

Auszug aus dem Jahresgutachten 2006/07

**Fortentwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung zu einer  
Erwerbstätigenversicherung?**  
(Ziffern 347 bis 358, Kasten 17)

nach unterschieden wird, wann das Vermögen des Erblassers erworben wurde. Jenseits der Tatsache, dass bei einem obligatorischen Splitting einige Hinterbliebene schlechter gestellt würden als bei der abgeleiteten Hinterbliebenenrente, könnten sich auch hier rechtliche Hürden ergeben. Eine Lösung wäre, das Splitting für alle Ansprüche, also auch für die vor der Ehe erworbenen Ansprüche durchzuführen. Dann wäre man allerdings nahe an der Ausgestaltung der abgeleiteten Hinterbliebenenrente mit dem Unterschied, dass eine Einkommensanrechnung nicht möglich wäre, was höhere Ausgaben verursachen könnte.

Insgesamt führen die hier skizzierten rechtlichen und praktischen Umsetzungsprobleme (Näheres siehe Ruland, 1994; Ruland, 2002) dazu, dass ein generelles obligatorisches Rentensplitting, wenngleich die systematisch überlegene Lösung, kaum umgesetzt werden kann.

### *Evolution des derzeitigen Systems*

**344.** Aus Gründen der Praktikabilität und aufgrund der rechtlichen Probleme sollte man, obwohl die abgeleitete Hinterbliebenenrente, die über das Splitting hinausgeht, eine versicherungsfremde Leistung darstellt (JG 2005 Ziffer 553), das derzeitige System weiterentwickeln. So könnte man dem vom Bundesverfassungsgericht zugeschriebenen Fürsorgecharakter der Hinterbliebenenrente Rechnung tragen und den **Anrechnungsfreibetrag** für andere Einkommen zumindest einfrieren, wenn nicht sogar kürzen. Zudem ist erforderlich, die anderen Einkommen nicht nur zu 40 vH sondern zu 100 vH anzurechnen.

**345.** Weiterhin wäre denkbar, den **Rentenartfaktor**, der mit der Rentenreform 2001 von 0,6 mit langen Übergangsfristen auf 0,55 vH reduziert wurde, für alle Zugangsrenten weiter auf zum Beispiel 0,5 abzusenken. Diese Maßnahme könnte Einsparungen von 0,5 Mrd Euro im Jahr 2010, 1,9 Mrd Euro im Jahr 2020 und rund 2,7 Mrd Euro im Jahr 2030 generieren. Durch eine Senkung des Rentenartfaktors werden allerdings auch die Renten von Hinterbliebenen mit geringen Einkommen niedriger ausfallen, also auch derjenigen, die eigentlich bedürftig sind. Daher ist die striktere Einkommensanrechnung einer weiteren allgemeinen Kürzung des Rentenartfaktors vorzuziehen.

**346.** Im Übrigen bietet es sich an, das **Mindestalter**, ab dem der Bezug einer großen Hinterbliebenenrente möglich ist, von 45 Jahren (zukünftig 47 Jahren) auf 55 Jahre zu erhöhen. Diese Maßnahme ist vertretbar, da man davon ausgehen kann, dass es vor dem Hintergrund des veränderten Erwerbsverhaltens von Frauen und eines geänderten Familienbilds bis zum Alter von 55 Jahren den Hinterbliebenen noch möglich sein sollte, eigenverantwortlich den Lebensunterhalt zu bestreiten. Eine Anhebung des Mindestalters bei den abgeleiteten Witwenrenten um zehn Jahre könnte Einsparungen von rund 0,6 Mrd Euro generieren.

## **5. Fortentwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung?**

**347.** Die in der Vergangenheit beobachtete Veränderung der Erwerbstätigenstruktur – tendenzielle Abnahme der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei gleichzeitiger Zunahme der Anzahl der Selbständigen – und die steigende Anzahl derjenigen Selbständigen, die nicht

im deutschen gegliederten Alterssicherungssystem abgesichert werden, haben zu Überlegungen geführt, die Gesetzliche Rentenversicherung von einer nahezu reinen Arbeitnehmersicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung umzuwandeln. In einer Erwerbstätigenversicherung sind alle Personen, die Einkommen aus Erwerbstätigkeit beziehen, versicherungspflichtig; nicht versicherungspflichtig sind Kapitaleinkommensbezieher, da Renten Einkommensersatzfunktion im Alter haben, der Bezug von Kapitaleinkommen aber unabhängig vom Lebensalter ist.

Eine Ausweitung des Versichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung zur Verbesserung der finanziellen Lage der Rentenversicherung ist grundsätzlich kritisch zu sehen (JG 2001 Ziffern 254 ff.), da die zusätzlichen Versicherten zunächst zwar erst einmal Beiträge zahlen und damit eine kurzfristige Entlastung erzeugen, später aber Renten beziehen, was Mehrausgaben verursacht. In einer langfristigen Betrachtung ergibt sich damit tendenziell keine finanzielle Entlastung der Rentenversicherung. Allerdings können der Schutz bestimmter Personengruppen vor Altersarmut und damit korrespondierend der Schutz des Staates vor zukünftigen Sozialleistungsansprüchen beziehungsweise Ansprüchen auf Mindestsicherung im Alter dieser Personen Argumente liefern, eine Einbeziehung in die Gesetzliche Rentenversicherung oder zumindest eine Versicherungspflicht für diejenigen Personen vorzusehen, die bisher in keinem obligatorischen System abgesichert sind. Dies trifft auf einen großen und größer werdenden Teil der „neuen Selbständigen“ zu.

### ***Versichertenkreis der Gesetzlichen Rentenversicherung***

**348.** Grundsätzlich ist die Gesetzliche Rentenversicherung eine Versicherung für Arbeiter und Angestellte. Allerdings gibt es Ausnahmeregelungen für bestimmte **Gruppen von Selbständigen**, wie unter anderem: Hauslehrer und Erzieher sowie Pflegepersonen, die im Zusammenhang mit ihrer selbständigen Tätigkeit keinen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen; Hebammen und Entbindungspfleger; Seelotsen; Künstler und Publizisten mit nicht mehr als einem Angestellten; Gewerbetreibende, die in die Handwerksrolle eingetragen sind; arbeitnehmerähnliche Selbständige („Scheinselbständige“), also Selbständige, die keinen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen und auf Dauer und im Wesentlichen nur für einen Arbeitgeber tätig sind, sowie bestimmte Existenzgründer (zum Beispiel Ich-AGs).

Die **Versicherungspflicht** setzt ein regelmäßiges Einkommen von mindestens 400 Euro monatlich voraus. Ausnahmeregelungen gibt es für Künstler und Publizisten sowie für Ich-AGs. Selbständig tätige Handwerker können sich von der Versicherungspflicht befreien lassen, wenn für sie mindestens 18 Jahre lang Pflichtbeiträge entrichtet wurden. Arbeitnehmerähnliche Selbständige können sich für den Zeitraum der ersten drei Jahre ihrer Selbständigkeit von der Versicherungspflicht befreien lassen. Insgesamt sind neben den rund 25 Millionen Beschäftigten und 4,4 Millionen Leistungsempfängern rund 238 000 Selbständige in der Gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert.

Für versicherungspflichtige Selbständige ist die **Beitragsbemessungsgrundlage** entweder die jährlich neu festgesetzte Bezugsgröße von derzeit 2 450 Euro in Westdeutschland beziehungsweise 2 065 Euro in Ostdeutschland oder das auf der Grundlage des Einkommensteuerbescheids ermittelte tatsächliche Einkommen. Die monatliche Mindestbemessungsgrundlage beträgt aber 400 Eu-

ro. Spezielle Regelungen gibt es für Künstler und Publizisten, Hebammen, Bezirksschornsteinfeger oder Seelotsen. Die Beiträge werden in vollem Umfang vom Selbständigen selbst gezahlt. Eine Ausnahme bilden die Künstler und Publizisten, bei denen die Beiträge zur Hälfte von der vom Bund bezuschussten sowie von Auftraggebern und Veranstaltern ausgestatteten Künstlersozialkasse abgeführt werden.

