

Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2010

Inhaltsverzeichnis

- I. Vorbemerkungen
- II. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2014
- III. Stellungnahme zu den 15-jährigen Vorausberechnungen bis 2024
- IV. Die Rentenanpassung am 1. Juli 2010
- V. Die Streichung der Erstattung von einigungsbedingten Leistungen
- VI. Die Absicherung von Arbeitslosigkeit in der Rentenversicherung
- VII. Die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre
- VIII. Zur Verteilung der Verantwortung zwischen gesetzlicher und privater Altersvorsorge

I. Vorbemerkung

1. Der Sozialbeirat nimmt – entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag (§ 155 SGB VI) – in einem Gutachten Stellung zum Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung. Die vorliegende Stellungnahme befasst sich daher zunächst mit den Ausführungen des Rentenversicherungsberichts 2010, die sich auf die zukünftige Entwicklung beziehen, d. h. mit den mittelfristigen Vorausberechnungen für die Jahre 2010 bis 2014 und mit den Modellrechnungen für den kommenden 15-Jahres-Zeitraum bis 2024. Im Anschluss wird auf verschiedene rentenpolitische Maßnahmen und Überlegungen eingegangen, insbesondere auf die ab 2012 beginnende Anhebung der Regelaltersgrenze. Die Bundesregierung hat hierzu am 17. November 2010 gemäß § 154 Abs. 4 SGB VI den Bericht „Aufbruch in die altersgerechte Arbeitswelt“ vorgelegt.

2. Dem Sozialbeirat stand für seine Beratungen der Rentenversicherungsbericht 2010 zur Verfügung. Weiterhin konnte sich der Sozialbeirat auf ergänzende Erläuterungen und Informationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales stützen.

II. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2014

3. Die mittelfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2010 umfassen den Zeitraum der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung des Bundes vom Jahr 2010 bis zum Jahr 2014. Der Lohn- und Beschäftigungsentwicklung werden für diesen Zeitraum die Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ vom 21. Oktober 2010 zugrunde gelegt. Die Projektion zur demografischen Entwicklung orientiert sich an den Ergebnissen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.

4. Im Anschluss an die Finanz- und Wirtschaftskrise in den beiden vergangenen Jahren hat eine deutliche konjunkturelle Erholung eingesetzt. Gemäß den Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises wird für das Jahr 2010 daher angenommen, dass die Zahl der Beschäftigten um 0,2 Prozent steigen wird. Für das Jahr 2011 wird

von einer weiteren Beschäftigungszunahme von 0,6 Prozent ausgegangen. Im verbleibenden Mittelfristzeitraum bis zum Jahr 2014 werden weitere Zuwächse von 0,1 Prozent jährlich unterstellt.

5. Die wirtschaftliche Erholung zeigt sich auch in den Annahmen zur Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer. Für 2010 wird hier mit einem Zuwachs von 2,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr gerechnet. Im Jahr 2011 wird mit 1,9 Prozent gegenüber 2010 eine etwas geringere Steigerung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer erwartet. Für den verbleibenden mittelfristigen Zeitraum wird im Rentenversicherungsbericht 2010 bis zum Jahr 2014 eine jährliche Zunahme um 2,2 Prozent angenommen. Die unterstellten Zuwächse fallen in den neuen Ländern jeweils geringfügig stärker aus als in den alten Ländern.

6. Bei der Entwicklung derjenigen Entgelte, die für die Einnahmen der Rentenversicherung aus Beiträgen ausschlaggebend sind, wird im Rentenversicherungsbericht 2010 für die Jahre 2010 und 2011 von den Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises abgewichen. Die den Beitragseinnahmen zugrunde liegende Entgeltentwicklung wird im Jahr 2010 in den alten Ländern um 0,57 Prozentpunkte und in den neuen Ländern um 0,47 Prozentpunkte niedriger angesetzt. Im Jahr 2011 wird in Ost wie West eine um 0,27 Prozentpunkte geringere Lohnentwicklung angenommen. Damit wird insbesondere der zu erwartende Rückgang der im Krisenjahr 2009 deutlich angestiegenen Verbreitung der Kurzarbeit nachgezeichnet. Methodisch entspricht dies dem Vorgehen im Vorjahresbericht.

7. Die Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2010 gehen von dem geltenden Rechtsstand aus. Daneben werden aber auch bereits all diejenigen Maßnahmen berücksichtigt, die Finanzwirkungen in der Rentenversicherung nach sich ziehen und die zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts zwar noch nicht geltendes Recht waren, sich aber im Gesetzgebungsverfahren befanden. Dies bedeutet, dass der im Jahr 2010 beschlossene Wegfall der Zahlungen von Beiträgen an die gesetzliche Rentenversicherung für Beziehende von Arbeitslosengeld II ab dem 1. Januar 2011 sowie der Wegfall der Erstattung des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung für einigungsbedingte Leistungen ab dem 1. Januar 2011 berücksichtigt werden. Auch die Anhebung des allgemeinen Beitragssatzes in der gesetzlichen Krankenversicherung auf 15,5 Prozent ab dem 1. Januar 2011 geht in die Berechnungen ein.

8. In den vergangenen vier Jahren konnte die gesetzliche Rentenversicherung jeweils mit einem Überschuss abschließen. Sogar im Krisenjahr 2009 war das Jahresergebnis mit rund 0,2 Milliarden Euro positiv. Im Rentenversicherungsbericht 2010 wird davon ausgegangen, dass die gesetzliche Rentenversicherung das Jahr 2010 mit einem Überschuss in Höhe von rund 1,3 Milliarden Euro abschließen wird. Für das Jahr 2011 ergibt sich nach den Modellrechnungen ein geringfügiges Defizit von rund 0,2 Milliarden Euro. In den Jahren bis 2014 wird wieder mit Überschüssen gerechnet, die von etwa 1,9 Milliarden Euro im Jahr 2012 auf etwa 4,7 Milliarden Euro im Jahr 2013 ansteigen. Im Jahr 2014 ergibt sich – trotz eines abgesenkten Beitragsatzes und den damit verbundenen Beitragsmindereinnahmen – noch ein Überschuss von etwa 0,2 Milliarden Euro.

9. Den Modellrechnungen zufolge baut sich die Nachhaltigkeitsrücklage in den nächsten Jahren kontinuierlich weiter auf. Sie wird voraussichtlich zum Jahresende 2010 rund 18,0 Milliarden Euro betragen. Dies entspricht 1,07 Monatsausgaben. Nach den Ergebnissen des Rentenversicherungsberichts 2010 wird die Nachhaltigkeitsrücklage im mittelfristigen Zeitraum auf rund 18,5 Milliarden Euro zum Jahresende 2011 und dann weiter bis auf 26,9 Milliarden Euro zum Jahresende 2014 ansteigen. Dies entspricht dann 1,51 Monatsausgaben.

10. Die Zuwächse der Nachhaltigkeitsrücklage sind in den Vorausberechnungen durchweg höher als die Überschüsse bzw. die Defizite, die die Rentenversicherung in diesen Jahren erzielt. Dies liegt insbesondere daran, dass seit April des Jahres 2004 neu zugewandene Renten nachschüssig, das heißt am Monatsende für den bereits zurückgelegten Monat gezahlt werden. Vor April 2004 zugewandene Renten werden am Monatsende vorschüssig für den jeweiligen Folgemonat ausgezahlt. Rechnungsmäßig sind sowohl die nachschüssigen als auch die vorschüssigen Renten für den Monat zu buchen, für den sie gezahlt wurden, unabhängig davon, wann sie gezahlt wurden. Der rechnerische Finanzierungssaldo bleibt von der Umstellung der Zahlungsmodalitäten also unberührt. Zum Jahresende sind daher in der Nachhaltigkeitsrücklage noch die im Januar nachschüssig zu zahlenden Renten enthalten, während die vorschüssig für den Januar gezahlten Renten bereits kassenmäßig fehlen. Infolge des sukzessiven Übergangs zur nachschüssigen Rentenzahlung steigt der Betrag dieser Renten im Zeitverlauf an, womit die Zuwächse der Nachhaltigkeitsrücklage höher ausfallen als die Überschüsse der Rentenversicherung.

11. Die Schutzklausel, die sicherstellt, dass die Berücksichtigung der Entwicklung des durchschnittlichen Beitragssatzes und des Faktors für die Altersvorsorgeaufwendungen sowie des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel nicht zu einer Minderung des aktuellen Rentenwertes führt, kam in den Jahren 2005 und 2006 zum Tragen. Die im Jahr 2009 erweiterte Schutzklausel, die zusätzlich sicherstellt, dass auch die anpassungsrelevante Lohnentwicklung nicht zu einer Minderung des aktuellen Rentenwertes führt, kam im Jahr 2010 zur Anwendung. Daher hat sich der Ausgleichsbedarf, also der Prozentsatz, um den die Renten infolge der Schutzklauselwirkungen insgesamt nicht gemindert wurden, entsprechend den gesetzlichen Vorgaben weiter erhöht und beträgt seit dem 1. Juli 2010 in den alten Ländern 3,81 Prozent und in den neuen Ländern 1,83 Prozent (vgl. RZ 24 f.).

12. Nach den Modellrechnungen wird die vorgenannte Schutzklausel zukünftig nicht mehr zum Tragen kommen. In den kommenden Jahren werden die sich aus der Formel ergebenden Rentenanpassungen solange halbiert, bis der Ausgleichsbedarf abgebaut ist. Damit steigt der aktuelle Rentenwert bis zum Jahr 2014 um jahresdurchschnittlich rund 0,8 Prozent. Für das Jahr 2011 wird gegenwärtig von einer Anhebung von rund 0,9 Prozent ausgegangen.

13. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die dargestellte Entwicklung der Rentenfinanzen und der aktuellen Rentenwerte Ergebnisse von Modellrechnungen sind, die auf bestimmten Annahmen beruhen. Im Rentenversicherungsbericht wird davon ausgegangen, dass sich die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in diesem Jahr um 2,1 Prozent, im Jahr 2011 um 1,9 Prozent und in den weiteren Jahren bis 2014 um 2,2 Prozent jährlich erhöhen werden. Im Vergleich dazu nehmen die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Institute für die Jahre 2010 und 2011 eine Steigerung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer von jeweils 2,2 Prozent an. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geht in seinem aktuellen Gutachten 2010/11 – wie es auch im Rentenversicherungsbericht 2010 unterstellt ist – für das Jahr 2010 von einem Zuwachs von 2,1 Prozent aus. Die dem Rentenversicherungsbericht zugrunde liegenden Annahmen zur Lohnentwicklung bewegen sich damit im Rahmen der Einschätzungen der Wirtschaftsforschungsinstitute.

