



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Das Gesamtkonzept zur Alterssicherung.

Das Konzept im Detail

WIR MACHEN DEUTSCHLAND
**ZUSAMMEN
STARK**





Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Gesamtkonzept zur Alterssicherung

Berlin, November 2016

Inhalt

1.	Ziel unserer Alterssicherung: Lebensstandard im Alter sichern und Nachhaltigkeit auch für jüngere Generationen schaffen	5
2.	Ganzheitliche Betrachtung der Alterssicherung - besondere Rolle der gesetzlichen Rentenversicherung	8
3.	Ausgangslage	10
3.1	Bedeutung der Alterssicherung	10
3.2	Demografische Entwicklung	10
3.3	Bedeutung der Veränderungen in der Arbeitswelt	11
3.4	Durchschnittliche Einkommenshöhen im Alter	13
3.5	Bedürftigkeit im Alter	15
3.6	Sicherungsniveau	18
3.7	Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge	21
3.7.1	Verbreitung betrieblicher Altersversorgung	21
3.7.2	Verbreitung privater Altersvorsorge	21
4.	Bausteine einer verlässlichen Alterssicherung	23
4.1	Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung	24
4.1.1	Haltelinie für das Sicherungsniveau	25
4.1.2	Haltelinie für den Beitragssatz	25
4.1.3	Demografiegerechte Beteiligung des Bundes sicherstellen	26
4.1.4	Die neue Balance - Sicherungsniveau, Beitragssatz und Bundesmittel	27
4.1.5	Politische Ziellinien	29
4.1.6	Rentenversicherung gegen Konjunkturschwankungen absichern	30
4.1.7	Regelaltersgrenze beibehalten – Renteneintritt flexibel gestalten	31
4.1.8	Angleichung der Renten in Ost und West	32
4.2	Sicheres Netz für nicht idealtypisch verlaufene Erwerbsbiografien	33
4.2.1	Verbesserungen für Geringverdiener: Gesetzliche Solidarrente	33
4.2.2	Verbesserungen für Erwerbsgeminderte	35
4.2.3	Absicherung von Selbstständigen	36

4.3	Stärkung der zusätzlichen Altersvorsorge	38
4.3.1	Betriebliche Altersversorgung	38
4.3.2	Riester-Rente	40
4.3.3	Anreize durch Freibeträge in der Grundsicherung	41
4.4	Transparenz in der Alterssicherung	42
5.	Finanzielle Auswirkungen	43
5.1	Kosten der Maßnahmen	43
5.1.1	Sicherungsniveau	43
5.1.2	Demografiezuschuss	45
5.1.3	Verbesserungen für Geringverdiener	45
5.1.4	Verbesserungen für Erwerbsgeminderte	46
5.1.5	Absicherung von Selbstständigen	46
5.2	Künftige Entwicklungen des Beitragssatzes und des Sicherungsniveaus	47
6.	Fazit	49
Anlage		51

1. Ziel unserer Alterssicherung: Lebensstandard im Alter sichern und Nachhaltigkeit auch für jüngere Generationen schaffen

Das Vertrauen der Menschen auf ein sicheres Alterseinkommen ist Kern unseres solidarisch aufgebauten Sozialstaats. Damit das so bleibt, waren und sind immer wieder Reformen im und am System der Alterssicherung notwendig. Wie Anfang der 2000er Jahre ist es auch heute wieder an der Zeit, auf die nächsten Jahre zu schauen und die notwendigen Weichenstellungen im System der Alterssicherung vorzunehmen.

Dafür müssen an vier Punkten die Annahmen in der Alterssicherungspolitik verändert werden:

- Wirtschaft und Arbeitsmarkt stehen heute wesentlich besser da als vor 15 Jahren. Deutschland hat sich modernisiert und verändert: Die Erwerbsquoten der Frauen und Älteren zählen zu den höchsten Europas, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat Rekordniveau erreicht und die Massenarbeitslosigkeit ist abgebaut. Der deutsche Arbeitsmarkt gilt als flexibel und anpassungsfähig, auch dank einer weltweit vorbildlichen Arbeitsverwaltung und funktionierender Sozialpartnerschaft. Alles spricht dafür, dass sich diese Trends auch in der Zukunft fortsetzen werden. In welchem Ausmaß hängt von der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ab. Die veränderte wirtschaftliche Ausgangslage muss der Beurteilung der Leistungsfähigkeit des umlagefinanzierten Rentensystems zu Grunde gelegt werden.
- Die zusätzliche Altersvorsorge hat sich langsamer und in geringerem Ausmaß verbreitet als angenommen. Die Finanzkrise hat die Perspektiven der zusätzlichen Altersvorsorge verschlechtert. Das umlagefinanzierte Rentensystem hat dagegen seine Vorteile eindrücklich unter Beweis gestellt. Das Verhältnis der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge zur gesetzlichen umlagefinanzierten Altersvorsorge muss daher neu überprüft werden.
- Bestimmte Gruppen sind heute klar als besonders armutsgefährdet im Alter einzustufen. Dies betrifft insbesondere Selbstständige, Erwerbsgeminderte und Geringverdienende. Hier ist über Maßnahmen zur Armutsprävention nachzudenken.
- Die Digitalisierung der Arbeitswelt ist ein Phänomen, das vor 15 Jahren so noch nicht absehbar war, heute aber erkannt ist und im Rahmen des Prozesses „Arbeiten 4.0“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in den letzten zwei Jahren mit allen gesellschaftlichen Kräften intensiv erörtert worden ist. Auch in der Rentenpolitik ist es wichtig, die sich abzeichnende Veränderung auf dem Arbeitsmarkt bestmöglich zu antizipieren. Mit der Digitalisierung unserer Wirtschaft werden sich weitreichende Veränderungen in Arbeit und Leben der Menschen vollziehen. Erwerbsbiografien werden

vielfältiger. Wechsel zwischen Festanstellung und Selbstständigkeit werden in Zukunft für viele Menschen selbstverständlicher sein. Neue Belastungsprofile bei der Arbeit erfordern eine Neubewertung der Erwerbsfähigkeit und bedürfen verstärkter sozialpolitischer Brücken in andere Tätigkeiten. Diese sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erfordern Anpassungen des Alterssicherungssystems, um für Verlässlichkeit im Alter für jeden Einzelnen zu sorgen.

An den grundsätzlichen Zielen der Alterssicherungspolitik hat sich trotz veränderter Rahmenbedingungen nichts geändert:

- Alle Bürgerinnen und Bürger sollen mithilfe der drei Säulen der Alterssicherung in der Lage sein, sich eine den Lebensstandard sichernde Altersvorsorge aufzubauen.
- Das Alterseinkommen sollte die Lebensleistung widerspiegeln. Wer sein Leben lang aus eigener Kraft sein Einkommen bestreiten konnte, soll auch im Alter eine Altersversorgung oberhalb der Grundsicherung haben.
- Die Finanzierung der Alterssicherung muss generationengerecht und verlässlich sein. Die Lasten des demografischen Wandels müssen auf alle Schultern verteilt und dürfen nicht nur den zukünftigen Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern aufgebürdet werden.