### ***Wandel in der Erwerbstätigenstruktur und Auswirkungen auf die Finanzen der Rentenversicherung***

**349.** Die weitgehende Ausrichtung der Gesetzlichen Rentenversicherung auf die sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer macht sie anfällig für Änderungen in der Erwerbstätigenstruktur. Tatsächlich hat sich diese in den vergangenen Jahren stark verändert. Es gab eine Entwicklung weg von der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hin zur geringfügigen Beschäftigung und zur Selbständigkeit. Der Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen nahm im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2005 von 8,1 vH auf 11,2 vH zu, während der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um rund 8 Prozentpunkte auf 71,8 vH abnahm. Der Anteil der geringfügig Beschäftigten mit nur einer Erwerbstätigkeit stieg von 3,1 vH im Jahr 1991 auf 9,0 vH im Jahr 2005.

**350.** Grundsätzlich sind die finanziellen Effekte der Änderung der Erwerbstätigenstruktur mit denen einer Änderung der Erwerbsquote vergleichbar. Sinkt die Erwerbsbeteiligung, kommt es zunächst zu Verlusten bei den Beitragseinnahmen, später aber zu geringeren Rentenzahlungen, so dass es in der langen Frist keine (bedeutenden) Beitragssatzeffekte geben dürfte. Dieses Ergebnis ist allerdings nur dann richtig, wenn eine einmalige Änderung der Erwerbstätigenstruktur beziehungsweise der Erwerbsquote vorliegt. Handelt es sich dagegen um einen anhaltenden Prozess, dann sind die Auswirkungen auf die finanzielle Situation dauerhaft. Dann wäre die Änderung der Erwerbstätigenstruktur mit den Effekten der Alterung vergleichbar und würde noch zu diesen Effekten als ein in die gleiche Richtung wirkendes Problem hinzutreten (Rische, 2006). Denn letztlich tragen beide Phänomene zu einer dauernden Erhöhung des Rentnerquotienten bei, mit den entsprechenden Wirkungen auf den Beitragssatz (Gleichung (2) in Kasten 16, Seite 242). Im Unterschied zur Bevölkerungsalterung ist eine solche Änderung der Erwerbstätigenstruktur mit Politikmaßnahmen aber eher zu beeinflussen, zum Beispiel durch eine bessere Abstimmung der Förderung der unterschiedlichen Formen der Erwerbstätigkeit.

### ***Finanzielle Konsequenzen einer Ausweitung des Versichertenkreises***

**351.** Macht man eine bisher nicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung abgesicherte Personengruppe bis zu einer bestimmten Altersgrenze von zum Beispiel 50 Jahren in der Gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig, ergeben sich kurz- und mittelfristig Beitragssatzsenkungen, da die Beitragszahlungen sofort anfallen, die Leistungen indes erst allmählich eintreten, Altersrenten im betrachteten Beispiel frühestens nach 13 Jahren. Hat man also nur eine kurzfristige Perspektive und will für eine bestimmte Zeit Beitragssatzsenkungen erzeugen, ist die Ausweitung des Versichertenkreises grundsätzlich Ziel führend. Im Zeitverlauf gelangen allerdings immer mehr der neu einbezogenen Versicherten ins Rentenalter, was Mehrausgaben verursacht und Beitragssatzsteigerungen hervorruft (Kasten 17, Seite 270).

Die langfristigen Wirkungen einer Ausweitung des Versichertenkreises auf den Beitragssatz sind nicht so eindeutig wie die kurz- und mittelfristigen Effekte. Letztlich kommt es darauf an, ob der zusätzliche Personenkreis insbesondere hinsichtlich Altersstruktur, Einkommen, Kinderzahl, Lebenserwartung, Erwerbsunfähigkeit und Frühverrentung die gleichen Eigenschaften aufweist wie der bereits einbezogene Personenkreis. Haben die neuen Versicherten zum Beispiel bei sonst gleichen Merkmalen im Durchschnitt eine längere Lebenserwartung, ergibt sich im Vergleich zum Beitragssatzpfad im Status quo langfristig ein höherer Beitragssatz. Da man aber die Unterschiede in den Eigenschaften des neuen Versichertenkreises nicht genau kennt, sind Aussagen über die langfristigen Wirkungen schwierig. Dazu müssen letztlich Annahmen getroffen werden, die sehr stark das Ergebnis beeinflussen. Nimmt man zum Beispiel sehr vereinfachend an, dass der neue Versichertenkreis die gleichen Eigenschaften aufweist wie der bereits einbezogene Personenkreis, wird man davon ausgehen können, dass es keine **langfristigen Beitragssatzeffekte** gibt. Beitragssatzänderungen können nur im Übergang zum neuen Gleichgewichtspfad auftreten.

Diese Beitragssatzeffekte im Übergang könnten wegen der Ausgestaltung der Gesetzlichen Rentenversicherung aber auch dazu führen, dass der Beitragssatz langfristig ein anderer ist als im Status-quo-Szenario. Dies ist deshalb der Fall, weil Beitragssatzsenkungen nicht nur die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung, sondern auch die Dynamik des Bundeszuschusses sowie über die Rentenanpassung auch die Ausgaben beeinflussen, und dies nicht nur kurzfristig, also dann, wenn es zu den Beitragssatzsenkungen kommt, sondern auch langfristig. So führt eine Beitragssatzsenkung zu einer höheren Rentenanpassung für alle Rentner, auf die zukünftige Rentenanpassungen wiederum „aufsetzen“. Insofern können die finanziellen Auswirkungen einer Ausweitung des Versichertenkreises letztlich nur in Simulationsmodellen halbwegs verlässlich quantifiziert werden. Ohne eine solche empirische Basis sollte weder eine Ablehnung der Ausweitung des Versichertenkreises noch ihre Befürwortung mit den langfristigen finanziellen Effekten begründet werden.

### ***Gründe für die Einführung einer Versicherungspflicht und die Ausweitung des Versichertenkreises***

**352.** In Anbetracht der Veränderungen in der Erwerbstätigenstruktur werden in jüngster Zeit Forderungen laut, den Versichertenkreis der Gesetzlichen Rentenversicherung um die Selbständigen oder auch die Beamten zu erweitern. Im Vordergrund steht dabei meist das Argument, dass durch die Zunahme der Zahl der Selbständigen bei gleichzeitigem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung die Rentenversicherung langfristig und nachhaltig zusätzlich zu den ohnehin gegebenen demographisch bedingten Problemen belastet werde. Die logische Konsequenz zur Vermeidung dieser Belastungen sei die Einbeziehung der Selbständigen, die nicht in dem obligatorischen System der berufsständischen Versorgungswerke abgesichert sind, und der Beamten in die Gesetzliche Rentenversicherung. Unstrittig ist, dass eine Ausweitung des Versichertenkreises die Gesetzliche Rentenversicherung kurz- und mittelfristig entlasten würde. Aber selbst wenn es zu einer nachhaltigen **Entlastung der Rentenversicherung** durch Ausweitung des Versichertenkreises kommen sollte – was angezweifelt werden muss –, vermag diese Begründung für die Einbeziehung weiterer Personenkreise in eine Zwangsversicherung nicht zu überzeugen. Denn gerade weil der Grund für die finanziellen Probleme, namentlich die Änderung der Erwerbstätigenstruktur, auch durch andere geeignete Politikmaßnahmen beeinflussbar ist, stellt die Ausweitung des Versichertenkreises und damit eine Immunisierung gegenüber einer Änderung der Erwerbstätigenstruktur nur die Ultima Ratio dar.