III. Stellungnahme zu den 15-jährigen Vorausberechnungen bis 2024

14. Die Darstellung der finanziellen Entwicklung der allgemeinen Rentenversicherung im langfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2024 erfolgt nach der gleichen Methodik wie in den Vorjahren. Es werden drei Annahmen zur Lohnentwicklung mit drei Annahmen zur Beschäftigungsentwicklung verknüpft, so dass sich insgesamt neun Modellvarianten ergeben. Diese langfristigen Vorausberechnungen verstehen sich nicht als Prognosen unter alternativen Annahmensätzen, sondern untersuchen die Sensitivität von Annahmeänderungen hinsichtlich der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung auf das verwendete Rechenwerk. Sie verdeutlichen modellhaft, wie die Entwicklung der Rentenfinanzen auf Variationen dieser beiden besonders relevanten wirtschaftlichen Parameter reagieren würde.

15. Die ökonomischen Grundannahmen der mittleren Variante der langfristigen Modellrechnungen basieren auf den von der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ im Jahr 2003 erarbeiteten Annahmen, die an die zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen angepasst wurden. In der mittleren Variante setzen die langfristigen Vorausberechnungen auf den mittelfristigen Modellrechnungen auf. Als mittlere Lohnvariante wird für die alten Länder angenommen, dass die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im Jahr 2015 um 2,2 Prozent ansteigen. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises vom 21. Oktober 2010 nicht wie sonst fünf Jahre, sondern bereits sechs Jahre in die Zukunft reichen, also bis zum Jahr 2015. Für die weiteren Folgejahre ab 2016 wird ein Lohnzuwachs von 2,6 Prozent unterstellt, der bis zum Jahr 2020 auf 3,0 Prozent jährlich ansteigt. Danach wird eine konstante Lohnentwicklung von 3,0 Prozent pro Jahr zugrunde gelegt. Die untere Variante der Lohnentwicklung liegt um einen Prozentpunkt unter und die obere Variante um einen Prozentpunkt über den Annahmen der mittleren Variante.

16. Für die neuen Länder werden ebenfalls drei Entgeltpfade gebildet. Dabei wird in allen drei Varianten für die Berechnungen unterstellt, dass bis zum Jahr 2030 das Lohnniveau der alten Länder erreicht wird. Der Sozialbeirat beurteilt diese Annahme mit Skepsis. Er sieht keine hinreichende ökonomische Grundlage für die unterstellte Annahme, dass die jährliche Entgeltsteigerung in den neuen Ländern dauerhaft die der alten Länder um mehr als einen Prozentpunkt übertrifft. Insofern erscheint auch

eine baldige Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den aktuellen Rentenwert wenig wahrscheinlich (vgl. Gutachten des Sozialbeirats 2009, BT Drs. 17/52 S. 75 f). Wie der Rentenversicherungsbericht jedoch zutreffend ausweist, beeinflussen die Annahmen zur Lohnangleichung die künftige Beitragssatzentwicklung nur sehr unwesentlich.

17. Hinsichtlich der langfristigen Beschäftigungsentwicklung werden die untere und die obere Variante dadurch aus der mittleren Variante abgeleitet, dass bis Ende des Zeitraums von 2011 bis 2014 die Zuwachsraten der Beschäftigung der mittleren Variante für die untere Variante um 0,5 Prozentpunkte gemindert, für die obere Variante um 0,5 Prozentpunkte erhöht werden. Mit der Spreizung werden die Auswirkungen verschiedener Verläufe der Beschäftigungsentwicklung auf die Finanzlage der Rentenversicherung im Vorausberechnungszeitraum aufgezeigt.

18. Falls der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung in der mittleren Variante der Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts bis zum Jahr 2020 einen Wert von 20 Prozent oder bis zum Jahr 2030 einen Wert von 22 Prozent übersteigt, ist die Bundesregierung gemäß § 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SGB VI verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um dies zu verhindern.

19. In der für die Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Beitragssatzziele ausschlaggebenden mittleren Variante der Modellrechnungen wird nach dem Rentenversicherungsbericht 2010 das Beitragssatzziel für das Jahr 2020 von nicht mehr als 20 Prozent eingehalten. In nur zwei Varianten der Modellrechnung, die von einer niedrigeren Beschäftigungsentwicklung ausgehen, wird das Beitragssatzziel im Jahr 2020 verfehlt. In der mittleren Variante sinkt der Beitragssatz im Jahr 2014 auf 19,3 Prozent. Infolge der Verstetigungsregel bleibt er bis 2019 auf diesem Niveau. Im Jahr 2020 steigt der Beitragssatz auf 19,5 Prozent und dann weiter bis auf 20,7 Prozent im Jahr 2024. Das Beitragssatzziel von höchstens 22 Prozent nach dem Jahr 2020 wird damit in der ausschlaggebenden mittleren Variante eingehalten. Diese Aussage trifft im Übrigen auf alle Varianten zu.

20. Falls das Sicherungsniveau vor Steuern in der gesetzlichen Rentenversicherung in der mittleren Variante der Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts bis zum Jahr 2020 einen Wert von 46 Prozent oder bis zum Jahr 2030 einen Wert

von 43 Prozent unterschreitet, ist die Bundesregierung gemäß § 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB VI ebenfalls verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um dies zu verhindern.

21. In der mittleren Variante beträgt das Sicherungsniveau vor Steuern 47,3 Prozent im Jahr 2020 und 46,2 Prozent am Ende des Vorausberechnungszeitraums im Jahr 2024. Die gesetzlich festgelegten Mindestsicherungsniveaus werden somit eingehalten.

22. Der Sozialbeirat nimmt zur Kenntnis, dass sowohl die Beitragssatz- als auch die Sicherungsniveaueziele nach den derzeitigen Modellrechnungen in der mittleren Variante eingehalten werden. Auch und gerade bei solch längerfristigen Betrachtungen ist aber auch insoweit stets zu betonen, dass es sich um Modellrechnungen handelt und die tatsächliche Entwicklung von den zukünftigen gesetzlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird.

IV. Die Rentenanpassung am 1. Juli 2010

23. Zum 1. Juli 2010 blieben der aktuelle Rentenwert und der aktuelle Rentenwert (Ost) unverändert („Null-Anpassung“, § 1 RWBestV 2010 v. 22. Juni 2010 [BGBl I, 816]). In den letzten 10 Jahren war es bereits das vierte Mal, dass die Renten zum 1. Juli eines Jahres nicht erhöht wurden. In den Jahren 2004 und 2006 wurde die Anpassung gesetzlich ausgesetzt, 2005 ergaben sich nach der Rentenwertbestimmungs-Verordnung keine höheren Werte als im Vorjahr. Betrachtet man die letzten 10 Jahre insgesamt, haben sich der aktuelle Rentenwert um 7,45 Prozent und der aktuelle Rentenwert (Ost) um 9,37 Prozent erhöht; im Durchschnitt der Jahre mithin um weniger als ein Prozent. Dies war zum einen Folge gesetzgeberischer Entscheidungen und zum anderen Folge der schwierigen wirtschaftlichen Entwicklungen im vergangenen Jahrzehnt, von der auch die Rentenversicherung und die Rentner nicht verschont blieben.

24. Die „Null-Anpassung“ im Jahr 2010 ist eine Nachwirkung der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009. Sie hat in den alten Bundesländern erstmals zu einer Absenkung der anpassungsrelevanten Lohnentwicklung um 0,96 Prozent im Jahr 2009 gegenüber 2008 geführt. In den neuen Bundesländern war die

Veränderung mit 0,61 Prozent positiv geblieben. Da sich der Altersvorsorgeanteil 2009 gegenüber 2008 um 0,5 Prozentpunkte erhöht hatte und der Nachhaltigkeitsfaktor, der das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern wiedergibt, mit 0,9949 unter eins blieb und damit ebenfalls die Anpassung minderte, hätte sich 2010 für den aktuellen Rentenwert rechnerisch ein Wert von 26,63 Euro ergeben, der damit niedriger gewesen wäre als der für 2009 festgesetzte Wert von 27,20 Euro. Auch für den aktuellen Rentenwert (Ost) wäre der neue Wert mit 24,00 Euro nach Anwendung der Rentenformel niedriger gewesen als der alte mit 24,13 Euro. Da nach der 2009 erweiterten Sicherungsklausel (zu ihr: Gutachten des Sozialbeirats 2009 [BT Drs. 17/52, S. 74 ff.] und Gutachten 2005 [BT Drs. 16/906, S. 340]) der neue aktuelle Rentenwert und der neue aktuelle Rentenwert (Ost) nicht niedriger ausfallen dürfen als die bisherigen Werte, ist es bei den seit dem 1. Juli 2009 geltenden Werten von 27,20 Euro für den aktuellen Rentenwert und von 24,13 Euro für den aktuellen Rentenwert (Ost) geblieben. Ohne die erweiterte Schutzklausel wäre die Anpassung des aktuellen Rentenwerts wegen der gesunkenen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer negativ ausgefallen, bei der Anpassung des aktuellen Rentenwerts (Ost) hätte sich wegen der positiven Entgeltentwicklung in den neuen Bundesländern auch aufgrund der bis 2009 geltenden Fassung der Sicherungsklausel eine „Null-Anpassung“ ergeben.

25. Sowohl bei der Anpassung des aktuellen Rentenwerts als auch bei der des aktuellen Rentenwerts (Ost) konnten sich die Faktoren Altersvorsorgeanteil und Nachhaltigkeitsfaktor, die das Rentenniveau mindern sollen, nicht bzw. nicht voll auswirken. Nicht realisierte Niveauminderungen müssen seit der Neuregelung im Jahr 2007 nachgeholt werden. Die „Null-Anpassung“ im Jahr 2010 hat somit die „Hypotheken“, die auf den künftigen Anpassungen ruhen, vergrößert. Der Ausgleichsbedarf, der das Ausmaß der nicht realisierten Niveauminderung beschreibt, betrug zum 30. Juni 2010 infolge des Aussetzens der Anpassung im Jahre 2005 und der „Null-Anpassung“ im Jahr 2006 0,9825, der Ausgleichsbedarf (Ost) betrug 0,9870. Die Werte haben sich ab 1. Juli 2010 auf 0,9619 bzw. 0,9817 verringert. Das bedeutet, dass die Anpassung des aktuellen Rentenwerts mit einem Ausgleichsbedarf von 3,81 Prozent und die des aktuellen Rentenwerts (Ost) mit einem Ausgleichsbedarf (Ost) von 1,83 Prozent belastet sind. Die Ausgleichsbedarfe werden ab 2011 abgebaut, indem dann fällige Anpassungen halbiert werden. Hinzu kommt, dass der Anstieg

des Altersvorsorgeanteils in den Jahren 2007 und 2008 um jeweils 0,5 Prozentpunkte ausgesetzt und auf die Jahre 2011 und 2012 verschoben wurde, was die Anpassungen in den Jahren 2012 und 2013 um jeweils rund 0,65 Prozentpunkte mindert.