Alle Reformschritte müssen daher stets mit Augenmaß und hohem Anspruch an deren Nachhaltigkeit durchgeführt werden. Ohne eine belastbare und transparente Datengrundlage ist das nicht möglich. Mit dem Alterssicherungsbericht 2016 und dem Rentenversicherungsbericht 2016 legt die Bundesregierung eine transparente und belastbare Datengrundlage vor, auf deren Basis die notwendigen Entscheidungen in der Alterssicherungspolitik getroffen werden können. Der Alterssicherungsbericht liefert dafür eine umfassende Bestandsaufnahme zu den Leistungen der Alterssicherungssysteme in Deutschland, zur Einkommenssituation der heutigen Rentnerinnen und Rentner und zur zusätzlichen Altersvorsorge. Daneben stellt der Rentenversicherungsbericht die langfristigen Vorausberechnungen bis zum Jahr 2030 und die Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau bis zum Jahr 2030 nach heutiger Gesetzeslage dar.

Das Gesamtkonzept zur Alterssicherung basiert auf diesen Fakten und berücksichtigt zusätzlich erstmals Berechnungen zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2045. Auf dieser umfassenden und aktuellen Sachgrundlage werden politische Entscheidungsbedarfe abgeleitet. Denn klar ist auch: Zielgrößen für das Sicherungsniveau oder den Beitragssatz sind nicht allein aus Kostenaspekten ableitbar. Sie waren und sind immer ein Ergebnis politischer Entscheidungen und spiegeln den verteilungspoliti-

schen Konsens unserer Gesellschaft wider: Was sind wir bereit insgesamt für die Alterssicherung in einem solidarischen System auszugeben? Wie sollen die finanziellen Folgen der demografischen Entwicklung gerecht und gleichmäßig über alle Generationen verteilt werden? Diese Fragen dürfen nicht kaschiert werden, sondern stehen seit Jahrzehnten im Zentrum des Generationenvertrages. Vor 15 Jahren wurde politisch entschieden, dass in Anbetracht der damaligen Arbeitsmarktlage und der gesamtgesellschaftlichen Situation ein höheres Sicherungsniveau als das damals verabredete nicht gesetzlich garantiert werden kann. Heute kann die Politik diese Fragen anders beantworten - und sie kann aufzeigen, was sich verändern müsste und was es kosten würde, wenn man noch darüber hinausgehen will.

Eine verlässliche Alterssicherungspolitik ist also eine Daueraufgabe. Die Wirkungen der Reformen sind oft erst über einen längeren Zeitraum sichtbar und zu bewerten. Und jede Einzelmaßnahme hat auch immer übergreifende Auswirkungen. Deswegen bedarf eine Reform der Alterssicherung stets einer ganzheitlichen Betrachtung, um dem Anspruch der Nachhaltigkeit gerecht zu werden.

2. Ganzheitliche Betrachtung der Alterssicherung - besondere Rolle der gesetzlichen Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung stellt für die meisten Menschen in Deutschland die wichtigste Säule der Alterssicherung dar und ist seit ihrer Einführung vor über 125 Jahren für den Großteil der Bevölkerung das sichere Fundament und die wesentliche Grundlage für die finanzielle Absicherung im Alter. Das wird so bleiben. Die umlagefinanzierte gesetzliche Rente steht heute hervorragend da und hat sich immer wieder stabil und anpassungsfähig gezeigt. Auch in der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009 hat sich das Umlagesystem als robust erwiesen. Drei Viertel der jährlich ausgezahlten Alterseinkommen gehen auf die gesetzliche Rentenversicherung zurück. Neben der individuellen Absicherung im Alter leistet die umlagefinanzierte Rentenversicherung auch die Absicherung der Erwerbsminderung und die Hinterbliebenenversorgung. Aufgrund ihrer Verlässlichkeit wird sie auch in Zukunft maßgeblich die Alterssicherung der Menschen in Deutschland gewährleisten.

Die gesetzliche Rentenversicherung wird ergänzt durch die zusätzliche - private oder betriebliche - Altersvorsorge als zweite und dritte Säule. Die Kombination der Altersvorsorgesysteme bringt große Vorteile: Die im Umlageverfahren finanzierte gesetzliche Rentenversicherung hat ihre Stärken in der hohen Sicherheit und den Leistungen des sozialen Ausgleichs. Die kapitalgedeckte Altersvorsorge kann sich dagegen die Renditemöglichkeiten der nationalen und internationalen Kapitalmärkte erschließen und ist ein wichtiges Instrument um die finanziellen Folgen der demografischen Entwicklung gleichmäßig über alle Generationen zu verteilen. Einander ergänzend können Umlageverfahren und kapitalgedeckte Systeme so den Lebensstandard der Menschen im Alter sichern. Zugleich wird eine Risikodiversifikation des Alterssicherungssystems erreicht und die Zukunftsfestigkeit erhöht. So zeigt sich auch international, dass Alterseinkommen, die sich aus umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Renten zusammensetzen, auf Dauer die belastungsfähigsten und gleichzeitig leistungsfähigsten sind.

Für eine solide und verantwortungsvolle Weiterentwicklung der Alterssicherungssysteme ist es außerdem unerlässlich, die Interessen von Rentnerinnen und Rentnern, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Arbeitgebern zu beachten. Denn eine erfolgreiche Alterssicherungspolitik ist - insbesondere bei Veränderungen der gesetzlichen Rentenversicherung - nur in einem gesellschaftspolitischen Konsens möglich. Ohne diesen lässt sich weder das Vertrauen der Menschen in die Sozial- und Alterssicherungspolitik sicherstellen, noch der notwendige Generationenvertrag erhalten.

Der in den vergangenen Jahren beschrittene Weg sollte daher fortgesetzt und an die Reformen dieser Jahre angeknüpft werden. Dabei sind jetzt die Weichen zu stellen, um die historische Herausforderung des demografischen Wandels, insbesondere den Übergang der geburtenstarken Jahrgänge (die sogenannten Babyboomer aus den Geburtsjahrgängen 1955

bis 1969) gut und solide zu bewältigen. Die gesetzliche Rentenversicherung, ergänzt durch die zusätzliche Altersvorsorge, hat die notwendige Stabilität und Sicherheit für eine nachhaltige Alterssicherung geschaffen. Sie wird auch in Zeiten des demografischen Wandels für einen Großteil der Menschen in diesem Land eine sichere Absicherung im Alter leisten. Dabei muss aber eins klar sein: Die gesetzliche Rentenversicherung ist immer auch Spiegel der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung. Ihr Leistungsniveau ist abhängig vom Wirtschaftswachstum, den Bildungschancen, der weiteren demografischen Entwicklung, der Erwerbsbeteiligung und einer guten Lohnentwicklung.

