



Auszug aus dem Jahresgutachten 2007/08

**Nachhaltigkeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung deutlich erhöht**  
( Ziffern 252 bis 287 )

schalprämien Sinn. Was unter den derzeitigen politischen Mehrheitsverhältnissen an finanzierungsseitigen Reformmaßnahmen im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung verbleibt, sind daher allenfalls pragmatische Lösungen. Die Arbeitslosenversicherung, die vom jüngsten Aufschwung einnahmeseitig und ausgabenseitig profitierte und bei der sich zudem die positiven Wirkungen der Arbeitsmarktreformenten besonders ausgeprägt niederschlagen, ist verglichen mit den anderen Versicherungszweigen finanziell in der besten Verfassung. Allerdings weckte dies Begehrlichkeiten, die verfügbaren Mittel zur Finanzierung neuer Maßnahmen und mittelbar zur Entlastung des Bundeshaushalts einzusetzen.

## I. Gesetzliche Rentenversicherung: Nachhaltigkeit deutlich erhöht

**252.** Mit der „Rente mit 67“ hat die Politik die letzte wichtige Maßnahme verabschiedet, um die Gesetzliche Rentenversicherung auf absehbare Zeit gegen die aus der Bevölkerungsalterung erwachsenden ausgabenseitigen Probleme abzusichern. Zugleich wird durch die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters langfristig das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial angehoben, womit sich die Wachstumsperspektiven der deutschen Wirtschaft verbessern. Dieser Anhebung der Altersgrenzen war eine Transformation dieses Systems der Alterssicherung vorausgegangen. Die ursprünglich als **Defined-Benefit-System**, das heißt als ein System mit einem vorgegebenen Niveauziel, eingeführte Rentenversicherung wurde in Richtung eines **Defined-Contribution-Systems**, einem System mit vorgegebenen Beitragssatzzielen umgestaltet. Auch wenn ein solcher Systemwechsel gemeinhin mit Rentensenkungen assoziiert wird, wirkte der für diese Umstellung maßgebliche Nachhaltigkeitsfaktor in diesem Jahr rentenerhöhend und trug zusammen mit der konjunkturellen Belebung des Jahres 2006 dazu bei, dass die gesetzlichen Renten nach mehreren Nullrunden um 0,54 vH angehoben werden konnten. Das gleichwohl sinkende Rentenniveau in der Gesetzlichen Rentenversicherung kann durch eine wachsende Bedeutung der Privatvorsorge und der Betrieblichen Altersversorgung aufgefangen werden. Zur Förderung dieses Versorgungswegs wurde die ursprünglich als Anschubfinanzierung gedachte Befristung der Sozialabgabenfreiheit der hierfür verwandten Lohnbestandteile aufgehoben.

In zunehmendem Maße treten an die Stelle von durchgängigen Biografien im Rahmen einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung Erwerbsbiografien mit einem Wechsel zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung. Aus diesen unsteten Erwerbsbiografien erwachsen gerade für Geringverdiener Anreize, sich einer Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu entziehen. Als Antwort auf dieses Problem bietet sich eine Versicherungspflicht für alle Selbstständigen an, die bisher in keinem anderen der obligatorischen Alterssicherungssysteme abgesichert sind. Eine solche Absicherung ist geboten, um einem *Moral-Hazard*-Verhalten und einer Flucht insbesondere von Geringverdienern aus der Sozialversicherung entgegen zu wirken.

### 1. Einnahme- und Ausgabenentwicklungen: Durchwirken der Erholung des Arbeitsmarkts

#### **Einnahmen: Erhöhung des Beitragssatzes und gute konjunkturelle Rahmenbedingungen**

**253.** Im Jahr 2007 hat sich im Zuge der guten Konjunktorentwicklung und des damit verbundenen Anstiegs sowohl der Beschäftigung als auch der beitragspflichtigen Einkommen die finanzielle Lage der Allgemeinen Rentenversicherung insbesondere auf der Einnahmeseite verbessert. Positiv

auf die Einnahmeseite wirkte auch die Erhöhung des Beitragssatzes; wohingegen die zur Mitte des Jahres 2007 nach mehreren Nullrunden erstmals wieder erfolgte Rentenerhöhung von 0,54 vH die Ausgaben nur moderat ansteigen ließ. Der Überschuss für das Jahr 2007 wird etwa 0,3 Mrd Euro betragen, und dementsprechend wird sich die Nachhaltigkeitsrücklage bis zum Jahresende auf 0,7 Monatsausgaben erhöhen. Auf der Basis der mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Einschätzung der Bundesregierung wird sie bis zum Jahr 2011 bei unverändertem Beitragssatz auf 2,1 Monatsausgaben ansteigen. Entsprechend der gesetzlichen Vorgaben muss in diesem Fall eine Reduzierung des Beitragssatzes von derzeit 19,9 vH um etwa 0,8 Beitragssatzpunkte auf dann 19,1 vH vorgenommen werden.

Die Gesamteinnahmen der Allgemeinen Rentenversicherung werden im Jahr 2007 rund 230,9 Mrd Euro betragen, davon entfallen etwa 152,9 Mrd Euro auf die Pflichtbeiträge aus Arbeitseinkommen. Rein rechnerisch sind diese gegenüber den Pflichtbeiträgen des Jahres 2006 zwar um 6,4 vH zurückgegangen; allerdings war das Ergebnis des Jahres 2006 aufgrund des Sonderbeitrageffekts durch das Vorziehen des Fälligkeitstermins der Beitragszahlungen um etwa einen Monatsbeitrag, das heißt rund 10,5 Mrd Euro höher als in einem normalen Rechnungsjahr (JG 2006 Ziffer 319). Um trotzdem zu einer aussagekräftigen Beurteilung der Entwicklung der Pflichtbeiträge und damit der beitragspflichtigen Jahresentgelte zu gelangen, hilft ein Vergleich mit dem Jahr 2005. So kommt der Schätzerkreis, bestehend aus Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des Bundesversicherungsamts und der Deutschen Rentenversicherung Bund, zu dem Ergebnis, dass sich unter Herausrechnung der ab 1. Januar 2006 geltenden Fälligkeitsregel und des erhöhten Beitragssatzes für die ersten fünf Monate des Jahres 2007 ein Zuwachs von rund 4,6 vH zum Vergleichszeitraum des Jahres 2005 ergeben hätte. Zieht man hiervon für das dazwischen liegende Jahr 2006 noch den Anstieg der versicherungspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter von etwa 1,1 vH ab, verbliebe für die ersten fünf Monate des Jahres 2007 ein kräftiger Zuwachs von rund 3,5 vH. Für das Gesamtjahr 2007 kommen die Modellrechnungen zu einem Anstieg der Pflichtbeiträge von 3,4 vH gegenüber dem Jahr 2006.

Ein weiterer Sondereffekt auf der Einnahmeseite ist bei den Beiträgen für **geringfügig Beschäftigte (400-Euro-Jobs)**, die in den Pflichtbeiträgen enthalten sind, zu beachten. Für diese wurde bereits Mitte des Jahres 2006 die Pauschale für die Rentenversicherungsbeiträge auf das geringfügige Entgelt von 12 vH auf 15 vH angehoben. Diese Anhebung erhöht aber letztendlich nicht die Gesamteinnahmen der Allgemeinen Rentenversicherung, da die Mehreinnahmen in Form eines reduzierten allgemeinen Bundeszuschusses an den Bund zurückgegeben werden. Die Höhe dieser Beitragseinnahmen wird für das Jahr 2007 auf insgesamt rund 2,9 Mrd Euro geschätzt; davon fließen aber 340 Mio Euro (170 Mio Euro im Jahr 2006) dem Bundeshaushalt über den **gekürzten Bundeszuschuss** zu (JG 2006 Ziffer 320).

Insgesamt beträgt der allgemeine Bundeszuschuss im Jahr 2007 rund 38 Mrd Euro. Der zusätzliche Bundeszuschuss, der gemäß dem Gesetz zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses zur Allgemeinen Rentenversicherung seit April 1998 zur Beitragsstabilisierung gezahlt wird und dem Volumen nach dem Aufkommen eines Umsatzsteuerpunkts entsprechen soll, wurde für das Jahr 2007 auf 8,7 Mrd Euro angesetzt. Zudem fließen der Rentenversicherung über einen zusätzlichen Bundeszuschuss weitere Mittel aus der Ökosteuer in Form eines sogenannten „Erhö-

hungsbetrags“ in Höhe von rund 9,2 Mrd Euro zu. Diese Zuschüsse summieren sich somit im Jahr 2007 auf insgesamt 56,0 Mrd Euro gegenüber 54,9 Mrd Euro im Jahr 2006. Darüber hinaus erhält die Allgemeine Rentenversicherung noch weitere Bundesmittel. Denn der Bund zahlt seit dem 1. Juni 1999 der Rentenversicherung Beiträge für Kindererziehungszeiten, die sich im Jahr 2007 auf etwa 11,5 Mrd Euro belaufen. Diese Zahlungen werden allerdings als Beitragszahlungen und nicht als Bundeszuschuss verbucht.

Mindereinnahmen von rund 3,7 Mrd Euro werden für das Jahr 2007 bei den **Beiträgen der Bundesagentur für Arbeit** für anspruchsberechtigte Arbeitslose erwartet. Diese resultieren einerseits aus der gesunkenen jahresdurchschnittlichen Zahl der Arbeitslosen und andererseits aus der Reduzierung der Beitragsbemessungsgrundlage für Empfänger von Arbeitslosengeld II von 400 Euro auf 205 Euro, was eine Herabsetzung der monatlichen Pauschale von 78 Euro auf rund 41 Euro bedeutet. Die Einnahmen aus den Beitragszahlungen der Bundesagentur für Arbeit betragen insgesamt 6,0 Mrd Euro.

### **Ausgaben: Trotz Rentenerhöhung nur leichter Anstieg**

**254.** Die **Gesamtausgaben** der Allgemeinen Rentenversicherung beliefen sich im Jahr 2007 auf 230,6 Mrd Euro, dies entspricht einem Anstieg von 1,0 vH gegenüber dem Jahr 2006. Auf die Ausgaben für Renten entfallen 200,8 Mrd Euro oder 87 vH der Gesamtausgaben. Die Rentenausgaben im Jahr 2007 haben sich damit im Vergleich zum Jahr 2006 kaum verändert (+ 0,7 vH), auch unter der Berücksichtigung der Rentenerhöhung zum 1. Juli 2007 um 0,54 vH.

Neben den Rentenzahlungen sind die Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentner ein relevanter Ausgabeposten. Seit Juli 2005 trägt der Rentenversicherungsträger entsprechend den Änderungen bei den versicherten Arbeitnehmern (JG 2005 Ziffer 503) allerdings weniger als die Hälfte des Krankenversicherungsbeitrags. Für das Jahr 2007 gehen die Berechnungen des Schätzerkreises von einem Beitragssatz von 6,95 vH West (6,7 vH Ost) im Jahresdurchschnitt über alle Krankenkassen hinweg aus. Dementsprechend werden sich die von der Rentenversicherung zu zahlenden Gesamtbeiträge bis zum Ende des Jahres 2007 auf Ausgaben in Höhe von rund 13,6 Mrd Euro summieren, nach 13,1 Mrd Euro im Jahr 2006.

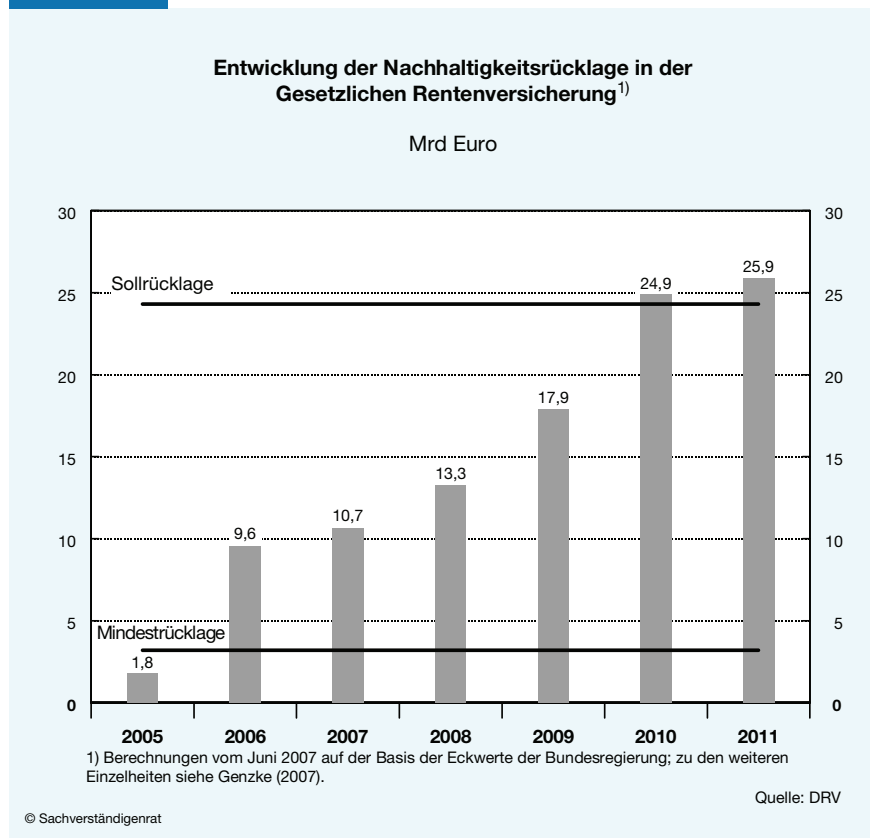
### **Entwicklung der Nachhaltigkeitsrücklage**

**255.** Der für das Jahr 2007 erwartete Überschuss von etwa 0,3 Mrd Euro wird der Nachhaltigkeitsrücklage zugeführt. Zusammen mit dem Anstieg um 7,8 Mrd Euro im Jahr 2006, der auf den Sonderbeitragseffekt des vorgezogenen Fälligkeitstermins zurückzuführen war, erreichte diese Rücklage damit zum Ende des Jahres 2007 etwa 10,7 Mrd Euro; dies entspricht 0,67 Monatsausgaben. Die seit dem Jahr 2004 gesetzlich vorgeschriebene Mindesthöhe von 20 vH einer Monatsausgabe wird damit deutlich überschritten. Allerdings wird noch kein Wert erreicht, der in die Richtung einer als „nachhaltig“ zu bezeichnenden Rücklage von 150 vH der Monatsausgaben weist.

