

GUTACHTEN DES SOZIALBEIRATS
ZUM
RENTENVERSICHERUNGSBERICHT 2013

Inhalt

I.	Vorbemerkungen.....	1
II.	Stellungnahme zu den mittel- und langfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts.....	1
III.	Gesetzliche Neuregelungen in der Alterssicherung	5
1.	Rechtliche Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung	5
2.	Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz.....	9
3.	Umsetzung von bereits in der vergangenen Legislaturperiode konsentierter Reformmaßnahmen	12
IV.	Anmerkungen zu den rentenpolitischen Diskussionen im Rahmen der Koalitionsverhandlungen	15
1.	Finanzierungsgrundsätze der gesetzlichen Rentenversicherung	15
2.	Ausweitung der Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992.....	17
3.	Vorschläge zur bedingten Aufstockung niedriger Renten von langjährig Versicherten	20
V.	Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Datengrundlage für Analysen und Bewertungen der Alterssicherung	22

I. Vorbemerkungen

1. Der Sozialbeirat nimmt entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2013 der Bundesregierung, der am 20. November 2013 vom Kabinett verabschiedet worden ist.
2. Die Stellungnahme befasst sich zunächst mit den Ausführungen des Rentenversicherungsberichts 2013, die sich auf die zukünftige Entwicklung der Rentenversicherung beziehen. Die mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2017 und die Modellrechnungen für den kommenden 15-Jahres-Zeitraum werden dabei zusammen betrachtet. Danach werden im Rentenversicherungsbericht behandelte und weitere derzeit in der Diskussion befindliche rentenpolitische Maßnahmen begutachtet.
3. Dem Sozialbeirat stand für seine Beratungen der Rentenversicherungsbericht 2013 zur Verfügung. Der Sozialbeirat konnte sich im Übrigen auf ergänzende Erläuterungen und Informationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales stützen.

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

4. Die Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2013 umfassen die mittelfristige Perspektive bis 2017 und daran anschließend einen langfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2027. Bei den dargestellten Entwicklungen handelt es sich um Ergebnisse aus Modellrechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die auf verschiedenen Annahmen beruhen.
5. Für die mittelfristige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung werden die Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Voraussetzungen“ vom 23. Oktober 2013 zugrunde gelegt. Die ökonomischen

Grundannahmen der langfristigen Modellrechnungen basieren auf den von der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ im Jahr 2003 erarbeiteten Rahmendaten, die an die zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen angepasst wurden. Die Projektion zur demografischen Entwicklung beruht auf den aktualisierten Ergebnissen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2009.

6. Der Sozialbeirat hält die genannten Annahmen grundsätzlich für nachvollziehbar und plausibel. Allerdings sollten im nächsten Rentenversicherungsbericht die Ergebnisse des Zensus 2011 bei der Projektion der demografischen Entwicklung zugrunde gelegt werden, wenn die Daten dazu vollständig vorliegen. Der Sozialbeirat sieht zudem die unterstellte Lohnangleichung zwischen neuen und alten Ländern bis zum Jahr 2030 mit Skepsis, da für die damit verbundenen hohen Lohnsteigerungen in den neuen Ländern eine nachvollziehbare ökonomische Grundlage fehlt. Der Sozialbeirat stimmt zwar der Aussage im Rentenversicherungsbericht zu, dass der Einfluss dieser Annahme auf den Beitragssatz nur sehr gering ist. Er weist aber darauf hin, dass eine geringer als unterstellte Lohnentwicklung in den neuen Ländern den Angleichungsprozess zwischen West- und Ostrenten verlangsamen würde.
7. Die Annahmen zur Zahl der Beschäftigten und zur Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer stellen sich insgesamt etwas positiver dar als im letzten Rentenversicherungsbericht. Der Sozialbeirat nimmt zur Kenntnis, dass vor dem Hintergrund der erfreulichen Arbeitsmarktentwicklung und der insgesamt günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Annahmen der mittelfristigen Modellrechnungen entsprechend angepasst wurden. Dies spiegelt sich in den Ergebnissen wider.
8. Wurde noch im letzten Rentenversicherungsbericht für das Jahr 2013 ein Defizit von 2,2 Milliarden Euro erwartet, so geht der aktuelle Rentenversicherungsbericht von einem Überschuss in Höhe von 1,2 Milliarden Euro aus. Damit steigt die so genannte Nachhaltigkeitsrücklage Ende 2013 auf 31,0 Milliarden Euro, was 1,75 Monatsausgaben der Rentenversicherung entspricht.

9. Im Zusammenspiel mit der für das nächste Jahr angenommenen wirtschaftlichen Entwicklung ergibt sich nach den gesetzlichen Vorgaben eine Beitragsabsenkung auf 18,3 Prozent zum Beginn des Jahres 2014. Die folgenden Jahre werden dann nach den Vorausberechnungen mit Defiziten abgeschlossen. Diese Defizite belaufen sich zunächst auf 3,3 Milliarden Euro im Jahr 2014 und steigen dann kontinuierlich auf 8,1 Milliarden Euro im Jahr 2017 an. Dies führt dazu, dass nach den Modellrechnungen in der mittleren Variante im Jahr 2018 der Beitragssatz wieder angehoben werden muss.
10. Zur Darstellung der langfristigen Vorausberechnungen ab 2018 bedient sich der Rentenversicherungsbericht verschiedener Annahmevarianten, um der damit verbundenen höheren Unsicherheit gerecht zu werden. Insgesamt werden neun Szenarien abgebildet, die modellhaft verdeutlichen, wie die Entwicklung der Rentenfinanzen auf die Variationen besonders relevanter wirtschaftlicher Parameter reagieren würde.
11. Die langfristigen Vorausberechnungen sind insbesondere zur Beurteilung der Einhaltung der Beitragssatzobergrenzen bzw. Sicherungsniveauuntergrenzen nach § 154 Abs. 3 S. 1 SGB VI relevant. Maßgeblich ist hierbei die mittlere Variante der Vorausberechnungen. Werden die gesetzlich festgelegten Beitragssatzobergrenzen oder die Sicherungsniveauuntergrenzen den Vorausberechnungen nach verletzt, ist die Bundesregierung verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um dies zu verhindern.
12. In der mittleren Variante der Modellrechnungen liegt der Beitragssatz im Jahr 2020 nach dem Rentenversicherungsbericht 2013 bei 19,2 Prozent; die Beitragssatzobergrenze von 20 Prozent bis zum Jahr 2020 wird damit eingehalten. Dies trifft auch auf die übrigen dargestellten Varianten zu. Die danach geltende Beitragssatzobergrenze in Höhe von 22 Prozent bis zum Jahr 2030 wird bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums im Jahr 2027 ebenfalls in allen Varianten eingehalten.
13. Das Sicherungsniveau vor Steuern liegt nach den Berechnungen der relevanten mittleren Variante im Jahr 2020 bei 47,5 Prozent; die Untergrenze von 46

Prozent bis zum Jahr 2020 wird damit nicht unterschritten. Auch die langfristige Untergrenze von 43 Prozent bis zum Jahr 2030 wird bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums in der mittleren Variante eingehalten.

14. Der Sozialbeirat nimmt mithin zur Kenntnis, dass sowohl die Beitragssatzobergrenze als auch das Mindestsicherungs niveau nach den Modellrechnungen des Rentenversicherungsberichts in der mittleren Variante bis 2027 eingehalten werden. Auch und gerade bei solch längerfristigen Betrachtungen ist jedoch stets zu betonen, dass es sich um Modellrechnungen handelt und die tatsächliche Entwicklung von den zukünftigen gesetzlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird und daher abweichen kann.
15. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass die im Rentenversicherungsbericht dargestellte Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungs niveau auf der Anwendung des geltenden Leistungsrechts und der geltenden rechtlichen Regelungen zur Festlegung des Beitragssatzes basieren. Angesichts der Bestrebungen der Politik, Leistungsverbesserungen vorzunehmen sowie den Beitragssatz für das Jahr 2014 auf dem aktuellen Stand zu belassen und damit die – nach den geltenden rechtlichen Regelungen anstehende – Senkung des Beitragssatzes zum 1. Januar 2014 zu unterlassen, ist mit einer Abweichung der für die kommenden Jahre tatsächlich zu erwartenden Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungs niveau von den Ergebnissen der Modellrechnungen des Rentenversicherungsberichts zu rechnen (vgl. Tz. 42 f.).