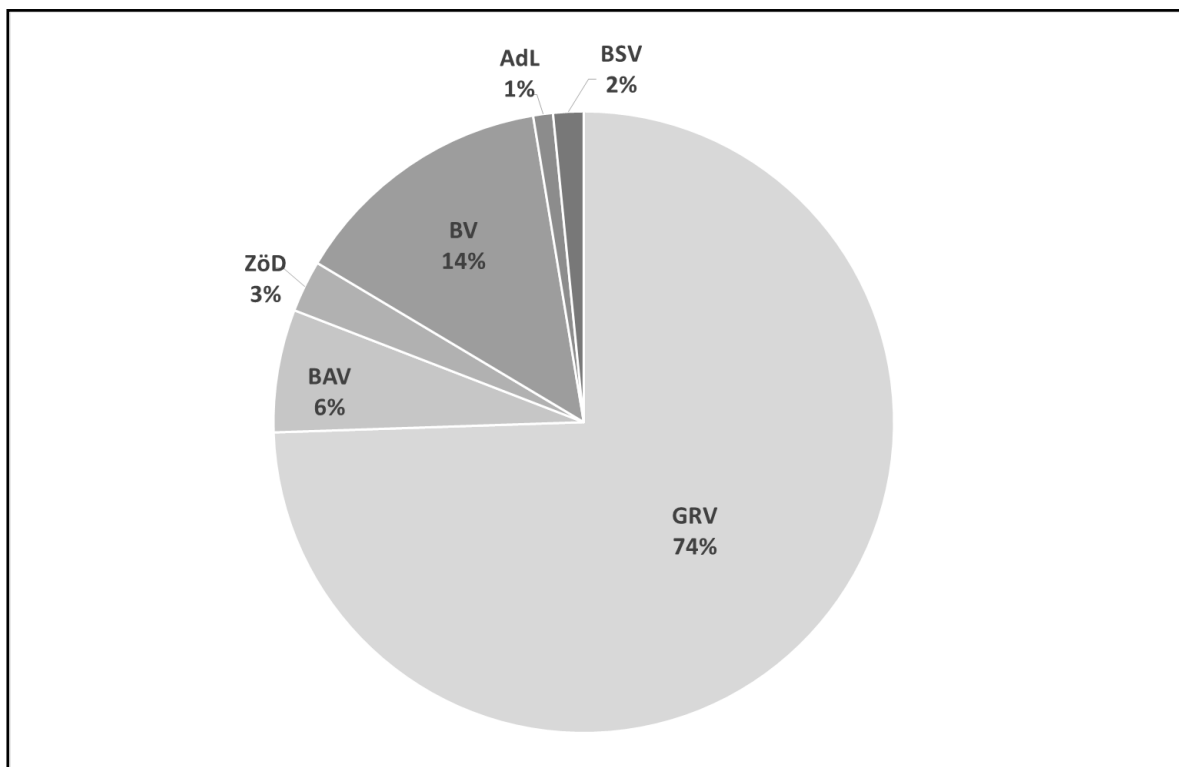
3. Ausgangslage

3.1 Bedeutung der Alterssicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist und bleibt die wichtigste Säule der Alterssicherung in Deutschland. Im Jahr 2015 stammten 74 % des Volumens der Alterssicherungsleistungen aus Zahlungen der gesetzlichen Rentenversicherung.

Mit 14 % am Gesamtvolumen nimmt die Beamtenversorgung (BV) den zweitgrößten Anteil ein, gefolgt von der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft (BAV) und im öffentlichen Dienst (ZÖD) mit zusammen rund 9 %. Auf die Alterssicherung der Landwirte (AdL) und die berufsständische Versorgung (BSV) entfallen 1 % beziehungsweise 2 %.

Abbildung 1: Anteile der Alterssicherungssysteme am Leistungsvolumen (brutto) insgesamt



Quelle: Alterssicherungsbericht (ASB) 2016

3.2 Demografische Entwicklung

In Deutschland werden die im Zeitraum von 1955 bis 1969 Geborenen von Statistikern als geburtenstarke Jahrgänge bezeichnet. In dieser Zeit wurden im Vergleich zu anderen Jahrgängen überdurchschnittlich viele Kinder geboren. Sie stellen die sogenannten Babyboomer-Jahrgänge dar. In den kommenden Jahren, verstärkt ab dem Jahr 2020, werden diese Menschen das Renteneintrittsalter erreichen. Dadurch tritt eine Verschiebung der Altersstruktur

und des Verhältnisses von Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern zu Rentempfängerinnen und Rentempfängern ein. Die Relation der Bevölkerung im Alter von 65 und älter zur Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren wird von gegenwärtig 35 % auf 55 % im Jahr 2045 steigen, das heißt, dass im Jahr 2045 nicht mehr 35, sondern 55 Personen im Rentenalter 100 Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüberstehen. Dieser Anstieg ist nicht temporär sondern dauerhaft. Nach dem Jahr 2045 wird die Anzahl der Älteren zwar nicht mehr wachsen, die Bevölkerung im Erwerbsalter wird aber weiterhin schrumpfen. Der Anteil Älterer wird daher auch nach dem Jahr 2045 noch zunehmen. Dieser Wandel stellt die Alterssicherung vor große Herausforderungen und hat in der Vergangenheit bereits Anpassungen im System der Alterssicherung erforderlich gemacht.

3.3 Bedeutung der Veränderungen in der Arbeitswelt

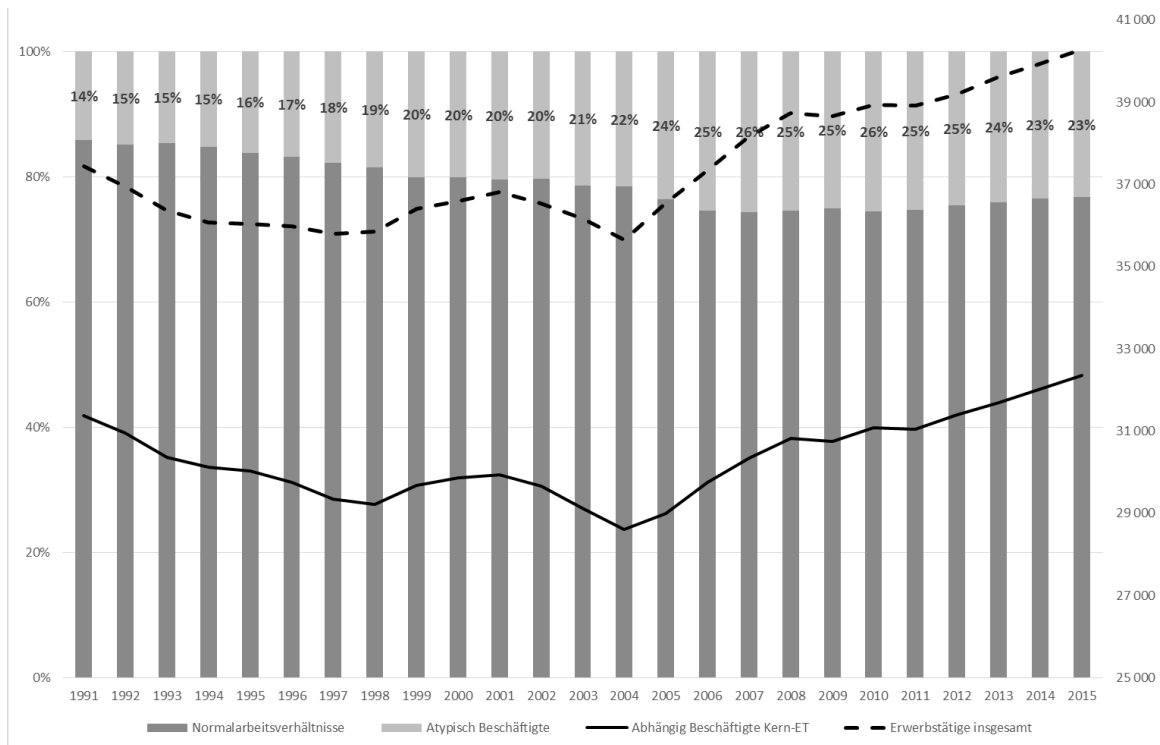
Einkommen im Alter ist ein Resultat des bis dahin gelebten Erwerbslebens. Ob für den Einzelnen am Ende der Erwerbskarriere eine auskömmliche Altersversorgung zur Verfügung steht, hängt von einer Vielzahl von Einflüssen ab. Hauptgrund für Bedürftigkeit im Alter sind Erwerbsbiografien mit längerfristig niedrigen Einkommen (auch durch Teilzeit) und längeren Arbeitsunterbrechungen durch Arbeitslosigkeit oder aus anderen Gründen. Hinzu kommen weitere Faktoren wie Scheidungen und der Wegfall der gemeinsamen Haushaltsführung, Tod der Ehepartnerin oder des Ehepartners oder andere individuelle Schicksalsschläge. Gefährdet sind auch die, die langfristig selbstständig oder auf Projektbasis arbeiten, ohne sich eigenverantwortlich für das Alter abzusichern.