Die Vorausberechnungen für die Jahre 2008 bis 2011 auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Bundesregierung und eines Beitragssatzes von 19,9 vH zeigen jedoch eindeutig in diese Richtung (Schaubild 54, Seite 174). Nach diesen Berechnungen würde die Nachhaltigkeitsrückla-

ge im Jahr 2011 den vorgegebenen Zielkorridor zwischen 0,2 und 1,5 Monatsausgaben nach oben verlassen und einen Wert von 2,1 Monatsausgaben erreichen. Dies würde dann entsprechend den gesetzlichen Regelungen eine Verminderung des Beitragssatzes von 19,9 vH auf 19,1 vH im Jahr 2011 nach sich ziehen. Die Nachhaltigkeitsrücklage würde nach dieser Beitragssatzsenkung 1,6 Monatsausgaben (25,9 Mrd Euro) betragen und immer noch über der Sollrücklage von 1,5 Monatsausgaben liegen.

Schaubild 54



## 2. Vom Defined-Benefit-System zum Defined-Contribution-System

**256.** Ein Rentensystem – unabhängig davon, ob umlagefinanziert oder kapitalgedeckt – kann als ein Defined-Contribution-System (DC-System) oder als Defined-Benefit-System (DB-System) angelegt sein. Bei DC-Systemen gibt es kein als Ziel vorgegebenes Versorgungsniveau. Das Rentenniveau orientiert sich an den geleisteten Beiträgen (einnahmeorientiertes Ausgabensystem), und es gibt allenfalls eine Mindestleistung, ein Mindestsicherungsniveau. Bei DB-Systemen bestimmt dagegen das vorgegebene Rentenniveau die zur Finanzierung notwendigen Beiträge und gegebenenfalls steuerfinanzierten Zuschüsse (ausgabenorientiertes Einnahmesystem).

Die Gesetzliche Rentenversicherung war als ein DB-System angelegt, und bis etwa zum Jahr 2000 stand die Rentenpolitik unter dem Paradigma einer ausgabenorientierten Einnahmepolitik. Über die Rentenanpassungsformel sollte ein weitgehend konstantes Netto-Rentenniveau von etwa 70 vH gewährleistet werden. Der im Jahr 1998 beschlossene, aber nie in Kraft getretene „Demografische Faktor“ (Rürup, 1999), mit dem eine Dämpfung des Beitragssatzanstiegs auf maximal 24 vH bis zum Jahr 2030 erreicht werden sollte, und insbesondere die Rentenreformen der Jahre 2001

und 2004 mit ihren Modifikationen der Rentenanpassungsformel können als gleitende Transformation der Gesetzlichen Rentenversicherung in Richtung eines DC-Systems interpretiert werden.

**257.** In der Reform des Jahres 2001 wurden statt der Gewährleistung eines stabilen Rentenniveaus erstmals Beitragssatzobergrenzen (maximal 20 vH bis zum Jahr 2020 und maximal 22 vH bis zum Jahr 2030) als Ziele der Rentenpolitik gesetzlich verankert.

Mit der in die Rentenanpassungsformel eingefügten „Riester-Treppe“ – dem in jährlichen Schritten von 0,5 vH ansteigenden Altersvorsorgeanteil – sollte die Erhöhung des Beitragssatzes bis zum Jahr 2030 auf maximal 22 vH begrenzt werden. Denn von den Bruttoarbeitsentgelten werden seit dem Jahr 2002 neben den Beiträgen zur Gesetzlichen Rentenversicherung in Jahresschritten von jeweils 0,5 vH anwachsende fiktive Beiträge zu der im Jahr 2002 eingeführten staatlich geförderten privaten Vorsorge (Riester-Rente) abgezogen. Bei dieser „Riester-Treppe“ handelt es sich um rein diskretionäre Abschläge. Sie berücksichtigen weder Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur noch in der Erwerbstätigkeit. Mit ihr soll die Verringerung des verfügbaren Einkommens aufgrund unterstellter Beiträge zur Riester-Rente anpassungsdämpfend wirken. Sie ist insofern noch Ausdruck „alten Denkens“ in konstanten Netto-Rentenniveaus, das von einer Parallelentwicklung von Netto-Renten und Netto-Arbeitsentgelten ausgeht.

Da die ökonomischen und demografischen Annahmen der Riester-Reform aus dem Jahr 2001 sich recht bald als zu optimistisch erwiesen und die langfristigen Beitragsziele deutlich verfehlt worden wären, wurde durch das im Jahr 2004 verabschiedete Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz ab dem Jahr 2005 zusätzlich der **Nachhaltigkeitsfaktor** in die Rentenanpassungsformel (Kasten 9) eingefügt, um die genannten Beitragsziele zu erreichen.

#### Kasten 9

### Rentenanpassungsformel

Die Entwicklung der Rentenzahlbeträge im Zeitverlauf wird durch die Rentenanpassungsformel bestimmt.

$$AR_t = AR_{t-1} \cdot \underbrace{\frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}^*}}_{\text{Lohnkomponente}} \cdot \underbrace{\frac{100 \text{ vH} - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 \text{ vH} - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}}_{\text{Beitragskomponente}} \cdot \underbrace{\left[ \left( 1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \alpha + 1 \right]}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}} \text{ mit}$$

*AR*: Aktueller Rentenwert;

*BE<sub>t-1</sub>*: Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR);

*BE<sup>\*</sup><sub>t-2</sub>*: Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ohne Beamte, einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld (die Definition von *BE<sup>\*</sup><sub>t-2</sub>* weicht damit von der von *BE<sub>t-1</sub>* ab);

*AVA*: Altersvorsorgeanteil in vH. Dieser betrug 0,5 vH in den Jahren 2002 und 2003 und steigt in Schritten von 0,5 Prozentpunkten auf 4,0 vH im Jahr 2010 („Riester-Treppe“);

*RVB*: Beitragssatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung;  
*RQ*: Rentnerquotient = Äquivalenzrentner/Äquivalenzbeitragszahler (JG 2003 Ziffer 346);  
 $\alpha$ : Gewichtungparameter für den Nachhaltigkeitsfaktor: Dieser beträgt 0,25.

Es ist zu beachten, dass sich die Anpassungsvorschrift nicht auf die Veränderungsrate der durchschnittlichen Bruttoentgelte (*BE*) zum Vorjahr bezieht, sondern eine Korrektur für das Durchschnittsentgelt des Vorvorjahres vorschreibt. Damit soll erreicht werden, dass sich die Anpassung stärker an den versicherungspflichtigen Entgelten (*VPE*), der eigentlichen Finanzierungsbasis der Rentenversicherung, orientiert. Dazu werden die VGR-Bruttoentgelte des Vorvorjahres mit dem Quotienten aus der Veränderungsrate der VGR-Bruttoentgelte und der Veränderungsrate der versicherungspflichtigen Entgelte – jeweils im Jahr  $t-2$  – multipliziert. Sind die VGR-Entgelte schneller gestiegen als die versicherungspflichtigen Entgelte, so ist dieser Quotient größer als 1 und  $BE^*$  mithin größer als *BE*. In diesem Fall fällt die Rentenanpassung geringer aus als bei alleiniger Berücksichtigung der VGR-Entgelte. Formal lässt sich dieser Zusammenhang wie folgt darstellen:

$$BE^*_{t-2} = BE_{t-2} \cdot \frac{\frac{BE_{t-2}}{BE_{t-3}}}{\frac{VPE_{t-2}}{VPE_{t-3}}}$$

**258.** Vor dem Hintergrund der Verschiebung der Koordinaten des gesetzlichen Rentensystems in Richtung eines DC-Systems kommt in der Rentenanpassungsformel der Größe  $\alpha$ , die den Einfluss des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Rentenanpassung gewichtet, eine zentrale Bedeutung zu (Börsch-Supan, 2007). Bei einem  $\alpha$  von 0 würde das Rentenniveau wie bei einem DB-System vom Prinzip her nicht von der Veränderung der Erwerbstätigkeit oder der demografischen Entwicklung beeinflusst, während bei einem  $\alpha$  von 1 Veränderungen der Erwerbstätigkeit und Demografie wie in einem DC-System faktisch keinen Einfluss auf den Beitragssatz hätten. Die Tatsache, dass der Nachhaltigkeitsfaktor mit einem Gewicht von 0,25 versehen wurde, dokumentiert einen **intergenerativen Verteilungskompromiss**. Nach aktuellen Berechnungen werden unter Berücksichtigung der im Frühjahr beschlossenen, ebenfalls den Beitragssatzanstieg dämpfenden Maßnahmen (modifizierte Schutzklausel und Anhebung der Regelaltersgrenze) der Beitragssatz im Jahr 2030 bei 21,9 vH und das Sicherungsniveau vor Steuern bei 43,8 vH liegen. Bei  $\alpha = 1$  würde bei einem Beitragssatz von 19,1 vH im Jahr 2030 das Sicherungsniveau vor Steuern auf 37,5 vH, und damit deutlich unter das gesetzlich vorgeschriebene Mindestsicherungsniveau von 43,0 vH sinken. Ein  $\alpha$  von 0 würde mit einem Beitragssatz im Jahr 2030 von 22,9 vH und einem Sicherungsniveau von 46,0 vH korrespondieren.

### 3. Nachhaltigkeitsfaktor erhöht Rentenanpassung

**259.** Zum 1. Juli dieses Jahres wurden – nach Nullrunden in den Jahren 2004, 2005 und 2006 – die Renten (in Westdeutschland und Ostdeutschland) um 0,54 vH erhöht. Diese Erhöhung ging zurück auf die positive Entgeltentwicklung des Vorjahres, aber auch auf eine die Rentenanpassung erhöhende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors. Von vielen wurde diese Rentenerhöhung als zu gering angesehen, während sich andere aufgrund eines Missverständnisses der Wirkungsweise des

Nachhaltigkeitsfaktors und der geltenden Rentenanpassungsformel für eine weitere Nullrunde aussprachen.

Nach Maßgabe der geltenden Formel wird die Rentenanpassung von drei Faktoren bestimmt (Kasten 9): einer Lohnkomponente (modifizierte Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer), einer Beitragskomponente (Veränderungen des Rentenversicherungsbeitrags und des Altersvorsorgeanteils) und dem Nachhaltigkeitsfaktor.

In den alten Bundesländern betrug für das Jahr 2007 die für die Rentenanpassung relevante **Lohnsteigerung** 0,98 vH und damit die Lohnkomponente 1,0098. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung lag in den für die diesjährige Anpassung relevanten Jahren 2005 und 2006 unverändert bei 19,5 vH. Deshalb ergaben sich daraus keine Konsequenzen für die Rentenanpassung. Da aber der Altersvorsorgeanteil von 1,5 vH im Jahr 2005 auf 2,0 vH im Jahr 2006 anstieg, resultiert von dort her über die Beitragskomponente eine Verminderung der Rentenanpassung um 0,63 vH. Der Nachhaltigkeitsfaktor führte für sich genommen zu einer Erhöhung um 0,19 vH (Schaubild 55, Seite 178):

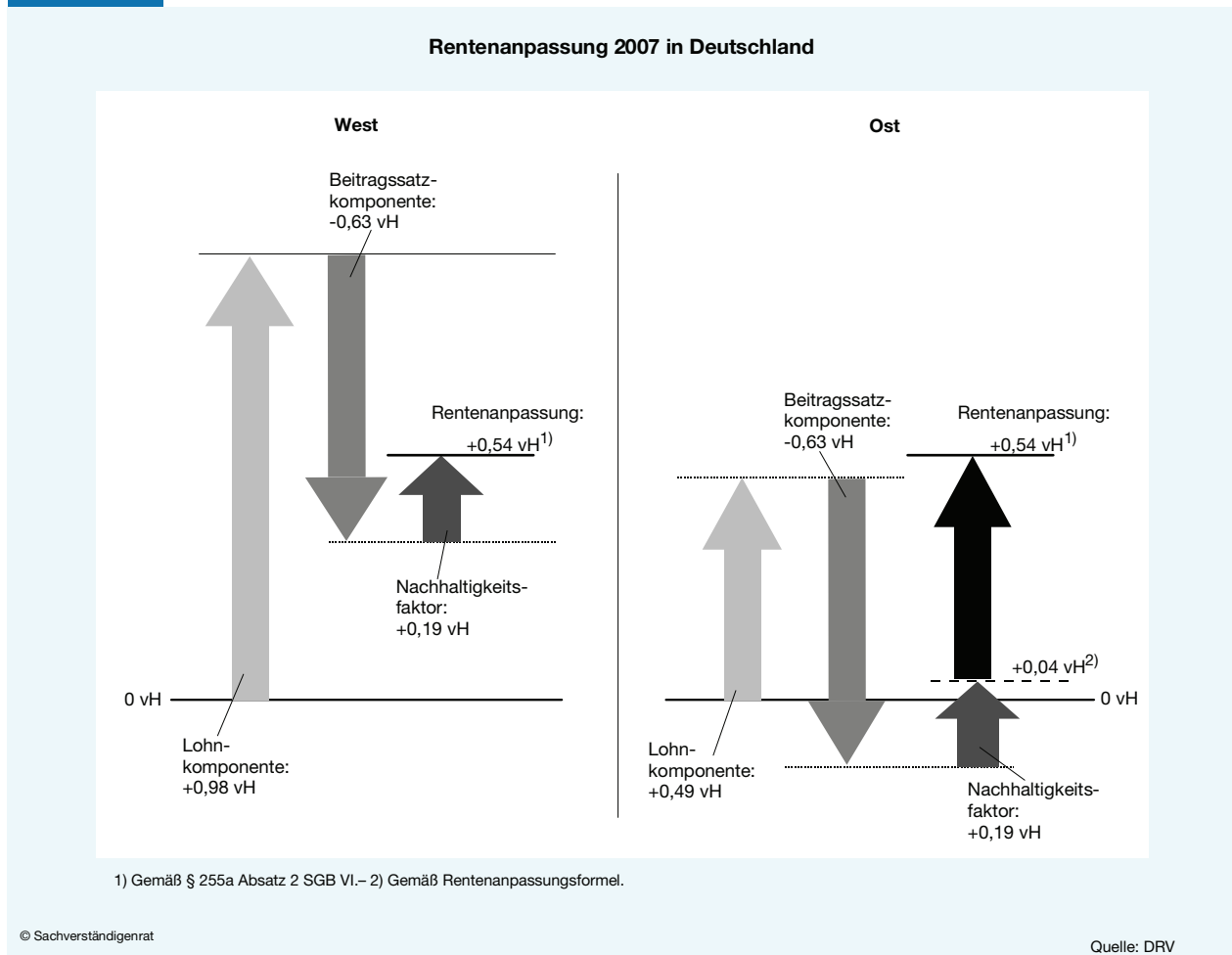
$$AR_{2007}^W = AR_{2006}^W \cdot \frac{BE_{2006}^W}{BE_{2005}^{*W}} \cdot \left( \frac{100 - RVB_{2006} - AVA_{2006}}{100 - RVB_{2005} - AVA_{2005}} \right) \cdot \left[ \left( 1 - \frac{RQ_{2006}}{RQ_{2005}} \right) \cdot 0,25 + 1 \right]$$

$$26,27 = 26,13 \cdot \underbrace{1,0098}_{\text{Lohnkomponente}} \cdot \underbrace{0,9937}_{\text{Beitragskomponente}} \cdot \underbrace{1,0019}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}}$$

In den neuen Bundesländern belief sich die Lohnsteigerung im Jahr 2006 auf 0,49 vH. Damit betrug die Lohnkomponente 1,0049. Nach Maßgabe der Anpassungsformel hätte sich daher in den neuen Ländern eine Rentenerhöhung von nur 0,04 vH ergeben. Gemäß der so genannten Ost-Klausel zur Angleichung des Rentenwerts in den Gebietsständen ist „der aktuelle Rentenwert (Ost) mindestens um den Vomhundertsatz anzupassen, um den der aktuelle Rentenwert angepasst wird“ (§ 255a Abs. 2 SGB VI). Daher wurden die Renten in den neuen Ländern nicht nach Maßgabe der Rentenanpassungsformel um 0,04 vH angehoben, sondern ebenfalls um 0,54 vH. Der aktuelle Rentenwert (Ost) erhöhte sich deshalb von 22,97 Euro auf 23,09 Euro. Damit beläuft sich das Rentenniveau (Ost) weiterhin auf 87,9 vH des Rentenniveaus (West).