Gleichwohl spricht eine Reihe von anderen Gründen für eine Ausweitung des Versichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung. So kann man argumentieren, dass es im Sinne der **Gleichbehandlung** richtig ist, zum Beispiel auch Beamte und Selbständige in die Rentenversicherung einzubeziehen, da nicht nur Arbeiter und Angestellte die in der Rentenversicherung enthaltene implizite Steuer tragen sollten, sondern im Prinzip alle Steuerzahler. Derzeit liegt der implizite Steuersatz, gemessen als Barwert der Beitragszahlungen abzüglich des Barwerts der Rentenansprüche bezogen auf den Barwert des beitragspflichtigen Einkommens, für Frauen zwischen 1,8 vH für den Jahrgang 1940 und 7,6 vH für den Jahrgang 2010 sowie für Männer zwischen 4,7 vH und 10,2 vH (Schaubild 73, Seite 273). Durch die Verteilung dieser Steuerlast auf einen größeren Kreis kann die implizite Steuerlast (für bestimmte Kohorten) der bisherigen Versicherten gesenkt werden (Schaubild 74, Seite 274). Die neu dazu gekommenen Versicherten müssen dagegen einen positiven impliziten Steuersatz leisten. Es käme also zu einer interpersonellen Umverteilung der Steuerlast von den bisherigen Beitragszahlern zu den neu einbezogenen Personen. Zu berücksichtigen ist, dass der Preis dieser Gleichbehandlung darin besteht, ein Umlagesystem mit einer hohen impliziten Besteuerung auszuweiten und weitere Personen an den Kosten dieses Systems zu beteiligen.

Von der intragenerativen Umverteilung zu unterscheiden sind **intergenerative Verteilungseffekte**. Denn die kurz- und mittelfristige Beitragssatzreduktion bei der Einbeziehung neuer Beitragszahler sorgt auch für eine Entlastung all derjenigen Alterskohorten, die in der Phase der niedrigen Beitragssätze Beitragszahler sind (Kifmann, 2001). Führt die Ausweitung des Versichertenkreises zu einem langfristig höheren Beitragssatz als im Status quo, etwa weil die neu dazu gekommenen Personen eine längere Lebenserwartung haben, so werden zukünftige Generationen, die die dann höheren Beitragssätze tragen müssen, belastet. Somit kann es in der Zukunft gerade durch die Einbeziehung dieser Personen zu einer größeren impliziten Steuerlast für zukünftige Generationen kommen, und eine größere intragenerative Gleichbehandlung würde mit einer geringeren intergenerativen Gleichbehandlung erkaufte (JG 2001 Ziffer 256; Jess, 2004).

Der Gleichbehandlungsaspekt betrifft nicht nur die möglichen Lasten, die aus der Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung erwachsen, sondern auch die Leistungen. Denn die zusätzlich einbezogenen Personen werden auch von den Umverteilungselementen begünstigt, wie zum Beispiel durch die rentenerhöhende Berücksichtigung von Kindern oder von Rehabilitationsleistungen.

**353.** Die Einbeziehung weiterer Erwerbstätigen Gruppen in die Rentenversicherung kann neben dem distributiven Argument aber auch noch mit einem allokativen Argument gerechtfertigt werden. Denn eine Ungleichbehandlung zwischen Arbeitnehmern und zum Beispiel Selbständigen kann zu **Verzerrungen** in der Wahl des Erwerbstätigenstatus führen und damit letztlich die Faktorallokation beeinflussen. So gibt es zahlreiche Tätigkeiten, die von einer Person im Angestelltenverhältnis oder von einer selbständig tätigen Person ausgeübt werden können, zum Beispiel im Handwerk. Die Sozialversicherungspflicht des Angestellten und die Sozialversicherungsfreiheit des Selbständigen führen zu Verzerrungen, da es sowohl für den Auftraggeber und kurzfristig auch für den Erwerbstätigen günstiger ist, den Erwerbstätigenstatus der Selbständigkeit zu wählen. Eine Einbeziehung der nicht bereits in einem anderen obligatorischen System abgesicherten Selbständigen in die Gesetzliche Rentenversicherung würde damit zu einer größeren Neutralität hinsichtlich

der Wahl des Erwerbstätigenstatus beitragen. Dies ist letztlich auch eine Begründung dafür, die sogenannte Scheinselbständigkeit zu unterbinden beziehungsweise Scheinselbständige in die Rentenversicherungspflicht einzubeziehen.

Eine von der Wahl der Erwerbsform zu trennende Frage betrifft die Partizipationsentscheidung, das heißt die Entscheidung, überhaupt einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Diese kann durch eine Versicherungspflicht generell negativ beeinflusst werden.

**354.** Ein entscheidender Grund zumindest für eine Versicherungspflicht liegt darin, unbefriedigte **Schutzbedürfnisse** von bisher nicht abgesicherten Personen abzudecken. Diese Personengruppe soll vor Altersarmut geschützt und ihr ein Alterseinkommen gesichert werden. Gleichzeitig hat der Staat ein rein fiskalisch motiviertes Interesse daran, dass diese Personen im Alter ein ausreichendes Einkommen beziehen, damit sie keine Ansprüche an das staatliche Transfersystem geltend machen können. Der Schutz vor Altersarmut und der Schutz des Staates vor Sozialhilfeansprüchen beziehungsweise Ansprüchen auf Mindestsicherung im Alter stellen somit zwei Seiten derselben Medaille dar. Gegen das Argument der Schutzbedürftigkeit wird oft eingewandt, dass zum Beispiel Selbständige deshalb nicht sozialversicherungspflichtig sind, weil sie über einen Zugewinn an materiellen Handlungsmöglichkeiten und einen hohen Grad an Eigenverantwortung verfügen, die auch im Bereich der Altersvorsorge ein eigenverantwortliches Handeln zumutbar erscheinen lassen (Rische, 1999). Allerdings findet man bei den freien Berufen, für die diese Eigenschaften auch gelten sollten, zunächst freiwillig gegründete und später obligatorisch gemachte Systeme der Alterssicherung, die auf bestehende Schutzbedürfnisse auch bei diesen Erwerbstätigen schließen lassen.

Damit stellt sich die Frage, ob es eine relevante Personengruppe gibt, die im deutschen gegliederten Alterssicherungssystem noch nicht hinreichend abgesichert ist und deshalb unbefriedigte Schutzbedürfnisse vorliegen, die einen staatlichen Eingriff rechtfertigen könnten. Da Beamte über die Beamtenversorgung und Freiberufler über die berufsständischen Versorgungswerke abgesichert sind, könnte letztlich nur die Gruppe der Selbständigen eine relevante Anzahl nicht abgesicherter Personen aufweisen. Diese Erwerbstätigengruppe ist seit dem Jahr 1991 um über 34 vH gewachsen und umfasst derzeit rund 4,08 Millionen Personen. Dabei hat sich auch die Struktur dieser sehr heterogenen Gruppe im Zeitverlauf verändert. So wurde der Anstieg der Anzahl der Selbständigen vor allem durch die starke Zunahme der Anzahl der Selbständigen ohne Beschäftigte (Soloselbständige) getrieben – 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 Selbständigen von 46 vH im Jahr 1991 auf 56 vH im Jahr 2005 vergrößerte. Seit dem Jahr 2001 hat diese Gruppe ausschließlich zum Anstieg der Selbständigenquote beigetragen. Denn die Selbständigenquote für die Selbständigen mit Beschäftigten ist seit 10 Jahren mit rund 5 vH in etwa konstant (Schaubild 70, Seite 266).