Das System der gesetzlichen Rentenversicherung beruht auf dem Versicherungsprinzip, das heißt auf dem Grundgedanken der Beitrags- und Leistungsäquivalenz. Dieses Grundprinzip ist die Basis für die hohe Akzeptanz dieses Systems. Die Rente kann nicht alle Risiken ausgleichen, die über die Dauer der Erwerbskarriere für das Alterseinkommen relevant sind. Sie ist und bleibt Spiegel des Erwerbslebens. Dies hat zum Beispiel zur Folge, dass sich Zeiten, in denen keine Beitragsmittel in die gesetzliche Rentenversicherung fließen - Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit und ungesicherter Selbstständigkeit - nachteilig auf die zu erwartende Rente auswirken.

Deshalb ist es wichtig, bei der Frage der künftigen Ausgestaltung der Alterssicherung die hierfür prägenden Einflüsse auf dem Arbeitsmarkt in den Blick zu nehmen. Denn technologischer Wandel, Globalisierung, demografischer Wandel aber auch neue Ansprüche an Arbeit wirken sich kontinuierlich auf die Beschäftigung aus.

Erfreulich ist, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Aber auch sogenannte atypische Beschäftigungsverhältnisse wie Teilzeit (unter 20 Stunden), geringfügige oder befristete Beschäftigungen sowie Zeitarbeitsverhältnisse nahmen zu.

Abbildung 2: Erwerbstätige und Beschäftigungsverhältnisse von 1991 bis 2015



Kernerwerbstätige sind Erwerbstätige im Alter von 15 bis 64 Jahren, die aktuell keine Ausbildung/Studium absolvieren bzw. sich im Wehr-/Zivil- sowie Freiwilligendienst befinden. Dargestellt ist die Anzahl der Erwerbstätigen und der abhängig beschäftigten Kern-Erwerbstätigen (in Tsd., rechte Achse) sowie der Anteil der Normalbeschäftigungsverhältnisse und atypisch Beschäftigten (in %, linke Achse).

Quelle: Mikrozensus

In den kommenden Jahren werden sich weitere Veränderungen durch die Digitalisierung zeigen, hier vor allem das Aufkommen von Crowdfunding, der internetbasierten Erledigung von Aufgaben durch Selbstständige. All diese Veränderungen dürften gesamtwirtschaftlich zwar nicht zulasten der Vollzeitbeschäftigung gehen, allerdings werden insgesamt mehr Menschen, sowohl in Normalarbeitsverhältnissen als auch in atypischer Beschäftigung arbeiten. Längerfristig wird jedoch eine Strukturveränderung deutlich, bei der andere Formen der Erwerbstätigkeit als das Normalarbeitsverhältnis im Zeitablauf an Bedeutung gewinnen.

Aus individueller Sicht hat dies Konsequenzen für die Rentenanwartschaften und Alterseinkommen. Denn im Alterseinkommen spiegelt sich das bis zum Renteneintritt gelebte Erwerbsleben, insbesondere aber die Erwerbsbiografie. Entsprechend positiv schlagen sich im Alterseinkommen lange Erwerbsbiografien mit ausreichendem Einkommen nieder. In der Re-

gel führt ein Normalarbeitsverhältnis ohne nennenswerte Unterbrechungen und mit zusätzlicher Altersvorsorge auch künftig zu einem auskömmlichen Alterseinkommen. Bei anderen Beschäftigungsformen ist das nicht zwingend der Fall.

Wer 45 Jahre lang in einem Minijob gearbeitet hat, kann nicht erwarten, dass daraus ein ausreichendes Alterseinkommen entsteht. Wer 45 Jahre selbstständig erwerbstätig war und nicht vorgesorgt hat, kann ebenfalls nicht erwarten, dass ihm die Gesellschaft im Alter die Aufrechterhaltung des gewohnten Lebensstandards finanziert. Die Versicherungsgemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung würde es überfordern, die Konsequenzen der Risiken und individuellen Entscheidungen während der Erwerbsphase im Alter aufzufangen. Daher muss nach Antworten gesucht werden, wie die Wechselwirkungen zwischen Beschäftigungswandel einerseits und individueller Alterssicherung andererseits abgefedert, Risiken gemindert und Lücken gegebenenfalls geschlossen werden können. Dies betrifft aber nicht nur die Ausgestaltung der Rentenversicherung, sondern auch die der Arbeitswelt.

Bei dem Ziel sozial abgesicherter Erwerbsbiografien ist in den vergangenen Jahren ein deutlicher Schritt nach vorn gemacht worden. So werden künftig mit dem Gesetz zur Bekämpfung des Missbrauchs bei Leiharbeit und Werkverträgen missbräuchliche Umgehungen des Arbeits- und Sozialrechts durch vermeintliche Werkverträge verhindert. Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter sollen auch nicht mehr dauerhaft zu niedrigeren Löhnen als die Stammbeschäftigten eingesetzt werden können. Zudem wird weiter am Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit gearbeitet und Geringqualifizierten Unterstützung zum erfolgreichen Abschluss einer beruflichen Ausbildung gegeben. Auch der gesetzliche Mindestlohn leistet perspektivisch einen wichtigen Beitrag zu höheren Alterseinkommen. Weiteres Ziel ist der Ausbau der Kinderbetreuung, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern.