**260.** Angesichts der **positiven Entwicklung der Arbeitseinkommen** in diesem Jahr kann für das Jahr 2008 mit einer Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer von 2 vH gerechnet werden. Zudem wird wegen des recht kräftigen Anstiegs des Beitragsaufkommens als Folge der Zunahme der versicherungspflichtigen Entgelte und der positiven Arbeitsmarktentwicklung auch im nächsten Jahr vom Nachhaltigkeitsfaktor ein die Rentenanpassung erhöhender Effekt ausgehen. Da allerdings im Jahr 2007 der Rentenversicherungsbeitrag von 19,5 vH auf 19,9 vH und der Altersvorsorgeanteil von 2,0 vH auf 2,5 vH angehoben wurden, führt die Beitragskomponente im Jahr 2008 zu einer Rentenmindersteigerung von 1,15 vH. Im nächsten Jahr ist daher wahrscheinlich mit einer Rentenerhöhung in der Größenordnung um 1 vH zu rechnen. Die für die Berechnung der Rentenanpassung benötigten Daten, insbesondere zur aktuellen Lohn- und Gehaltsentwicklung, werden allerdings erst im Frühjahr 2008 bekannt sein.

Schaubild 55



**261.** Die Tatsache, dass etwas mehr als ein Drittel der diesjährigen Rentenerhöhung dem erstmaligen Wirksamwerden des im Jahr 2005 in die Rentenanpassungsformel integrierten Nachhaltigkeitsfaktors geschuldet ist, wurde von einer Reihe von Politikern und Teilen der Presse als „absurd“ bezeichnet, da dieser Faktor doch eigentlich den Rentenanstieg dämpfen sollte. Diese Kritik ist verfehlt.

Der Nachhaltigkeitsfaktor stellt auf die Veränderung des **Rentnerquotienten** ab: Steigt das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern, führt dies zu einer Dämpfung der Rentenanpassung. Dennoch handelt es sich hierbei nicht um einen „demografischen Faktor“, das heißt einen Faktor, der auf Veränderungen in den Besetzungszahlen der Rentner- und Beschäftigtenkohorten rekurriert. Da es nämlich von entscheidender Bedeutung für den finanzwirtschaftlichen Status der Gesetzlichen Rentenversicherung und damit für den Beitragssatz ist, ob die Beitragszahler vollzeit- oder teilzeitbeschäftigt sind und welches Entgelt sie jeweils beziehen, oder ob die Rentner nach Maßgabe ihrer Versicherungsbiografie höhere oder niedrigere Renten beziehen, stellt der Nachhaltigkeitsfaktor auf „**Äquivalenzrentner**“ und „**Äquivalenzbeitragszahler**“ ab. Damit sollen auch Veränderungen bei den Entgelten und der Erwerbstätigkeit berücksichtigt werden. Gemäß § 68 Absatz 4 SGB VI werden deshalb die Äquivalenzrentner als Quotient aus den gesamten Rentenausgaben und der Standardrente bestimmt und liefern praktisch die rechnerische Anzahl der ausbezahlten Standardrenten. Die Äquivalenzbeitragszahler werden analog als Quotient aus dem Ge-

samtaufkommen der Rentenversicherungsbeiträge und dem auf das durchschnittliche Arbeitsentgelt entfallenden Beitrag ermittelt und bilden so die rechnerische Anzahl der Durchschnittsbeitragszahler ab. Diese bewusste, da finanzwirtschaftlich entscheidende Berücksichtigung der Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Erwerbseinkommen bringt es konzeptionell mit sich, dass die Wirkung dieses Faktors auf die Rentenanpassung kurzfristig – wie in diesem Jahr und im nächsten Jahr der Fall – durchaus von der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und dem Entgeltwachstum, und weniger von der demografischen Entwicklung bestimmt werden kann und soll. Die positive Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Rentenanpassung diesen und nächsten Jahres war deshalb kein Defekt dieses Faktors, sondern ein Ausfluss dessen ökonomischer Logik.

**262.** Aus auf den Nachhaltigkeitsfaktor zurückgehenden Rentenerhöhungen erwächst kein nachteiliger Effekt für die langfristigen Beitragsziele, da dieser Erhöhung eine sich im Äquivalenzrentnerquotienten niederschlagende günstigere Finanzierungsstruktur gegenübersteht. Der aufgrund der Schutzklausel (§§ 68a Abs. 12 i.V.m. 255e Abs. 5 SGB VI; JG 2006 Ziffer 323) in den Jahren 2005 und 2006 aufgelaufene Ausgleichsbedarf in Höhe von 1,75 vH in Westdeutschland und 1,3 vH in den neuen Ländern wird deshalb aufgrund der diesjährigen Rentenanhebung weder erhöht noch abgebaut. Diese Schutzklausel, die in den Jahren 2005 und 2006 gewirkt hat, verhindert, dass es entsprechend der Rentenanpassungsformel als Folge einer kombinierten Wirkung eines steigenden Rentenversicherungsbeitragssatzes und Altersvorsorgeanteils sowie des Nachhaltigkeitsfaktors zu Rentenkürzungen kommt. Die aus diesem Grunde nicht realisierten Rentendämpfungen sollen ab dem Jahr 2011 im Interesse der Erhaltung der langfristigen Beitragsziele in Form verringerter Anpassungen nach Maßgabe der **modifizierten Schutzklausel** (§ 68a i.V.m. § 255g SGB VI) nachgeholt werden. Der Umstand, dass der Nachhaltigkeitsfaktor in den Jahren 2006 und 2007 rentenerhöhend wirkte, ist deshalb der politischen Entscheidung geschuldet, die modifizierte Schutzklausel erst in der nächsten Legislaturperiode nach dem Auslaufen der Riester-Treppe greifen zu lassen.

#### 4. Rente mit 67: Mehr als nur eine rentenpolitische Maßnahme

##### Wirkungen für die Finanzlage der Gesetzlichen Rentenversicherung

**263.** Im Frühjahr 2007 verabschiedete der Deutsche Bundestag das **RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz**. Neben der „modifizierten Schutzklausel“, die für sich genommen bis zum Jahr 2030 eine Senkung des Beitragssatzes um 0,6 Prozentpunkte bewirkt, schreibt dieses Gesetz ab dem Jahr 2012 für alle seit 1947 Geborenen eine stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze für den Beginn des Bezugs von Altersrenten bis auf 67 Jahre vor. Die Anhebung beginnt mit einer Erhöhung der Regelaltersgrenze des Jahrgangs 1947 um einen Monat und wird bis zum Jahrgang 1958 um jeweils einen Zusatzmonat angehoben. Für den Jahrgang 1958 bedeutet dies eine erhöhte Regelaltersgrenze von 66 Jahren. Ab dem darauffolgenden Jahrgang erfolgt die Anhebung um jeweils zwei Monate, so dass bis zum Jahr 2029, das heißt ab dem Jahrgang 1964, eine Regelaltersgrenze von 67 Jahren erreicht wird.

**264.** Mehr als ein Schönheitsfehler dieser richtigen und mutigen Entscheidung ist die beschlossene Ausnahme für **besonders langjährig Versicherte**: Diese Beitragszahler mit 45 Pflichtbeitragsjahren können nämlich auch weiterhin ohne Abschläge ab dem 65. Lebensjahr in Rente gehen.

Diese Regelung stellt einen – auch verfassungsrechtlich bedenklichen – Verstoß gegen das die Gesetzliche Rentenversicherung konstituierende Prinzip der Teilhabeäquivalenz dar, wonach gleiche Beitragsleistungen zu gleichen Rentenansprüchen führen. Zudem wird dadurch die den Beitragssatz senkende Wirkung dieser Anhebung der Altersgrenze in einem relevanten Maß reduziert. Denn während zwar nur 5 vH der derzeit in die Altersrente gehenden Frauen 45 Pflichtbeitragsjahre vorweisen, sind dies bei den Männern fast 30 vH. Mithin gilt die höhere Regelaltersgrenze für einen beachtlichen Teil der Versicherten nicht, und die den Beitragssatz senkende Wirkung dieser Maßnahme wird spürbar verringert.

Ein noch fatalerer Verstoß gegen das richtige und wichtige Prinzip der Teilhabeäquivalenz wäre es, wenn – so die Mitte Oktober vom SPD Parteivorstand in die Diskussion gebrachte Idee – Rentenversicherungszeiten, die im Alter von über 60 Jahren erworben werden, mit einem besonderen Punktwert Renten steigernd wirksam zu machen umgesetzt würde. Aus guten versicherungsökonomischen Gründen spielt derzeit das Lebensalter eines Beitragszahlers für die Berechnung der Entgeltpunkte keine Rolle. Würde dagegen diese Idee umgesetzt, bekämen Ältere für die gleichen Beitragsleistungen einen höheren Rentenanspruch und damit eine höhere Beitragsrendite als Jüngere. Und bedenkt man, dass nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Jahr 2004 rund 70 vH der Personen mit einem Hoch- oder Fachhochschulabschluss noch arbeiteten, während nur 27 vH der Geringqualifizierten in diesem Alter noch tätig waren, wäre – neben einer ausgabenseitigen Belastung der Rentenversicherung – eine für die Rentenversicherung untypische Umverteilung von unten nach oben die Konsequenz dieses Vorschlags. Diese Idee sollte daher schnellstens dorthin verfügt werden, wo sie hingehört: in die Ablage.

**265.** Den Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung zum RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz liegt die Annahme zugrunde, dass 40 vH der Betroffenen ihren Renteneintritt verschieben, 30 vH dies nicht tun und die Abschläge hinnehmen und 30 vH in die Erwerbsminderungsrente ausweichen, um so die Abschläge bei der Altersrente zu vermeiden. Unter diesen Annahmen würde sich bis zum Jahr 2030 eine Bremswirkung der „Rente mit 67“ auf den Beitragssatz in Höhe von 0,8 Beitragssatzpunkten ergeben. Die Ausnahmen, namentlich die Regelung für Versicherte mit 45 Pflichtbeitragsjahren, verringern diese Bremswirkung aber auf „netto“ 0,5 Prozentpunkte.

Durch die „Rente mit 67“ werden dauerhaft die Ausgaben der Rentenversicherung sowie der Beitragssatz gesenkt, und die Beitragsrendite geht als Folge der Anhebung der Regelaltersgrenze um 0,2 bis 0,3 Prozentpunkte zurück (JG 2006 Ziffer 326). Gleichwohl führt diese Maßnahme über die Beitragskomponente in der Rentenanpassungsformel – eine Senkung des Rentenversicherungsbeitragssatzes führt zu einer höheren Rentenanpassung – und über den Nachhaltigkeitsfaktor – der Äquivalenzrentnerquotient beim Regelalter 67 entwickelt sich günstiger im Vergleich zur Beibehaltung der Regelaltersgrenze von 65 Jahren – zu höheren Rentenanpassungen und damit zu einem höheren Rentenniveau im Vergleich zu einer Beibehaltung der Regelaltersgrenze. Für sich genommen bewirkt die „Rente mit 67“, dass die Rentenzahlbeträge des Jahres 2030 um 1,4 Prozentpunkte und das Rentenniveau um 0,6 Prozentpunkte höher sein werden, als dies beim Regelaltersalter von 65 Jahren der Fall gewesen wäre.

**266.** Die bei Berechnungen zu den Entlastungswirkungen der Anhebung der Regelaltersgrenze unterstellten Verhaltensweisen – Erhöhung des tatsächlichen **Renteneintrittsalters** oder Hinnahme von Abschlägen bei unverändertem tatsächlichen Renteneintrittsalter – entscheiden über den zeitlichen Verlauf der Ausgabenersparnisse und Beitragssatzsenkungen der Gesetzlichen Renten-

versicherung, nicht aber über das langfristige Gesamtvolumen der finanzwirtschaftlichen Entlastung.

Anhand der folgenden stilisierten Überlegung kann verdeutlicht werden, dass die die Rentenversicherung entlastenden Wirkungen vom Renteneintrittsverhalten der Betroffenen abhängen und mit dem Auslaufen der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze im Jahr 2029 noch nicht beendet sind. Es seien zwei Fälle unterschieden:

- Eine Rentnergruppe passt ihr tatsächliches Renteneintrittsalter entsprechend der jeweiligen Regelaltersgrenze an, das heißt diese Gruppe arbeitet länger und geht später in Rente (Fall 1).
- Eine andere Rentnergruppe verlängert ihre Erwerbsphase nicht, sie hält am Renteneintrittsalter von 65 Jahren fest und nimmt die jeweils fälligen Abschläge in Kauf (Fall 2).