26. Zusammen mit dem zweimaligen Aussetzen der Erhöhungsstufen des Altersvorsorgeanteils haben die nicht erfolgten Niveauabsenkungen dazu geführt, dass seit dem 1. Juli 2010 der aktuelle Rentenwert um rund 5 Prozent und der aktuelle Rentenwert (Ost) um rund 3 Prozent höher sind, als es der eigentlichen Formel und der langfristigen Zielsetzung entspricht. Die Sicherungsklauseln und ihre Erweiterung, mit der der Gesetzgeber eine Rentenkürzung vermeiden wollte, sind teilweise wegen der damit verbundenen Belastung der Beitragszahler auf Kritik gestoßen. Infolge der Sicherungsklauseln werden sich bis 2015 erhebliche Mehrbelastungen der Rentenversicherung ergeben, die sich 2011 auf rund 10 Mrd. Euro belaufen. In den Folgejahren vermindert sich der Mehraufwand, weil der Altersvorsorgeanteil weiter angehoben und der Ausgleichsbedarf weiter abgebaut wird.

27. Nach den Vorausschätzungen der Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht 2010 sollen aber dank der anziehenden Konjunktur die Ausgleichsbedarfe bei dem aktuellen Rentenwert bis 2015 und bei dem aktuellen Rentenwert (Ost) schon bis 2014 abgebaut sein. Dies setzt voraus, dass sich die vorausgeschätzte Entwicklung der Bruttolöhne und der Beschäftigung zwischen 2010 und 2014 tatsächlich auch ergibt. Die konjunkturellen Aussichten hierfür sind günstig. In diesem Fall würde es sich bei den finanziellen Folgen der Rentengarantie um eine vorübergehende Mehrbelastung der Rentenversicherung und ihrer Beitragszahler handeln, die aber die langfristige Wirkung der Reformen nicht in Frage stellt. Hinzu kommt, dass in dem Berichtszeitraum mit einer weiteren Anwendung der Sicherungsklauseln nicht zu rechnen ist.

28. Trotz der „Null-Anpassung“ zum 1. Juli 2010 ist hervorzuheben, dass die Rentenversicherung die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise unbeschadet überstanden hat. Dies hat nicht nur in den Medien Anerkennung gefunden, die z.T. der Rentenversicherung lange Zeit kritisch gegenüberstanden. Die Rentenversicherung wurde als „Fels in der Brandung“ beschrieben. Auch die Bevölkerung weiß wieder den Wert der Rentenversicherung mehr zu schätzen. Nach der jüngsten Postbank-Studie „Al-

tersvorsorge in Deutschland 2010/2011“ bewerten drei Viertel der Bevölkerung die Rentenversicherung als eine ideale Form der Alterssicherung. Damit liegt die Rentenversicherung weit vor allen anderen Systemen der Alterssicherung.

V. Die Streichung der Erstattung von einigungsbedingten Leistungen

29. Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011 (BT Drs. 17/3030) soll ab 2011 die Erstattung einigungsbedingter Leistungen nach § 291c SGB VI gestrichen werden. Der Rentenversicherung gehen dadurch im Jahr 2011 0,3 Mrd. Euro verloren, allerdings erhöht der Wegfall dieser Erstattungen den Bundeszuschuss für die Rentenversicherung in den neuen Ländern um rund 50 Mio. Euro jährlich. Obwohl es sich im Vergleich zur Summe der Rentenausgaben um relativ geringe Beträge handelt, die dank der vorhandenen Nachhaltigkeitsrücklage zunächst ohne Auswirkungen auf die Höhe des Beitragssatzes bleiben, und obgleich es sich um auslaufende, d.h. von der Bedeutung her stetig abnehmende Positionen handelt, sei dennoch kritisch angemerkt, dass es ordnungspolitisch problematisch ist, nicht-beitragsgedeckte Leistungen aus der Steuerfinanzierung in die Beitragsfinanzierung zu verschieben. Allerdings bewegen sich die Bundeszuschüsse und nicht-beitragsgedeckte Leistungen derzeit in etwa auf dem gleichen Niveau.

VI. Die Absicherung von Arbeitslosigkeit in der Rentenversicherung

1 Die Auswirkungen des Wegfalls der Beiträge für Bezieher von Arbeitslosengeld II (ALG II)/Grundsicherung für Arbeitsuchende

30. Die Beitragszahlung des Bundes zur Rentenversicherung für Bezieher der Grundsicherung für Arbeitsuchende soll infolge einer Änderung durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011 ab 2011 entfallen. Für 2011 war hierfür ein Betrag von 1,85 Milliarden Euro eingeplant, der der Rentenversicherung nun nicht mehr zur Verfügung steht. Diese Mindereinnahme verlangsamt den Aufbau der Nachhaltigkeitsrücklage; der Beitragssatz bleibt zunächst trotzdem stabil bei 19,9 Prozent. Er kann auch – wie geplant – 2014 auf 19,3 Prozent abgesenkt werden. Eine infolge der guten Konjunktur mögliche weitere Absenkung ist aber nicht möglich, so dass eine damit einherge-

hende weitere Absenkung des Bundeszuschusses und eine entsprechende Entlastung des Bundes ebenfalls ausscheiden.

31. Die Beitragsleistung des Bundes für die Empfänger von Arbeitslosengeld II entfällt, weil die Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld II nicht mehr als versicherungs- und damit beitragspflichtige Zeiten gewertet werden. Dem vom Bund für einen Empfänger von Arbeitslosengeld II zu zahlenden Beitrag lag zuletzt eine Bemessungsgrundlage von 205,- Euro im Monat zugrunde. Der zu zahlende Beitrag beläuft sich 2010 auf 40,80 Euro im Monat. Wird dieser Beitrag ein Jahr gezahlt, ergibt sich daraus derzeit ein monatlicher Rentenanspruch in Höhe von etwas über 2 Euro, der künftig nicht mehr entstehen wird.

32. Nach dem bislang geltenden Recht verdrängte bei Versicherten, die über 25 Jahre alt sind, die Versicherungspflicht des Arbeitslosengeld II-Bezugs die Bewertung dieser Zeiten als Anrechnungszeit. Mit dem Wegfall der Versicherungspflicht ändert sich auch dies. Ab 2011 wird die Zeit des Arbeitslosengeld II-Bezugs als Anrechnungszeit berücksichtigt. Diese Anrechnungszeiten werden nicht selbst bewertet, sie verhindern aber, dass diese Zeiten als Lücken in der Versicherungsbiographie die nach der Gesamtleistung vorzunehmende Bewertung anderer beitragsfreier Zeiten, insbesondere der Zurechnungszeit, mindern. Der Effekt dieser Anrechnungszeiten besteht somit darin, dass sie in der individuellen Versicherungsbiographie keine „Lücke“ darstellen und damit die Bewertung anderer beitragsfreier Zeiten nicht verschlechtern. Das wirkt sich insbesondere dann aus, wenn vor dem Alter 60 eine Rente wegen Erwerbsminderung oder wegen Todes zu gewähren ist. Der Effekt ist umso größer, je früher der Versicherungsfall eintritt. In diesen Fällen kann sich gegenüber dem geltenden Recht für den einzelnen Versicherten eine Verbesserung ergeben, weil die Bewertung z.B. der Zurechnungszeit künftig auf der Grundlage des durchschnittlichen Werts der entrichteten Beiträge erfolgt ohne Berücksichtigung der niedrigen Entgeltpunkte aus den Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld II. Damit wird in diesen Fällen die mit der niedrigen Bewertung der Zeiten des Arbeitslosengeld II-Bezugs verbundene Verschlechterung bei der Gesamtleistungsbewertung aufgehoben, so dass sich der Anspruch auf eine Rente wegen Erwerbsminderung verbessern kann. Nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung Bund ergab eine Auswertung der Zugänge in Erwerbsminderungsrenten für das Jahr 2007, dass etwa

die Hälfte dieser Versicherten Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit hatten, und dass von diesen etwa 75 Prozent eine höhere Erwerbsminderungsrente erwarten könnten (BT Ausschuss für Arbeit und Soziales, Protokoll 17/32, S. 509). Genaue Zahlen, wie sich dies auf die Rentenhöhe auswirkt, liegen jedoch nicht vor. Die Altersrente erhöht sich deswegen jedoch nur dann, wenn sie unmittelbar im Anschluss an eine solche Erwerbsminderungsrente gezahlt wird, ansonsten kommt es – in Abhängigkeit vom Vorliegen sonstiger beitragsfreier Zeiten – zu einer Verringerung des Anspruchs.

33. Der Wegfall der Versicherungspflicht für Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld II führt auch bei den Wartezeiten zu Einschränkungen. Die allgemeine Wartezeit von 60 Monaten kann mit ihnen nicht mehr erfüllt werden. Auf die besonderen Wartezeiten für die Altersrenten für langjährig Versicherte und für schwerbehinderte Menschen hat die Änderung keine Auswirkung. Auf sie anrechenbar sind auch Anrechnungszeiten. Gleiches gilt für die Voraussetzungen der Rente nach Mindesteinkommen. Auf die Wartezeit für die Altersrente für besonders langjährig Versicherte waren schon bisher Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II nicht anrechenbar. Anrechnungszeiten können den 10-Jahres-Zeitraum verlängern, der, um eine Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit beanspruchen zu können, mindestens mit 8 Jahren Pflichtbeitragszeit belegt sein muss. Beide Rentenarten laufen jedoch aus und fallen somit nicht mehr ins Gewicht. Außerdem können die Anrechnungszeiten mit dazu beitragen, dass die für die Renten wegen Erwerbsminderung geforderte Voraussetzung, dass in den letzten fünf Jahren vor dem Eintritt der Erwerbsminderung drei Jahre mit Pflichtbeiträgen belegt sein müssen, erfüllt werden kann, weil sie den Fünf-Jahreszeitraum verlängern. Schließlich rechnen auch Anrechnungszeiten zu den 25 Jahren mit rentenrechtlichen Zeiten, die vorhanden sein müssen, damit die Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung oder die Zeiten der nicht erwerbsmäßigen Pflege eines pflegebedürftigen Kindes höher bewertet werden können.

34. Der Gesetzgeber hat durch eine Änderung im Jahressteuergesetz dafür Sorge getragen, dass der Wegfall der Versicherungspflicht von Arbeitslosengeld II-Empfängern sich nicht auf den Bereich der staatlich geförderten Altersvorsorge auswirkt. So gehören Arbeitslosengeld II-Empfänger trotz des Wegfalls der Versicherungspflicht weiter zum förderberechtigten Personenkreis der Riester-Rente.

2 Die rentenrechtliche Absicherung von Langzeitarbeitslosen

35. Um die im Haushaltsbegleitgesetz 2011 getroffene Änderung der rentenrechtlichen Absicherung von Langzeitarbeitslosen einordnen zu können, ist die längerfristige Entwicklung der Absicherung von Arbeitslosen in die Betrachtung einzubeziehen. Grundsätzlich gibt es zwei Methoden, wie Arbeitslose trotz des Verlusts ihres Arbeitseinkommens rentenrechtlich abgesichert werden können: Die eine ist, dass die Rentenversicherung die Zeit der Arbeitslosigkeit als beitragsfreie Zeit bei der Rentenberechnung berücksichtigt, die andere ist, dass für den Arbeitslosen Beiträge zur Rentenversicherung entrichtet werden. Bis in die 1970er Jahre waren Zeiten der registrierten Arbeitslosigkeit rentenrechtlich zunächst Ausfallzeiten, die, war die Halbbelegung erfüllt, mit dem Durchschnitt aus all den Zeiten vor Beginn der Arbeitslosigkeit bewertet wurden. Damit hatte für den Bereich der Alterssicherung die Rentenversicherung das Risiko der Arbeitslosigkeit zu tragen und nicht die an sich dafür zuständige Bundesanstalt für Arbeit.