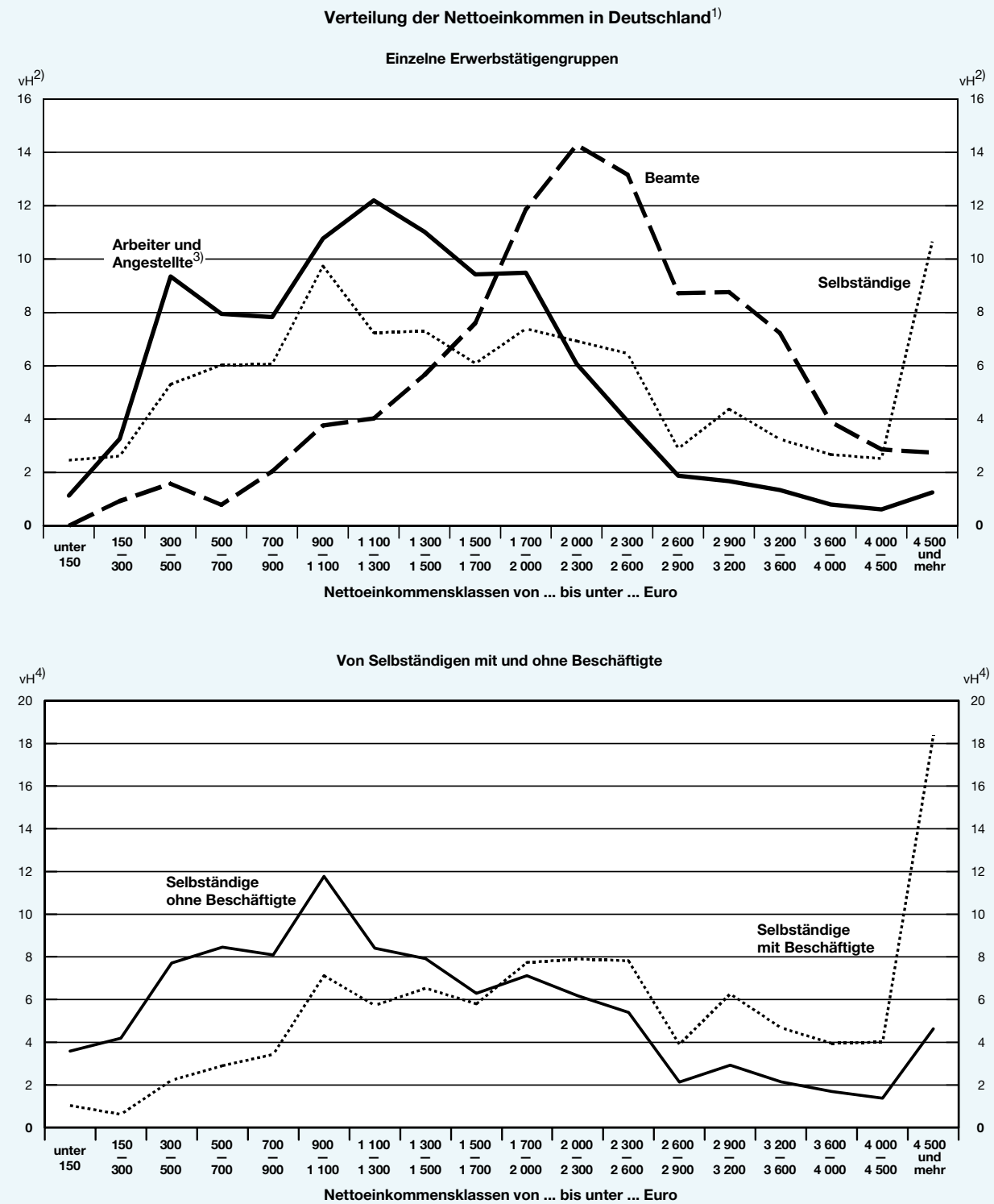
Schaubild 70



**355.** Es ist davon auszugehen, dass die Einkommens- und Vermögenssituation vieler Selbständiger heute nicht besser ist als diejenige von abhängig Beschäftigten. Bei einem großen Teil der Selbständigen dürfte die Sparfähigkeit zu gering sein, um Vorsorge für Risiken wie Krankheit, Erwerbsunfähigkeit oder Alter treffen zu können. So haben rund 32 vH aller Selbständigen ein monatliches Nettoeinkommen unter 1 100 Euro. Für die Gruppe der Arbeiter und Angestellten beträgt dieser Anteil 40 vH und für die Beamten 9 vH. Hinsichtlich der Einkommensverteilung ist diese Gruppe sehr heterogen, da es zahlreiche Selbständige mit sehr hohen Einkommen und gleichzeitig viele Selbständige mit niedrigen Einkommen gibt. Die Gruppe der Selbständigen ohne Beschäftigte weist tendenziell geringere Einkommen auf als die Selbständigen mit Beschäftigten (Schaubild 71). Mithin ist für die Soloselbständigen das Risiko größer, im Alter unzureichend abgesichert zu sein. Betrachtet man nur diese Selbständigen, dann weisen 37 vH ein Nettoeinkommen unter 1 100 Euro auf. Die Einkommenssituation im unteren Bereich entspricht damit in etwa der Situation der Arbeiter und Angestellten.

Im Zeitverlauf hat nicht nur die Anzahl der Selbständigen mit niedrigem Einkommen zugenommen – im Jahr 2005 hatten rund 1,1 Millionen Selbständige ein Nettoeinkommen von weniger als 1 100 Euro monatlich – sondern auch ihr Anteil an der Gesamtzahl der Selbständigen. So nahm der Anteil der Selbständigen mit einem Nettoeinkommen unter 1 100 Euro selbst bei nominaler Betrachtung von 24 vH im Jahr 1995 auf 32 vH im Jahr 2005 zu. Für die Gruppe der Selbständigen ohne Beschäftigte fand ebenfalls ein Anstieg um 3 Prozentpunkte auf 37 vH statt. Es hat also eine Verschiebung in der Einkommensverteilung gegeben.

Schaubild 71



1) Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 2005; ohne mithelfende Familienangehörige, selbständige Landwirte sowie Erwerbstätige ohne Einkommen und ohne Angaben zum Einkommen.– 2) Anteil der Personen in einer Einkommensklasse an der Gesamtzahl der Personen in der Erwerbstätigengruppe.– 3) Einschließlich Auszubildende in anerkannten kaufmännischen, technischen und gewerblichen Ausbildungsberufen.– 4) Anteil der Personen in einer Einkommensklasse an der Gesamtzahl der Selbständigen ohne mithelfende Familienangehörige, selbständige Landwirte, Erwerbstätige ohne Einkommen und ohne Angaben zum Einkommen.

Ingesamt mehrten sich die Indizien dafür, dass für einen wachsenden Teil der Selbständigen Schutzbedürfnisse vorhanden sind beziehungsweise für den Staat die Gefahr besteht, dass ein Teil dieser Gruppe im Alter Anspruch auf Transferzahlungen haben könnte, soweit sie nicht in einem obligatorischen Alterssicherungssystem abgesichert sind. Die Anzahl der nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen wird auf 2 bis 3 Millionen Personen quantifiziert (Fachinger et al., 2004; Rische, 2006).

### *Versicherungspflicht oder Einbeziehung in die Gesetzliche Rentenversicherung?*

**356.** Es gibt also gute Gründe, davon auszugehen, dass für eine große und größer werdende Gruppe der Selbständigen ohne obligatorische Absicherung unbefriedigte Schutzbedürfnisse vorliegen. Doch reicht der Schutz vor Altersarmut und Schutz vor zukünftigen Transferverpflichtungen des Staates nicht als Begründung aus, um eine Einbeziehung in die Gesetzliche Rentenversicherung zu rechtfertigen. Vielmehr ist nur eine allgemeine Versicherungspflicht für den schutzbedürftigen Personenkreis begründbar, nicht aber die weitergehende Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Denkbar wäre etwa, dass die betreffenden Personen einen Rentenversicherungsvertrag abschließen müssen, der ihnen ein existenzsicherndes Einkommen im Alter gewährt. Der Staat wäre dann von zukünftigen Transferansprüchen befreit, und der Altersarmut dieses Personenkreises wäre vorgebeugt.