Im Fall 1 sinken die Rentenausgaben aufgrund der verminderten Rentenzugangszahlen relativ schnell. Zudem fließen der Rentenversicherung bis zum Erreichen der neuen Regelaltersgrenze im Jahr 2029 zusätzliche Beitragseinnahmen nach Maßgabe der Verlängerung der Erwerbsphase zu. Allerdings werden während der verlängerten Erwerbsphase zusätzliche Rentenanwartschaften erworben, die später höhere Rentenausgaben zur Folge haben. Denn ein zusätzliches Erwerbsjahr führt unterhalb der Regelaltersgrenze, jenseits derer Zuschläge gewährt werden, aufgrund des zusätzlichen Entgeltpunkts zu einer Erhöhung der individuellen Rente um etwa 2,2 vH.

Im Fall 2 verändern die Versicherten ihr Erwerbsverhalten nicht. Sie gehen weiterhin mit 65 Jahren in Rente und nehmen die jeweils fälligen **Abschläge** – 0,3 vH pro Monat – entsprechend der höheren gesetzlichen Altersgrenze in Kauf. Die Neurentner dieser Gruppe bekommen also im gleichen Alter wie zuvor ihre Erstrente, die allerdings abschlagsbedingt geringer ausfällt. In diesem Fall bleibt das Beitragsaufkommen unverändert, und die Rentenausgaben sinken nach Maßgabe der Abschläge und damit langsamer, aber über einen längeren Zeitraum als im ersten Fall.

Ab dem Jahr 2029 liegt nach Maßgabe der gesetzlichen Regelung für alle Zugangsrentner die Regelaltersgrenze bei 67 Jahren, und es stellt sich die Frage, wie die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung und damit auch der Beitragssatz ab dem Jahr 2030 weiter von der Anhebung der Regelaltersgrenze beeinflusst werden. Verschieben, wie im Fall 1 unterstellt, die Betroffenen ihr tatsächliches Renteneintrittsalter in dem Maße, in dem das gesetzliche angehoben wird, dann steigen ab dem Jahr 2030 die Rentenausgaben wieder an, und eine einnahmeseitige Entlastung entfällt. Vom gesamten Rentenbestand des Jahres 2029 haben nur die Zugangsrentner dieses Jahres die maximale Rentenerhöhung aufgrund der zwei Jahre längeren Beitragszeit erreicht, während alle Bestandsrentner entsprechend ihrer geringeren Beitragszeiten niedrigere Renten beziehen. In den folgenden Jahren werden die vergleichsweise niedrigeren Bestandsrenten wegfallen und – aufgrund der längeren Beitragszeit der Zugangsrenten – höhere Renten hinzukommen. Ein neues Gleichgewicht wird erst dann erreicht, wenn der gesamte Rentenbestand über die zwei zusätzlichen Beitragsjahre und die entsprechend höheren Renten verfügt.

Im Fall 2, der Beibehaltung eines effektiven Rentenzugangsalters von 65 Jahren unter Hinnahme der jeweiligen Abschläge, kommt es dagegen zu einer über das Jahr 2029 hinausreichenden Aus-

gabendämpfung. Diese ausgabenseitige Entlastung der Rentenversicherung hält solange an, bis der gesamte Rentenbestand die vollen Abschläge für zwei Jahre in Kauf genommen hat. Das neue Gleichgewicht wird somit praktisch im gleichen Jahr erreicht wie in Fall 1. Bei versicherungsmathematisch korrekt bemessenen Abschlägen, das heißt Abschlägen, bei denen der Rentenbeitragsatz langfristig vom effektiven Rentenalter unbeeinflusst bleibt, werden sich die Rentenausgaben in Fall 2 (unverändertes Rentenalter 65) auf der einen, und die höheren Ausgaben abzüglich der Beitragsmehreinnahmen auf der anderen Seite, also die kumulierten Entlastungswirkungen aus Minderausgaben und Beitragsmehreinnahmen in Fall 1, weitgehend entsprechen.

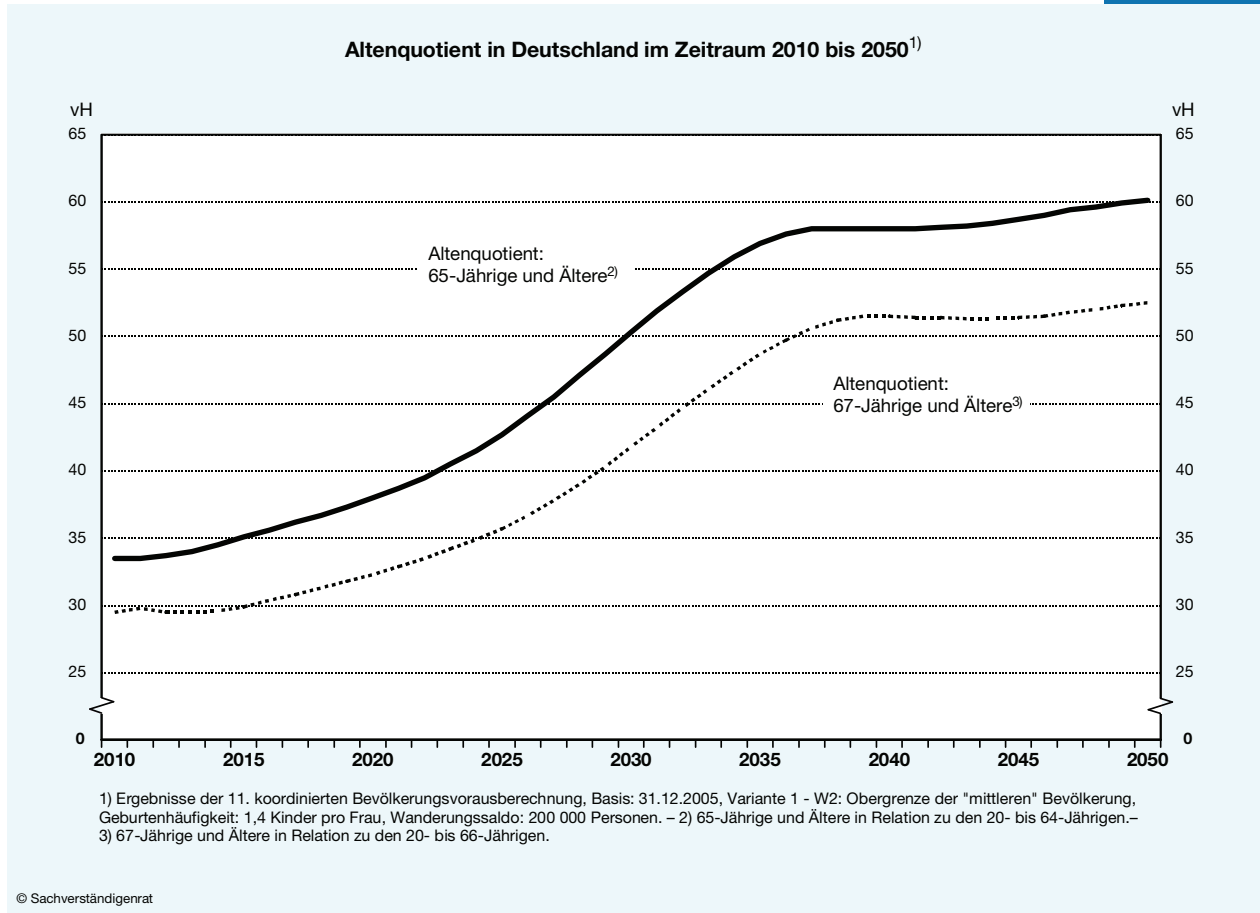
Vergleicht man vor diesem Hintergrund die langfristige Ausgabenentwicklung einer Verlängerung des Erwerbslebens bis zum 67. Lebensjahr bei einer Regelaltersgrenze von 65 Jahren mit der Ausgabenentwicklung bei einer Regelaltersgrenze von 67 Jahren, dann zeigt sich, dass das Ausgabenniveau bei der **Regelaltersgrenze von 67 Jahren** dauerhaft niedriger ausfällt als beim Regelalter von 65 Jahren. In der Summe belaufen sich diese Ersparnisse auf die bei einem unveränderten tatsächlichen Renteneintrittsalter von 65 Jahren in Rechnung gestellten Abschläge, dies entspricht 3,6 vH pro Jahr. Bei Weiterarbeit bis zum 67. Lebensjahr fällt die Ausgabenminderung insgesamt geringer aus. Den höheren Rentenausgaben stehen dann aber Beitragsmehreinnahmen aufgrund einer um zwei Jahre **verlängerten Erwerbsphase** gegenüber, und die dauerhaften Ersparnisse belaufen sich auf die entfallenden Zuschläge – 6 vH pro Jahr – für die Weiterarbeit bis zum 67. Lebensjahr (Clemens, 2006).

### Langfristige Wachstumswirkungen

**267.** In der öffentlichen Diskussion wird die Altersgrenzenanhebung im Wesentlichen als eine rentenpolitische Maßnahme diskutiert. Die damit verbundenen positiven Effekte auf die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials und damit des Produktionspotenzials werden dagegen nur selten thematisiert. Dies ist eine verkürzte Sichtweise, da durch diese Maßnahme der demografisch bedingte Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials markant verzögert und auch abgeschwächt wird. Zu einer ausgeprägten Verzögerung des in der Bevölkerungsentwicklung angelegten Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials kommt es dadurch, dass von der Anhebung der Regelaltersgrenze auch noch die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre betroffen sein werden und der Anstieg des Altenquotienten entsprechend deutlich gedämpft wird (Fuchs, 2006; Schaubild 56).

Das zukünftige Erwerbspersonenpotenzial wird zum einen von der Geburtenrate der Vergangenheit und zum anderen vom Ausmaß der Zuwanderung in der Zukunft wie von der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung, namentlich der von Frauen, bestimmt. Bei einer angenommenen Nettozuwanderung von 200 000 Personen pro Jahr und einer Fortschreibung der seit Jahren trendmäßigen Zunahme der Erwerbstätigkeit der Frauen würde gemäß Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, das aktuell auf etwa 44,5 Millionen Personen geschätzte **Erwerbspersonenpotenzial** bei Beibehaltung der gegenwärtigen Regelaltersgrenze von 65 Jahren über gut 39 Millionen im Jahr 2030 auf gut 35 Millionen Personen im Jahr 2050 zurückgehen. Simulationsrechnungen zur Rente mit 67 zeigen, dass der demografisch bedingte Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials – je nach Annahmen hinsichtlich des Erwerbsverhaltens der von der

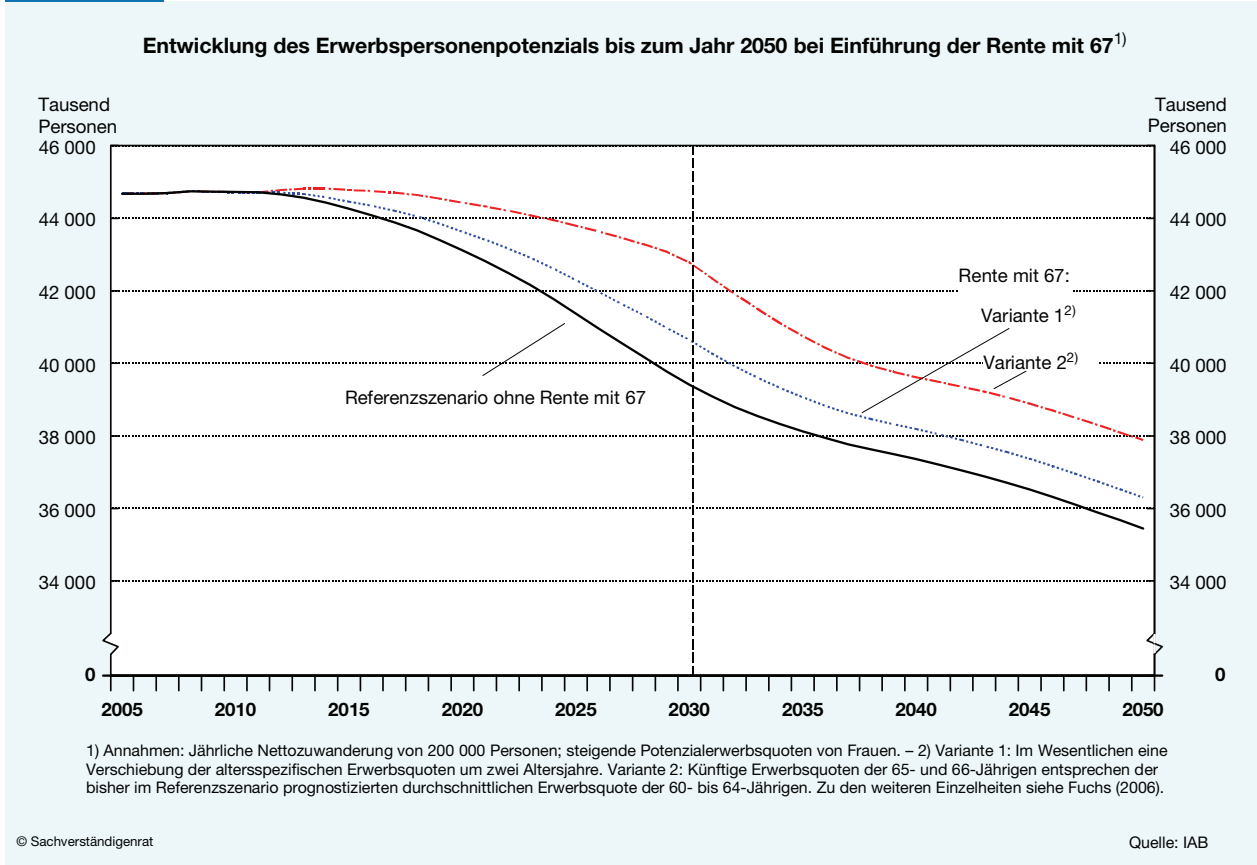
Schaubild 56



Altersgrenzanhebung Betroffenen – im günstigsten Fall bis zum Jahr 2030 nahezu kompensiert und selbst unter pessimistischen Annahmen für die Jahre danach deutlich reduziert werden kann (Fuchs, 2006; Schaubild 57).