36. Da dies zunehmend als problematisch angesehen wurde, kam es zum 1. Juli 1978 durch das 20. Rentenanpassungsgesetz vom 27. Juni 1977 (BGBl I, 1040, 1744) zu einem grundlegenden Wandel. Arbeitslose, die Lohnersatzleistungen von der Bundesanstalt für Arbeit bezogen, wurden in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert. Die Beiträge für die Empfänger von *Arbeitslosengeld* hatte die Bundesanstalt für Arbeit, die Beiträge für die Empfänger von *Arbeitslosenhilfe* hatte der Bund zu tragen. Für Arbeitslose, die Sozialhilfe bezogen, blieb es bei der Anrechnung dieser Zeiten als Ausfallzeiten. Daran hatte sich bis zur Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 nichts geändert. Aus den „Ausfallzeiten“ wurden jedoch „Anrechnungszeiten“.

37. 1982 wurde diese Entscheidung allerdings schon wieder revidiert. Ab 1983 waren infolge einer Änderung durch das Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20. Dezember 1982 (BGBl I, 1857) die Zeiten der Arbeitslosigkeit selbst bei Leistungsbezug wieder nur Ausfallzeiten. Jedoch hatte die Bundesanstalt für Arbeit für die Bezieher von *Arbeitslosengeld* einen pauschalen Beitrag zur Rentenversicherung zu zahlen (§ 1385a RVO a.F.; § 112a AVG a.F.). Das Rentenreformgesetz 1992 vom 18. Dezember

1989 (BGBl I, 2261) brachte eine erneute Kehrtwendung. An den Bezug von Arbeitslosengeld und -hilfe war wieder die Pflichtversicherung in der Rentenversicherung gekoppelt. Die Beiträge für die Empfänger von *Arbeitslosengeld* waren und sind von der Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit zu entrichten. Für die Empfänger von *Arbeitslosenhilfe* hatte sie der Bund aus Steuermitteln zu tragen.

38. Beitragsbemessungsgrundlage waren zunächst 100 Prozent, dann 80 Prozent des der Leistung zugrunde liegenden Arbeitsentgelts. Dies gilt für die Bezieher von Arbeitslosengeld bis heute. Für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe ist die Beitragsbemessungsgrundlage durch das Haushaltssanierungsgesetz vom 22. Dezember 1999 (BGBl I, 2534) ab dem Jahr 2000 auf den Zahlbetrag der Arbeitslosenhilfe abgesenkt worden. Durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl I, 2954) wurde als Beitragsbemessungsgrundlage für das an die Stelle der Arbeitslosenhilfe getretene Arbeitslosengeld II generell der Betrag von monatlich 400,- Euro festgesetzt. Dieser Betrag wurde 2006 durch das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 24. März 2006 (BGBl I, 558) auf 205,- Euro reduziert. Die jetzt beschlossene Änderung streicht die Versicherungspflicht nun gänzlich.

39. Die Folge all dieser Maßnahmen in der Zusammenschau ist, dass, je länger der Bezug von Arbeitslosengeld II andauert und je jünger die davon Betroffenen sind, umso größer die Gefahr ist, dass Altersarmut droht (vgl. Loose/Ohsmann, Ältere Bezieher von Arbeitslosengeld II in der gesetzlichen Rentenversicherung - Empirische Befunde, DRV 2010, 434 ff.). Auch die Bundesregierung räumt ein, „dass bei unterschiedlichen Erwerbsverläufen ein Bezug von Arbeitslosengeld II nicht zwingend zu einer Hilfebedürftigkeit im Alter führt“ (BT Drs. 17/2593, S. 4). Kommt es zu ihr, fallen durch die Gesetzesänderung die auf die Grundsicherung wegen Alters und bei Erwerbsminderung anzurechnenden Renten niedriger aus; es werden infolgedessen die Finanzen der Kommunen stärker belastet.

40. Die Bundesregierung plant, im nächsten Jahr eine Kommission einzusetzen, die Vorschläge zur Vermeidung von Altersarmut erarbeiten soll. Der Sozialbeirat erwartet, dass diese Kommission auch der Frage nachgeht, wie für Langzeitarbeitslose die

Gefahr gebannt werden kann, dass sie im Alter auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen sein werden.

VII. Die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre

41. Das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz vom 20. April 2007 (BGBl I, 554) sieht vor, dass die Regelaltersgrenze ab dem Jahr 2012 stufenweise bis 2029 auf die Altersgrenze von 67 Jahren angehoben wird. In den ersten 12 Jahren ab 2012 erfolgt dies dadurch, dass jedes Jahr die Altersgrenze um einen Monat ansteigt, ab 2024, wenn die Altersgrenze bereits bei 66 Jahren liegt, jedes Jahr um 2 Monate. Erstmals betroffen ist der Geburtsjahrgang 1947, für den sich die Regelaltersgrenze um einen Monat verschiebt. Ab dem Geburtsjahrgang 1964 gilt dann die Regelaltersgrenze von 67 Jahren. Die Möglichkeit für langjährig Versicherte, ab dem 63. Lebensjahr vorzeitig in Rente zu gehen, bleibt erhalten. Ausnahmen gelten für schwerbehinderte Menschen, die künftig bei Erfüllung weiterer Voraussetzungen auch nach Abschluss der Altersgrenzenanhebung bereits mit Vollendung des 62. Lebensjahres vorzeitig Rente beanspruchen und mit 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen können. Für besonders langjährige Versicherte, die 45 und mehr Jahre mit Beitrags- und Berücksichtigungszeiten aus Beschäftigung, Kindererziehung und Pflege zurückgelegt haben, bleibt es auch nach 2012 ohne Abschläge bei der Altersgrenze von 65 Jahren. Wird die Rente vorzeitig bezogen, mindert sie sich je Monat um 0,3 Prozent. Wer den Beginn der Altersrente hinausschiebt, erhält Zuschläge, je Monat 0,5 Prozent der Rente.

42. Der Sozialbeirat hat sich bereits mehrfach mit der Anhebung der Regelaltersgrenze beschäftigt. Er hat in seinem Gutachten zu den Rentenversicherungsberichten 2005 und 2006 die von der damaligen Großen Koalition geplante schrittweise Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre begrüßt (BT-Drs. 16/906, S. 337 f., 16/3700 S. 77 ff.). Dies sei eine Antwort auf die höheren Kosten, die aus einer zunehmenden Rentenbezugsdauer als Folge einer steigenden Lebenserwartung erwachsen. Die Anhebung des Regelrenteneintrittsalters müsse aber von Instrumenten der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik flankiert werden, und in den Betrieben müssten ausreichend Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer geschaffen werden. Gezielte Vermittlungsaktivitäten für Ältere und – im Hinblick auf das lebenslange Lernen – die Wei-

terqualifizierung schon im mittleren Alter seien zu intensivieren. Der Präventions- und Rehabilitationsgedanke und damit die gesundheitlichen Aspekte müssten gestärkt werden. Der Sozialbeirat hat damals gefordert, dass die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters so gestaltet sein sollte, dass sich die Arbeitnehmer und Arbeitgeber rechtzeitig auf die geänderte Rechtslage einstellen können und ein verfassungskonformer Vertrauensschutz eingehalten wird.

1 Gründe für eine erneute Stellungnahme des Sozialbeirats

43. Der Sozialbeirat hält es aufgrund des von der Bundesregierung vorgelegten Berichts gemäß § 154 Abs. 4 SGB VI sowie der lang anhaltenden politischen Diskussion um die Frage, ob es bei der beschlossenen Anhebung der Altersgrenze und bei ihrem stufenweisen Beginn ab 2012 bleiben soll, für notwendig, sich erneut mit der 2007 beschlossenen Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre zu beschäftigen.

1.1 Der Bericht der Bundesregierung nach § 154 Abs. 4 SGB VI

44. Gemäß § 154 Abs. 4 SGB VI hat die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften vom Jahre 2010 an alle vier Jahre über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu berichten und eine Einschätzung darüber abzugeben, ob die Anhebung der Regelaltersgrenze unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer weiterhin vertretbar erscheint und ob die getroffenen gesetzlichen Regelungen bestehen bleiben können. In diesem Bericht sind zur Beibehaltung eines Sicherungsniveaus vor Steuern von 46 vom Hundert über das Jahr 2020 hinaus von der Bundesregierung entsprechende Maßnahmen unter Wahrung der Beitragssatzstabilität vorzuschlagen. Die Bundesregierung hat diesen ersten Bericht zeitgleich mit dem Rentenversicherungsbericht 2010 am 17. November 2010 verabschiedet und den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet. Die Thematik der Anhebung der Altersgrenzen hat der Sozialbeirat in seinen Sitzungen am 28. September und am 17. November 2010 mit Herrn Staatssekretär Storm diskutiert.

45. Im Sommer 2010 hatte die Bundesregierung bereits auf eine Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE zur „Beschäftigungssituation Älterer, ihre wirtschaftliche und so-

ziale Lage und die Rente ab 67“ geantwortet (BT Drs. 17/2271). Auch die ausführlichen Antworten zu den 234 Fragen und das damit auch zur Verfügung gestellte umfangreiche Zahlenmaterial hat der Sozialbeirat bei seinen Beratungen berücksichtigt. Gleiches gilt für die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der SPD-Fraktion zur Umsetzung der Berichtspflicht nach § 154 Abs. 4 SGB VI (BT Drs. 17/2299).

46. Die Bundesregierung sieht ihrem Bericht zufolge die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre weiterhin als notwendig an, um die langfristigen Rentenniveausicherungsziele und Beitragssatzziele zu realisieren. Auch unter Berücksichtigung der aktuellen und künftigen Arbeitsmarktlage sei die Erhöhung des Renteneintrittsalters auch den älteren Arbeitnehmern zumutbar. Die lange Übergangszeit ermögliche die notwendigen Anpassungen und verteile die Folgen des demografischen Wandels gerecht zwischen den Generationen. Die getroffenen gesetzlichen Regelungen könnten und sollten bestehen bleiben.

47. Die Bundesregierung sieht bei der Erwerbstätigkeit gerade der Älteren eine besonders positive Entwicklung. Deutschland habe das EU-Ziel 2010, die Erwerbstätigenquote der über 55-Jährigen bis 2010 auf mindestens 50 Prozent zu erhöhen, bereits im Jahr 2007 überschritten. Von dieser Entwicklung profitierten nicht nur die Personen im Alter zwischen 55 und unter 65 Jahren, sondern insbesondere auch jene im Alter zwischen 60 und unter 65 Jahren. Deren Erwerbstätigenquote habe sich seit 2000 nahezu verdoppelt und liege aktuell bei rund 40 Prozent. Auch die Beschäftigungsquote bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter zwischen 60 und 64 Jahren habe sich seit dem Jahr 2000 verdoppelt und 2009 rund 23 Prozent betragen. Die Entwicklung zeige, dass der Prozess einer längeren Erwerbsdauer bereits begonnen habe und sehr dynamisch verlaufe.