**357.** Nur eine Versicherungspflicht würde aber im Vergleich zur Einbeziehung in die Gesetzliche Rentenversicherung die oben angesprochene **Gleichbehandlung** nicht gewährleisten. Diese Selbständigen würden nicht an der impliziten Besteuerung in der Gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt. Sie hätten vielmehr einen Vorteil, da sie eine kapitalgedeckte Rentenversicherung mit einer höheren Rendite als in der Gesetzlichen Rentenversicherung abschließen könnten. Allerdings können auch die Beiträge für eine private Rentenversicherung, die ein Alterseinkommen in Höhe des Existenzminimums sichern soll, aus Sicht der Beitragszahler einen Steuercharakter haben, nämlich dann, wenn im Alter keine oder nur geringe andere Einkünfte zu erwarten sind und sie dann einen Anspruch auf eine von der Allgemeinheit finanzierte Mindestsicherung im Alter hätten. Insofern kann eine bloße Versicherungspflicht ebenfalls mit einer – wenn auch anderen – impliziten Steuerbelastung verbunden sein.

Will man nur die derzeit nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen in die Gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen, ist generell unklar, auf welche Personengruppe die gewünschte Gleichbehandlung bezogen wird. Bei einer Einbeziehung in die Gesetzliche Rentenversicherung ergibt sich gleichzeitig eine Ungleichbehandlung gegenüber denjenigen Selbständigen, die in berufsständischen Versorgungswerken abgesichert sind, oder gegenüber Beamten. Letztlich ist eine Gleichbehandlung aller Bürger nur dann gegeben, wenn alle in die Gesetzliche Rentenversicherung einbezogen würden.

Mit Blick auf die **intergenerative Gleichbehandlung** dürfte eine Einbeziehung von Selbständigen mit geringen Einkommen in die Gesetzliche Rentenversicherung nicht zu einer Belastung der zukünftigen Generationen führen, da davon auszugehen ist, dass – sofern das Einkommen eine wichtige Determinante der Lebenserwartung ist – diese Personen keine höhere Lebenserwartung haben als der bisherige Versichertenkreis. Allerdings ergibt sich ein Unterschied zu der Einführung einer

bloßen Versicherungspflicht. Denn im letztgenannten Fall werden eher die zukünftigen Generationen entlastet, die nun nicht mehr über Steuermittel zur Zahlung der Transfers an die bedürftigen ehemals selbständig tätigen Personen herangezogen werden, während bei der Einbeziehung in die Gesetzliche Rentenversicherung eher die heutigen Beitragszahlergenerationen entlastet und die zukünftigen Generationen bestenfalls nicht belastet werden.

Hinsichtlich der **Faktorallokation** würde die Versicherungspflicht für alle Selbständigen im Vergleich zum Status quo zwar die Verzerrungen zugunsten einer selbständigen Tätigkeit verringern, nicht aber beseitigen. Selbständige hätten bei einer Versicherungspflicht in einem kapitalgedeckten System den Vorteil, dass sie die gleiche Altersrente im Durchschnitt mit einem geringeren Beitrag erreichen könnten. Anders ausgedrückt: Die in den Beiträgen enthaltene implizite Steuer ist tendenziell geringer.

Eine Versicherungspflicht verbunden mit einem Wahlrecht hinsichtlich der Altersvorsorgeform – Privatvorsorge oder Gesetzliche Rentenversicherung – könnte zu einer **Risikoentmischung** führen, wenn solche Personen, die besonders von den Umverteilungselementen innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung profitieren beziehungsweise von risikodifferenzierten Beiträgen in einer Privatversicherung stärker belastet würden, in relevantem Ausmaß in die Gesetzliche Rentenversicherung eintreten würden. Wenn man eine allgemeine Versicherungspflicht für die Selbständigen vorsieht, muss deshalb die Option, als Selbständige freiwillig in die Gesetzliche Rentenversicherung zu gehen, versperrt werden. Allerdings muss bei einem erneuten Wechsel des Erwerbstätigenstatus die Rückkehr in die Gesetzliche Rentenversicherung gewährleistet werden. Ansonsten bestünden erst recht Möglichkeiten zur Risikoentmischung.

Eine Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung erhöht die **Flexibilität** beim Wechsel zwischen den Erwerbsformen, und Versicherungslücken werden vermieden. Ferner könnte eine Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung dann gerechtfertigt werden, wenn der Selbständige nur geringe Einkommen hat. Denn in der Gesetzlichen Rentenversicherung können die Beiträge einkommensabhängig gestaltet werden. Bei privaten Vorsorgeprodukten ist dies schwieriger zu realisieren. Schließlich sind in der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht nur das Langlebkeitsrisiko abgesichert, sondern auch andere Risiken, die zur Altersarmut führen können, namentlich Erwerbsminderung, gesundheitliche Rehabilitation und Hinterbliebenenabsicherung.

**358.** Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass für die Selbständigen mit geringen Einkommen Schutzbedürftigkeit besteht und deshalb eine Versicherungspflicht für Selbständige, die noch nicht in einem obligatorischen Alterssicherungssystem abgesichert sind, angebracht ist. Ob über diese Versicherungspflicht hinaus eine Einbeziehung in die Gesetzliche Rentenversicherung angezeigt ist, hängt vor allem davon ab, ob man dem Ziel einer Gleichbehandlung dieser Personengruppe mit den derzeitigen Versicherten in der Gesetzlichen Rentenversicherung und einer Entlastung der heutigen Beitragszahlergenerationen eine große Bedeutung beimisst. Hierbei handelt es sich mithin um die Entscheidung über ein Verteilungsproblem und damit um eine Wertentscheidung, die nur von der Politik zu fällen ist, die aber bald getroffen werden sollte.

Kasten 17

### **Ausweitung des Versichertenkreises in der Gesetzlichen Rentenversicherung: Beitragsatzeffekte und Änderung der impliziten Steuer**