**268.** Dies bedeutet, dass die Wirkungen der Anhebung der Regelaltersgrenze auch von Bedeutung für die Wachstumsperspektiven Deutschlands sind. Denn Berechnungen des Sachverständigenrates zeigen, dass eine dauerhafte Erhöhung der Zahl der Erwerbspersonen im Vergleich zu einer Fortschreibung des Status quo für sich genommen das **Produktionspotenzial** im Jahr 2030 nachhaltig um 3 vH erhöht. Für die Jahre 2040 und 2050 fällt die Differenz mit 2,0 vH beziehungsweise 2,3 vH etwas geringer aus, da sich in diesen Jahren in der Altersgruppe von 65 bis 66 Jahren weniger Personen befinden. Die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters führt dementsprechend zu einer um durchschnittlich gut 0,1 Prozentpunkte erhöhten Potenzialwachstumsrate in den Jahren 2012 bis 2023 und einer um durchschnittlich knapp 0,3 Prozentpunkte angehobenen Potenzialwachstumsrate im Zeitraum der Jahre 2024 bis 2029. Deshalb wäre es nicht nur aus Gründen der Dämpfung der Beitragsdynamik, sondern auch aus Wachstumsgründen ein großer Fehler, die Wirkungen der Rente mit 67, zum Beispiel durch Zugangserleichterungen in eine Erwerbsminderungsrente, weiter zu beschneiden. Auch unter Wachstumsaspekten wäre es dagegen sinnvoll, die Hinzuverdienstgrenzen, die bei Altersrenten vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze gelten, deutlich zu erhöhen, wenn nicht gar abzuschaffen. Denn diese Regelungen stammen noch aus Zeiten eines abschlagsfreien vorzeitigen Rentenbezugs.

Schaubild 57



## 5. Verlängerung der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung: Problematische Verteilungswirkungen

**269.** Die seit dem 1. Januar 2002 geltende Förderung der Betrieblichen Altersversorgung gemäß § 3 Nr. 63 EStG sieht zusätzlich zur im Sinne der nachgelagerten Besteuerung systematisch richtigen Steuerfreiheit eine **Sozialabgabenfreiheit der umgewandelten Entgeltanteile** in Höhe von bis zu 4 vH der Beitragsbemessungsgrenze (West) in der Gesetzlichen Rentenversicherung vor. Diese Sozialabgabenfreiheit war ursprünglich als Anschubfinanzierung bis zum 31. Dezember 2008 befristet. Am 8. August 2007 beschloss das Bundeskabinett eine unbefristete Fortführung dieser sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung, um die Attraktivität dieses Vorsorgewegs nicht zu gefährden. Dieser Entscheidung war eine intensive Auseinandersetzung über die Aufhebung der Befristung vorangegangen.

Die Befürworter des ursprünglich vorgesehenen Auslaufens der Sozialabgabenfreiheit weisen auf die erheblichen Beitragseinnahmeausfälle der Sozialversicherungen hin, die von der Bundesregierung in ihrem Gesetzesentwurf (Entwurf des Gesetzes zur Förderung der Betrieblichen Altersversorgung) auf 3,3 Mrd Euro pro Jahr geschätzt werden. Sie argumentieren, dass der so geförderte Ausbau der kapitalgedeckten zweiten Schicht der Altersvorsorge durch eine Schwächung des umlagefinanzierten Systems, namentlich der Gesetzlichen Rentenversicherung, erkauft werde. Denn die Sozialabgabenfreiheit führe zu niedrigeren Rentenanpassungen und einer Absenkung des Rentenniveaus auch für diejenigen Rentner, die von dieser Form des betrieblichen Altersvorsorgesparens keinen Gebrauch machen wollen oder dies nicht können. Diese Kritik wird insbesondere von Vertretern der Deutschen Rentenversicherung vorgetragen (Thiede, 2005). Die Protagonisten der

Sozialabgabenfreiheit weisen demgegenüber auf den kräftigen Impuls für die Ausweitung der Betrieblichen Altersversorgung und die hohe Akzeptanz dieser Möglichkeit hin. Dies gelte gerade für Bezieher niedriger Arbeitsentgelte, bei denen die Sozialabgabenfreiheit im Unterschied zur Steuerfreiheit einen besonderen Anreiz zum betrieblichen Altersvorsorgesparen darstelle, zumal viele Arbeitgeber mit den umwandlungsbedingt ersparten Arbeitgeberanteilen die Sparleistungen ihrer Arbeitnehmer aufstocken würden. Zudem sei im Fall eines Auslaufens mit **Ausweichreaktionen** von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in auch aus sozialabgabenbefreiten Entgelten gebildete Zeitwertkonten oder via Entgeltumwidmungen, das heißt den Verzicht auf die in Aussicht gestellten Lohn- und Gehaltserhöhungen, in eine rein arbeitgeberfinanzierte Betriebliche Altersversorgung zu rechnen. Diese Ausweichreaktionen seien mit einem Verlust an Flexibilität und Individualität bei der Betrieblichen Altersversorgung verbunden, aber mit ähnlichen Beitragseinnahmeverlusten und Verteilungswirkungen wie ein Fortdauern der geltenden Regelung (Gunkel, 2005; BDA, 2007; Börsch-Supan et al., 2007).

**270.** Die **Verteilungswirkungen** der Sozialabgabenfreiheit für die Gesetzliche Krankenversicherung und die Soziale Pflegeversicherung sind eindeutig. Da die Leistungen dieser Systeme unabhängig vom verbeitragten Einkommen sind, müssen dort, kompensierende Steuerzuschüsse ausgeklammert, die Beitragssätze angehoben werden, um bei einer wegen der Sozialabgabenfreiheit verringerten Beitragsbasis das gleiche Beitragsvolumen zu generieren. Die Folge ist, dass diejenigen Arbeitnehmer, die die Möglichkeit der Entgeltumwandlung nicht nutzen, höher belastet werden, da deren beitragspflichtiges Einkommen unverändert bleibt, die Beitragssätze aber angehoben werden. Dem Renditeverlust dieser Arbeitnehmer entspricht – bei gegebenem Ausgabenvolumen der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung – der Gewinn der Beschäftigten, die Teile ihres Arbeitsentgelts sozialabgabenfrei in Betriebsrentenansprüche umgewandelt haben. Weniger eindeutig sind die Verteilungsergebnisse bei der Arbeitslosenversicherung, da hier bei einer Entgeltumwandlung nicht nur die individuelle Beitragsbelastung, sondern auch der vom Nettolohn abhängige Arbeitslosengeldanspruch geringer ausfällt. Im Mittelpunkt der Diskussionen der Wirkungen der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung standen und stehen aber die Verteilungswirkungen im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung.

**271.** In der **Gesetzlichen Rentenversicherung** führt die Sozialabgabenfreiheit der Entgeltumwandlung allenfalls kurzfristig zu einer finanziellen Belastung, mittel- und langfristig aber zu einer den Beitragssatz senkenden Entlastung, die freilich mit nicht unproblematischen Verteilungswirkungen verbunden sein kann. Denn sollte aufgrund der Einnahmeausfälle eine Anhebung des Beitragssatzes erforderlich werden, hätte dies über den Beitragssatzeffekt in der Rentenanpassungsformel in dem der Beitragssatzanhebung folgenden Jahr eine geringere Rentenanpassung zur Folge. Zu einer zusätzlichen Dämpfung des Rentenanstiegs in der übernächsten Periode kommt es dadurch, dass sich die anpassungsrelevanten beitragspflichtigen Entgelte schwächer entwickeln als die Bruttolöhne (Kasten 9). Schließlich und endlich wirkt der Nachhaltigkeitsfaktor stärker anpassungsdämpfend, da die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler geringer ausfällt. Denn zur Ermittlung der Äquivalenzbeitragszahler wird das Gesamtvolumen der Beitragseinnahmen (Pflichtbeiträge der Beschäftigten, Beiträge der geringfügig Beschäftigten sowie Beiträge der Bezieher von Arbeitslosengeld) durch den Beitrag dividiert, der auf das von der Entgeltumwandlung nicht berührte Bruttodurchschnittsentgelt entfällt. Die Konsequenz dieser den Rentenversicherungsbeitragssatz

dämpfenden Effekte sind niedrigere Rentenanpassungen für alle Rentner und eine Absenkung des Rentenniveaus.

**272.** Die **intergenerativen Verteilungswirkungen** dieses Förderinstruments der Betrieblichen Altersversorgung können mithilfe des Konzepts der impliziten Rendite (JG 2003 Ziffern 337 ff.) untersucht werden. Qualitativ lassen sich diese Wirkungen wie folgt beschreiben:

- Rentenversicherte, die sich selbst nicht an der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung beteiligen, erleiden zumindest einen vorübergehenden Renditeverlust, da das Rentenniveau relativ schnell sinkt, während der Beitragssatz zunächst praktisch unverändert bleibt. Der beitragsatz-erhöhende Effekt der schmaleren Beitragsbasis und der beitragsatzsenkende Effekt verminderter Rentenanpassungen gleichen sich nämlich mehr oder weniger aus. In der längeren Frist kommt es dagegen zu einer Senkung des Beitragssatzes, da zunehmend mehr Ruheständler geringere Ansprüche gegenüber der Gesetzlichen Rentenversicherung erworben haben. Hierbei handelt es sich um diejenigen, die das Angebot der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung in Anspruch genommen haben. Auf sehr lange Sicht – das heißt nach etwa 65 Jahren – nähern sich die Renditen der Gesetzlichen Rentenversicherung mit und ohne sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung wieder an.
- Diejenigen, die die Option der Entgeltumwandlung nutzen, profitieren im Alter von der höheren Rendite der kapitalgedeckten Betrieblichen Altersversorgung. Die Leistungen aus der Betrieblichen Altersversorgung sind (bei einer konstant angenommenen Rendite) höher, da aufgrund der Sozialabgabenfreiheit mehr angespart werden konnte. Deshalb ist die „Mischrendite“, der gewogene Durchschnitt aus der Beitragsrendite der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Rendite der Rente der Betrieblichen Altersversorgung, im Fall der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung höher. In diesem Fall stammt ein größerer Anteil der Gesamrente aus der höher verzinsten betrieblichen Altersvorsorge-Rente.

**273.** Die durchgeführten Berechnungen (Kasten 10) zeigen für Niveau und Entwicklung der Beitragsrendite der Gesetzlichen Rentenversicherung den bekannten Verlauf eines zunächst deutlichen Rückgangs mit dem Tiefpunkt für die Mitte der 1960er Jahre Geborenen. Die später geborenen Rentner profitieren von den unterstellten kräftigeren Lohnsteigerungen ab dem Jahr 2010. Wird nun die im Jahr 2005 eingeführte sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung im beschriebenen Ausmaß praktiziert, so sinkt das Rentenniveau bei zunächst noch unverändertem Beitragssatz. Dies wirkt für sich genommen renditesenkend. Mit fortschreitender Geltungsdauer nähern sich allerdings die Renditenniveaus wieder an, da auch der Beitragssatz der Gesetzlichen Rentenversicherung sinkt.

#### Kasten 10

### **Annahmen der Modellrechnungen zur Altersvorsorgerendite**

Die nachstehenden Ergebnisse der Modellrechnungen zu den Wirkungen der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung basieren auf den folgenden Annahmen und Befunden:

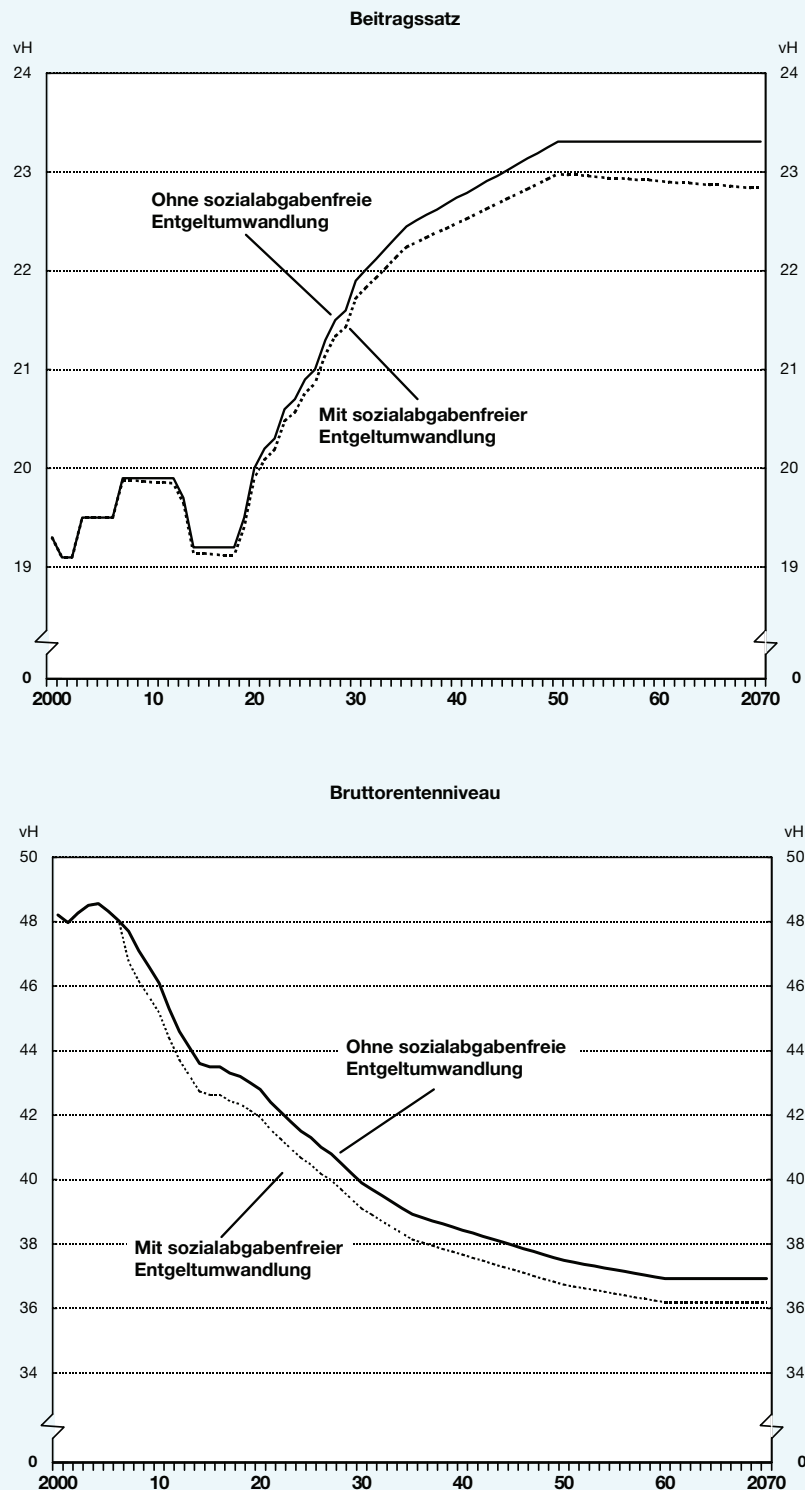
- Es wird ein typisierter Rentenversicherter unterstellt: Die Beitragspflicht beginnt mit dem 20. Lebensjahr, der Renteneintritt erfolgt mit 65 Jahren, die Rentenbezugsdauer entspricht der mittleren ferneren Lebenserwartung. Infolge der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre werden für diesen typisierten Rentner in Abhängigkeit vom Renteneintrittsjahr entsprechende Abschläge in Rechnung gestellt. Da die derzeitigen Abschläge als weitgehend versicherungsmathematisch korrekt angesehen werden können, das heißt, dass von einem vorzeitigen Rentenbeginn keine den Beitragssatz dauerhaft erhöhende Wirkung ausgeht, hat dies keinen relevanten Einfluss auf die Beitragsrendite der Gesetzlichen Rentenversicherung.
- Die Annahmen zur Entwicklung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung und zum Bruttorentenniveau basieren auf den Simulationsrechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Rentenversicherungsbericht 2006. Die Rechnungen reichen bis zum Jahr 2030. Bei Fortschreibung der demografischen und ökonomischen Annahmen dieses Berichts ergibt sich für die Jahre danach zunächst noch ein weiterer, verlangsamer Anstieg des Beitragssatzes. Ab dem Jahr 2050 wird der Beitragssatz bei 23,3 vH konstant gesetzt (siehe auch Rürup-Kommission, 2003). Das **Bruttorentenniveau fällt** bis zum Jahr 2060 auf 37 vH und verharrt danach auf diesem Niveau.
- Die Bruttorente beinhaltet nur die Hälfte des von der Rentenversicherung gezahlten allgemeinen Krankenversicherungsbeitrags.
- Vom gesamten Rentenversicherungsbeitrag werden 20 vH als Beitragsanteil zur Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos abgezogen, das heißt, in die Renditeberechnung für die Altersrente gehen 80 vH des Beitrags ein.
- In der Grundrechnung wird unterstellt, dass die Hälfte der Rentenversicherten ab dem Jahr 2005 einen Anteil von 4 vH ihres Arbeitseinkommens umwandelt (Schaubild 58, Seite 188).