48. Diese positive Entwicklung werde sich fortsetzen, zumal sich mit der durchschnittlichen Lebenszeit vor allem die Zeit eines gesunden und leistungsfähigen Alters verlängere. Eine längere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer trage maßgeblich zu einer Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumspotenzials bei, wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung festgestellt habe. Die Bundesregierung fördere bereits

durch eine Reihe von Initiativen eine längere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Im Übrigen sei ein längeres Erwerbsleben keine Bedrohung, sondern eine Chance auf mehr Wohlstand und Teilhabe für die Menschen, wenn der Prozess nicht von heute auf morgen geschehe, sondern über einen längeren Zeitraum von allen Beteiligten gestaltet werde.

1.2 Die anhaltende politische Diskussion

49. In der derzeit – auch im Sozialbeirat – geführten, intensiven politischen Diskussion um die Anhebung des Renteneintrittsalters wird von Kritikern dieser Maßnahme befürchtet, dass sie bei sehr vielen Versicherten letztlich nur zu einer Rentenminderung führe. Die nicht geleugneten Anstrengungen von Wirtschaft und Politik, mehr ältere Arbeitnehmer zu beschäftigen, müssten verstärkt werden. Sie hätten immer noch nicht dazu geführt, dass sich die Erwerbstätigenquote der älteren Arbeitnehmer in den letzten Jahren so erhöht hätte, dass eine Anhebung der Regelaltersgrenze den Arbeitnehmern gegenüber zumutbar wäre. Nur 23 Prozent der 60 bis 64-Jährigen hätten einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz, und in den rentennahen Jahrgängen der 63- und 64-Jährigen habe noch nicht einmal jeder Zehnte eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Außerdem wird die allgemeine Arbeitsmarktlage mit über drei Millionen registrierten Arbeitslosen als prekär angesehen. In der Wirtschaftskrise habe die Arbeitslosigkeit Älterer, die die Statistik ausweist, wieder deutlich zugenommen. Ein Drittel aller Arbeitslosen sei über 50 Jahre alt. Die Versicherten, die es nicht schafften, bis 67 Jahre erwerbstätig zu bleiben, müssten um bis zu 7,2 Prozentpunkte höhere Abschläge hinnehmen, was die Gefahr von Altersarmut erhöhe – insbesondere auch deswegen, weil gerade viele von denjenigen nicht bis 67 Jahre erwerbstätig sein könnten, die häufiger arbeitslos oder mit geringen Einkommen beschäftigt waren. Da die Erwerbschancen gerade im Alter sehr ungleich verteilt seien, führe die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters zu einer Polarisierung in der Senioren generation zwischen denen, die nicht bis zum gesetzlichen Rentenalter arbeiten können und mit Einbußen in die Rente gehen müssen, und denjenigen, denen ein längeres Verbleiben im Erwerbsleben gelinge. Zudem, sei sie auch nicht unbedingt notwendig, da es bislang ungenutzte Erwerbspersonenpotenziale in großem Umfang gebe. Darüber hinaus könne die steigende Produktivität die sinkende Zahl von Erwerbstätigen kompensieren. Daraus wird zum Teil die Forderung abgeleitet, von der Maßnahme überhaupt Abstand zu nehmen. Ein

Teil der Kritiker will an der Anhebung der Regelaltersgrenze zwar festhalten, fordert aber, den Beginn der Anhebung von einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsmarktlage Älterer abhängig zu machen. So wird beispielsweise vorgeschlagen, mit der Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters erst zu beginnen, wenn zumindest 50 Prozent der Altersgruppe der 60-64-Jährigen noch sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind.

50. Die Befürworter der Maßnahme betonen deren Notwendigkeit vor allem im Hinblick auf die nachhaltige Finanzierbarkeit der Rentenversicherung sowie ihre Bedeutung für den begonnenen Bewusstseinswandel in Bezug auf die älteren Beschäftigten. Ohne eine Anhebung der Regelaltersgrenze werde der weitere Anstieg der Lebenserwartung voll auf die Rentenbezugsdauer durchschlagen und zu einer entsprechenden Vergrößerung des Leistungsvolumens der Rentenversicherung führen. Es gehe somit bei der Anhebung des Renteneintrittsalters nicht darum, den Versicherten etwas von ihrem heutigen Besitzstand wegzunehmen. Es gehe vielmehr darum, dass die weiter deutlich steigende Lebenserwartung sich nicht voll in einer sich weiter verlängernden Rentenbezugsdauer niederschlage, die von den aktiv Versicherten zu finanzieren sei. Trotz der Anhebung des Renteneintrittsalters werde sich die Rentenbezugsdauer weiter verlängern und die Versicherten würden aus ihren Beiträgen einen höheren Barwert an Leistungen erzielen.

51. Ohne eine Anhebung der Altersgrenzen könnten die Beitragssatz- und Niveausicherungsziele (maximal 22 Prozent bzw. mindestens 43 Prozent bis 2030) nicht eingehalten werden. Ein höheres Renteneintrittsalter begrenze den demographisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials und wirke sich positiv auf die volkswirtschaftliche Leistung und damit auf den gesamten Wohlstand aus. Die Maßnahme sei den Betroffenen auch zumutbar, weil sich die Beschäftigungssituation der Älteren in den letzten Jahren spürbar verbessert habe. Auch in Zukunft sei vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen mit einer weiter positiven Entwicklung zu rechnen. Gewarnt wird auch davor, den für 2012 vorgesehenen Beginn der Anhebung der Altersgrenzen zu verschieben. Wer dies tue, verschiebe ihn auch 2014. Wer die Entwicklung jetzt stoppe, mache vieles von dem, was an größeren Beschäftigungschancen für Ältere bereits erreicht wurde, wieder rückgängig und verschiebe das Unumgängliche nur auf die Zukunft. Betroffen seien dann die künftigen

Generationen. Deshalb sei diese nur langfristig zu bewirkende Änderung schon heute in Gang zu setzen und dieser Prozess jetzt nicht zu stoppen, ein notwendiger Aspekt von Generationengerechtigkeit. Hingewiesen wird schließlich darauf, dass während der letzten 25 – 30 Jahre die Älteren kognitiv und körperlich um rund fünf Jahre jünger geworden seien (vgl. Baltes, in: Biomolecular Aspects of Aging, Max-Planck-Forum 4, 2002, S. 45). – Vereinzelt wird weitergehend sogar eine längerfristige Anhebung der Regelaltersgrenze auf 70 Jahre gefordert.

2 Für die Bewertung der Anhebung der Regelaltersgrenze maßgebliche Aspekte

52. Für die Bewertung der stufenweisen Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre ab 2012 sind neben der Arbeitsmarktlage (3) vor allem folgende Aspekte wesentlich:

- die sich weiter verlängernde Lebenserwartung (2.1),
- die – allerdings sehr unterschiedliche – Betroffenheit der Versicherten (2.2),
- die finanziellen Auswirkungen der Maßnahme (2.3.),
- verfassungsrechtliche Aspekte (2.4) und
- die Anhebung der Altersgrenze in anderen Systemen der Alterssicherung (2.5)

2.1 Die weiter ansteigende Lebenserwartung

53. Die Notwendigkeit, die Regelaltersgrenze auf 67 Jahre anzuheben, wird insbesondere damit begründet, dass die Lebenserwartung weiter zunimmt und sich – wenn nicht gegengesteuert wird – infolgedessen auch die Rentenbezugszeiten verlängern und deswegen die Rentenausgaben ansteigen. Dabei ist daran zu erinnern, dass die Lebenserwartung bereits in der Vergangenheit stark angestiegen ist und sich auch deshalb die durchschnittliche Rentenbezugsdauer seit 1960 bis 2009 um rund 84 Prozent, von 9,9 auf 18,2 Jahre, verlängert hat – ein Wertzuwachs der Ansprüche, der in der politischen Diskussion viel zu wenig beachtet wird.

54. Der Bericht der Bundesregierung betrachtet im Wesentlichen den Zeitraum bis 2030. Die demografische Entwicklung geht aber auch nach 2030 weiter. Das Statistische Bundesamt geht in der Basisannahme seiner 12. Bevölkerungsvorausberech-

nung vom November 2009 davon aus, dass die Bevölkerung in Deutschland von heute 82 Millionen Menschen sich auf 70 bis 65 Millionen Menschen im Jahr 2060 verringern wird. Bis 2060 wird die fernere Lebenserwartung für 65-jährige Frauen und Männer jeweils um 5 Jahre ansteigen. Sie wird dann bei Männern bei 22,3 weiteren Jahren – insgesamt bei 87,3 Jahren – und bei Frauen bei 25,5 weiteren Jahren – insgesamt bei 90,5 Jahren – liegen. Eine günstigere Annahme führt zu noch höheren Zahlen. Innerhalb der Bevölkerung werden sich die Altersgruppen wesentlich verändern, wie die nachfolgende Übersicht deutlich macht:

Altersgruppe	2008	2060
0 – 20 Jahre	19 Prozent	16 Prozent
20 – 65 Jahre	61 Prozent	50 Prozent
65 – 80 Jahre	15 Prozent	20 Prozent
80 Jahre und älter	5 Prozent	14 Prozent

Quelle. Statistisches Bundesamt, 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

55. Der Altenquotient, der das Verhältnis der über 65-jährigen zu Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren angibt, wird von 34 Prozent im Jahr 2008 auf 51 Prozent im Jahr 2030 und auf 63 Prozent im Jahr 2060 ansteigen, sich bis dahin also nahezu verdoppeln. Die Zahl der Menschen im heutigen Erwerbsalter (20 – 65 Jahren) wird von heute rund 50 Millionen erst nach 2020 deutlich zurückgehen, aber schon 2035 nur noch 39 bis 41 Millionen betragen; 2060 werden es selbst bei einer Zuwanderung von jährlich 200.000 Personen nur noch 36 Millionen sein, 27 Prozent weniger als heute. Wandern nur 100.000 Personen jährlich zu, sinkt die Bevölkerung im Erwerbsalter noch weiter auf 33 Millionen, das sind 34 Prozent weniger als 2008. Innerhalb der Bevölkerung im Erwerbsalter wird sich der Anteil der 50- bis unter 65-Jährigen von 2008 31 Prozent bis 2020 auf 40 Prozent erhöhen, danach bis 2035 auf 36 Prozent sinken und anschließend in etwa gleich bleiben. Der Anteil der 30- bis unter 50-Jährigen wird von 49 Prozent über 42 Prozent im Jahr 2020 auf rund 45 Prozent 2035 absinken und anschließend ebenfalls in etwa gleich bleiben. Der Anteil der 20- bis unter 30-Jährigen wird von 20 Prozent im Jahr 2008 auf 18 Prozent im Jahr 2020 absinken und dann in etwa gleich bleiben.