III. Gesetzliche Neuregelungen in der Alterssicherung

1. Rechtliche Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung

16. Mit dem Gesetz zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung vom 5. Dezember 2012 hat sich die gesetzliche Grundlage für die geringfügig entlohnte Beschäftigung (sogenannte „Minijobs“) in zweifacher Weise verändert: Zum einen wurde die Entgeltgrenze, bis zu der die Sonderregelungen für Minijobs gelten, um 50 Euro auf nun 450 Euro monatlich angehoben. Zum anderen unterliegen die geringfügig entlohnten Beschäftigten – auch die geringfügig entlohnten Beschäftigten in Privathaushalten – künftig grundsätzlich der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung, soweit sie ihre geringfügige Tätigkeit ab dem 1. Januar 2013 aufgenommen haben bzw. aufnehmen. Allerdings besteht für die Minijobber die Möglichkeit, sich auf Antrag von der Versicherungspflicht befreien zu lassen. Mit dem Gesetz zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung wurde zudem auch die Entgeltgrenze für Beschäftigungen in der sogenannten Gleitzone („Midijobs“) um 50 Euro auf 850 Euro monatlich angehoben. Damit gilt im Entgeltbereich zwischen 450 Euro und 850 Euro monatlich ein ermäßigter Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung, der innerhalb dieser Gleitzone linear ansteigt. Die Regelungen des Gesetzes zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung sind zum 1. Januar 2013 in Kraft getreten.

17. Während die Anhebung der Entgeltgrenzen bei den Mini- und Midijobs keine strukturelle Veränderung darstellt und vom Gesetzgeber im Wesentlichen als Anpassung dieser Regelungen an die allgemeine Lohnentwicklung interpretiert wurde, stellt die Neuregelung zur Rentenversicherungspflicht der geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse eine substantielle Veränderung im Vergleich zur bisherigen Rechtslage dar. Bislang waren Beschäftigte in Minijobs grundsätzlich versicherungsfrei, konnten aber auf ihre Versicherungsfreiheit verzichten; in diesem Fall wurden sie in ihrer geringfügig entlohnten Beschäftigung versicherungspflichtig. Die Neuregelung kehrt das bisherige Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Versicherungsfreiheit und Versicherungspflicht um: Versicherte, die ab dem 1. Januar 2013 eine geringfügig entlohnte Beschäftigung aufnehmen, sind in dieser Beschäftigung grundsätzlich

versicherungspflichtig, können sich jedoch auf Antrag von dieser Pflicht befreien lassen.

18. Unabhängig von dieser Veränderung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses bleibt die bereits bislang geltende Regelung der Beitragstragung unverändert: Die Arbeitgeber von geringfügig entlohnerten Beschäftigten haben einen Rentenversicherungsbeitrag in Höhe von 15 Prozent des Arbeitsentgelts bei gewerblichen und 5 Prozent bei geringfügig entlohnerten Beschäftigten in Privathaushalten zu entrichten, der sich für die Betroffenen rentensteigernd auswirkt. Sofern keine Versicherungspflicht besteht – weil (nach altem Recht) die Minijobber versicherungsfrei sind und nicht auf die Versicherungsfreiheit verzichtet haben oder sich (nach neuem Recht) von der Versicherungspflicht befreien lassen – besitzen die Beiträge der Arbeitgeber aber nicht die Qualität von Pflichtbeiträgen und können nur in begrenztem Umfang zu Wartezeitmonaten für Alters- und Erwerbsminderungsrenten sowie Leistungen der Rehabilitation führen. Sind die Minijobber dagegen versicherungspflichtig, haben sie die Differenz zwischen dem Arbeitgeberbeitrag und dem aktuellen Rentenversicherungsbeitrag – zurzeit entspricht diese Differenz 3,9 Prozent im gewerblichen Bereich (bzw. 13,9 Prozent in Privathaushalten) – als ihren Beitragsanteil zu entrichten; die Summe aus dem Beitrag des Arbeitgebers und dieser Aufstockung durch den Beschäftigten gilt dann insgesamt als Pflichtbeitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung. Aus jedem Kalendermonat einer versicherungspflichtigen geringfügig entlohnerten Beschäftigung resultiert ein anrechenbarer Kalendermonat für die Wartezeiten für Alters- und Erwerbsminderungsrenten sowie für Leistungen der Rehabilitation.

19. Auch nach der Neuregelung ist es dem Minijobber also möglich, seine Tätigkeit versicherungsfrei auszuüben. Der Verzicht auf die volle Absicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung verlangt nun allerdings eine ausdrückliche Entscheidung. Möchte sich ein Minijobber von der Rentenversicherungspflicht befreien lassen, ist beim jeweiligen Arbeitgeber ein schriftlicher Antrag auf Befreiung von der Rentenversicherungspflicht zu stellen. Der Arbeitgeber hat den Befreiungsantrag zu seinen Unterlagen zu nehmen und eine entsprechende Meldung an die Minijobzentrale abzugeben. In den vom Arbeitgeber

an die Sozialversicherung im Rahmen des Meldeverfahrens übermittelten Entgeltmeldungen ist der geringfügig entlohnte Beschäftigte dann als versicherungsfrei zu kennzeichnen.

20. Die neue Regelung zur Versicherungspflicht der geringfügig entlohnten Beschäftigten und der beschriebenen Befreiungsmöglichkeit weist den Arbeitgebern von geringfügig entlohnten Beschäftigten damit eine erhebliche Verantwortung im Hinblick auf die Archivierung der Befreiungsanträge von geringfügig entlohnten Beschäftigten zu. Dies kann insbesondere dann von Bedeutung sein, wenn die Frage, ob ein geringfügig entlohnter Beschäftigter versicherungspflichtig oder aber auf Antrag von der Versicherungspflicht befreit worden ist, später streitig werden sollte. In diesem Fall verfügt der zuständige Rentenversicherungsträger nicht über Unterlagen, die einen vom Beschäftigten gestellten Befreiungsantrag belegen könnten; dieser ist – abgesehen vom Beschäftigten – allein beim Arbeitgeber vorhanden.

21. Hinsichtlich der Auswirkungen der modifizierten Regelungen für die geringfügig entlohnte Beschäftigung ist zunächst darauf hinzuweisen, dass aus den bislang vorliegenden Informationen für das erste Halbjahr 2013 noch keine abschließenden Schlussfolgerungen gezogen werden können. Aufgrund der aktuell noch nicht vorliegenden Jahresmeldungen für das Jahr 2013 ist beispielsweise noch keine Aussage dahingehend möglich, wie viele Minijobber nunmehr ein Arbeitsentgelt zwischen 400 und 450 Euro erzielen. Auch die Auswirkungen der Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses zwischen Versicherungspflicht und Versicherungsfreiheit sind noch nicht hinreichend klar. Immerhin zeigt sich, dass sich der Anteil der rentenversicherungspflichtigen geringfügig entlohnten Beschäftigten in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2013 gegenüber dem Stand zum Jahresende 2012 erhöht hat: Während von den gewerblich beschäftigten Minijobbern im Dezember 2012 5,6 Prozent rentenversicherungspflichtig waren, betrug die Zahl Ende März 2013 11,3 Prozent und Ende Juni 13,1 Prozent. Von den geringfügig entlohnten Beschäftigten in Privathaushalten waren Ende Dezember 2012 7,2 Prozent versicherungspflichtig; in den ersten beiden Quartalen 2013 stieg dieser Anteil auf 9,2 Prozent bzw. 10,7 Prozent an.