3.4 Durchschnittliche Einkommenshöhen im Alter

Die Entwicklung der Alterseinkommen verlief in den letzten Jahren insgesamt positiv. Die Haushaltsnettoeinkommen aller Ehepaare und Alleinstehenden im Alter ab 65 Jahren betragen 2015 im Durchschnitt 1.941 Euro und sind von 2011 bis 2015 um 7 % gestiegen. Dies bedeutet insgesamt auch einen realen Einkommenszuwachs. Für alle Haushaltstypen gilt, dass die Einkommen in den alten Ländern höher sind als in den neuen Ländern, wobei die neuen Länder weiter aufgeholt haben:

Tabelle 1: Entwicklung der Haushaltsnettoeinkommen der 65-Jährigen und Älteren (in Euro)

		1999	2003	2007	2011	2015
Deutschland	Ehepaare	1.958	2.159	2.271	2.433	2.543
	alleinst. Männer	1.356	1.476	1.502	1.560	1.614
	alleinst. Frauen	1.100	1.171	1.191	1.292	1.420
	Gesamt	1.451	1.610	1.695	1.818	1.941
Alte Länder	Ehepaare	1.997	2.211	2.350	2.537	2.611
	alleinst. Männer	1.391	1.515	1.568	1.615	1.661
	alleinst. Frauen	1.115	1.181	1.201	1.310	1.431
	Gesamt	1.479	1.641	1.742	1.876	1.981
Neue Länder	Ehepaare	1.783	1.938	1.937	2.019	2.260
	alleinst. Männer	1.178	1.284	1.188	1.310	1.394
	alleinst. Frauen	1.035	1.128	1.152	1.219	1.372
	Gesamt	1.329	1.477	1.497	1.579	1.770

Quelle: Alterssicherung in Deutschland (ASID 2015)

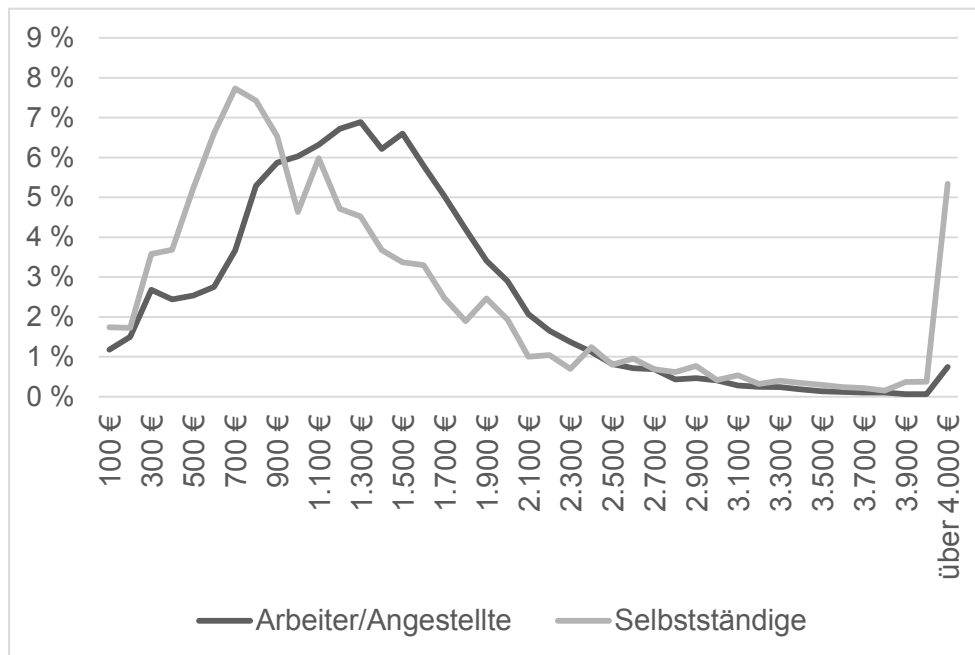
Das durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen von Ehepaaren betrug in Deutschland 2.543 Euro. Alleinstehende Seniorinnen und Senioren verfügten im Durchschnitt über deutlich geringere Nettoeinkommen, wobei die Einkommen von Männern höher waren als die von Frauen. Allerdings sind die Einkommen von Frauen von 2011 bis 2015 am stärksten gestiegen, sodass die Unterschiede deutlich geringer geworden sind.

91 % der Seniorinnen und Senioren in Deutschland bezogen 2015 eine Rente der gesetzlichen Rentenversicherung, in den neuen Ländern sind es sogar fast 100 %. Auch die durchschnittlichen Bruttorenten waren in den neuen Ländern höher. Eine Rente aus einer betrieblichen Altersversorgung der Privatwirtschaft oder des öffentlichen Dienstes bezogen rund 30 % der Seniorinnen und Senioren. Hier waren sowohl Verbreitung als auch Rentenbetrag in den alten Ländern deutlich höher als in den neuen Ländern, da Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR nach der Wende in die gesetzliche Rentenversicherung überführt wurden und die betriebliche Altersversorgung erst aufgebaut werden musste. Etwa ein Drittel verfügte zudem über Einkommen aus privater Vorsorge (Zinsen, Dividenden, Vermietung, private Rentenversicherung).

In Deutschland gab es 2015 rund 1,7 Mio. 65-Jährige und Ältere, die angaben, zuletzt selbstständig tätig gewesen zu sein. Das waren 10 % aller 65-Jährigen und Älteren. Viele dieser ehemals Selbstständigen bezogen zwar auch eine gesetzliche Rente, weil ihre Erwerbskarriere entsprechende Versicherungszeiten aufweist, typischerweise erfolgte die Altersversorgung aber privat oder über ein berufsständisches Versorgungswerk. Mit 1.435 Euro bezogen sie im Durchschnitt höhere monatliche Nettoeinkommen als ehemals sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (1.316 Euro). Dabei ist aber zu beachten, dass ehemals Selbstständige eine sehr heterogene Gruppe mit unterschiedlichen Vorsorgearrangements darstellen. Ne-

ben vielen hohen Einkommen fanden sich daher auch viele Personen mit niedrigen Einkommen. So verfügte fast die Hälfte der ehemals Selbstständigen über ein Nettoeinkommen von unter 1.000 Euro, während es bei Personen, die früher Arbeiter oder Angestellte waren, nur gut ein Drittel war. Demgegenüber bezogen 9 % der Selbstständigen Alterseinkommen von über 3.000 Euro. Bei Arbeitern oder Angestellten waren das nur 2 %.