56. Der Sozialbeirat ist sich bewusst, dass die veränderte Lebenserwartung ein statistischer Durchschnittswert ist und nicht bei allen Bevölkerungsgruppen gleichermaßen zum Tragen kommt. Die Bevölkerungsvorausberechnung ist darüber hinaus

nicht zu verwechseln mit einer Prognose über die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung, da hierfür noch zusätzliche Parameter (z.B. Erwerbsbeteiligung von Frauen, Qualifikationsniveau und wirtschaftliche Entwicklung) zu berücksichtigen sind (vgl. RZ 76 f.).

2.2 Die unterschiedliche Betroffenheit der Versicherten

57. Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit ist für die Versicherten ein gravierender Einschnitt in ihre Lebensgestaltung. Doch sind sie davon je nach ihrem Versicherungsstatus vor Rentenbeginn unterschiedlich betroffen. Für alle Rentenbezieher gilt, dass die Rentenanpassungen infolge der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze und des insoweit weniger rentendämpfend wirkenden Nachhaltigkeits- und Beitragssatzfaktors höher ausfallen werden als ohne diese Maßnahme (vgl. RZ 62 f.)

- Für Personen, die bis zum Alter von 65 Jahren 45 Jahre mit Pflichtbeiträgen oder Berücksichtigungszeiten zurückgelegt haben, ändert sich wegen der Sonderregelung für besonders langjährige Versicherte im Übrigen nichts. Sie können auch nach 2012 wie bisher mit 65 ihre Altersrente ohne Abschläge beanspruchen.
- Ein Teil der Versicherten kann bis zum Alter 67 weiter arbeiten. Durch die zusätzlichen Beitragsjahre erwerben sie mehr Entgeltpunkte und steigern dadurch ihre Rente. Für den Durchschnittsverdiener erhöht sich die Rente bei zwei Jahren längerer Beitragszahlung nach heutigen Werten um 54,40 Euro in den alten und um 48,26 Euro in den neuen Bundesländern. Prozentual ist es bei dem Standardrentner mit bislang 45 Versicherungsjahren eine Erhöhung in den Werten von 2010 um 4,44 Prozent von 1.224,- Euro auf 1.278,40 Euro in den alten und von 1.085,85 Euro auf 1.134,11 Euro in den neuen Bundesländern. Angesichts der durch die Anpassungsformel bewirkten Rentenniveauminderung sind diese zusätzlichen Rentenansprüche ein wichtiger und notwendiger Aspekt der Niveausicherung. Allerdings hätte sich nach der vorherigen Rechtslage die Rente durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit über 65 hinaus durch die Zuschläge (12 Prozent) noch deutlicher erhöht.
- Ein Teil der Versicherten kann zwar nicht bis zum Alter 67 arbeiten und wird vorher arbeitslos, bezieht aber bis zur Vollendung des 67. Lebensjahres Arbeitslosengeld. Dessen Dauer beträgt für diese älteren Versicherten bei Erfül-

lung der weiteren Voraussetzungen (z.B. Erfüllung der Anwartschaftszeit und Einhaltung der Rahmenfrist) 24 Monate. Während des Bezugs von Arbeitslosengeld bleiben die Betroffenen in der Rentenversicherung versichert; die Bundesagentur für Arbeit zahlt die Beiträge auf der Basis von 80 Prozent des der Leistung zugrundeliegenden Arbeitsentgelts. Auch diese Versicherten steigern durch diese Beiträge ihren Rentenanspruch, haben aber während des Arbeitslosengeld-Bezugs in aller Regel nur einen Anspruch auf 60 Prozent ihres bisherigen Nettoarbeitsentgelts. Wer erst mit 65 arbeitslos wird und vorher die Anspruchsvoraussetzungen auf Arbeitslosengeld erfüllt hat, gehört aber nicht zur zentralen Problemgruppe der von der Anhebung der Regelaltersgrenze Betroffenen.

- Ein Teil der Versicherten hat schon vor dem 65. Lebensjahr eine Erwerbsminderungsrente bezogen. Diese Rente wird künftig zwei Jahre länger gezahlt und erst ab Alter 67 in eine Altersrente umgewandelt. Dabei sind die der Erwerbsminderungsrente zugrundeliegenden Entgeltpunkte beschützt. Verschlechterungen sind nur in wenigen Fällen denkbar, in denen nach Beginn der Erwerbsminderungsrente Entgeltpunkte begründet wurden, die sich erstmals bei der Altersrente rentensteigernd auswirken. Diese Nachteile sind aber erstens selten, zweitens im Ausmaß nicht wesentlich. Auch dieser Personenkreis zählt daher nicht zu den Problemgruppen infolge der Anhebung der Regelaltersgrenze. Verschlechterungen können aber bei den Personen eintreten, die nach Vollendung des 60. Lebensjahres erwerbsgemindert werden.
- Ein Teil des von der Anhebung der Regelaltersgrenze betroffenen Personenkreises hat sich schon vor dem 65. Lebensjahr aus dem deutschen sozialversicherungspflichtigen Erwerbsleben zurückgezogen und keine Beiträge mehr zur Rentenversicherung entrichtet.
 - Zu diesen latent Versicherten zählen zunächst die Beamten und die Mitglieder berufsständischer oder kirchlicher Versorgungssysteme, die zuvor rentenversichert waren. Sie sind in ihren Versorgungssystemen abgesichert und stellen rentenrechtlich keine Problemgruppe dar.
 - Keine Problemgruppe sind – im Hinblick auf die Anhebung der Altersgrenze – auch die Versicherten, die sich für eine selbständige Tätigkeit entschieden und sich danach nicht weiter rentenversichert haben. Aller-

dings fällt die Entscheidung für die Selbständigkeit – insbesondere für die Soloselbständigkeit – nicht immer freiwillig, sondern erfolgt aufgrund der Arbeits- bzw. Beschäftigungssituation. Die Betroffenen sind nur zum Teil anderweitig für das Alter abgesichert. Darauf, dass insbesondere Solo-Selbständige vielfach unzureichend sozial gesichert sind, hat der Sozialbeirat in seinem Gutachten 2009 (BT Drs. 17/52, S. 78 ff.) bereits hingewiesen.

- Auch keine Problemgruppe sind Ausländer, die in Deutschland gearbeitet und unter Mitnahme ihrer Rentenansprüche in ihr Heimatland zurückgekehrt sind. Sie müssen, wollen sie eine deutsche Rente ohne Abschläge beziehen, zwei Jahre länger auf ihren Bezug warten und ggf. in ihrem Heimatland entsprechend länger arbeiten. Das kann, wenn das dortige Rentensystem Renten schon vor dem 67. Lebensjahr zubilligt, zu Problemen führen, die aber die deutsche Entscheidung nicht beeinflussen können. Mittel- und langfristig ist zudem zu erwarten, dass sich die Altersgrenzen in Europa angleichen werden.
- Aus vergleichbaren Gründen zählen auch Deutsche, die nach einer Beschäftigung hier ins Ausland gezogen sind, nicht zu den relevanten Problemgruppen.
- Zu den latent Versicherten zählen auch Personen, die sich nach einer rentenversicherungspflichtigen Beschäftigung auf den Haushalt zurückgezogen haben. Auch ihr Rentenanspruch beginnt abschlagsfrei zwei Jahre später. Soweit eine ausreichende Unterhaltssicherung vorliegt, sind die Betroffenen in aller Regel nicht problematisch betroffen. Soweit der Rückzug auf die Verschlussenheit des Arbeitsmarkts oder auf gesundheitliche Probleme zurückzuführen war, können damit Probleme in der sozialen und wirtschaftlichen Absicherung der Betroffenen verbunden sein, die sich mit der Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters noch erhöhen.
- Soweit Versicherte vor dem vollendeten 65. Lebensjahr arbeitslos werden, reicht ihr Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht aus, um sie bis zum vollendeten 67. Lebensjahr abzusichern. Sofern sie bis zum Auslaufen des Arbeitslosengeldanspruchs nicht wieder in den Arbeitsmarkt zurückfinden, können sie im Anschluss auf das Arbeitslosengeld II angewiesen sein, das aber nach

der jetzt beschlossenen Änderung (dazu VI.) zu keiner Versicherungspflicht in der Rentenversicherung mehr führt. Trotzdem kann auch diese Personengruppe nicht gänzlich als Problemgruppe eingestuft werden.

- Steht den betroffenen Personen nur ein Rentenanspruch zu, der niedriger ist als das Arbeitslosengeld II, kann es günstiger sein, diese Leistung statt der Rente zu beziehen, auf die diese Versicherten wegen der Anhebung der Altersgrenze auch nicht vor dem Alter 63 bzw. 65 verwiesen werden können. Allerdings ist die Grundsicherung nach SGB II mit einer Bedürftigkeitsprüfung verbunden. So kann das höhere Rentenalter dazu führen, dass vorhandene Ersparnisse aufgebraucht werden müssen, bevor ein Anspruch auf die Grundsicherung verwirklicht werden kann.
- Von der Altersgrenzenanhebung betroffen sind jedoch die Versicherten, deren Rentenanspruch höher ist als das Arbeitslosengeld II, auf das sie angewiesen sind. Beanspruchen Versicherte die Rente vor der Vollendung des 67. Lebensjahres, müssen sie je Monat des vorzeitigen Rentenbezugs 0,3 Prozent des Rentenbetrages als Abschlag hinnehmen. Der Prozentsatz der Abschläge kann wegen der auf 67 Jahre angehobenen Altersgrenze im Einzelfall im Jahr 2029 um bis zu 7,2 Prozentpunkte steigen. Das ist bei einer Standardrente im Jahr 2010 ein Betrag von 88,13 Euro in den alten und von 78,18 Euro in den neuen Bundesländern. Die Rente sinkt allein durch die zusätzlichen Abschläge von 7,2 Prozent von 1.224,- Euro auf 1.135,87 Euro in den alten und von 1.085,85 Euro auf 1.007,67 Euro in den neuen Bundesländern. Insgesamt können die Abschläge aber noch höher sein (max. 14,4 Prozent). Auch diese Versicherten sind daher nicht nur dadurch betroffen, dass die Anpassungen hinter der Lohnentwicklung zurückbleiben. Seine Rente kann sich individuell außerdem noch um Abschläge mindern.