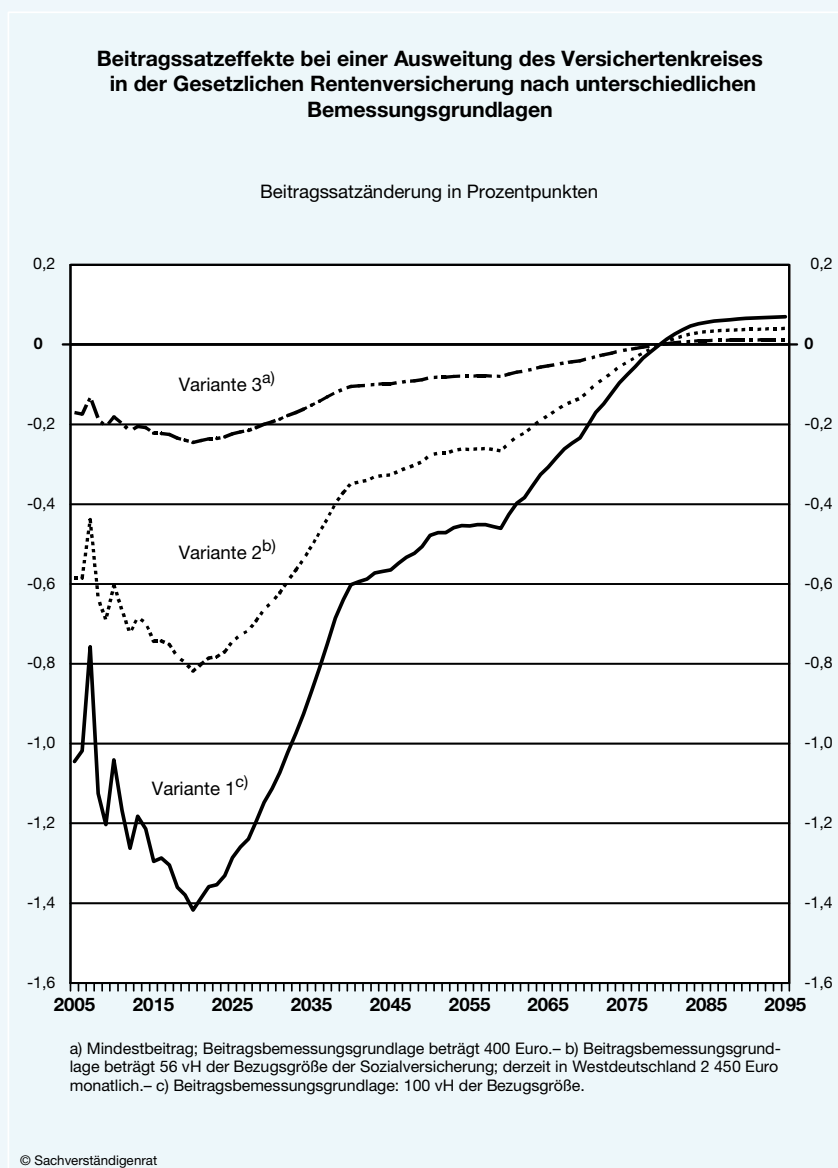
Die Verschiebung der Erwerbstätigenstruktur hin zu einem größeren Anteil von Selbständigen, von denen viele nur über vergleichsweise geringe Einkommen verfügen und die tendenziell nicht für ihr Alter vorsorgen, hat zu Forderungen geführt, die bisher nicht über berufsständische Versorgungswerke abgesicherten Selbständigen in die Gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Um die möglichen Effekte der Ausweitung des Versichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung zu erläutern, wird angenommen, dass die derzeit rund 2,29 Millionen Selbständigen, die – abgesehen von mithelfenden Familienangehörigen – keine anderen Personen beschäftigen (Soloselbständige), in der Gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig werden. Dieser Personenkreis wurde deshalb beispielhaft gewählt, da man davon ausgehen kann, dass hier unbefriedigte Schutzbedürfnisse am ehesten gegeben sein sollten. Nicht berücksichtigt ist, dass ein Teil dieser Personen möglicherweise schon in der Gesetzlichen Rentenversicherung oder in berufsständischen Versorgungswerken pflichtversichert ist. Allerdings bleiben die Selbständigen mit Beschäftigten in den Beispielrechnungen gänzlich unberücksichtigt, so dass der Umfang des einbezogenen Personenkreises eher am unteren Rand der Schätzungen der Zahl der nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen liegt.

Angenommen wird, dass diese Soloselbständigen bis zum Alter von 50 Jahren in der Gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig werden. Die zum Zeitpunkt der Einführung der Versicherungspflicht älteren Personen werden aus Vertrauensschutzgründen und aufgrund der Tatsache, dass sie in der kurzen Beitragszeit nur geringe Anwartschaften erwerben würden, nicht einbezogen. Für die Berechnungen wird ein Fortschreibungsmodell zugrunde gelegt, in dem die berücksichtigten Personen „altern“ und neue hinzukommen, so dass im Steady State die Zahl der einbezogenen erwerbstätigen Selbständigen dauerhaft 2,29 Millionen Personen beträgt. Hinsichtlich der Beitragsbemessungsgrundlage werden drei Alternativen betrachtet. In der Variante 1 zahlen die einbezogenen Selbständigen Beiträge gemäß der monatlichen Bezugsgröße von derzeit 2 450 Euro. Damit orientiert sich Variante 1 an der Regelung für derzeit versicherungspflichtige Selbständige, für die die Bezugsgröße oder das tatsächliche Einkommen die Bemessungsgrundlage darstellt. Zudem entspricht die Bezugsgröße in etwa dem Durchschnittseinkommen. Wenn man davon ausgeht, dass die einbezogenen Soloselbständigen eine ähnliche Einkommenssituation wie die bisher sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer haben, ist dies eine plausible Annahme, soweit die Einkommensersatzfunktion der Rente im Vordergrund steht. Da man die Versicherungspflicht allerdings auch nur für die Existenzsicherung im Alter vorsehen kann, wird in Variante 2 angenommen, dass die Beitragsbemessungsgrundlage 56 vH der Bezugsgröße ausmacht. Derzeit muss man 45 Jahre lang 56 vH des Durchschnittseinkommens verbeitragt haben, um eine Rente auf dem Leistungsniveau des Arbeitslosengelds II zu erhalten. Schließlich werden in einer Variante 3 noch die Effekte betrachtet, die bei der Zahlung eines Mindestbeitrags auftreten würden. Dieser ergibt sich bei einer Beitragsgrundlage von derzeit 400 Euro. Damit kann mit den drei Varianten das ganze Spektrum des Ausmaßes der Effekte einer Ausweitung des Versichertenkreises um die gewählte Personengruppe dargestellt werden. Außerdem wird angenommen, dass die einbezogenen Personen im Alter von 65 Jahren in Rente gehen und eine Rente gemäß den angesammelten Ent-

gelpunkten erhalten. Für die Restlebenserwartung, also die Rentenbezugsdauer, werden einheitlich 19 Jahre unterstellt, was in etwa der erwarteten Rentenbezugsdauer eines 65-Jährigen entspricht.

Da die einbezogenen Personen zunächst Beiträge leisten, aber in den ersten 15 Jahren noch keine Renten fällig sind, kommt es zunächst zu Beitragssatzsenkungen (Schaubild 72). Diese nehmen im Zeitverlauf tendenziell zu, weil in der Startphase die Anzahl der neu einbezogenen Personen in jedem Jahr steigt. Die „Zacken“ im Verlauf des Beitragssatzpfads ergeben sich daraus, dass Beitragssatzsenkungen in einem Jahr im nächsten Jahr wegen der Rentenanpassungsformel zu höheren Rentenanpassungen führen. So hat in der Variante 1, in der die Bezugsgröße die Beitragsgrundlage ist, die Beitragssatzsenkung von über einem Prozentpunkt im ersten Jahr im nächsten Jahr höhere Rentenausgaben von 2,7 Mrd Euro zur Folge, was in etwa 0,3 Beitragssatzpunkten entspricht. Der größte **Beitragssatzeffekt** ergibt sich nach 15 Jahren in Höhe von 1,4 Prozentpunk-