Abbildung 3: Verteilung der monatlichen Nettoeinkommen von ehemals Selbstständigen und ehemals sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter



Quelle: Alterssicherung in Deutschland (ASID 2015)

3.5 Bedürftigkeit im Alter

Die Daten der amtlichen Statistik zeigen, dass Ende 2015 in Deutschland etwas mehr als 3 % der Bevölkerung im Alter ab 65 Jahren Grundsicherungsleistungen bezogen. Personen in den alten Ländern bezogen dabei häufiger Grundsicherung als Personen in den neuen Ländern und Frauen häufiger als Männer. Der durchschnittliche monatliche Bruttobedarf der Leistungsempfänger (außerhalb von Einrichtungen, zum Beispiel Altersheimen oder Pflegeeinrichtungen) lag bei 790 Euro und der durchschnittliche monatliche Auszahlungsbetrag nach Einkommensanrechnung bei 419 Euro (sogenannter Nettobedarf). Die Empfänger konnten also im Durchschnitt knapp 47 % ihres Bruttobedarfs durch eigene anrechenbare Einkommen decken. Die bedeutendste Einkommensquelle neben dem Grundsicherungsbezug waren Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung. 77 % der Empfänger erhielten eine Altersrente und 12 % eine Hinterbliebenenrente. In 5 % der Fälle wurden Einkommen

von Lebenspartnern angerechnet, 2 % bezogen eine Rente aus betrieblicher Altersversorgung und 2 % erzielten Erwerbseinkommen. Rund 14 % der Grundsicherungsempfänger im Alter 65 oder älter verfügten über keinerlei eigene anrechenbare Einkünfte.

Daten zu den Gründen der Bedürftigkeit liefert der Alterssicherungsbericht 2016 der Bundesregierung. Unter den Personen im Alter ab 65 Jahren, die Grundsicherung beziehen, ist der Anteil der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit 42 % doppelt so hoch wie in der Gruppe der Senioren ohne Grundsicherungsbezug (21 %). Auch Personen, die in ihrem Leben niemals erwerbstätig waren, sind unter Grundsicherungsempfängerinnen und Grundsicherungsempfängern mit einem Anteil von 33 % sehr viel häufiger anzutreffen als bei Seniorinnen und Senioren, die keine Grundsicherung beziehen. Dort beträgt diese Quote lediglich 3 %. Bei Personen, deren Erwerbsbiografien von längeren Phasen der Arbeitslosigkeit unterbrochen wurden, zeigt sich ebenfalls ein deutlicher Effekt.

Auch unter den ehemals Selbstständigen ist der Anteil der Grundsicherungsempfängerinnen und Grundsicherungsempfänger mit rund 17 % deutlich höher als der Anteil der Selbstständigen an den Seniorinnen und Senioren ohne Grundsicherungsbezug (10 %). Damit sind Selbstständige im Verhältnis wesentlich häufiger betroffen als ehemals abhängig Beschäftigte. Ihre Grundsicherungsquote liegt mit 4 % deutlich über derjenigen ehemals abhängig Beschäftigter mit 2 %. Dies zeigt, dass Selbstständigkeit häufiger mit ungenügender Altersvorsorge einhergeht und die Alterseinkommen von Selbstständigen später öfter nicht ausreichen.

Tabelle 2: Grundsicherungsbezug von Personen im Alter 65+ nach Qualifikation, Erwerbsjahren, letzter beruflicher Stellung und Jahre der Arbeitslosigkeit

Merkmal	Anteil bei Personen OHNE Grundsicherungsbezug	Anteil bei Personen MIT Grundsicherungsbezug	Grundsicherungsquote
Qualifikation	100 %	100 %	
Keine abgeschl. Ausbildung	21 %	42 %	5 %
Lehre	38 %	24 %	2 %
Berufsfachsch./Handel	11 %	8 %	2 %
Meister	7 %	5 %	2 %
Ingenieur/FH	6 %	5 %	2 %
Hochschulabschluss	8 %	11 %	3 %
Beamtenausbildung	3 %	0 %	0 %
Sonstiges	5 %	5 %	2 %
Erwerbsjahre	100 %	100 %	
0 Jahre	3 %	33 %	21 %
1 bis unter 5 Jahre	2 %	7 %	7 %
5 bis unter 10 Jahre	5 %	6 %	3 %
10 bis unter 15 Jahre	5 %	7 %	3 %
15 bis unter 20 Jahre	4 %	6 %	3 %
20 bis unter 25 Jahre	4 %	8 %	4 %
25 bis unter 30 Jahre	5 %	6 %	3 %
30 bis unter 35 Jahre	7 %	7 %	2 %
35 bis unter 40 Jahre	13 %	4 %	1 %
40 bis unter 45 Jahre	23 %	8 %	1 %
45 Jahre und mehr	27 %	10 %	1 %
Letzte berufliche Stellung	100 %	100 %	
Arbeiter/Angestellter	83 %	82 %	2 %
Beamter	6 %	1 %	0 %
Selbstständiger	10 %	17 %	4 %
Arbeitslosigkeit	100 %	100 %	
0 Jahre	73 %	55 %	2 %
1 bis unter 5 Jahre	16 %	10 %	2 %
5 Jahre und mehr	5 %	19 %	9 %
Ohne Angabe zur Dauer	6 %	15 %	7 %

Quelle: Alterssicherung in Deutschland (ASID 2015)

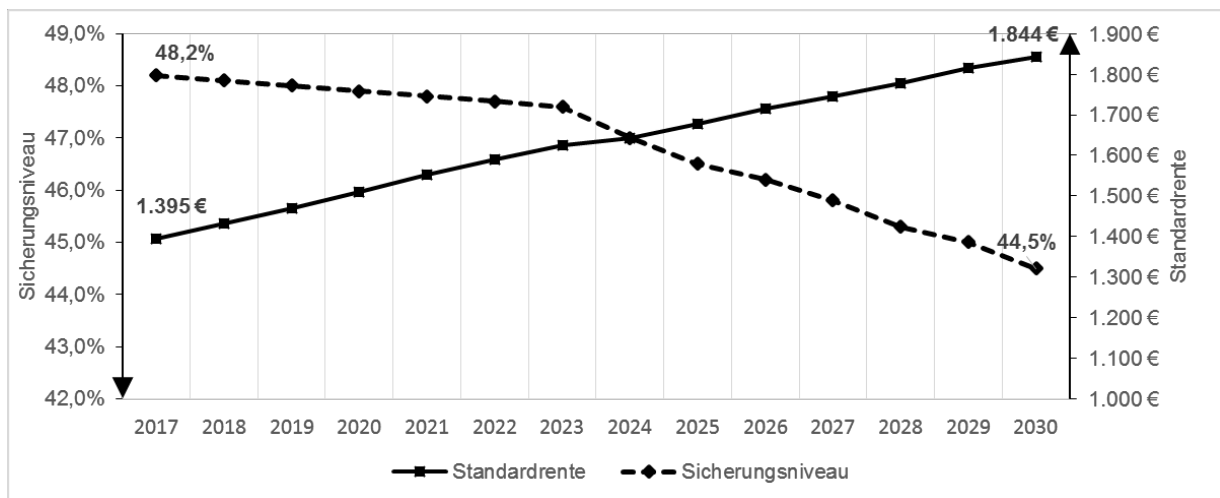
3.6 Sicherungsniveau

Um die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler künftig nicht zu stark zu belasten, wurde mit den Reformen der 2000er Jahre der Beitragssatzanstieg in der gesetzlichen Rentenversicherung begrenzt: Er darf nicht über einen Wert von 20 % bis zum Jahr 2020 und von 22 % bis zum Jahr 2030 steigen. Das Sicherungsniveau vor Steuern hingegen darf nicht unter eine gesetzliche Grenze von 46 % bis zum Jahr 2020 und von 43 % bis zum Jahr 2030 sinken. Dabei ist es gesetzlich formuliertes Ziel, das Sicherungsniveau auch über das Jahr 2020 hinaus bei 46 % zu halten. Damit wurde sichergestellt, dass heutige und künftige Beitragszahlergenerationen vor einer zu hohen Belastung geschützt werden. Zum Zeitpunkt dieser Regelung war die politische und wirtschaftliche Lage geprägt von extrem hoher Arbeitslosigkeit und schwachem Wachstum sowie damit verbundenen Finanzierungsherausforderungen in den sozialen Sicherungssystemen. Regelungen für die Zeit nach 2030 sind damals nicht getroffen worden.