58. Wie diese Gruppen sich zahlenmäßig entwickeln werden, hängt ganz wesentlich von den künftigen Erwerbschancen der Älteren ab (dazu 3.). Für den Rentenzugang des Jahres 2009 gibt es folgende Zahlen:

Versicherungsstatus vor Rentenbeginn	Insgesamt	Männer	Frauen
Versicherungspflichtige Beschäftigung	20,1 Prozent	20,7 Prozent	19,5 Prozent
Altersteilzeit/Vorruhestand	16,0 Prozent	19,8 Prozent	12,7 Prozent
Arbeitslosengeld	8,8 Prozent	9,1 Prozent	8,5 Prozent
Arbeitslosengeld II	7,7 Prozent	9,3 Prozent	6,4 Prozent
Sonstige aktive Versicherungsverhältnisse	13,3 Prozent	10,5 Prozent	15,8 Prozent
Passive Versicherung	34,0 Prozent	30,6 Prozent	37,1 Prozent
Personen insgesamt	673.510	318.548	354.962

(Quelle: Deutsche Rentenversicherung)

59. Diese Zahlen haben bei einem um zwei Jahre hinausgeschobenen Rentenbeginn eine nur sehr eingeschränkte Aussagekraft, zudem lassen sie nicht erkennen, wie viele der Versicherten vorzeitig unter Inkaufnahme von Abschlägen in Rente gegangen sind. Dies waren 2009 55,4 Prozent aller Rentenzugänge mit deutlich höheren Prozentzahlen in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. Bei den Altersrentnern mit vorzeitigem Rentenbezug beträgt die Minderung im Durchschnitt 114 Euro. Bei denjenigen Arbeitnehmern, die es nicht schaffen, ihre Lebensarbeitszeit zu verlängern, wird die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters zu höheren Abschlägen als im status quo führen.

60. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Gruppen, die durch die Anhebung der Altersgrenzen rentenrechtliche Einbußen hinnehmen müssen, deutlich kleiner sind, als gemeinhin angenommen wird. Zu ihnen rechnen insbesondere all die Personen nicht, die bis Alter 67 entweder Arbeitslosengeld oder erstmalig bis zum vollendeten 60. Lebensjahr Erwerbsminderungsrenten beziehen oder latent versichert sind. Negativ betroffen sind insbesondere diejenigen, für die sich der Bezug von Arbeitslosengeld II verlängert, wenn dieses niedriger ist als die Rente.

61. Der Sozialbeirat ist sich einig, dass es das Ziel von Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften sein muss, alles dafür zu tun, dass so viele Versicherte wie irgend möglich bis zum gesetzlichen Rentenalter tatsächlich arbeiten können. Der dadurch erreichte höhere Rentenanspruch mindert die Wirkung der Rentenniveausenkung.

2.3 Die finanziellen Konsequenzen der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre

62. Die Anhebung der Regelaltersgrenze hat für die Versicherten und die Rentenversicherung zum Teil gegenläufige finanzielle Konsequenzen. Einige werden die Beitragseinnahmen steigern bzw. die Rentenausgaben mindern. Ein Teil der Versicherten wird länger arbeiten. Dadurch steigen die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung. Ein anderer Teil der Versicherten wird den Renteneintritt nicht hinausschieben. Für sie werden (höhere) Abschläge fällig, die die Rentenausgaben mindern.

63. Die Anhebung der Regelaltersgrenze hat allerdings auch andere Aspekte, die zu einer Steigerung der Rentenausgaben führen.

- Soweit Versicherte länger arbeiten, erzielen sie auch einen entsprechend höheren Rentenanspruch.
- Je mehr Versicherte länger arbeiten, desto mehr führt der Nachhaltigkeitsfaktor zu höheren Anpassungen. Seine Wirkung hängt davon ab, wie sich das in Äquivalenzen ausgedrückte Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern entwickelt. Der Nachhaltigkeitsfaktor spiegelt neben der demographischen Entwicklung auch die Arbeitsmarktsituation und das Rentenzugangsverhalten wider. Er ist zudem selbst von Reformmaßnahmen bestimmt, soweit diese über ihre Wirkung auf den aktuellen Rentenwert hinaus das Rentenvolumen determinieren (z. B. Regelungen im Bereich der Altersgrenzen). Die Anpassung fällt damit künftig umso geringer aus, je ungünstiger sich das Zahlenverhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern entwickelt, d. h. je weniger Beitragszahler für einen Rentner aufkommen, z.B. weil sich die Lebenserwartung verlängert hat. Steigt hingegen (auch) die Zahl der Arbeitnehmer, verringert sich der Bremseffekt dieses Faktors und die Anpassung fällt höher aus. Die Anhebung der Altersgrenze dämpft somit die von dem Nachhaltigkeitsfaktor ausgehende Rentenniveauminderung.

64. Die sich aus der Anhebung der Regelaltersgrenze ergebende finanzielle Entlastung für die Rentenversicherung wird wegen der Sonderregelung für besonders langjährig Versicherte um mindestens ein Viertel gemindert. Sie eingerechnet wird die Entlastung ab 2030 auf jährlich 0,5 Beitragssatzprozentpunkte eingeschätzt. Das Si-

cherungsniveau wird wegen der Rückwirkungen auf die Rentenanpassung um 0,6 Prozentpunkte höher ausfallen.

65. Die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters hat auch bei den anderen Sozialversicherungssystemen Auswirkungen, die die Einnahmen und Ausgaben verändern können. Eine steigende Beschäftigung Älterer wirkt sich erhöhend auf die Beitragseinnahmen aus. Nehmen durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit die Krankheits- oder Arbeitslosigkeitszeiten zu, entstehen bei anderen Sozialversicherungsträgern auch höhere Ausgaben, bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auch für die Arbeitgeber.

2.4 Zur Verfassungsmäßigkeit der Anhebung der Altersgrenze

66. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die beschlossene Anhebung der Regelaltersgrenze bestehen nicht. Zwar werden auch die Altersgrenzen von dem Eigentumsschutz miterfasst, den das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung den Rentenanrechten zubilligt. Die Gegenleistung, die die Rentenversicherung für die ihr gezahlten Beiträge erbringt, ergibt sich nicht nur aus der Höhe der Rente, sondern auch aus ihrer Laufzeit. Aus ihrer Höhe und der Laufzeit errechnet sich ihr Barwert. Je höher er ist, umso mehr muss an Beiträgen gezahlt werden, um ihn zu finanzieren. Aus dem Eigentumsschutz der Renten lässt sich daher ihre Laufzeit nicht herausrechnen. Dies gilt dann auch für ihren Beginnzeitpunkt: die Altersgrenze.

67. Das schließt jedoch ihre Änderung verfassungsrechtlich nicht aus. Der Gesetzgeber kann auch insoweit Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen und Altersgrenzen neu festsetzen, wie er es mit der Rentenreform 1992 getan und mit dem Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (WFG, BGBl 1996 S. 1461-1475) beschleunigt hat, ohne dass das Bundesverfassungsgericht dies beanstandet hätte (BVerfG, NZS 2004, 365 ff.). Dem Gesetzgeber kommt insoweit ein großer Spielraum zu. Die Begründung der Maßnahme mit der weiteren Verlängerung der Lebenserwartung und der mit ihr verbundenen Verlängerung der Rentenbezugsdauer genügt verfassungsrechtlich, um die Maßnahme zu legitimieren.

68. Da die Maßnahme den Betroffenen gegenüber verhältnismäßig und zumutbar sein muss, ist es notwendig, einen langen Übergangsprozess vorzusehen. Dies ist gesetzlich gewährleistet. Die Maßnahme beginnt erst 5 Jahre, nachdem sie beschlossen wurde. Die Anhebung erfolgt stufenweise über 18 Jahre. Zur Zumutbarkeit der Maßnahme gehört unverzichtbar aber auch, dass der Gesetzgeber alles ihm Mögliche unternimmt, was den Älteren erleichtert, länger im Erwerbsleben zu bleiben.

2.5 Die Anhebung der Altersgrenzen in anderen Systemen der Alterssicherung

69. Die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters hat Signalfunktion auch für andere Alterssicherungssysteme in Deutschland. Für die Beamten des Bundes ist diese Maßnahme inhaltsgleich übertragen worden. Einige Bundesländer, wie z.B. Hamburg und Nordrhein-Westfalen, haben ebenfalls gleichgezogen. In Bayern ist ein entsprechendes Gesetz in der parlamentarischen Beratung. Andere Bundesländer haben angekündigt, dass sie diesen Schritt ebenfalls tun werden. Auch die meisten berufsständischen Versorgungswerke haben in ihren Satzungen bereits die Altersgrenze von 67 Jahren mit entsprechenden Übergangsregelungen verankert. Die ergänzende betriebliche Altersversorgung übernimmt meist die Risikodefinition der Rentenversicherung, mithin auch die Altersgrenze 67. In den Zusatzversorgungen des öffentlichen Dienstes gilt dies ebenfalls.

70. Auch in anderen Ländern wird über eine Anhebung der Regelaltersgrenze diskutiert. Das Vereinigte Königreich hat eine Anhebung auf 68 Jahre bis zum Jahr 2046 beschlossen, wobei 2011 eine beschleunigte Anhebung verabschiedet werden soll. Irland plant eine Anhebung auf 68 Jahre bis 2028. Dänemark hat beschlossen, bis 2027 die Grenze auf 67 Jahre ansteigen zu lassen. Spanien will bis Ende 2010 ein Gesetz zur Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre verabschieden. Griechenland will bis 2013 die Grenze von 61 Jahren auf 65 Jahre heraufsetzen; Frankreich hat beschlossen, sie bis 2018 je nach Versicherungsdauer von 60 auf 62 Jahre bzw. 65 auf 67 Jahre hinauszuschieben.

3. Die heutigen und künftigen Erwerbschancen der älteren Arbeitnehmer

71. Die Analyse der von der Anhebung der Altersgrenze betroffenen Personengruppen und die verfassungsrechtliche Bewertung der Maßnahme zeigen, wie bedeutsam die künftige Erwerbsbeteiligung der älteren Arbeitnehmer ist. Je höher sie ist, desto mehr kommen auch die positiven finanziellen Effekte der Anhebung der Altersgrenze zum Tragen.