Geringfügig entlohnte Beschäftigte nach Rentenversicherungspflicht (insgesamt)

	Gewerblicher Bereich		Privathaushalte	
	Insgesamt (in Mio.)	Anteil der rv-pflichtigen	Insgesamt (in Mio.)	Anteil der rv-pflichtigen
Dez 10	6,826	5,0%	0,015	6,9%
Dez 11	6,902	5,3%	0,017	7,1%
Dez 12	6,818	5,6%	0,018	7,2%
Mrz 13	6,706	11,3%	0,023	9,2%
Jun 13	6,937	13,1%	0,028	10,7%

Minijob-Zentrale, Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, II. Quartal 2013

22. Dabei ist zu bedenken, dass von den derzeit geringfügig entlohnten Beschäftigten ein erheblicher Teil diese Tätigkeit bereits vor dem 1. Januar 2013 aufgenommen hat; in diesen Fällen sind die rechtlichen Neuregelungen noch nicht wirksam. Betrachtet man allein die Minijobs mit einem Beschäftigungsbeginn ab dem 1. Januar 2013, so waren Ende März 25,9 Prozent im gewerblichen Bereich und 24,5 Prozent in Privathaushalten rentenversicherungspflichtig. Ende des zweiten Quartals waren diese Anteile geringfügig auf 22,6 Prozent (gewerblich Beschäftigte) bzw. 21,0 Prozent (Beschäftigte in Privathaushalten) zurückgegangen.

Geringfügig entlohnte Beschäftigte nach Rentenversicherungspflicht (mit Beschäftigungsbeginn ab 1.1.2013)

	Gewerblicher Bereich		Privathaushalte	
	Insgesamt (in Mio.)	Anteil der rv-pflichtigen	Insgesamt (in Mio.)	Anteil der rv-pflichtigen
Mrz 13	1,759	25,9%	0,007	24,5%
Jun 13	2,603	22,6%	0,015	21,0%

Minijob-Zentrale, Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, II. Quartal 2013

23. Bei der Bewertung dieser Zahlen ist zu bedenken, dass ein Teil der Minijobber aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften generell nicht in die Versicherungspflicht der gesetzlichen Rentenversicherung einbezogen wird (z. B. geringfügig entlohnte Beschäftigte jenseits der Regelaltersgrenze). Insofern darf der Anteil von 22,6 Prozent bzw. 21,0 Prozent von Minijobbern, die sich für die Rentenversicherungspflicht entschieden haben, nicht dahingehend interpretiert werden, dass sich alle übrigen Minijobber gegen die Rentenversicherungspflicht entschieden hätten.

24. Die Änderung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses bei Minijobs ist insofern von besonderem Interesse, weil der Gesetzgeber hier – bei weiter bestehen-

der Entscheidungsfreiheit des Einzelnen – eine für die Betroffenen mit rechtlichen und wirtschaftlichen Folgen verbundene Vorentscheidung getroffen hat, um zu vermeiden, dass durch Nichthandeln eine ihm unerwünschte Folge – hier v. a. unzureichende Altersvorsorge – eintritt. Mit Blick darauf, dass entsprechenden Strategien („Nudging“, „sanfter Paternalismus“) auch für andere Bereiche der Sozialpolitik und anderer Politikfelder diskutiert werden, empfiehlt der Sozialbeirat die Wirkungen der jetzt in Kraft getretenen Neuregelung zu evaluieren. Unabhängig davon sind die Auswirkungen von Minijobs in der wissenschaftlichen Debatte umstritten – z. B. hinsichtlich der Wirkungen auf Art und Umfang der Erwerbsbeteiligung und der eigenständigen Altersabsicherung von Frauen.

2. Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz

25. Mit dem am 24. Juni 2013 in Kraft getretenen Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz – AltvVerbG) soll die geförderte Altersvorsorge den Bedürfnissen der (potenziellen) Nutzer besser angepasst werden, und zwar im Wesentlichen im Hinblick auf folgende Aspekte:

- Durch die Einführung eines einheitlich gestalteten Produktinformationsblatts sollen die geförderten Altersvorsorgeprodukte für den Anleger transparenter werden und eine bessere Übersicht über die Leistungen ermöglichen.
- Die Wechselkosten bei einem Riester-Vertrag werden begrenzt und für den Anbieter gibt es zu Beginn der Auszahlungsphase erweiterte Informationspflichten.
- Die Möglichkeit, sich steuerlich oder durch Zulagen gefördert gegen den Eintritt der verminderten Erwerbsfähigkeit und Berufsunfähigkeit abzusichern, wird ausgeweitet.
- Die Einbeziehung des selbst genutzten Wohneigentums in die geförderte Altersvorsorge („Eigenheimrente“ beziehungsweise „Wohn-Riester“) wird erweitert und die bestehenden Verfahren werden vereinfacht.

26. Bereits seit längerem gibt es für viele Angebote im Bereich der privaten Altersvorsorge Produktinformationsblätter, die jedoch sehr unterschiedlich gestaltet sind; dies erschwert den Vergleich der Produkte durch die potenziellen Vorsorgesparer. Aufgrund der Regelung des Altersvorsorge-Verbesserungsgesetzes müssen künftig alle Anbieter von Basisrenten und Riester-Renten ein – auch über die unterschiedlichen Produktgruppen (Versicherungen, Investmentfonds, Banksparpläne, „Wohn-Riester“) hinweg – einheitliches Produktinformationsblatt verwenden, in denen über die wesentlichen Merkmale der angebotenen Altersvorsorgeprodukte informiert wird. Damit sollen die verschiedenen Vorsorgeangebote im Hinblick auf Chancen und Risiken, Garantien und Kosten besser vergleichbar gemacht werden.
27. Aufbau und Inhalte des Produktinformationsblatts werden weitgehend gesetzlich normiert: Dies gilt z. B. für bestimmte Kosten- und Renditekennziffern sowie die Einteilung der Produkte in Risikoklassen; zudem wird mit den „Effektivkosten“ eine neue Kennziffer eingeführt, die in einem Prozentsatz ausdrückt, wie stark die Gesamtkosten langfristig die Rendite des Produkts mindern. Vorgegeben sind aber nicht nur die auszuweisenden Kennziffern und deren Herleitung, sondern auch die optische Darstellung und die Reihung der aufzuführenden Inhalte. Verstößt der Anbieter gegen diese Informationspflichten, kann der Vertrag vom Anleger gekündigt und der eingezahlte Betrag zuzüglich Zinsen über einen Zeitraum von zwei Jahren zurückgefordert werden.
28. Die Einzelheiten des anbietergruppenübergreifenden Produktinformationsblattes sollen durch eine Rechtsverordnung näher bestimmt werden. Diese Verordnung liegt bislang noch nicht vor; es ist derzeit noch nicht absehbar, wann sie erlassen und wirksam werden soll. Die Verpflichtung der Anbieter zur Verwendung der einheitlichen Produktinformationsblätter beginnt nach dem Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz 18 Monate nach dem Inkrafttreten dieser Rechtsverordnung.
29. Durch das Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz wird des Weiteren der Wechsel eines Altersvorsorgevertrages erleichtert: Die Kosten für einen Wechsel werden auf maximal 150 Euro gedeckelt. Ferner hat der Anbieter den Vorsorgesparer spätestens drei Monate vor Beginn der Auszahlungsphase über die

Auszahlungsbeträge zu informieren. Dies gibt dem Vorsorgesparer die Möglichkeit, zu Beginn der Auszahlungsphase ggf. zu einem Anbieter mit günstigeren Konditionen zu wechseln. Diese Maßnahme soll den Wettbewerbsdruck auf die Anbieter zugunsten einer besseren Versorgung der Anleger erhöhen.

30. Die Veränderungen im Bereich des sog. „Wohn-Riester“ betreffen insbesondere die Regelungen zur förderunschädlichen Entnahme von Mitteln aus dem angesparten Vorsorgevermögen für den Auf- oder Ausbau von selbst genutztem Wohneigentum; die förderunschädlichen Entnahmemöglichkeiten werden dabei wesentlich erweitert. So kann das Altersvorsorgevermögen nun jederzeit für die Umschuldung eines für die Anschaffung oder Herstellung der Wohnimmobilie aufgenommenen Darlehens entnommen werden, was bisher nur zu Beginn der Auszahlungsphase des Riester-Vertrags zulässig war. Daneben ist ab dem Jahr 2014 auch die förderunschädliche Entnahme von Vorsorgekapital für die Finanzierung eines altersgerechten Umbaus der eigenen Wohnung möglich. Die angesprochenen Neuregelungen zum „Wohn-Riester“ gelten auch für Altverträge.