Schaubild 72



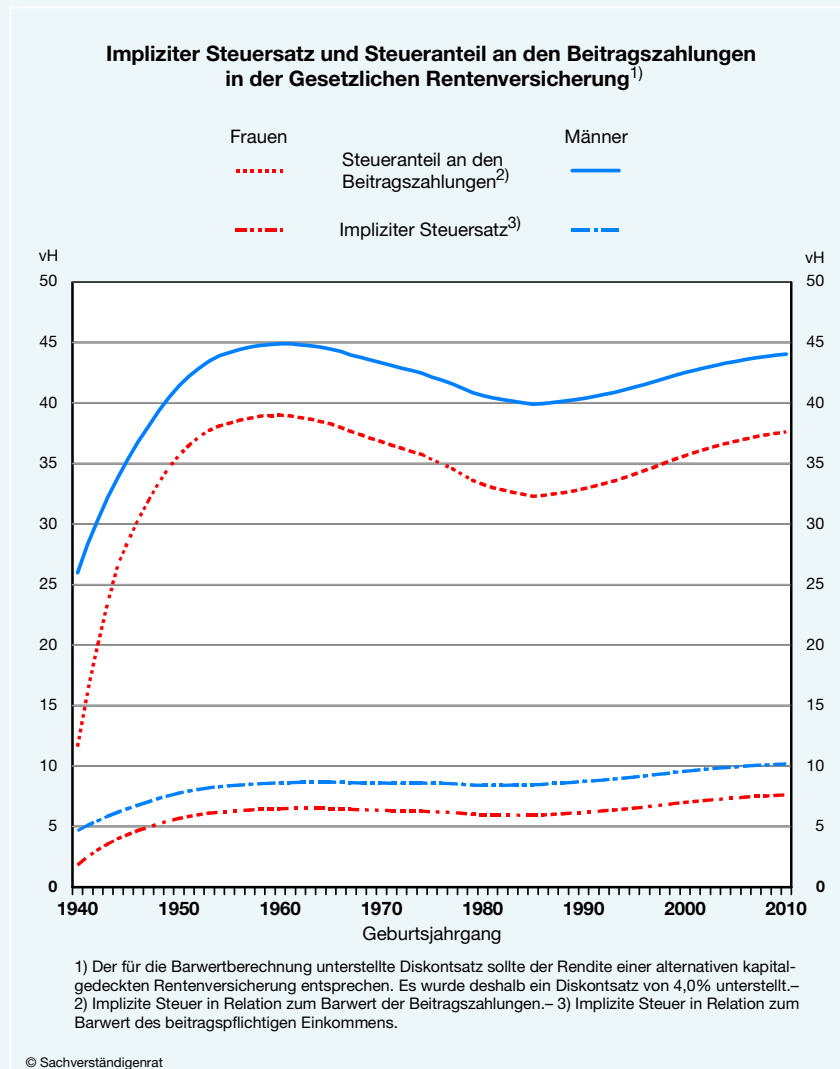
ten, dem letzten Jahr, bevor die ersten der neu einbezogenen Personen das Rentenalter erreichen. Ab dann werden Rentenzahlungen fällig, die den Beitragssatzeffekt dämpfen. Im Jahr 2080 ist dieser auf null gesunken. In der Variante 1 ergibt sich im neuen Steady State eine Beitragssatzsteigerung im Vergleich zum Status quo von rund 0,1 Prozentpunkten. Dieser geringfügige Anstieg über das Status-quo-Niveau hinaus ist letztlich damit zu begründen, dass gemäß den hier unterstellten Annahmen im Rahmen des Fortschreibungsmodells der einbezogene Personenkreis für sich genommen im Steady State einen etwas höheren Rentnerquotienten aufweist als der in der Gesetzliche Rentenversicherung derzeit einbezogene Personenkreis. In dem Maße, in dem sich der Rentnerquotient der Selbständigen dem der abhängig Beschäftigten annähert, würde diese über das Status-quo-Niveau hinausgehende Entwicklung des Beitragssatzes schwinden.

Die **implizite Steuer** kann genauso wie die implizite Rendite als Maß für die intergenerativen Verteilungswirkungen von Politikmaßnahmen wie die Ausweitung des Versichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung verwendet werden. Die implizite Steuer ist dabei die Differenz zwischen dem Barwert der Beitragszahlungen eines Individuums und dem Barwert der erhaltenen Rentenzahlungen, wobei als Diskontierungssatz die Rendite einer alternativen kapitalgedeckten Rentenversicherung zugrunde gelegt wird. Der implizite Steuersatz errechnet sich, indem man diese Differenz entweder auf den Barwert der Beitragszahlungen oder auf den Barwert des Einkommens bezieht. Eng verwandt mit diesem Konzept ist das Konzept der impliziten Rendite, definiert als derjenige Diskontierungssatz der die Barwerte der Beitragszahlungen und der Renten zum Ausgleich bringt. Letztlich wird die Höhe des impliziten Steuersatzes von der Differenz zwischen dem für die Berechnung der impliziten Steuer exogen vorgegebenen Diskontierungssatz und der impliziten Rendite bestimmt (Sinn, 2000). Entsprechend kommt bei der Berechnung des impliziten Steuersatzes der Wahl dieses Diskontierungssatzes eine besondere Bedeutung zu. Zur Berechnung der impliziten Steuer muss mit dem Zinssatz für eine alternative private Rentenversicherung abgezinst werden und nicht mit dem Kapitalmarktzins. Bei den Berechnungen wurde deshalb ein Diskontierungssatz von nominal 4 % verwendet.

Intergenerative Gleichbehandlung kann definiert werden als eine Situation, in der die impliziten Steuersätze für betrachtete Geburtsjahrgänge gleich sind. Dabei muss – soweit dynamische Effizienz gegeben ist – in einem Umlagesystem eine intergenerative Ungleichbehandlung immer vorliegen, da es stets eine Einführungsgeneration gibt, die Leistungen erhält, aber keine oder nur geringe Beiträge in das System gezahlt hat und in diesem Sinne ein so genanntes Einführungsgeschenk bekommt. Der implizite Steuersatz der Einführungsjahrgänge ist negativ, derjenige der später geborenen Jahrgänge dagegen positiv. Man kann zeigen, dass der Barwert der impliziten Steuer aller nachfolgenden Generationen gerade dem Einführungsgeschenk entspricht (zum Beispiel Sinn, 2000). Dieses Einführungsgeschenk wird also von allen zukünftigen Generationen finanziert. Allerdings ist die damit verbundene Steuerlast nicht auf die folgenden Geburtsjahrgänge gleich verteilt, so dass nicht für alle Jahrgänge der gleiche implizite Steuersatz gilt. Es ist also auch in diesem engeren Sinne keine intergenerative Gleichbehandlung gegeben, sondern die Verteilung der Steuerlast der nachfolgenden Generationen hängt unter anderem von der demographischen Entwicklung ab. Derzeit nimmt die implizite Steuerbelastung mit den Geburtsjahrgängen tendenziell zu. Der implizite Steuersatz bezogen auf das Einkommen liegt zum Beispiel für Männer zwischen 4,7 vH für den Jahrgang 1940 und 10,2 vH für den Jahrgang 2010. Da Frauen eine höhere Lebenserwartung haben, ist ihre implizite Steuerbelastung entsprechend geringer, für die betrachteten Jahrgänge beträgt sie zwischen 1,8 vH und 7,6 vH. Der Anteil der impliziten Steuer am Barwert der Beiträge liegt bei den Männern zum Beispiel für den Beitragszahlerjahrgang 1960 bei

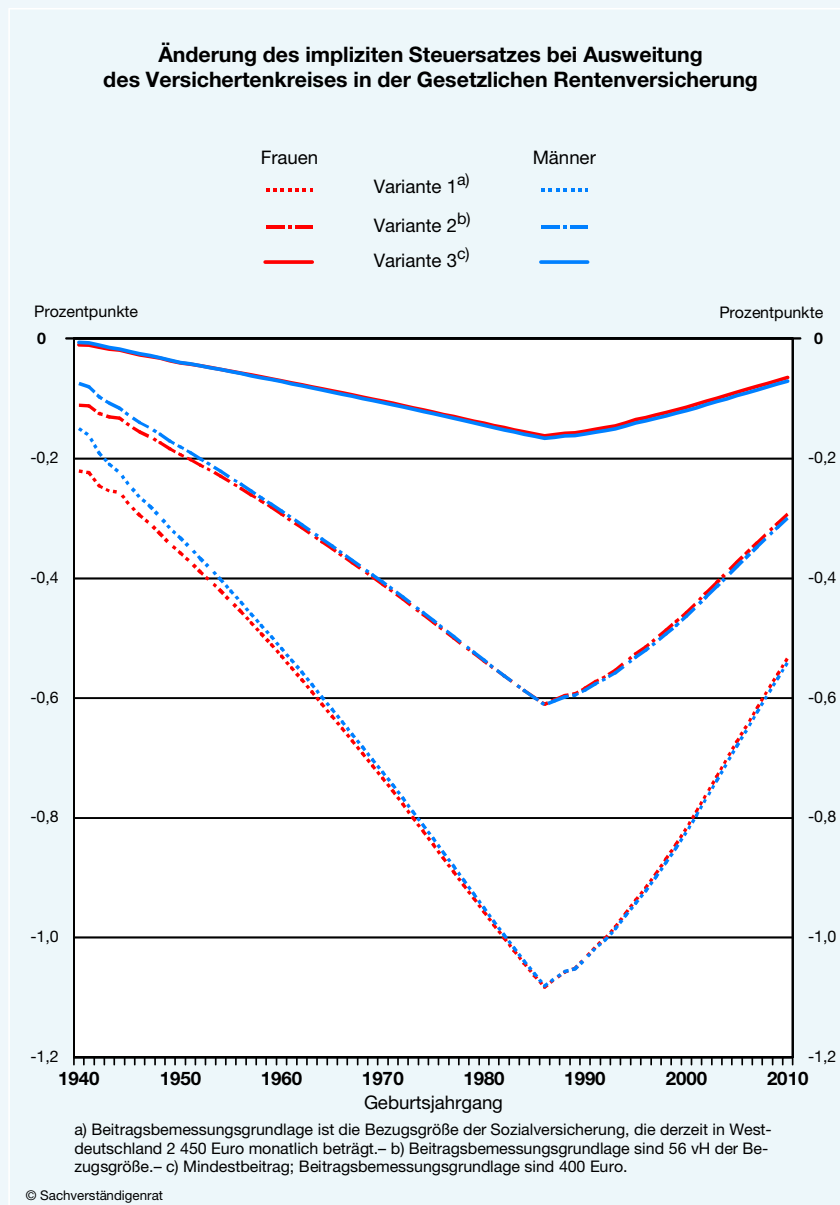
rund 45 vH. Fast die Hälfte der Beitragszahlungen während des Erwerbslebens dieser Kohorte hat damit Steuercharakter (Schaubild 73).