Bei diesen Annahmen fällt bei der unterstellten Partizipation an der Entgeltumwandlung das Bruttorentenniveau mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei Jahren um 2 vH niedriger aus als ohne sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung. Der Beitragssatz der Gesetzlichen Rentenversicherung entwickelt sich zunächst entsprechend dem Beitragssatz ohne sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung, sinkt dann aber über einen Übergangszeitraum bis zum Jahr 2070 auf den Wert, der bei einer ungeschmälernten Beitragsbasis zur Finanzierung eines um 2 vH niedrigeren Rentenniveaus erforderlich ist. Das bedeutet, dass der Beitragssatz langfristig ebenfalls um 2 vH niedriger ausfällt als im Vergleich zum Szenario ohne sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung. Für einen Renditevergleich sind weitere Annahmen erforderlich.

- Die Beiträge zur Betrieblichen Altersversorgung verzinsen sich nach Abzug der Verwaltungskosten mit 4,0 %. Da die durchschnittlichen Arbeitsentgelte nach Maßgabe des Rentenversicherungsberichts 2006 ab dem Jahr 2020 mit 3 vH pro Jahr steigen, beläuft sich das Zins-Lohnwachstums-Differenzial ab diesem Zeitpunkt auf einen Prozentpunkt. Beitragszahlung und Rentenbezugsphase der Betrieblichen Altersversorgung decken sich mit der in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

Schaubild 58

### Wirkung der Entgeltumwandlung auf den Beitragssatz und das Rentenniveau in der Gesetzlichen Rentenversicherung



- Hinsichtlich der fernerer Lebenserwartung der 65-Jährigen wird ausgehend von 16,5 Jahren für Männer und 19,9 Jahren für Frauen, jeweils gemäß Sterbetafel 2003/05, bis zum Jahr 2050 ein

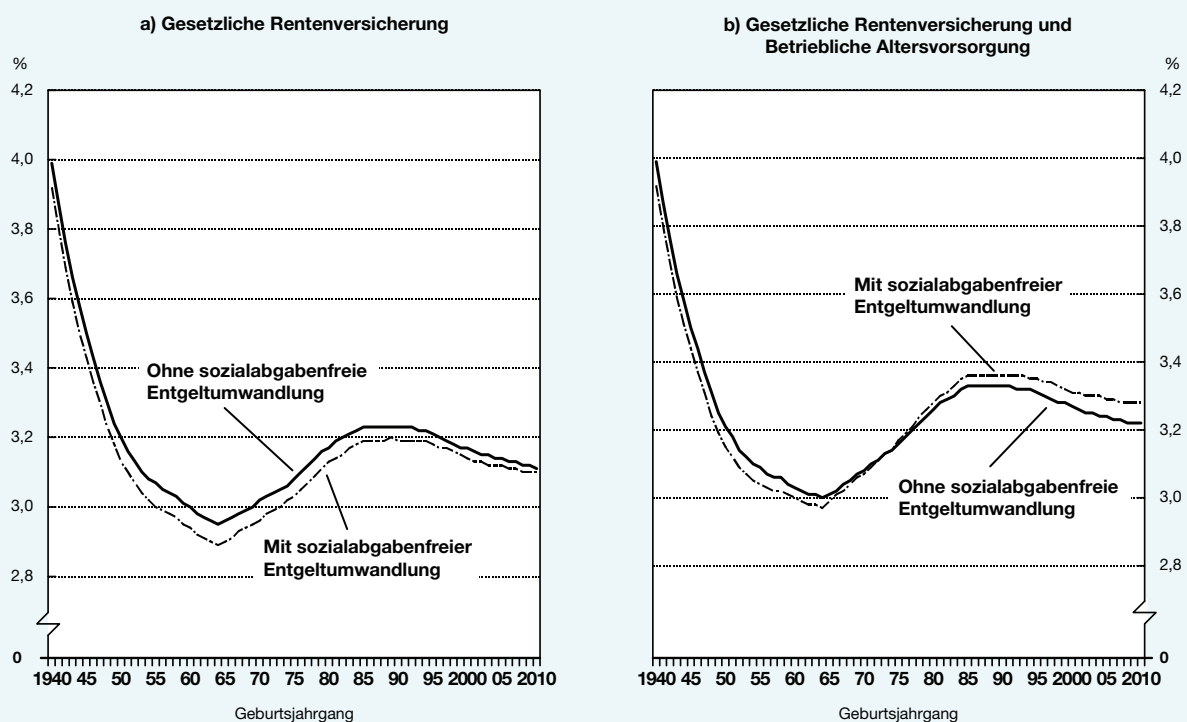
weiterer Anstieg bis auf 21,0 Jahre für Männer und 24,4 Jahre für Frauen unterstellt. Diese Annahmen decken sich mit denen des Rentenversicherungsberichts 2006, die auf der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes beruhen. Für die Jahre nach 2050 werden allmählich geringer werdende Zuwächse unterstellt. In die Renditeberechnungen geht der Mittelwert für Frauen und Männer ein.

- Im Fall der Sozialabgabenfreiheit werden von 50 vH der Arbeitnehmer jeweils 4 vH des Arbeitseinkommens in die Betriebliche Altersversorgung umgelenkt. Entfällt die Sozialabgabenfreiheit, bleibt – in Abhängigkeit von den Beitragssätzen zu den verschiedenen Sozialversicherungszweigen – entsprechend weniger für die Betriebliche Altersversorgung übrig. In der Grundrechnung wird unterstellt, dass die Arbeitnehmer die Beitragslast allein zu tragen haben. Das heißt, es wird von einer Überwälzung der Arbeitgeberanteile auf die Arbeitnehmer ausgegangen. Entsprechend stark fällt die Einbuße beim Wegfall der Sozialabgabenfreiheit aus.

**274.** Beim Vorhandensein einer über die Entgeltumwandlung finanzierten Betrieblichen Altersversorgung fällt die gesamte Altersvorsorgerendite durchweg höher aus als die für die Gesetzliche Rentenversicherung allein (Schaubild 59). Je jünger der Versicherte, umso länger zahlt dieser Beiträge in das **kapitalgedeckte Zusatzsystem** und umso höher ist später seine Rente aus der Betrieblichen Altersversorgung – auch in Relation zur Rente aus der Gesetzlichen Rentenversicherung. Ein solcher Vergleich ist allerdings nicht unproblematisch, da hier die qualitativ und quantitativ

Schaubild 59

#### Entwicklung der nominalen Rendite in der Altersvorsorge durch sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung



unterschiedlichen Vorsorgeanstrengungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und der kapitalgedeckten Versicherung miteinander verglichen werden.

**275.** Der Saldo der Wirkungen der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung hängt von zwei gegenläufigen Effekten ab: Zum einen fällt für einen längeren Zeitraum die Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung durch die Sozialabgabenfreiheit geringer aus. Zum anderen steigen bei Sozialabgabenfreiheit der Anteil der Rente der Betrieblichen Altersversorgung und damit die **Mischrendite** der Altersvorsorge. Für die älteren Jahrgänge dominiert der erste Effekt, und die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung führt zu Renditeeinbußen gegenüber der Sozialabgabenpflicht. Ab etwa dem Geburtsjahrgang 1970 aber schlägt der Wirkungssaldo in einen Renditevorteil für diejenigen um, die von dieser Option Gebrauch gemacht haben (Schaubild 60, Seite 191), wobei der Geburtsjahrgang, ab dem es zu einem Renditevorteil kommt, umso früher ist, je höher die Rendite der Betrieblichen Altersversorgung ausfällt. Die „Umwandlungsverweigerer“ hingegen sind auf absehbare Zeit Verlierer durch die Nichtinanspruchnahme dieser Fördermaßnahme.

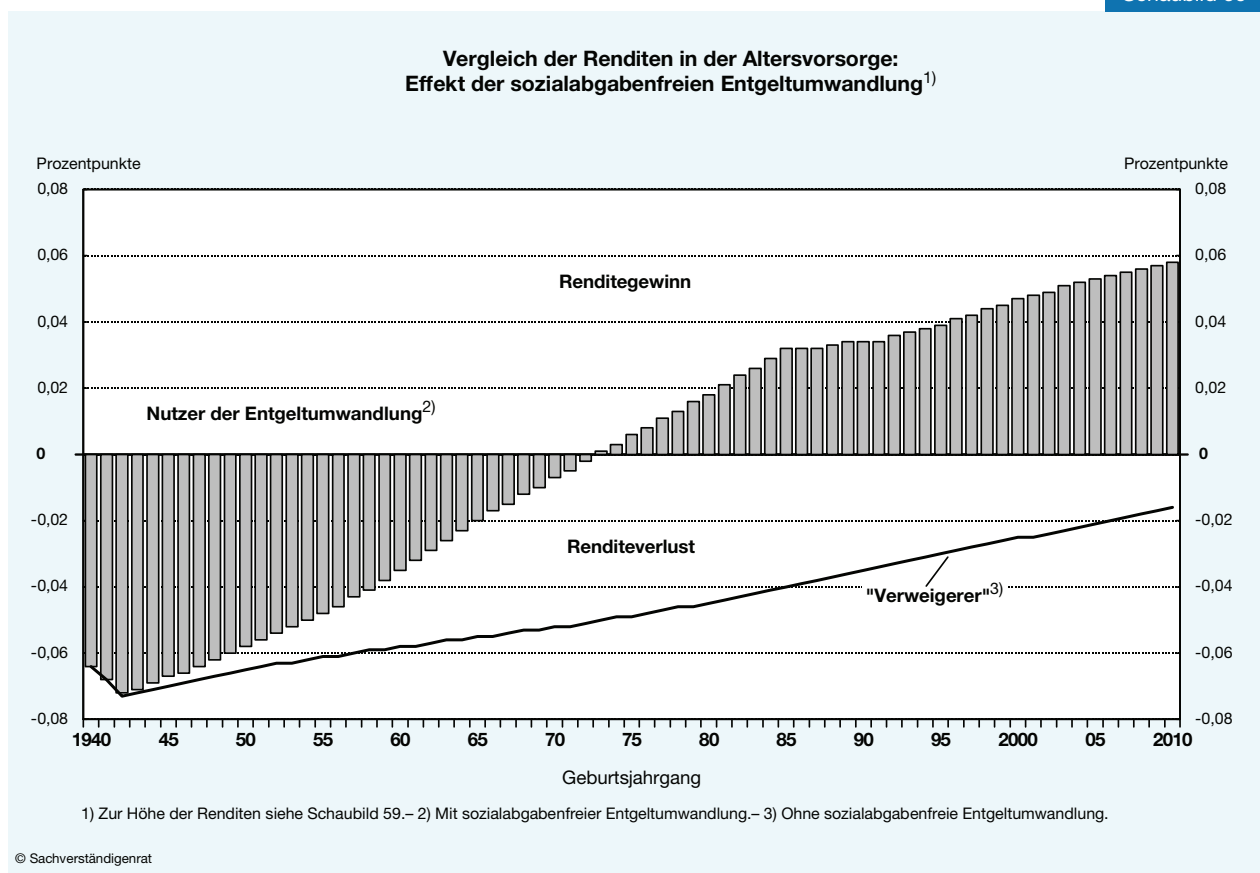
**276.** Während die **Zahllast** beschreibt, wer verpflichtet ist, eine Abgabe zu entrichten beziehungsweise abzuführen, beschreibt die **Traglast**, bei wem – nach etwaigen Überwälzungen – diese Abgabe zu einer dauerhaften Minderung des Einkommens führt. Unterstellt man, dass die Arbeitgeberanteile an den Sozialversicherungsbeiträgen nicht über geringere Barlöhne auf die Arbeitnehmer überwälzt werden, das heißt, dass die Arbeitgeber ihre Beitragsanteile nicht nur zahlen, sondern auch tragen, dann bedingt die Sozialabgabenfreiheit bei der Entgeltumwandlung eine geringere Begünstigung der Arbeitnehmer im Vergleich zu einer Situation, in der die gesamte Traglast dieser Abgaben bei den Arbeitnehmern anfällt. Liegt die gesamte Traglast bei den Arbeitnehmern, ist für sie die Vorteilhaftigkeit der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung größer, als wenn ein Teil dieser Last bei den Arbeitgebern liegt, und deshalb auch die Arbeitgeber von der Sozialabgabenfreiheit bei einer Entgeltumwandlung profitieren.