31. Grundsätzlich erscheinen die im Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz beschlossenen Maßnahmen sinnvoll, insbesondere auch aus dem Blickwinkel des Verbraucherschutzes. Die Begrenzung der Wechselkosten erleichtert es dem Riester-Sparer, eine einmal getroffene Entscheidung für einen Anbieter ohne übermäßige Kostenbelastung zu revidieren. Vor allem aber bieten die Regelungen zur Einführung eines einheitlichen Produktinformationsblattes die Chance, dass die für den potenziellen Riester-Sparer angesichts der Vielzahl von möglichen geförderten Anlageprodukten bestehende Intransparenz verringert wird. Ob dies in der Realität gelingt, wird sich aber erst dann bewerten lassen, wenn die Produktinformationsblätter tatsächlich vorliegen. Das zuständige Bundesministerium der Finanzen sollte deshalb die dafür noch erforderlichen Schritte möglichst rasch vollziehen – vor allem die Vorlage und das Inkraftsetzen der Rechtsverordnung mit den konkreten Bestimmungen zur Gestaltung der Produktinformationsblätter sowie die Benennung der zur Umsetzung wesentlicher Regelungen vorgesehenen „Produktinformationsstelle

Altersvorsorge“. Zudem wird zu prüfen sein, ob weitere Verbesserungen in diesem Bereich erforderlich sind.

3. Umsetzung von bereits in der vergangenen Legislaturperiode konsentierter Reformmaßnahmen

32. In seinem Gutachten aus dem Jahr 2012 hat sich der Sozialbeirat intensiv mit den Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Alterssicherung auseinander gesetzt, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in der vergangenen Legislaturperiode u. a. im Rahmen des „Rentendialogs“ und dem anschließend formulierten „Rentenpaket“ sowie später in konkretisierter Form im Rahmen des Referentenentwurfs für ein „Alterssicherungsstärkungsgesetz“ vorgelegt hat. Er kam dabei zu dem Ergebnis, dass die Umsetzung einer dieser Vorschläge, die Einführung einer „Zuschuss-“ oder „Lebensleistungsrente“, aus einer ganzen Reihe von Gründen nicht empfehlenswert sei. Auf der anderen Seite sind andere in dem genannten Referentenentwurf enthaltene Reformmaßnahmen aber beim Sozialbeirat und auch in den Parteien und Verbänden auf relativ breite Zustimmung gestoßen. Der Sozialbeirat hat deshalb in seinem letztjährigen Gutachten nachdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Teile des Rentenpakets – namentlich die Reform der Erwerbsminderungsrenten, Änderungen bei den Hinzuverdienstgrenzen sowie die Anpassung des Rehabudgets – möglichst noch in der damals laufenden Legislaturperiode umgesetzt werden sollten. Leider hat die Politik hierzu nicht die notwendige Kraft gefunden.

33. Der politische Handlungsbedarf im Hinblick auf die drei genannten Reformvorhaben ist seither nicht geringer geworden. Die genannten Maßnahmen sollten in der neuen Legislaturperiode nun zeitnah angegangen werden. Eine weitere Verzögerung dieser Reformmaßnahmen wäre im Hinblick auf die Belange der Versicherten und der Rentnerinnen und Rentner nicht vertretbar – gerade auch vor dem Hintergrund, dass es im Hinblick auf diese Reformen einen breiten gesellschaftlichen Konsens gibt.

34. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Reform der Erwerbsminderungsrenten. Die durchschnittlichen Zahlbeträge bei Zugängen in Erwerbsminderungs-

rente sind seit dem Jahr 2001 nahezu stetig und in erheblichem Umfang gesunken. Sie lagen im Jahr 2012 mit 607 Euro um mehr als 10 Prozent unter den Werten von 2001 (676 Euro). Nach einer Sonderauswertung der Deutschen Rentenversicherung Bund beziehen inzwischen 12,0 Prozent aller Beziehender von dauerhaften Erwerbsminderungsrenten der gesetzlichen Rentenversicherung ergänzende Leistungen der Grundsicherung; unter den Beziehenden einer Altersrente sind es danach nur 2,2 Prozent (vgl. Martin/Zollmann/Buschmann-Steinhage, Sozioökonomische Situation von Personen mit Erwerbsminderung, DRV-Schriften, Band 99, 2012).

**Rentenzugang: Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit
Entwicklung der durchschnittlichen Rentenzahlbeträge (in Euro/Mon.)**

Jahr	Deutschland	Alte Länder		Neue Länder	
	gesamt	Männer	Frauen	Männer	Frauen
2001	676	742	586	663	650
2002	658	716	585	641	642
2003	652	703	589	637	646
2004	636	682	583	611	635
2005	627	673	578	601	628
2006	623	667	575	601	624
2007	611	656	566	584	608
2008	599	641	562	567	597
2009	600	643	562	570	602
2010	600	639	562	574	607
2011	596	635	561	568	606
2012	607	647	571	578	619

Deutsche Rentenversicherung Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen 2013, S. 128 ff.

35. Der Sozialbeirat hat bereits in seinen beiden letzten Gutachten die im Bundesministerium für Arbeit und Soziales entwickelten Vorschläge für Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten grundsätzlich begrüßt. Es handelt sich dabei zum einen um die Verlängerung der Zurechnungszeit um zwei Jahre auf das vollendete 62. Lebensjahr und zum anderen um eine Modifikation der rechtlichen Regelungen zur Berechnung der Erwerbsminderungsrente, durch die eine negative Entgeltentwicklung in den letzten Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung keinen oder zumindest einen geringeren Einfluss auf die Rentenhöhe haben soll. Unabhängig davon, dass es im Sozialbeirat unterschiedliche Einschätzungen darüber gibt, ob die Verlängerung der Zurechnungszeit bis 2029 sozialpolitisch ausreicht und ob für die Maßnahmen zur Verbesserung der Erwerbsminderungsrente eine Gegenfinanzierung erforder-

lich ist, besteht Einigkeit, dass eine Verbesserung bei den Zurechnungszeiten zeitnah erfolgen sollte.

36. Auch die Vorschläge des Ministeriums zur Reform der Hinzuverdienstgrenzen bei vorgezogenen Altersrenten – Stichwort „Kombirente“ – sind in der vergangenen Legislaturperiode auf Zustimmung in Politik, Wissenschaft und bei den Sozialpartnern gestoßen, auch wenn es zum Teil andere bzw. weitergehende Konzepte gab. Die in diesen Vorschlägen enthaltene deutliche Vereinfachung der gegenwärtig sehr intransparenten Regelungen kann in erheblichem Maße dazu beitragen, eine nach den Präferenzen der Versicherten gestaltete Verlängerung der Lebensarbeitszeit zu realisieren. Trotz unterschiedlicher Einschätzung in Detailfragen sind sich die Mitglieder des Sozialbeirats einig, dass auch diese Reformvorschläge deshalb bald umgesetzt werden sollten.
37. Schließlich wurde auch der Vorschlag des Ministeriums, die gesetzlich vorgegebene Begrenzung des Rehabudgets in Zukunft auch unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung fortzuschreiben, vom Sozialbeirat in seinem Gutachten 2012 ausdrücklich unterstützt. Auch dieses Reformvorhaben bleibt richtig: Im vergangenen Jahr hat die Rentenversicherung die vorgegebene Obergrenze der Ausgaben für Rehabilitationsmaßnahmen überschritten; nach den geltenden Regelungen wird das Rehabudget 2014 um die entsprechenden Mehrausgaben reduziert. Gerade vor dem Hintergrund der in Deutschland stark gestiegenen Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer sollte die Reform der Fortschreibung des Rehabudgets schnellstmöglich beschlossen und umgesetzt werden.

IV. Anmerkungen zu den rentenpolitischen Diskussionen im Rahmen der Koalitionsverhandlungen

38. Da der von CDU, CSU und SPD ausgehandelte Koalitionsvertrag erst kurz vor Abschluss der Erstellung des Gutachtens vorlag, war dem Sozialbeirat eine detaillierte Bewertung der vereinbarten rentenpolitischen Maßnahmen nicht mehr möglich. Dessen ungeachtet hält er einige grundsätzliche Anmerkungen für geboten.