Schaubild 73



Die Ausweitung des Versichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung führt über einen recht langen Zeitraum zu Beitragsatzsenkungen gegenüber dem Status-quo-Pfad. Alle diejenigen Geburtsjahrgänge, die Beitragszahler in dieser Phase niedrigerer Beitragssätze sind, werden also entlastet. Sie müssen nun für die gleiche Leistung geringere Beiträge zahlen. Ihre implizite Steuerbelastung wird entsprechend reduziert (Schaubild 74, Seite 274). Diese Entlastung kann beträchtlich sein. So sinkt im oben dargestellten Szenario in der Variante 1 mit der Bezugsgröße als Beitragsbemessungsgrundlage zum Beispiel für den Geburtsjahrgang 1986, ein Jahrgang, der über sein gesamtes Erwerbsleben im Vergleich zum Status quo einem geringeren Beitragssatz unterliegt, der implizite Steuersatz um 1,08 Prozentpunkte. Der Steueranteil an den Beiträgen sinkt für Männer dieses Jahrgangs von 40,0 vH auf 36,7 vH.

Schaubild 74



Mithin werden alle heute lebenden Beitragszahlergenerationen entlastet, freilich auf Kosten der einbezogenen Selbständigen, die nun die implizite Steuerlast in der Gesetzlichen Rentenversicherung tragen müssen. Es kommt also zu einer interpersonellen Umverteilung der impliziten Steuerlast. Die Entlastung der Beitragszahler nimmt im Zeitverlauf ab, weil die Beitragssatzsenkung im Vergleich zum Status quo sukzessive geringer wird. Hat der einbezogene Versichertenkreis identische Eigenschaften wie die derzeitigen Mitglieder des Systems, zum Beispiel hinsichtlich der durchschnittlichen Lebenserwartung, des Rentnerquotienten oder der Erwerbsunfähigkeitswahrscheinlichkeit, dann erreicht das System wieder den ursprünglichen Beitragssatzpfad. Bei unterschiedlichen Eigenschaften sind sowohl niedrigere als auch höhere Beitragssätze möglich. Unter den im Beispiel gemachten Annahmen kommt es ab dem Jahr 2080 im Vergleich zum Status quo zu geringfügigen Beitragssatzsteigerungen. Damit wird im Beispielszenario die implizite Steuerbelastung für zukünftige Generationen durch die heutige Ausweitung des Versichertenkreises leicht zunehmen. Diese zusätzliche Belastung käme erstmalig voll zum Tragen für diejenigen Versicher-

ten, die in den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts geboren werden. Denn sie sind die ersten Jahrgänge, die über ihre ganze Erwerbszeit im Vergleich zum Status quo höheren Beitragsätzen unterliegen.

Die Ausweitung des Versichertenkreises hat also immer eine Entlastung der heutigen Beitragszahlergenerationen zur Folge, kann aber auch – abhängig vor allem von der durchschnittlichen Lebenserwartung der einbezogenen Personen im Vergleich zum derzeitigen Mitgliederbestand – zu einer Belastung zukünftiger Generationen führen. Damit ist klar, dass bei der Entscheidung über die Ausweitung des Versichertenkreises Werturteile gefällt werden müssen, zum einen hinsichtlich der Frage, wie hoch man die Entlastung der heutigen Beitragszahler und der gerade geborenen zukünftigen Beitragszahler im Vergleich zur möglichen Belastung der noch nicht geborenen zukünftigen Beitragszahler gewichtet, zum anderen mit Blick darauf, ob man die Beitragszahler in der Gesetzlichen Rentenversicherung auf Kosten der neu einbezogenen Personen entlasten will. Legt man eine dynamische Sichtweise zugrunde, kommt es auch darauf an, welche Wachstums- und Beschäftigungseffekte man der Beitragssatzsenkung über einen recht langen Zeitraum beimisst, und wie sich dies dann auf die Wohlfahrt der in der Zukunft möglicherweise stärker belasteten Generationen auswirkt.

### III. Soziale Pflegeversicherung: Warten auf die Reform

**359.** Die finanzielle Lage der Sozialen Pflegeversicherung entspannte sich im Jahr 2006 ebenfalls durch das Vorziehen des Beitragszahlungstermins. Die Mehreinnahmen aus diesem Vorzieheffekt beliefen sich auf über 800 Mio Euro. Zur Jahresmitte betrug der Überschuss der Sozialen Pflegeversicherung 357 Mio Euro und dürfte für das gesamte Jahr 2006 eine ähnliche Größenordnung aufweisen. Ohne diesen einmaligen Vorzieheffekt hätte sich erneut ein Defizit von etwa 0,5 Mrd Euro ergeben. Der Beitragssatz in Höhe von grundsätzlich 1,7 vH kann nur noch bis zum Jahr 2008 konstant gehalten werden. Der Reformbedarf in der Sozialen Pflegeversicherung ist also nach wie vor dringlich. Leider hat die Bundesregierung diese dringend erforderliche Reform abermals verschoben. Im Koalitionsvertrag wird die Absicht bekundet, die Pflegeversicherung grundlegend zu reformieren. Auf der Ausgabenseite ist eine regelgebundene Dynamisierung der Leistungen in Höhe der Inflationsrate, eine Angleichung der Leistungspauschalen für häusliche und ambulante Pflege sowie eine Verbesserung der Leistungen für Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz vorgesehen. Zudem sollen ein Finanzausgleich zwischen Sozialer Pflegeversicherung und Privater Pflegeversicherung sowie in der Sozialen Pflegeversicherung eine ergänzende Kapitaldeckung eingeführt werden. Das vom Sachverständigenrat vorgeschlagene **Kohortenmodell** (JG 2004 Ziffern 546 ff. und JG 2005 Ziffern 570 f.), das einen gleitenden Übergang zu einem vollständig kapitalgedeckten System vorsieht, ist eine gangbare Reformalternative, genauso wie das zur Diskussion gestellte Bürgerpauschalenmodell mit ergänzender Kapitaldeckung.

### IV. Arbeitslosenversicherung: Erfreuliche Überschüsse

**360.** Die finanzielle Lage der Arbeitslosenversicherung verbesserte sich im Jahr 2006 deutlich. Dies war auf der Einnahmeseite hauptsächlich auf den Sondereffekt des Vorziehens des Fälligkeitstermins der Beiträge zurückzuführen. Die Entwicklung auf der Ausgabenseite war durch Einsparungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik und aufgrund der verbesserten Arbeitsmarktsitua-