Grundsätzliche ökonomische Zusammenhänge legen zumindest für die lange Frist die Annahme einer vollständigen Überwälzung auf den Arbeitnehmer nahe. Allerdings ist diese theoretisch naheliegende Vermutung insofern in Frage zu stellen, als dies im Fall einer Belegschaft, in der nicht alle Arbeitnehmer die Option der Entgeltumwandlung nutzen, unterschiedliche Bruttolöhne für „Umwandler“ und „Umwandlungsverweigerer“ impliziert. Beschäftigte, die diese Möglichkeit nutzen, müssten nämlich unter dieser Annahme der Überwälzung der Arbeitgeberanteile auf die Arbeitnehmer ein höheres Bruttoentgelt beziehen als „Verweigerer“, damit die Arbeitskosten für den Arbeitgeber für beide Gruppen identisch bleiben. In der betrieblichen Praxis ist dies nicht vorstellbar. Realistischer erscheint dagegen, dass die Arbeitgeber ihre Einsparungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen der gesamten Belegschaft unterschiedslos überlassen. Damit würden aber auch die Mitarbeiter einen gewissen Vorteil haben, die nicht an der Entgeltumwandlung teilnehmen.

**277.** Einen wichtigen Einfluss auf die Ergebnisse der Modellrechnungen hat zudem die Annahme über die Zahl der Arbeitnehmer, die sich an der Entgeltumwandlung beteiligen. Je höher die Beteiligungsquote, umso größer ist der dämpfende Effekt auf die Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung und umso länger braucht jeder Versicherte, bis er durch die eigenen Betriebsrentenansprüche diesen Verlust wieder wettmachen kann. Betrachtet man schließlich die **Renditeeffekte** getrennt für **Frauen und Männer**, so zeigt sich die relative Vorteilhaftigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung für Frauen. Diese Frauen beziehen aufgrund ihrer höheren durchschnittlichen

Lebenserwartung länger eine gesetzliche Rente, so dass für sie die Rendite in der Gesetzlichen Rentenversicherung höher ausfällt als für Männer. Von der Umgewichtung der Altersvorsorge hin zu kapitalgedeckten Alterseinkommen mit einer geschlechtsspezifischen Rentenberechnung profitieren sie deshalb weniger als Männer. Ursache ist die für Frauen geringere Renditedifferenz der Betrieblichen Altersversorgung zur Gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Unterschiede würden sich jedoch dann wieder ebnen, wenn wie bei der Riester-Rente auch in der Betrieblichen Altersversorgung durchweg eine Unisex-Tarifierung vorgenommen würde und sich die längere Rentenbezugsdauer der Frauen als Folge der höheren Lebenserwartung bei gleichen Beitragsleistungen nicht in geringeren monatlichen Zahlungsbeträgen niederschläge.

Schaubild 60



**278.** Festzuhalten bleibt somit, dass die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung die Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung für einen sehr langen Übergangszeitraum senkt. Im Ergebnis bewirkt die Sozialabgabenfreiheit eine **Umverteilung von den Älteren zu den Jüngeren**. Dauerhaft benachteiligt werden diejenigen, die das Angebot der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung nicht annehmen wollen oder können. Angesichts der notwendigen Leistungsrücknahmen bei der Gesetzlichen Rentenversicherung ist es wichtig, im Interesse einer mischfinanzierten Altersvorsorge, die es erlaubt, in der Ruhestandsphase in etwa den in der Erwerbsphase gewohnten Konsumstandard aufrecht zu erhalten, neben der privaten auch die Betriebliche Altersversorgung auszubauen.

**279.** Die Analyse der intertemporalen und geschlechtsspezifischen Verteilungswirkungen des Förderinstrumentes der Sozialabgabenfreiheit im Rahmen der Entgeltumwandlung hat aber gezeigt,

dass die Entscheidung des Bundeskabinetts, die gegenwärtig geltende Regelung unbefristet fortzuführen, zwei Begründungsannahmen erfordert: Die erste Annahme ist die einer weiteren Ausbreitung dieser so geförderten arbeitnehmerfinanzierten Betrieblichen Altersversorgung mit der Folge eines dann höheren mischfinanzierten Gesamtversorgungsniveaus für eine wachsende Zahl zukünftiger Rentner. Die zweite Annahme ist die, dass es bei einem Auslaufen der Sozialabgabenfreiheit zum 31. Dezember 2008 zu einem vergleichbaren Rückbau des Umlagesystems und sehr ähnlichen Verteilungswirkungen käme, aufgrund von Ausweichreaktionen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zum Beispiel in die formal rein arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung oder in Arbeitszeitkonten, die keinen Ersatz für eine Betriebliche Altersversorgung darstellen, aber ebenfalls aus sozialabgabenfreien Entgeltbestandteilen gespeist werden. Nur wenn man diese beiden Annahmen akzeptiert, war die unbefristete Verlängerung der Sozialabgabenfreiheit eine richtige Entscheidung.

## 6. Altersarmut vorbeugen

**280.** Altersarmut ist bislang in Deutschland kein gravierendes gesellschaftliches Problem. Weniger als 2 vH der Bezieher einer gesetzlichen Rente und 2,3 vH der über 65-Jährigen – Ende 2006 waren dies 371 000 Personen – beziehen zur Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums Leistungen aus der „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“. Diese Grundsicherung entspricht weitgehend den Leistungen der Sozialhilfe oder des Arbeitslosengelds II.

Weniger die Leistungsrücknahmen, die sich aus den im Interesse einer nachhaltigen Finanzierbarkeit umgesetzten letzten Rentenreformen in der Zukunft ergeben, sondern mehr die Veränderungen in den Erwerbsbiografien lassen in der mittleren und längeren Perspektive eine Zunahme von Altersarmut wahrscheinlicher werden. Eine solche Entwicklung ist nicht nur ein Problem für die Betroffenen, die Verringerung von zukünftigen **Armutsrissen** im Alter ist auch im langfristigen fiskalischen Interesse des Staates. Denn ein im höheren Maße Altersarmut vermeidendes System der Alterssicherung ist eine Versicherung des Staates gegen zukünftige Ansprüche auf die steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter.

Nicht selten werden niedrige Rentenzahlbeträge als Indikatoren für eine bestehende Einkommens- oder Altersarmut herangezogen. Diese pauschale Vermutung ist unzutreffend, denn der Zahlbetrag einer Rente lässt einen Rückschluss auf die Versicherungsbiografie eines Rentenempfängers zu, kaum aber auf dessen Einkommenssituation. Ausweislich der auf das Jahr 2003 bezogenen repräsentativen Erhebung „Alterssicherung in Deutschland (ASID)“ kann nämlich nicht von niedrigen Rentenzahlbeträgen auf niedrige Alterseinkommen geschlossen werden. Denn unter den Beziehern von Kleinstrenten befinden sich viele frühere Selbstständige, die anderweitig ausreichend abgesichert sind, über das Pensionssystem versorgte Beamte und nicht zuletzt über den Ehepartner abgesicherte Personen (Bieber und Klebula, 2005; Rentenversicherungsbericht, 2005).

Die Gesetzliche Rentenversicherung basiert auf dem Prinzip der **Teilhabeäquivalenz**. Dies bedeutet, dass sich die Rentenansprüche nach dem Verhältnis des verbeitragten Entgelts im Vergleich zum jeweiligen durchschnittlichen jährlichen Arbeitsentgelt bemessen.

Für ein mit Rentenversicherungsbeiträgen belegtes Arbeitsentgelt von 29 400 Euro, der Bezugsgröße des durchschnittlichen Jahresarbeitsentgelts in den alten Bundesländern im Jahr 2007, erwirbt ein westdeutscher Versicherter in diesem Jahr einen Entgeltspunkt, das heißt einen lebenslangen Rentenanspruch von aktuell 26,27 Euro pro Monat oder 315,24 Euro pro Jahr. Ein Versicher-

ter mit einem Einkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze von 63 000 Euro in den alten Bundesländern erhält für einen Jahresbeitrag 2,14 Entgeltpunkte oder nach heutigen Werten einen Rentenanspruch von 56,22 Euro pro Monat oder 674,64 Euro pro Jahr, während ein Arbeitnehmer mit einem Jahresbruttolohn von 18 000 Euro oder gut 60 vH des Durchschnittslohns 0,61 Entgeltpunkte und damit einen Rentenanspruch von 16,02 Euro pro Monat (192,24 Euro pro Jahr) erwirbt.

**281.** Dieses Prinzip zielt – im Zusammenspiel mit der Rentenanpassungsformel, die unabhängig von der Höhe der individuellen Rentenzahlbeträge Anwendung findet – auf eine Übertragung der relativen Einkommenspositionen der Erwerbsphase in die Ruhestandsphase. Nicht beabsichtigt ist eine Einkommensumverteilung zugunsten von Beziehern geringer Arbeitseinkommen und deshalb niedrigerer Renten. Dieses in Deutschland fehlende Moment der Begünstigung von geringen beitrags erworbenen Rentenansprüchen bei der erstmaligen Rentenfestsetzung oder von niedrigen Renten bei den laufenden Anpassungen ist ein wichtiger Grund dafür, dass in einer ganzen Reihe von Ländern die Ersatzraten der gesetzlichen Renten für Geringverdiener zum Teil deutlich höher sind als in Deutschland. Denn im Ausland wird nicht selten der soziale Ausgleich im Alter nicht wie bei uns über steuerfinanzierte Transferzahlungen, sondern über ein nicht oder weniger ausgeprägt dem Äquivalenzprinzip verpflichtetes Rentensystem abgewickelt (OECD, 2007).

Dieses prinzipielle Fehlen einer expliziten interpersonellen Umverteilungskomponente in der beitragsbezogenen beziehungsweise einkommensbezogenen Rentenbemessung und Rentenanpassung bedingt, dass in der Gesetzlichen Rentenversicherung das **Versicherungsprinzip** – und damit die Vorleistungsabhängigkeit der Ansprüche – ungleich stärker ausgeprägt ist als in der Gesetzlichen Krankenversicherung oder der Sozialen Pflegeversicherung. Denn diese Sozialversicherungszweige werden ebenfalls über einkommensabhängige Beiträge finanziert, während die Leistungen aber weitgehend einkommensunabhängig sind.

**282.** Kürzere Phasen der Arbeitslosigkeit, in der Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung auf Arbeitslosengeld bestehen, führen nicht zu markanten Renteneinbußen, da für **Arbeitslosengeldbezieher** von der Bundesagentur für Arbeit Rentenversicherungsbeiträge in Höhe von 80 vH des dieser Lohnersatzleistung zugrunde gelegten Arbeitsentgelts gezahlt werden; ein westdeutscher (ostdeutscher) Durchschnittsverdiener würde als Arbeitslosengeldbezieher eine Anwartschaft auf eine monatliche Rente in Höhe von immerhin noch 21,02 Euro (18,47 Euro) erwerben. Hingegen ist Langzeitarbeitslosigkeit unter Bezug von **Arbeitslosengeld II** mit deutlichen Rentenverlusten verbunden. Denn für Empfänger von Arbeitslosengeld II werden vom Bund nur Rentenversicherungsbeiträge nach Maßgabe eines unterstellten Monatsentgelts von 205 Euro gezahlt. Das heißt, beim derzeitigen Beitragssatz von 19,9 vH werden knapp 41 Euro pro Monat entrichtet. Auf ein Jahr berechnet erwächst daraus ein monatlicher Rentenanspruch von 2,19 Euro. Der Zweck dieser aus Steuermitteln finanzierten Rentenversicherungsbeiträge liegt deshalb nicht darin, den Begünstigten einen relevanten Rentenanspruch aufzubauen, sondern ihnen einen Anspruch auf Erwerbsminderungsrente oder die Riester-Förderung zu eröffnen und zudem eine Unterbrechung rentenrechtlicher Zeiten zu verhindern.

Der sich aus der Übernahme der Warmmiete sowie dem Regelsatz von 347 Euro seit dem 1. Juli 2007 zusammensetzende monatliche Anspruch eines alleinstehenden Empfängers von Sozialhilfe, von Arbeitslosengeld II (ohne Berücksichtigung von Zuschlägen bei vorangehendem Bezug von Arbeitslosengeld) oder der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beläuft

sich auf rund 660 Euro. Um aus der Gesetzlichen Rentenversicherung eine Rente in Höhe der Leistungen der steuerfinanzierten Grundsicherungssysteme, das heißt in Höhe von monatlich 660 Euro zu bekommen, benötigt ein westdeutscher Versicherter derzeit rund **25 Entgeltpunkte** ( $25 \cdot 26,27 = 656,75$  Euro). Dies bedeutet, dass ein Durchschnittsverdiener gegenwärtig etwas mehr als 25 Jahre Beiträge an die Gesetzliche Rentenversicherung entrichten muss, um eine Rente in Höhe des Grundsicherungsniveaus zu erhalten; ein Arbeitnehmer mit lediglich 60 vH des Durchschnittsverdienst benötigt dazu sogar 41 Jahre. Bis zum Jahr 2030 wird nach aktuellen Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung das Nettorentenniveau vor Steuern von derzeit 52,7 vH auf 43,8 vH sinken. Bezogen auf das heutige Grundsicherungsniveau würde man dann 30 Entgeltpunkte für eine Rente in dieser Höhe benötigen.

**283.** Der Umstand, dass bereits heute gut 25 Entgeltpunkte und in der langen Frist eine noch höhere Zahl an Durchschnittsbeitragsjahren erforderlich sind, um einen Rentenanspruch in Höhe der Grundsicherung im Alter zu erreichen, bringt es mit sich, dass für viele Bezieher niedrigerer Arbeitseinkommen, Teilzeitbeschäftigte oder Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien ohne nennenswerten Vermögensbesitz und ohne familiäre Absicherung der Rentenversicherungsbeitrag seinen „Preischarakter“ verliert und – zumindest in der Wahrnehmung – zu einer Steuer, das heißt zu einer Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung, mutiert. Dies gilt – auch bei einer positiven Beitragsrendite der Gesetzlichen Rentenversicherung – immer dann, wenn die beitrags erworbenen Rentenansprüche geringer sind als die Leistungen aus der **steuerfinanzierten Grundsicherung im Alter**. Ein Rentenanspruch ist zwar ein von der Einkommens- und Vermögenssituation des Rentners unabhängiger Anspruch im Gegensatz zu der nur bei Einkommens- und Vermögensarmut gewährten Grundsicherung im Alter. Gleichwohl verliert ein beitragsfinanziertes Rentensystem durch einen geringen Abstand zur garantierten Grundsicherung an Legitimation, und zudem erwachsen Anreize, sich diesem System zu entziehen.