1. Finanzierungsgrundsätze der gesetzlichen Rentenversicherung

39. Sowohl für die Finanzierung als auch für die Bemessung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung spielt das Prinzip der Teilhabeäquivalenz eine zentrale Rolle. Hierzu hat sich der Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2012 (Kapitel VI.) ausführlich geäußert. Es ist konstitutiv für die Ausgestaltung des zentralen staatlichen Alterssicherungssystems als Sozial-„Versicherung“. In einem Jahr gezahlte höhere Beiträge führen danach auch zu höheren Renten – so wie umgekehrt geringere Beiträge zu geringeren Renten führen. Eine Umverteilung findet zwischen mehr oder weniger Langlebigen ebenso statt wie unter Personen mit unterschiedlichen Erwerbsminderungsrisiken. Eine Risikoselektion ist dabei ausdrücklich ausgeschlossen. Dies ist im Kern das „Soziale“ an der gesetzlichen Rentenversicherung. Aus dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz lässt sich weiter ableiten, dass Beiträge vornehmlich zur Finanzierung von versicherungskonformen Leistungen herangezogen werden sollten. Darüber hinaus beschlossene Ausgabenbedarfe sollten im Gegenzug als gesamtgesellschaftliche Aufgaben verstanden werden und folgerichtig aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden, d. h. über die Bundeszuschüsse abgedeckt sein. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, sowohl dem Anstieg des Beitragssatzes als auch dem Absinken des Sicherungsniveaus entgegen zu wirken.

40. Zusätzliche Leistungen wie beispielsweise die Ausweitung der Anrechnungsjahre für die Erziehung von vor 1992 geborenen Kindern könnten – je nach konkreter Ausgestaltung – zwar zunächst aus der Nachhaltigkeitsrücklage finanziert werden. Mittelfristig, nach dem Abbau der Rücklage, müsste der Bei-

tragssatz dann aber so weit höher festgelegt werden, dass die damit erzielten zusätzlichen Einnahmen den höheren Ausgabenbedarf decken. Mit einem Rückgriff auf die Rücklagen lassen sich die Lasten aus der Finanzierung dauerhaft höherer Ausgaben daher nur vorübergehend verdecken.

41. Die mit dem Abbau der Nachhaltigkeitsrücklage einhergehende Verschlechterung der Netto-Vermögensposition der gesetzlichen Rentenversicherung entspricht im ökonomischen Sinne einer Schuldenfinanzierung, die durch die neuen grundgesetzlichen Verschuldungsregeln („Schuldenbremse“) für den Bund und die Länder – nicht aber im Hinblick auf die Sozialversicherungshaushalte – sehr deutlich eingeschränkt wurde. Die Finanzierung gesamtgesellschaftlicher und damit in die Verantwortung des Bundes fallender Aufgaben durch Rückgriff auf die Nachhaltigkeitsrücklage bzw. durch Übertragung auf die Beitragszahler ist daher zwar nicht de jure, aber de facto eine Umgehung der Schuldenbremse. Auch ist darauf hinzuweisen, dass die Defizite der Sozialversicherung nach den Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bei der Ermittlung des gesamtstaatlichen Defizits der einzelnen Mitgliedstaaten – anders als bei der nationalen „Schuldenbremse“ – sehr wohl Berücksichtigung finden.
42. Berücksichtigt werden sollte schließlich auch, dass die Einführung zusätzlicher Leistungen der Rentenversicherung nicht nur die mittel- und langfristige Entwicklung des Beitragssatzes, sondern auch die künftigen Rentenanpassungen und damit die Entwicklung des Rentenniveaus negativ beeinflusst. Der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel bewirkt, dass jede Ausweitung der Rentenzahlungen unter sonst gleichen Bedingungen zeitversetzt zu einer Dämpfung der Rentenanpassung führt. Sobald aufgrund der Leistungsausweitung der Beitragssatz zur Rentenversicherung angehoben werden muss, führt dies – unter sonst gleichen Bedingungen – zu einer weiteren Dämpfung der Rentenanpassung im jeweiligen Folgejahr.
43. Der Sozialbeirat weist daher darauf hin, dass ein Teil der Finanzierung zusätzlicher nicht beitragsgedeckter Rentenleistungen – wie höhere Renten für die Erziehung vor 1992 geborener Kinder oder die solidarische Lebensleistungsrente – durch geringere Rentenanpassungen erreicht würde und insoweit zu

Lasten der Rentner ginge. Die Versicherten werden daher in zweifacher Weise belastet: Sie finanzieren direkt die zusätzlichen Ausgaben und müssen außerdem durch geringere Rentenanpassungen ein stärker sinkendes Rentenniveau hinnehmen.

2. Ausweitung der Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992

44. In der gesetzlichen Rentenversicherung begründen Kindererziehungszeiten eigenständige Rentenanwartschaften. Die dabei anzurechnenden Zeiten betragen grundsätzlich drei Jahre (§ 56 Abs. 5 SGB VI). Für Kinder, die vor dem 1. Januar 1992 geboren wurden, sind die Kindererziehungszeiten allerdings auf ein Jahr begrenzt (§ 249 SGB VI). Der sich daraus ergebende Rentanspruch ergibt sich aus der Zurechnung eines Entgeltpunkts pro Erziehungsjahr (§ 70 Abs. 2 SGB VI).

45. Zu beachten ist, dass die Ausweitung der Kindererziehungszeiten auf drei Jahre für die seit dem 1. Januar 1992 geborenen Kinder mit der Beendigung der Rentenaufstockung durch die Rente nach Mindesteinkommen (§ 262 SGB VI) zusammenfällt. Mit diesem rentenpolitischen Instrument wurden nicht zuletzt die niedrigen Renten von Müttern aufgestockt, die wegen der Kindererziehung nur eingeschränkt einer beitragspflichtigen Beschäftigung nachgegangen sind.

46. In ihrem Koalitionsvertrag haben CDU, CSU und SPD ihre Absicht erklärt, bei Müttern (oder gegebenenfalls auch Vätern) von vor dem 1. Januar 1992 geborenen Kindern die Erziehungsleistung mit einem zusätzlichen Entgeltpunkt zu berücksichtigen. Dies entspräche – auf Basis des aktuellen Rentenwerts – einer zusätzlichen Rente von 28,14 Euro im Westen und von 25,74 Euro im Osten – jeweils pro Kind und Monat. Die Mehrausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung würden sich bei Umsetzung dieses Vorhabens auf anfänglich etwa 6 ½ Milliarden Euro pro Jahr belaufen, was für sich genommen im Jahr 2014 einem um 0,6 Prozentpunkte höheren Beitragssatz entspräche.

47. Kindererziehungszeiten sind Pflichtbeitragszeiten; die Beiträge werden vom Bund getragen (§ 170 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI). Aktuell zahlt der Bund rund 11 ½

Milliarden Euro pro Jahr an Beiträgen für Kindererziehungszeiten. Dies entspricht bei etwa 2 Millionen Kindern im Alter unter drei Jahren näherungsweise dem Beitragsaufkommen, das zur Begründung der damit verbundenen Rentenanwartschaften erforderlich ist. Die Summe der Beitragszahlungen des Bundes für den Erwerb von Rentenanwartschaften der aktuell Kinder erziehenden Versicherten ist damit derzeit höher als die Leistungen aufgrund von Kindererziehungszeiten für Eltern, die gegenwärtig eine Rente beziehen. In einem im Umlageverfahren finanzierten Alterssicherungssystem ist aber in aller Regel die Summe der Beiträge, die aktuell aufgrund ganz bestimmter Tatbestände für den Erwerb von Rentenanwartschaften gezahlt werden, und die Summe der Ausgaben für die aktuell aufgrund der gleichen Tatbestände zu zahlenden Renten (für die die entsprechenden Anwartschaften in der Vergangenheit durch Beitragszahlungen erworben wurden) nicht identisch. Dies gilt z. B. auch im Hinblick auf die Beiträge für geringfügig entlohnte Beschäftigte und die aufgrund derartiger Anwartschaften derzeit gezahlten Rentenleistungen oder auf die Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung im Hinblick auf die diejenigen, die wegen der nicht gewerbsmäßigen Pflege eines Pflegebedürftigen versicherungspflichtig sind. Teilweise werden aktuell auch Leistungen für Tatbestände gezahlt, die heute überhaupt keine Beitragszahlung mehr begründen. Dies gilt etwa für Renten aufgrund von Anwartschaften, die in der Vergangenheit dadurch erworben wurden, dass Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe bzw. von Arbeitslosengeld II zeitweilig Pflichtbeitragszeiten mit Beitragszahlungen durch den Bund bzw. die Bundesanstalt für Arbeit waren; aktuell erfolgen für Arbeitslosengeld II-Bezieher jedoch keine Beitragszahlungen mehr.