3.1 Die heutige Erwerbsbeteiligung der älteren Arbeitnehmer

72. Bei der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer hat es in den letzten Jahren signifikante Verbesserungen gegeben, wie die nachfolgende Übersicht zeigt:

		2000	2009	Veränderung um
Erwerbstätigenquote der 60- bis u. 65- jährigen	Männer	27,8 Prozent	46,7 Prozent	+ 68 Prozent
	Frauen	12,2 Prozent	30,4 Prozent	+ 149 Prozent
	Insgesamt	19,9 Prozent	38,4 Prozent	+ 93 Prozent
Quote der 60- bis u. 65-jährigen in sv- Beschäftigung	Männer	16,4 Prozent	28,1 Prozent	+ 71 Prozent
	Frauen	5,5 Prozent	18,9 Prozent	+ 244 Prozent
	Insgesamt	10,9 Prozent	23,4 Prozent	+ 115 Prozent

(Quelle: vgl. Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Abs. 4 SGB VI, S. 108, 109)

73. Auch die Erwerbstätigenquote¹ der 55- bis 64- Jährigen hat sich deutlich erhöht. 2000 lag sie noch bei 37,5 Prozent, 2009 bereits bei 55,9 Prozent, somit um 49 Prozent höher. Der in der Europäischen Union im Rahmen der sog. „Lissabon-Ziele“ bis 2010 zu erreichende Richtwert von 50 Prozent wurde bereits 2007 überschritten. Dabei gibt es einen deutlichen Zusammenhang zwischen den Quoten und der Qualifikation. Je höher der Schulabschluss bzw. die formale Qualifikation ist, desto höher ist auch im Alter die Erwerbstätigenquote (vgl. Walwei, „Arbeitsmarktchancen Älterer - Empirische Befunde und Perspektiven“, DRV 2010, 421 [425]). Die Beschäftigungsquote Älterer ist in wirtschaftlich starken Regionen höher als in weniger prosperierenden Regionen, wenn auch nur geringfügig höher (BT Drs. 17/2271, S. 34). Zu er-

¹ Die Definition der Erwerbstätigkeit folgt dem Labour-Force-Konzept der International Labour Organization (ILO). Erwerbstätig ist jede Person im erwerbsfähigen Alter, die in einem einwöchigen Berichtszeitraum mindestens eine Stunde lang gegen Entgelt oder im Rahmen einer selbstständigen oder mithelfenden Tätigkeit ggf. auch nur vorübergehend gearbeitet hat. Die Erwerbstätigenquote entspricht dem Verhältnis der Zahl der Erwerbstätigen eines Alters zur gleichaltrigen Bevölkerung

innern ist auch daran, dass insbesondere die Quote der 60- bis 65- Jährigen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nicht zum Ausdruck bringt, dass viele der 60- bis 64-Jährigen selbständig oder Beamte sind.

74. Die höhere Erwerbsbeteiligung der Älteren spiegelt sich auch in einem Anstieg des durchschnittlichen Eintrittsalters in eine Altersrente wider. Dies ist allerdings auch darauf zurückzuführen, dass die Erwerbsbeteiligung der nachrückenden Kohorten – insbesondere was die Frauen betrifft – schon während des früheren Verlaufs des Erwerbslebens höher war.

	2000	2009
Deutschland insgesamt	62,3	63,2
Alte Bundesländer	62,6	63,4
Neue Bundesländer	60,8	62,3
Frauen insgesamt	62,3	62,9
Alte Bundesländer	62,8	63,2
Neue Bundesländer	60,5	61,6
Männer insgesamt	62,2	63,5
Alte Bundesländer	62,4	63,6
Neue Bundesländer	61,2	63,1

(Angabe in Jahren, Quelle: DRV Bund, Rentenversicherung in Zahlen, 2010, S. 68)

75. Zu den Veränderungen in den letzten Jahren gehört auch, dass Betriebe beginnen, ihre Arbeitsplätze an die Bedürfnisse der älteren Arbeitnehmer anzupassen. Einige Tarifverträge – etwa der Tarifvertrag von IG BCE und BAVC „Lebensarbeitszeit und Demografie“ (2008) – sehen Verpflichtungen zur betriebsinternen Weiterbildung, zu einem verbindlicheren betrieblichen Gesundheitsmanagement mit entsprechenden Verpflichtungen sowohl für die Betriebe wie für die Beschäftigten vor. Bereits jetzt verfolgen viele Betriebe eine aktive Gesundheitspolitik.

3.2 Die künftigen Erwerbschancen älterer Arbeitnehmer verbessern

76. Diese Entwicklung wird intensiviert werden müssen. Es wird stärker als bisher erforderlich sein, die Arbeitsbedingungen alters- und altersgerecht auszugestalten. Der Sozialbeirat ist der Auffassung, dass die bisherigen Maßnahmen weiter fortgeführt werden müssen, und dass mehr getan werden muss, um die Konsequenzen des demografischen Wandels für den Arbeitsmarkt aufzufangen. Hier liegen die

Handlungsfelder vor allem im Bereich von Bildung und Weiterbildung, Gesundheitsförderung, Prävention und Rehabilitation.

77. Angesichts der gravierenden demographischen Veränderungen, die (auch) auf Deutschland zukommen und die auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt erfassen, ist es nicht möglich, die heutige Situation in die mittelfristige und langfristige Zukunft zu verlängern. Die Bevölkerung im Erwerbsalter wird sich – wenn auch erst nach 2020 – sehr schnell verringern von heute rund 50 Millionen bis 2035 auf rund 40 Millionen und bis 2060 auf je nach Zuwanderung zwischen 33 und 36 Millionen Personen. Innerhalb dieses Teils der Bevölkerung wird sich der Anteil der 50- bis unter 65-Jährigen schon bis 2020 um fast ein Viertel von 31 Prozent auf 40 Prozent erhöhen und sich dann bei rund 37 Prozent einpendeln. Der Rückgang der Personen im Erwerbsalter wird zwangsläufig dazu führen, dass bislang nicht hinreichend genutzte Erwerbspersonenpotentiale in wesentlich größerem Maße genutzt werden, als es bislang der Fall ist. Dies gilt auch für die stark ansteigende Personengruppe der 50-Jährigen und älteren Personen. Für das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) ist sie „eine der bedeutenden Personalreserven für die Zukunft“ (Walwei, DRV 2010, 421 [424]). Die Notwendigkeit, diese Gruppe in Beschäftigung zu halten, wird schon in den kommenden Jahren wesentlich größer sein als es heute der Fall ist. Deshalb geht das IAB auch in Zukunft von einem weiter steigenden Renteneintrittsalter aus (Walwei, DRV 2010, 421 [423]).

78. Doch setzt dies erhebliche Anstrengungen voraus. Nach den Erkenntnissen des IAB werden im Zuge des Übergangs zur Wissensgesellschaft qualitativ hochwertige Tätigkeiten weiter an Bedeutung gewinnen, während die Nachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitskräften zurückgehen dürfte. Dazu steht in krassem Widerspruch, dass in den alten Bundesländern ein Drittel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter keine Berufsausbildung besitzt. Diesen eklatanten Missstand umschreibt das IAB mit „Bildungsstagnation“ (Walwei, DRV 2010, 421 [426]). Sie führt dazu, dass, wenn die stark besetzten und gut qualifizierten Jahrgänge der heute älteren Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben ausscheiden, die geburtenschwachen und dazu noch schlechter qualifizierten Jahrgänge keinen adäquaten Ersatz bieten können (Walwei, a.a.O.). Die Sorge ist, dass es, wenn nicht so schnell wie möglich gegengesteuert wird, trotz eines wachsenden Fachkräftemangels bei einer eher hohen Arbeitslosigkeit bleiben

könnte. Es gibt somit keine Automatik, dass sich infolge des demografischen Wandels die Arbeitsmarktchancen der Älteren wesentlich verbessern.

VIII. Zur Verteilung der Verantwortung zwischen gesetzlicher und privater Altersvorsorge

79. Der Sozialbeirat diskutiert zunehmend die durch die Reformen in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts neu definierte Verantwortung der Rentenversicherung im Gesamtsystem der Altersvorsorge. Danach kann die Rentenversicherung als Regelsicherung der gesamten Bevölkerung selbst bei durchgehender Versicherung nicht mehr allein den angemessenen Lebensstandard im Alter sicher stellen. Ergänzend müssen Leistungen der betrieblichen und sonstigen privaten Vorsorge hinzutreten.

80. Ob dies tatsächlich der Fall sein wird und ob die Versicherten von den steuerlich geförderten Möglichkeiten der privaten Vorsorge den notwendigen Gebrauch machen, lässt sich mit hinreichender Sicherheit noch nicht beurteilen, zumal – wie es nach den Ergebnissen der neuesten Postbank-Studie aus dem Jahre 2010 scheint – die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise die Versicherten, was ihre private Vorsorge anbetrifft, erheblich verunsichert haben. Die bisher vorliegenden Daten zur Riester-Rente und zur Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung sind auch zehn Jahre nach der Reform unzureichend. Der Sozialbeirat empfiehlt der Bundesregierung, die Datenlage zur Beurteilung der Vorsorge-Aktivitäten im Rahmen kapitalgedeckter Altersvorsorgesysteme zu verbessern.

81. Auf eine problematische Entwicklung will der Sozialbeirat aber schon jetzt hinweisen. Von den Niveausenkungen in der Rentenversicherung werden zwangsläufig auch die Renten wegen Erwerbsminderung erfasst. Sie werden zudem in den Fällen, in denen diese Renten vor dem vollendeten 63. Lebensjahr beginnen, um Abschläge von bis zu 10,8 Prozent gekürzt. Diese Kürzungen werden allerdings dadurch zum Teil aufgefangen, dass die Zurechnungszeit bis zum 60. Lebensjahr verlängert wurde. Bei den Empfängern von Renten wegen Erwerbsminderung erfüllt die zusätzliche Vorsorge ihre Ergänzungsfunktion nur unzureichend. Nicht in allen betrieblichen Versorgungssystemen ist das Erwerbsminderungsrisiko abgesichert. Die private Vorsorge zur Absicherung des Risikos der Berufsunfähigkeit hat zwar zugenommen (auf

16,8 Millionen Verträge in 2009), schließt die Lücke aber nicht. Auch die von dem Sozialbeirat zu diesem Thema gehörten Sachverständigen von der Arbeitsgemeinschaft betrieblicher Altersversorgung (aba), dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und der Deutschen Rentenversicherung Bund haben diesen Befund bestätigt. Versicherte, die eine Rente wegen Erwerbsminderung beziehen, sind im Verhältnis zu den Altersrentnern überproportional ergänzend auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen. Von den über 17,1 Millionen Versicherten, die 2006 eine Rente wegen Alters bezogen, waren rund 241.000 ergänzend auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen (1,4 Prozent) – zu drei Vierteln Frauen. Von den 861.000 Versicherten, die 2006 eine Rente wegen Erwerbsminderung bezogen, erhielten ergänzend rund 83.000 Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (9,6 Prozent) – etwas überwiegend Männer. Die Anhörung zeigte auch die Schwierigkeiten, das Erwerbsminderungsrisiko in einem ergänzenden, auf Freiwilligkeit beruhenden System effizient abzusichern.

82. Diese Zahlen lassen befürchten, dass wegen der nicht ausgeglichenen Niveausenkung bei den Erwerbsminderungsrenten noch mehr ihrer Empfänger ergänzend auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen sein werden. Der Gesetzgeber sollte daher zum einen prüfen, ob dieser Entwicklung dadurch gegengesteuert werden kann, dass durch eine Neuordnung der steuerlichen Förderung die Absicherung des Erwerbsminderungsrisiko in der privaten Vorsorge gestärkt werden kann. Zum anderen empfiehlt der Sozialbeirat der von der Bundesregierung geplanten Kommission zur Vermeidung von Altersarmut, ihr Augenmerk auf die Absicherung des Risikos der Erwerbsminderung zu richten und dabei insbesondere zu prüfen, ob und wie geeignete Angebote der betrieblichen und privaten Vorsorge sowie der gesetzlichen Rentenversicherung gestaltet werden können.



Berlin, den 24. November 2010

[Prof. Dr. Franz Ruland]