In Anbetracht der diesjährigen stärksten Rentenanpassung seit 23 Jahren, einer sehr guten gesamtwirtschaftlichen Lage und einer historisch niedrigen Arbeitslosigkeit kann - mit Augenmaß - in Bezug auf das Sicherungsniveau eine andere Perspektive eingenommen werden. Sowohl Beitragszahlerinnen und Beitragszahler als auch Rentnerinnen und Rentner sollen heute und künftig von dieser Entwicklung profitieren. Hier sind aber verschiedene Faktoren zu beachten. Denn der Begriff des Sicherungsniveaus wird vielfach falsch verstanden. Entgegen der weit verbreiteten Meinung handelt es sich nicht um einen prozentualen Anteil des letzten Arbeitseinkommens vor dem Rentenbezug. Das Sicherungsniveau - oder genauer gesagt das Sicherungsniveau vor Steuern - ist die Maßzahl für das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung. Es beschreibt die Höhe der aktuellen Renten im Verhältnis zu den aktuellen Löhnen, indem das prozentuale Verhältnis zwischen der sogenannten Standardrente, die ein - fiktiver - Durchschnittsverdiener nach 45 Beitragsjahren erreicht, und dem Durchschnittsentgelt gebildet wird. Dabei werden sowohl von der Standardrente als auch vom Durchschnittsentgelt die jeweils durchschnittlich zu leistenden Sozialbeiträge abgezogen, also zum Beispiel die Beiträge zu Kranken- und Pflegeversicherung. Der Verhältniswert zwischen Standardrente und Durchschnittsentgelt wird jeweils vor Abzug der Einkommenssteuer gebildet, weil eine durchschnittliche Besteuerung der Standardrente infolge der stufenweisen Einführung der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften nicht bestimmt werden kann. Das bedeutet: Bei guter Lohnentwicklung und sehr guter Beschäftigungslage kann ein niedrigeres Niveau einen absolut höheren Rentenzahlbetrag ergeben als ein hohes Niveau bei schlechter Lohnentwicklung und schlechter Beschäftigungslage. Die Renten können also nicht losgelöst von einem funktionierenden Arbeitsmarkt getrennt betrachtet werden.

Das Sicherungsniveau sagt aufgrund der modellhaften Berechnungsweise nichts über die individuelle Rentenhöhe aus, die sich vor allem nach der Höhe der während des gesamten Versicherungslebens versicherten Entgelte richtet. Die Maßzahl „Sicherungsniveau vor Steuern“ hat vielmehr den Zweck, die Entwicklung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung im Zeitablauf abzubilden. Dabei ist zu betonen, dass ein sinkendes Sicherungsniveau nicht bedeutet, dass die Renten gekürzt werden. Dies ist gesetzlich ausgeschlossen, sie steigen aber weniger stark als die Löhne.

Abbildung 4: Entwicklung der Standardrente und des Sicherungsniveaus



Die Höhe des Sicherungsniveaus ist zudem kein Indikator für Altersarmut. Denn das Einkommen im Alter ist ein Resultat der individuellen Biografie. Ob jemand im Alter hilfsbedürftig und auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen ist, hängt von einer Vielzahl sehr individueller Einflüsse ab. Die Frage des Alterseinkommens kann daher nur vor dem Hintergrund der Erwerbsbiografie, des Gesamteinkommens im Alter (etwa private Vorsorge, betriebliche Altersversorgung, Vermögenserträge) und des Haushaltskontextes (Alterseinkommen des Partners) beantwortet werden. Allein der Blick auf die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung greift hier zu kurz.

Das Sicherungsniveau ist aber ein maßgeblicher Indikator dafür, wie die Renten mit der Lohnentwicklung „mithalten“. Hier ist es Aufgabe des Gesetzgebers, dafür zu sorgen, dass keine Kluft entsteht und ein angemessenes Verhältnis zwischen Löhnen und Renten gewahrt bleibt.

Die Entwicklung der konkreten Rentenhöhe und das relative Verhältnis zwischen Renten und Durchschnittslöhnen sind also von einer Reihe an Faktoren außerhalb der Rentenversicherung abhängig. Gute Lohnentwicklung ist von guter Bildung und Qualifizierung und dem Maß der Tarifbindung abhängig. Eine bessere soziale Infrastruktur bei Kitas und Schulen kann zu einer höheren Frauenerwerbsquote und einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf

maßgeblich beitragen. Eine erfolgreiche Digitalisierung unserer Wirtschaft kann mehr Arbeitsplätze schaffen. Und gezielte Einwanderung verbessert das Verhältnis von Beschäftigten zu Rentnerinnen und Rentnern.

3.7 Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge

3.7.1 Verbreitung betrieblicher Altersversorgung

Die Zahl der aktiven Anwartschaften auf eine betriebliche Altersversorgung (BAV) ist seit Ende 2013 bis Ende 2015 von 20,2 Mio. auf 20,4 Mio. gestiegen. Da Personen mehrere BAV-Anwartschaften haben können, entspricht dies circa 17,6 Mio. (2013) beziehungsweise circa 17,7 Mio. (2015) Personen. Damit verfügen rund 57 % der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über eine betriebliche Altersversorgung.

Die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung hat in den letzten Jahren allerdings nicht mit dem Beschäftigungsaufwuchs Schritt gehalten. Dies liegt zum einen daran, dass dieser überwiegend nicht in den Bereichen erfolgte, die eine hohe BAV-Verbreitung aufweisen. Zum anderen ist dies darauf zurückzuführen, dass nicht unmittelbar mit der Neuanstellung eine betriebliche Altersversorgung abgeschlossen wird. Die Daten der Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamts zeigen überdies einen klaren Zusammenhang zwischen der Verbreitung der Entgeltumwandlung und der Dauer der Unternehmenszugehörigkeit: Der Anteil der Entgeltumwandlung bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die noch kein volles Jahr in einem Unternehmen beschäftigt waren, lag im Jahr 2014 bei 6,6 %. Nach mehr als 10 Jahren Unternehmenszugehörigkeit ist der Anteil fünf Mal so hoch.

Ebenso zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen Verbreitung und Betriebsgröße: In kleinen Betriebsstätten, mit weniger als 10 Beschäftigten, ist sie mit 28 % deutlich geringer als im Durchschnitt aller Betriebe. Das heißt, gerade in kleinen und mittleren Unternehmen sind die Betriebsrenten nur sehr unterdurchschnittlich verbreitet.