48. Die Beiträge für Kindererziehungszeiten führen in der Logik des der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung zugrunde liegenden Umlageverfahrens dazu, dass in den ersten Jahrzehnten nach Einführung der Kindererziehungszeiten als Pflichtbeitragszeiten die entsprechenden Beitragseinnahmen die aufgrund der Kindererziehungszeiten zusätzlich entstehenden Leistungen übersteigen; dementsprechend kann in dieser Zeit der Beitragssatz unter sonst gleichen Umständen niedriger festgesetzt werden, als es ohne diese Beitragszahlung der Fall wäre. Dieser Effekt wird in dem Maße geringer wer-

den, wie zunehmend mehr Mütter mit den höheren Kinderrenten-Ansprüchen in die Rentenbezugsphase wechseln. Hinzu kommt, dass die rückläufige Zahl von Kindern unter drei Jahren die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten verringern wird. Langfristig wird die Rentenversicherung daher mehr Leistungen für Kindererziehungszeiten erbringen müssen als sie Beiträge vom Bund für Kindererziehungszeiten erhält und der Beitragssatz dementsprechend höher ausfallen.

49. Die Finanzierung der Renten aus Kindererziehungszeiten für vor dem 1. Januar 1992 geborene Kinder ist dagegen anders geregelt. Der zusätzliche Bundeszuschuss wird explizit „zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen“ (§ 213 Abs. 3 SGB VI) gezahlt. Dazu gehören auch die Renten aus den Erziehungszeiten der vor dem 1. Januar 1992 geborenen Kinder, sie gehören damit der Finanzierungsverantwortung des Bundes zugeordnet. Das hat in der Vergangenheit zutreffend auch das zuständige Bundesministerium festgestellt (vgl. Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung, DRV 10/2004, S. 569 ff.). Eine Ausweitung der Kindererziehungszeiten im Sinne des Koalitionsvertrags würde danach auch zwingend eine Finanzierung der damit verbundenen Mehrausgaben aus dem Bundeshaushalt erfordern. Damit könnte der sonst mittel- und langfristig notwendige höhere Beitragssatz vermieden werden. Außerdem würden die Finanzierungslasten unmittelbar fühlbarer, weil der zusätzliche Mittelbedarf nicht durch einen Rückgriff auf die Finanzreserven der gesetzlichen Rentenversicherung vorübergehend verdeckt werden kann. Vor allem würde so vermieden werden, dass die zusätzlichen Rentenleistungen für Erziehungszeiten vor 1992 geborener Kinder, die auch ansonsten nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherten Personengruppen (Selbständige, Mitglieder berufsständischer Versorgungswerke) zugutekommen, allein von den rentenversicherungspflichtigen Beschäftigten und ihren Arbeitgebern zu finanzieren wären.
50. Der Sozialbeirat plädiert deshalb nachdrücklich dafür, dass die geplante Ausweitung der Anerkennung von Kindererziehungszeiten durch Bereitstellung der dafür zusätzlich erforderlichen Mittel aus dem Bundeshaushalt finanziert

wird. Dies ist auch deshalb geboten, um die finanzielle Nachhaltigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zu gefährden.

3. Vorschläge zur bedingten Aufstockung niedriger Renten von langjährig Versicherten

51. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD sieht eine Aufstockung niedriger Renten bei langjährig Versicherten vor, wie sie in ähnlicher Form das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bereits in der vergangenen Legislaturperiode vorgelegt hat. Nach den damaligen Vorschlägen des Ministeriums sollten Versicherte, die trotz langjähriger Beitragszahlung in die Rentenversicherung und zusätzlicher Vorsorge in der zweiten und/oder dritten Säule der Alterssicherung im Alter eine Rente von weniger als etwa 850 Euro aufweisen, eine Aufwertung ihrer Rentenansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung erfahren („Zuschussrente“, „Lebensleistungsrente“). Auf den Aufstockungsbetrag sollten andere Einkommen der Betroffenen sowie von deren Partnern bzw. Partnerinnen angerechnet werden. Zur Finanzierung der Aufstockungsleistung war ein Zuschuss des Bundes in Höhe der aufgrund der Rentenaufstockung erwarteten Minderausgaben im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vorgesehen; daneben sollte der sog. Wanderungsausgleich zwischen der allgemeinen Rentenversicherung und der knappschaftlichen Rentenversicherung schrittweise abgebaut werden, um die in der allgemeinen Rentenversicherung dafür bislang verwendeten Mittel zur Finanzierung der Zuschuss- bzw. Lebensleistungsrente zu nutzen. Ob die Rentenversicherung damit in vollem Umfang für die von ihr zu tragenden Mehrleistungen kompensiert worden wäre, bleibt umstritten.

52. Dieser Vorschlag ist seinerzeit auf breite Kritik in der Wissenschaft und bei Parteien, Verbänden und anderen Institutionen gestoßen. Auch der Sozialbeirat hat sich in seinem Gutachten 2012 und besonders eingehend auch im Gutachten 2011 sehr kritisch mit diesen Vorschlägen auseinandergesetzt. Da der im Koalitionsvertrag enthaltene Vorschlag für eine „solidarische Lebensleistungsrente“ den alten Vorschlägen sehr ähnelt, sei hier insbesondere nochmals auf die folgenden Punkte hingewiesen:

- Das Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung nähme Schaden, wenn am Fürsorgeprinzip orientierte Elemente in die Ermittlung der Rentenhöhe einbezogen würden und der Zusammenhang zwischen Beitragsleistung und späterer Rentenhöhe geschwächt würde. Wenn ein Teil des Rentenzahlbetrages einer Einkommensanrechnung unterliegt, dürfte die Rente insgesamt in den Augen der Versicherten in die Nähe einer einkommensabhängigen Leistung rücken. Letztlich würden so die steuerfinanzierte, fürsorglich motivierte Grundsicherung im Alter und die beitragsfinanzierte Rente der Sozialversicherung vermischt, was Auswirkungen auf die Akzeptanz der Rentenversicherung und die mit ihr verbundenen Anreizwirkungen haben dürfte.
- Die Bekämpfung von Altersarmut ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Soweit der Gesetzgeber Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut in die gesetzliche Rentenversicherung integriert, wäre es deshalb in keiner Weise sachgerecht, die damit verbundenen Ausgaben aus den Beitragsmitteln zu finanzieren, die nicht von der Gesellschaft insgesamt, sondern nur von den Beitragszahlern der Rentenversicherung aufgebracht werden; erforderlich ist vielmehr eine umfassende Finanzierung derartiger Leistungen durch zusätzliche Mittel aus dem Bundeshaushalt. Dieses Erfordernis kann auch nicht dadurch ersetzt werden, dass die Rentenversicherung von Ausgaben, die ihr derzeit nicht sachgerecht zugewiesen sind, entlastet wird und diese Mittel dann als „Gegenfinanzierung“ von Maßnahmen der Armutsbekämpfung ausgewiesen werden. Der im Koalitionsvertrag enthaltene – grundsätzlich richtige – Vorschlag, den Wanderungsausgleich abzuschmelzen, ist deshalb keine geeignete Gegenfinanzierung.

V. Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Datengrundlage für Analysen und Bewertungen der Alterssicherung

53. Alle Analysen und Bewertungen des aktuellen Standes und der künftigen Entwicklung von gesetzlicher Rentenversicherung und Alterssicherung insgesamt bedürfen einer soliden und verlässlichen Datengrundlage. Der Sozialbeirat erkennt hier ein erhebliches Defizit, insbesondere im Hinblick darauf, dass die deutsche Alterssicherung sich inzwischen am Leitbild der „Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen“ orientiert und deshalb das Zusammenwirken der drei Säulen auf der Mikro- und Makroebene von zunehmender Bedeutung ist.
54. Der Sozialbeirat sieht in den nachfolgenden Bereichen dringenden Handlungsbedarf zur Aktualisierung der Datenbasis für Analysen und Bewertungen im Bereich der Alterssicherung.
55. Die Ergebnisse des Zensus 2011 haben ergeben, dass die Gesamtzahl der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Menschen um rund 1,5 Millionen oder etwa 1,8 Prozent niedriger ist als aufgrund der regelmäßigen Bevölkerungsfortschreibungen bislang unterstellt. Die Verringerung der im Zensus 2011 festgestellten Bevölkerungszahl im Vergleich zu den Ergebnissen der regelmäßigen Bevölkerungsfortschreibungen verteilt sich jedoch nicht gleichmäßig auf die verschiedenen Altersgruppen. So fällt nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Anzahl der Menschen unter 18 Jahren nach den Ergebnissen des Zensus 2011 nur um 0,8 Prozent geringer aus als die sich aus den Bevölkerungsfortschreibungen ergebenden Werte, während etwa die Zahl der 18- bis 29-Jährigen oder der 30- bis 49-Jährigen um 2,1 Prozent bzw. 2,4 Prozent unter dem sich aus den Bevölkerungsfortschreibungen ergebenden Wert liegt. Bei den 65-Jährigen und Älteren beträgt die Differenz zwischen Zensus und bisherigen Bevölkerungsfortschreibungen 1,9 Prozent. Das bedeutet, dass die sich aufgrund der Zensusergebnisse ergebende Altersstruktur der Bevölkerung nicht unerheblich abweicht von den bislang unterstellten Werten.

Altersgruppenvergleich Zensus 2011 und Bevölkerungsfortschreibung zum 30.04.2011 auf Basis der Volkszählung 1987 ¹

Altersgruppen	Zensus 2011		Bevölkerungsfortschreibung ² zum 30.04.2011		Differenz ³	
	in Tausend	in Prozent	in Tausend	in Prozent	in Tausend	in Prozent
insgesamt	80.219,7	100,0	81.729,2	100,0	-1.509,5	-1,8
unter 18	12.616,5	15,7	12.713,1	15,6	-96,6	-0,8
von 18 bis 29	11.291,7	14,1	11.539,4	14,1	-247,7	-2,1
von 30 bis 49	22.618,7	28,2	23.182,8	28,4	-564,1	-2,4
von 50 bis 64	16.654,3	20,8	16.929,6	20,7	-275,3	-1,6
65 und Älter	17.038,5	21,2	17.364,3	21,2	-325,8	-1,9

¹ Vorläufige Ergebnisse. In der Bevölkerungsfortschreibung steht für die Zuordnung zu einer Altersklasse nur die Angabe zum Geburtsjahr zur Verfügung. Um die Ergebnisse des Zensus 2011 nach Altersgruppen mit den Ergebnissen der Bevölkerungsfortschreibung vergleichen zu können, wurden in dieser Tabelle auch die Zensusdatensätze aufgrund der Angaben zum Geburtsjahr den entsprechenden Altersgruppen zugeordnet. In allen anderen Tabellen mit Zensusergebnissen nach Altersgruppen wurde das Geburtsdatum verwendet.

² Bevölkerungsfortschreibung zum 30.04.2011 auf der Grundlage der Volkszählung 1987. In den neuen Bundesländern einschl. Berlin-Ost war das zentrale Einwohnermelderegister der DDR, Stand Oktober 1990, die Grundlage der Fortschreibung

³ Zensus 2011 - Bevölkerungsfortschreibung; die Prozentangabe bezieht sich auf die Bevölkerungsfortschreibung

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zensus 2011, Ausgewählte Ergebnisse, Wiesbaden 2013, S. 13 (Tab. 3.1)

56. Für die Analyse und Bewertung der weiteren Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, aber auch der betrieblichen Altersversorgung und der Privatvorsorge ist die Altersstruktur der Bevölkerung und ihre Entwicklung von entscheidender Bedeutung. Aus Sicht des Sozialbeirats ist es deshalb dringend erforderlich, dass das Statistische Bundesamt möglichst bald eine neue Bevölkerungsvorausberechnung auf Basis der Zahlen des Zensus 2011 vorlegt, um die Analysen zur künftigen Entwicklung der Alterssicherung wieder auf eine besser fundierte Basis zu stellen.

57. In einer am Leitbild der „Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen“ orientierten Alterssicherung ist eine verlässliche Analyse und Bewertung der individuellen Absicherung der Menschen im Alter und bei Erwerbsminderung nur möglich, wenn entsprechende statistische Daten aus allen drei Säulen der Alterssicherung vorhanden sind. Dies betrifft sowohl die laufenden Renten als auch die entsprechenden Anwartschaften der Versicherten. Während entsprechende Daten für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung seit Jahrzehnten aufgrund des ausgebauten statistischen Berichtswesens der Rentenversicherungsträger verfügbar sind, liegen für den Bereich der zweiten und dritten Säule gegenwärtig im Wesentlichen nur Ergebnisse aus der Umfrageforschung vor (z. B. die für die Alterssicherungsberichte der Bundesregierung regelmäßig erhobene Studie „Alterssicherung in Deutschland“ - ASID).

58. Der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingerichtete Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) hat bereits im Jahr 2011 ein „Informations- und Steuerungsdefizit im Bereich der ergänzenden Altersvorsorge und Versorgung“ festgestellt. Seither hat sich die Datenlage über Ansprüche und Anwartschaften im Bereich der zweiten und dritten Säule zwar insoweit verbessert, als mit den BMAS-Forschungsberichten Nr. 429 und 430 zur Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersvorsorge in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst (BAV 2011) bzw. zur Verbreitung der Altersvorsorge 2011 zwei umfangreiche Umfragestudien von TNS Infratest erstellt wurden. Dennoch erscheint es aus Sicht des Sozialbeirates notwendig, eine möglichst regelmäßig aktualisierte Datengrundlage für die in diesen Bereichen erworbenen Anwartschaften der Versicherten sowie die laufenden Rentenleistungen zu erstellen.
59. Statistisch besonders unzureichend erfasst ist die ungeförderte private Altersvorsorge. Dies gilt vor allem dann, wenn Alterssicherung nicht in idealtypischer Weise dadurch erfolgt, dass nach Erreichen des Rentenalters eine Rentenleistung bis zum Lebensende erbracht wird. Auch der Alterssicherungsbericht der Bundesregierung bzw. die ASID-Studien können deshalb nur bedingt fundierte statistische Aussagen zu den für die private Alterssicherung genutzten Vermögenswerten liefern. Aufgrund der besseren Statistikklage erfolgt daher bei der privaten Vorsorge häufig eine Fokussierung auf die Riester-Rente.
60. Auch bei der geförderten zusätzlichen Altersvorsorge („Riester-Rente“, „Rüruprente“) bestehen Defizite hinsichtlich der Datenlage. Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geführte Statistik zur Anzahl der abgeschlossenen „Riester-Verträge“ mag in den ersten Jahren nach Einführung der „Riester-Rente“ ausreichend gewesen sein, um die Akzeptanz der staatlich geförderten Altersvorsorge in der Bevölkerung abschätzen zu können. Inzwischen stellen sich aber viele weitere Fragen, die auf dieser Basis nicht mehr befriedigend beantwortet werden können. Hierzu zählen u. a. die Fragen, wie viele Riester-Verträge jedes Jahr gekündigt oder – unter Wahrung der Fördervoraussetzungen – auf einen anderen Anbieter übertragen werden. Weitgehend unbekannt ist auch, wie viele Riester-Verträge ruhend gestellt werden, d. h. in

die von den Versicherten aktuell keine Altersvorsorgebeiträge mehr eingezahlt werden. Unklar ist auch, welche Gründe und welche Auswirkungen es hat, dass ein großer Teil der Riester-Sparer die Förderung nicht vollständig ausschöpft. Von zunehmender Bedeutung ist auch, dass inzwischen vermehrt Riester-Verträge von der Spar- in die Auszahlungsphase übergehen. Dies hat zu einer vorübergehenden Verzerrung der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales ausgewiesenen Werte zur Entwicklung der Riester-Verträge geführt, die nach Angaben des Ministeriums jedoch inzwischen korrigiert wurde. Vor allem aber gibt es bislang keine valide Statistik in Bezug auf die in der Auszahlungsphase befindlichen Riester-Renten, die deren Anzahl und vor allem auch die Höhe der zur Auszahlung gekommenen Riester-Renten ausweist.

