hält es allerdings für

notwendig, bis zum nächsten Alterssicherungsbericht in Zusammenarbeit mit ihm realitätsnahe Beispiele zu konstruieren.

Berlin, 6.März 2006

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Rürup', with a stylized, cursive script.

Prof. Dr. Dr. h. c. Bert Rürup