Die am 1. Januar 2003 eingeführte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist keine Sockel- oder Mindestrente, sondern eine **steuerfinanzierte subsidiäre Sozialhilfeleistung**. Anspruchsberechtigt sind – neben Personen über 18 Jahren, die aus medizinischen Gründen dauerhaft und voll erwerbsgemindert sind – alle Hilfebedürftigen über 65 Jahre, die ihren ersten Wohnsitz in Deutschland haben. Im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung wird eigenes Einkommen und Vermögen berücksichtigt. Zum „Schonvermögen“ zählt insbesondere eine angemessene selbstgenutzte Wohnimmobilie. Im Gegensatz zur Hilfe zum Lebensunterhalt durch die Sozialhilfe gibt es keinen Regress gegenüber Kindern und gegebenenfalls Eltern, sofern deren Jahreseinkommen 100 000 Euro nicht übersteigt. Zudem gilt die – allerdings widerlegbare – Vermutung, dass dieses Jahreseinkommen nicht überschritten wird, was für sich genommen eine Inanspruchnahme der Grundsicherung zusätzlich erleichtert. Diese spezielle Form der Sozialhilfe für Ältere und Erwerbsgeminderte hat zum Ziel, einer aus dem Unterhaltsrückgriff auf die Kinder resultierenden versteckten oder verschämten Armut zu begegnen. Von der steuerfinanzierten Grundsicherung gehen auch Anreize für Arbeitnehmer und Selbstständige aus, die nur eine niedrige gesetzliche Rente erwarten können, sich der Beitragspflicht zur Gesetzlichen Rentenversicherung zu entziehen, sich nicht in diesem System freiwillig zu versichern und auch keine private Altersvorsorge zu betreiben. Da das eigene Einkommen und Vermögen im Alter mit einem potenziellen Anspruch auf die Grundsicherung verrechnet wird, kann es für Mitglieder von **Geringverdienerhaushalten** individuell durchaus rational sein, zu versuchen, ihr aktuelles Erwerbseinkommen nicht durch obligatorische oder freiwillige Beiträge zur Altersvorsorge zu verringern, wenn sie erwarten, dass ihr so erworbenes Alterseinkommen unter dem Leistungsniveau der Grundsicherung liegen wird.

**284.** Die häufig geäußerten Befürchtungen einer **zunehmenden Altersarmut** beziehungsweise eines in der Zukunft steigenden Anteils älterer Menschen mit Ansprüchen auf die Grundsicherung erwachsen aus zwei Befunden: Zum einen steigt die Zahl der Soloselbstständigen, das heißt die der Selbstständigen ohne Beschäftigte, die durchweg nicht über die Gesetzliche Rentenversicherung abgesichert sind und in aller Regel nur über ein geringes Einkommen verfügen (JG 2006 Ziffern 348 ff.). Zum anderen dürften, als Folge einer seit Jahren hohen Langzeitarbeitslosigkeit, zumindest mittelfristig Rentenbiografien mit längeren Zeiten eines Bezugs von Arbeitslosengeld II in Zukunft häufiger auftreten.

Wie eine aktuelle Untersuchung zeigt, können der überwiegende Teil der heute über 50-Jährigen männlichen Bezieher von Arbeitslosengeld II in West- und Ostdeutschland sowie der Großteil der älteren ostdeutschen weiblichen Bezieher aufgrund ihrer durchweg langen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungszeiten im Alter mit einer Rente über dem Grundsicherungsniveau rechnen (IAB, 2007). Deren Armut ist daher temporärer Natur. Derzeitige westdeutsche Bezieherinnen von Arbeitslosengeld II werden dagegen aufgrund geringer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungszeiten in zunehmendem Maße auch im Alter auf die Grundsicherung angewiesen sein. Für die jüngeren Kohorten ist – im Vergleich zu den heute über 50-Jährigen – eine zunehmende Diskontinuität der Erwerbsbiografien und damit des Versicherungsverlaufs zu konstatieren. Eine diesbezügliche Querschnittsbefragung des IAB hinsichtlich der Beitragszeiten zwischen dem 20. und dem 40. Lebensjahr im Vergleich der Jahrgänge 1940 bis 1944, 1950 bis 1954 und 1960 bis 1964, jeweils getrennt nach west- und ostdeutschen Frauen und Männern, zeigt, dass in der jüngsten Kohorte – dort insbesondere in Ostdeutschland – deutlich weniger Beitragsjahre erworben werden als in den Vorgängerjahrgängen. Selbst für den Fall, dass den Betroffenen ein schneller Wiedereinstieg in eine dauerhafte und existenzsichernde Beschäftigung gelingen sollte, ist davon auszugehen, dass es der Mehrzahl von ihnen kaum gelingen kann, die bis dahin aufgelaufenen Rückstände im Sicherungsniveau aufzuholen (Wübbecke, 2007).

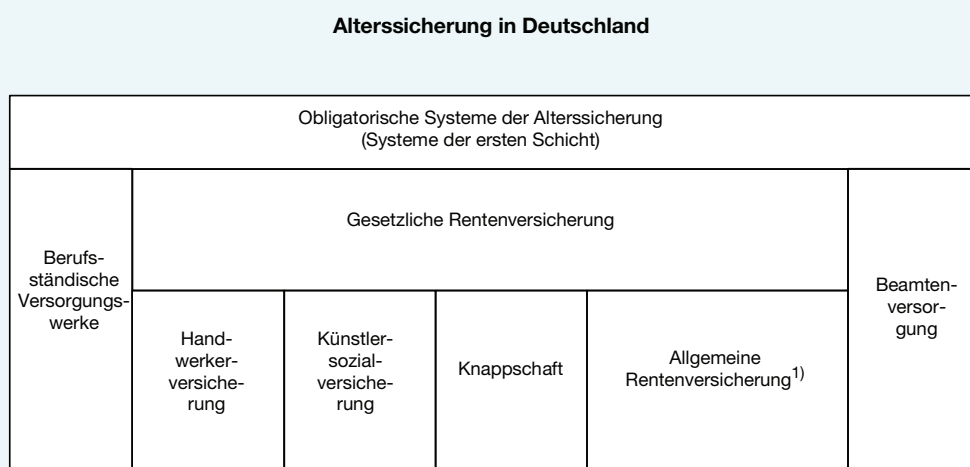
**285.** Um zu verhindern, dass die Bezieher von Arbeitslosengeld II nur aufgrund des Bezugs dieser Unterstützungsleistung und der damit verbundenen steuerfinanzierten Beiträge unterhalb der Grundsicherung liegende Rentenansprüche erwerben, könnte man daran denken, den Beitrag für die Bezieher von Arbeitslosengeld II so zu bemessen, dass die damit verbundenen Rentenansprüche unter Berücksichtigung der bereits vorher erworbenen **Rentenanwartschaften** auch im ungünstigsten Fall eines dauerhaft fortbestehenden vollen Arbeitslosengeld II-Bezugs ausreichen, um zum frühestmöglichen Renteneintritt eine Rente in Höhe des Grundsicherungsniveaus zu erreichen. Für den denkbar ungünstigsten Fall, in dem noch keine Rentenanwartschaften erworben wurden, betrüge bei einer maximal noch zu erwartenden Beitragsdauer von 45 Jahren der Mindestbeitrag 273 Euro pro Monat. Das heißt, bei dem aktuellen Beitragssatz von 19,9 vH läge die fiktive Beitragsbemessungsgrundlage somit bei 1 372 Euro pro Monat. Deutlich niedriger fielen die Mindestbeiträge und Mindestbeitragsbemessungsgrundlagen dagegen aus, wenn, wie bei vielen der heute älteren Bezieher von Arbeitslosengeld II, eigene Rentenanwartschaften bestünden oder wenn ein aufstockendes Arbeitslosengeld II bezogen wurde und das (aufgestockte) Arbeitsentgelt bereits verbeitragt wird.

Gegen eine solche steuerfinanzierte Aufstockung der Rentenversicherungsbeiträge für die Bezieher von Arbeitslosengeld II sprechen allerdings gewichtige Argumente. Zum einen sind dies die sehr großen und kaum kalkulierbaren fiskalischen Risiken, die zu einem **diametralen Konflikt zum Konsolidierungsziel** führen. Zum anderen, und dies ist fast wichtiger, würde ein solches Vorgehen eine beschäftigungspolitische Resignation dokumentieren, die eine verfestigte, mit einem langfristigen Bezug von Arbeitslosengeld II verbundene Arbeitslosigkeit als politisch nicht gestaltbares Datum ansieht. Eine wirksame Arbeitsmarktpolitik, die nachhaltig die **Beschäftigungschancen** gerade von Geringqualifizierten erhöht und das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit verringert, ist daher auf jeden Fall eine bessere Strategie, Altersarmut zu verhindern.

**286.** Allerdings entbindet auch eine engagierte und wirksame Arbeitsmarktpolitik nicht davon, zum einen die Anreize für Geringverdiener zu beseitigen, sich einer Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung durch ein Ausweichen in eine nichtversicherungspflichtige Tätigkeit zu entziehen, und zum anderen, Antworten auf die Versorgungsprobleme der wachsenden Zahl der nicht abgesicherten Selbstständigen zu geben.

Die Beamten sind über die Beamtenversorgung und die Angehörigen der verkammerten freien Berufe (zum Beispiel Apotheker, Architekten, Ärzte, Notare, Rechtsanwälte und Steuerberater) über ihre zunächst als Selbsthilfeorganisation eingerichteten Berufsständischen Versorgungswerke abgesichert. Eine Gruppe von Erwerbstätigen, die in keinem obligatorischen Alterssicherungssystem (Schaubild 61) abgesichert ist, sind die Selbstständigen, sofern sie nicht in den verkammerten Berufen tätig sind. Diese Gruppe der Erwerbstätigen ist seit dem Jahr 1991 um etwa ein Drittel gewachsen und umfasst derzeit mehr als 4 Millionen Personen. Die Struktur dieser sehr heterogenen Gruppe hat sich im Zeitverlauf stark verändert. So wurde der deutliche Anstieg der Anzahl der Selbstständigen vor allem durch die starke Zunahme der Anzahl der Selbstständigen ohne Beschäftigte (Soloselbstständige) getrieben. Denn ihre Zahl nahm von 1,38 Millionen im Jahr 1991 auf 2,29 Millionen im Jahr 2005 zu, so dass sich der Anteil dieses Personenkreises an der Gesamtzahl der Selbstständigen von 46 vH im Jahr 1991 auf 56 vH im Jahr 2005 vergrößerte. Seit dem

Schaubild 61



1) Früher Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte.

Jahr 2001 hat ausschließlich diese Gruppe zum Anstieg der Selbstständigenquote beigetragen. Denn die Selbstständigenquote für die Selbstständigen mit Beschäftigten ist seit 10 Jahren mit rund 5 vH in etwa konstant.

Die Einkommenssituation vieler Selbstständiger, insbesondere die der Soloselbstständigen, ist heute vielfach schlechter als diejenige von abhängig Beschäftigten (JG 2006 Ziffer 355).

**287.** In seinem Jahresgutachten 2006/07 (Ziffern 347 ff.) hat sich der Sachverständigenrat ausführlich mit diesem Problem auseinandergesetzt und festgestellt, dass für die Selbstständigen namentlich mit geringem Einkommen Schutzbedürftigkeit besteht. Deshalb wird für Selbstständige, die noch nicht in einem obligatorischen Alterssicherungssystem abgesichert sind, eine **Versicherungspflicht** als angebracht erachtet. Eine Versicherungspflicht verbunden mit einem Wahlrecht hinsichtlich der Altersvorsorgeform – Privatvorsorge oder Gesetzliche Rentenversicherung – ist wegen der damit verbundenen Wahrscheinlichkeit einer Risikoentmischung zu verwerfen (JG 2006 Ziffer 357).

Die Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung und in einer kapitalgedeckten Privatversicherung unterscheidet sich insbesondere hinsichtlich ihrer interpersonellen und intertemporalen Verteilungswirkungen. Der Effizienzvergleich liefert hingegen keine Überlegenheit einer privaten Versicherungspflicht in einem kapitalgedeckten System, gegenüber einer Pflichtmitgliedschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung (Breyer und Buchholz, 2007).

Die Entscheidung zwischen einer obligatorischen privaten Altersvorsorge und einer Erweiterung des Pflichtversichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung ist demnach eine **Werturteilsentscheidung**, die vor allem davon abhängt, welche Bedeutung dem Ziel einer Gleichbehandlung dieser Personengruppe mit den derzeitigen Versicherten in der Gesetzlichen Rentenversicherung und der temporären Entlastung der Beitragszahler beigemessen wird. Eine solche Wertentscheidung ist nicht vom Sachverständigenrat, sondern nur von der Politik zu fällen, aber sie sollte bald getroffen werden.

## II. Gesetzliche Krankenversicherung: Warten auf die nächste Reform

**288.** In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) hat sich im Jahr 2007 die Tendenz der kräftigen Ausgabensteigerung fortgesetzt, jedoch konnte im Zuge der Konsolidierungsbemühungen über Beitragssatzerhöhungen und vor dem Hintergrund der guten Beschäftigungsentwicklung ein Überschuss von etwa 0,3 Mrd Euro im ersten Halbjahr erwirtschaftet werden. Für das Gesamtjahr 2007 ist mit einem Überschuss in ähnlicher Größenordnung wie im vergangenen Jahr, das heißt von etwa 1,6 Mrd Euro, zu rechnen, so dass die weitere Entschuldung der Krankenkassen erleichtert wird, die nach politischer Vorgabe in der Regel bis Ende 2007 und in Ausnahmefällen bis zum Jahresende 2008, also vor Beginn der Einführung des Gesundheitsfonds, abgeschlossen sein muss.

Zu Mehreinnahmen kam es durch die Anhebung des Beitragssatzes um durchschnittlich 0,6 Prozentpunkte; insgesamt stiegen die Beitragseinnahmen von sozialversicherungspflichtigen Mitgliedern um 5,2 vH im ersten Halbjahr 2007. Hinzu kamen insbesondere aufgrund der Anhebung des