61. Neben den Defiziten über den aktuellen Stand von Ansprüchen und Anwartschaften in den einzelnen Säulen besteht aus Sicht des Sozialbeirats auch die Notwendigkeit, eine aktualisierte Datenbasis bezüglich des Zusammenwirkens der drei Säulen auf Ebene der einzelnen Versicherten bzw. im Haushaltszusammenhang zu erstellen. Vorbild können dabei die Studien „Altersvorsorge in Deutschland“ (AVID) aus den Jahren 1996 und 2005 sein, in denen für die jeweils 40- bis 60-Jährigen die Anwartschaften aus allen drei Säulen der Alterssicherung auf individueller und Haushaltsebene ausgewiesen sind. Dabei wurden jeweils – mit Zustimmung der Betroffenen – Informationen aus den Rentenkonten der gesetzlichen Rentenversicherung verknüpft mit Befragungsdaten zu den Ansprüchen der jeweiligen Versicherten in der zweiten und dritten Säule.

62. In der AVID 2005, die auf Daten aus den Jahren 2002 und 2004 beruht, wurden die Versicherten dabei erstmals auch nach dem Vorhandensein von Riester-Verträgen befragt. Da die Riester-Förderung erst seit dem Jahr 2002 besteht, ergaben sich dabei naturgemäß aber noch keine belastbaren Ergebnisse. Dies dürfte heute, mehr als zehn Jahre nach Einführung der Riester-Rente, anders sein. Im Hinblick auf eine Evaluierung der Förderung des Ausbaus der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge erscheint es angeraten, eine aktuelle Datengrundlage zu erstellen, in der die Anwartschaften aus allen drei Säulen

len der Alterssicherung auf individueller und Haushaltsebene zusammengeführt werden.

63. Defizite sieht der Sozialbeirat schließlich auch im Hinblick auf die langfristigen Vorausberechnungen des Entwicklungskorridors von Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung und – damit zusammenhängend – im Hinblick auf die Entwicklung von Beitragssatz und Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung. Derzeit beschränken sich die entsprechenden Vorausberechnungen etwa im Rahmen der Finanzfolgenabschätzung bei Reformvorhaben im Bereich der Rentenversicherung in der Regel auf einen Zeithorizont bis 2030. Für Fragen der Alterssicherung erscheint dies unangemessen kurz. Das seinerzeit von der Selbstverwaltung der Gesetzlichen Rentenversicherung beim Schweizer Forschungsinstitut PROGNOSE in Auftrag gegebene Gutachten, das die wesentlichen Datengrundlagen u. a. für die Rentenreform 1992 lieferte, wurde im Jahr 1987 mit einem Zeithorizont bis zum Jahr 2030 erstellt. Es lieferte insofern eine Vorausberechnung für einen Zeitraum von mehr als vier Jahrzehnten, war damit aber auch entsprechend anfällig dafür, dass der verwendete Annahmenkranz aufgrund politischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher oder arbeitsmarktbezogener Veränderungen und Umwälzungen zunehmend weniger realistisch wurde. Von heute aus gerechnet müssten – um einen vergleichbaren Zeithorizont zu umfassen zu realisieren – die entsprechenden Vorausberechnungen etwa bis zum Jahr 2060 reichen, allerdings hätte dies die beschriebenen Risiken hinsichtlich der möglichen Veränderung der Rahmenbedingungen.

64. Der Sozialbeirat sieht aber Handlungsbedarf, eine über den bisherigen Berechnungshorizont hinausgehende Datengrundlage für die Abschätzung der Folgen längerfristiger Reformmaßnahmen zu schaffen. Dies gilt besonders, da einzelne nationale Forschungseinrichtungen im Bereich Alterssicherung bereits weit über das Jahr 2030 hinaus Vorausberechnungen anstellen und internationale Organisationen wie z. B. die OECD oftmals das Jahr 2060 als Endjahr ihrer Projektionen wählen. Aufgrund der dargestellten Defizite ist es bislang nicht hinreichend möglich, die Validität solcher Berechnungen zu beurteilen. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass – trotz aller mit solchen Vo-

rausberechnungen verbundenen Unsicherheiten – bald auch wieder längerfristige Modellrechnungen mit unterschiedlichen Szenarien zur Verfügung stehen, ähnlich wie bei dem oben erwähnten Prognos-Gutachten. Schlussendlich ist es auch deshalb angemessen, bis über das Jahr 2030 hinaus Vorausberechnungen zur Entwicklung der Renten und Rentenfinanzen anzustellen, da die Rentenversicherung verpflichtet ist, grundsätzlich jedem Versicherten einmal jährlich über die Renteninformation Auskunft über die zu erwartende Rentenhöhe zu geben, und zwar auch dann, wenn der voraussichtliche Rentenbeginn erst deutlich später als 2030 liegt.

65. Auch für den Einzelnen ist es derzeit nur begrenzt oder mit erheblichem Aufwand möglich, die eigene Absicherung im Alter und bei Erwerbsminderung verlässlich zu analysieren und abzuschätzen. Verlässliche und aktuelle Informationen über Ansprüche und Anwartschaften in allen drei Säulen der Alterssicherung sind eine wesentliche Voraussetzung und Grundlage für eigenverantwortliche Planung, nicht nur des Alterseinkommens im Ruhestand, sondern auch für die Übergänge dorthin. Sie können zudem einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Akzeptanz des Leitbildes der „Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen“ leisten.

66. Zwar bietet die gesetzliche Rentenversicherung ihren Versicherten mit der in der Regel jährlich zugesandten „Renteninformation“ bereits eine verständliche Datengrundlage über erworbene Anwartschaften und voraussichtliche Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Auch die Versorgungsträger bei den externen Durchführungswegen der betrieblichen Altersversorgung, wie Pensionskassen, Direktversicherungen und Pensionsfonds, informieren ihre Versicherten über erworbene Anwartschaften und zu erwartende Leistungen. Gleiches gilt für die Anbieter von Riester-Verträgen und vielen anderen Formen der privaten Altersvorsorge. Die Informationen der verschiedenen Träger sind jedoch nur begrenzt vergleichbar, da sie auf unterschiedlichen Annahmen und Berechnungsmethoden beruhen und in unterschiedlicher Weise verbindlich sind.

67. Der Sozialbeirat hält – in Anlehnung an eine entsprechende Empfehlung des Weißbuches Rente der Europäischen Kommission – eine Prüfung der Verbes-

serung der Informationsgrundlagen für die Abschätzung der individuell aus den verschiedenen Systemen der Alterssicherung zu erwartenden Rentenleistungen im Alter und im Invaliditätsfall für wünschenswert. Notwendig erscheint dazu zunächst ein Konsens darüber, welche Parameter für die Berechnung der dabei auszuweisenden Werte in den verschiedenen Säulen und Produkttypen maßgeblich sind und welche Annahmen über die künftige Entwicklung dieser Parameter den Berechnungen zu Grunde gelegt werden sollen. Wichtig ist dabei vor allem auch, dass die Annahmen über die Entwicklung der – für die einzelnen Säulen und Produkte unterschiedlichen – maßgeblichen Parameter konsistent aufeinander abgestimmt sind. Der Sozialbeirat empfiehlt, Erfahrungen aus dem Ausland (z. B. mit dem dänischen Internet-Service PensionsInfo) zu berücksichtigen. Außerdem sollte bei allen geplanten Maßnahmen geprüft werden, ob sie tatsächlich geeignet sind, ein verbessertes Altersvorsorgeverhalten zu bewirken, und ob der dafür erforderliche administrative Aufwand hierfür angemessen ist.

Berlin, 29. November 2013

Die stellvertretenden Vorsitzenden

Frau Annelie Buntenbach

Herr Alexander Gunkel