Zudem ist erkennbar, dass Bezieher geringer Einkommen noch zu wenig zusätzlich für das Alter vorsorgen. Knapp 47 % der Geringverdiener mit einem Bruttolohn von weniger als 1.500 Euro pro Monat haben weder eine betriebliche Altersversorgung noch einen Riester-Vertrag. Bei einem Bruttolohn von weniger als 2.000 Euro sind es knapp 44 %. Insgesamt steigt die Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge mit dem Einkommen an. Dies ist auf die betriebliche Altersversorgung zurückzuführen. Wird nur die private staatlich geförderte Altersvorsorge betrachtet, zeigt sich, dass Geringverdiener sogar etwas häufiger einen Riester-Vertrag besitzen als Besserverdiener.

3.7.2 Verbreitung privater Altersvorsorge

Im Jahr 2015 sind im Vergleich zum Jahr 2014 lediglich rund 186.000 Riester-Verträge hinzugekommen. Die Gesamtzahl der Riester-Verträge belief sich Ende Juni 2016 auf 16,5 Mio. Ursachen für eine gewisse Stagnation dürften unter anderem die durch die Finanzmarktkrise und die aktuelle Niedrigzinsphase verursachte Unsicherheit sein. Auch ist für viele Verbraucher der Markt für Riester-Produkte unübersichtlich und das Zulagenverfahren kompliziert.

Tabelle 3: Entwicklung der Verbreitung von Riester-Verträgen

Stand Ende	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	II/2016
Anzahl der Riester-Verträge (in Mio.)	1,4	4,0	5,7	10,9	13,4	15,4	16,0	16,5	16,5

Quelle: BMAS

Im Beitragsjahr 2013 haben 10,9 Mio. Personen eine Riester-Förderung erhalten. Davon waren rund 56 % Frauen und 44 % Männer. Gut 60 % der unmittelbar förderberechtigten Zulagenempfängerinnen und Zulagenempfänger hatten ein zugrunde liegendes Jahreseinkommen von unter 30.000 Euro. Über 40 % der Zulagenempfängerinnen und Zulagenempfänger hatten ein Einkommen von weniger als 20.000 Euro.

Tabelle 4: Einkommensstruktur der Zulagenempfänger für das Beitragsjahr 2013

zugrunde liegendes Jahreseinkommen (in Euro)	Anzahl (in Tsd.)	Anteil (in %)
bis 10.000	2.245	21,6
über 10.000 bis 20.000	2.027	19,5
über 20.000 bis 30.000	1.995	19,2
über 30.000 bis 40.000	1.709	16,4
über 40.000 bis 50.000	1.002	9,6
über 50.000	1.425	13,7

Quelle: Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA)

4. Bausteine einer verlässlichen Alterssicherung

Die letzte grundlegende Alterssicherungsreform liegt nun bereits mehr als 15 Jahre zurück. Auch wenn die damaligen Grundsatzentscheidungen heute noch richtig sind, muss immer wieder überprüft werden, ob sich aus geänderten wirtschaftlichen und demografischen Bedingungen Anpassungsbedarf ergibt.

Die damalige Reform hat hinsichtlich des Sicherungsniveaus und des Beitragssatzes Zielmarken bis zum Jahr 2030 definiert. Nach geltendem Recht wird das gesetzlich festgeschriebene Mindestsicherungsniveau von 43 % nach 2030 unterschritten. Hier gilt es, neue Haltelinien festzuschreiben, die einerseits ein angemessenes Leistungsniveau sowie Verlässlichkeit bieten und andererseits die Generationengerechtigkeit wahren. Zwischen den aktuellen Löhnen und den aktuellen Renten darf einerseits keine zu große Kluft wachsen. Andererseits dürfen Arbeitsverhältnisse auch angesichts der Folgen des demografischen Wandels nicht unverhältnismäßig mit Beiträgen belastet werden.

Darüber hinaus sind Maßnahmen für diejenigen erforderlich, die trotz langjähriger Beschäftigung und Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen im Alter Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen müssen. Denn die Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen ist nach langjähriger Beitragszahlung zu einem obligatorischen Alterssicherungssystem unangemessen.

Handlungsbedarf besteht auch bei erwerbsgeminderten Menschen, die wesentlich häufiger auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind und ihre finanzielle Situation aufgrund der Erwerbsminderung nicht oder nur eingeschränkt verbessern können.

Nach wie vor steht es Selbstständigen frei - sofern nicht Pflichtmitglied eines berufsständischen Versorgungswerks -, ob und in welchem Umfang sie Altersvorsorge betreiben. Es wird jedoch deutlich, dass Selbstständigkeit oft mit ungenügender Altersvorsorge einhergeht, denn ehemals Selbstständige sind im Alter häufiger auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen als ehemals sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

Zudem ist erkennbar, dass Bezieherinnen und Bezieher geringer Einkommen noch zu wenig zusätzlich für das Alter vorsorgen und Betriebsrenten insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen nur sehr unterdurchschnittlich verbreitet sind.

Für diese Problemfelder wird nachfolgend ein Katalog aufeinander abgestimmter Maßnahmen dargestellt, die in ihrem Zusammenwirken zum Ziel haben, dass das Alterssicherungssystem stabil und verlässlich bleibt. Transparenz und Glaubwürdigkeit sorgen für Ehrlichkeit in der Rentendebatte. Erstmals werden Berechnungen zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung über das Jahr 2030 hinaus vorgelegt. Zudem werden zu den

Maßnahmen des Gesamtkonzeptes jeweils auch die Finanzwirkungen ausgewiesen und das nicht nur auf kurze Sicht, sondern auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung, die in den nächsten Jahren immer stärker spürbar wird.

4.1 Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung ist und soll auch in Zukunft die zentrale und maßgebliche Säule des Alterssicherungssystems bleiben. Derzeit ist die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland sehr gut. Die finanzielle Ausstattung der Alterssicherung steht auf einer soliden Grundlage. Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung liegt aktuell mit 18,7 % so niedrig wie seit über zwanzig Jahren nicht mehr und die Rentenanpassung zum 1. Juli 2016 fiel - auch aufgrund von Sondereffekten - mit 4,25 % in den alten und 5,95 % in den neuen Ländern sehr hoch aus. Allerdings ist klar, dass die geburtenstarken Jahrgänge in den nächsten Jahren in das Rentenalter hineinwachsen. Dies wird sich unmittelbar in einem steigenden Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung und geringeren - aber immer noch positiven - Rentenanpassungen auswirken. Da die Löhne stärker steigen werden als die Renten wird das Sicherungsniveau aber sinken. Negative Rentenanpassungen - also nominale Kürzungen von Renten - sind gesetzlich ausgeschlossen.

Bis zum Jahr 2030 wird allerdings nur ein Teil der geburtenstarken Jahrgänge in Rente gegangen sein und die Auswirkungen dieser besonderen demografischen Herausforderung werden noch nicht vollständig sichtbar werden. Daher reicht es nicht mehr aus, diese Entwicklungen nur bis zum Jahr 2030 in den Blick zu nehmen. Die neu vorgelegten Vorausberechnungen reichen dementsprechend bis zum Jahr 2045 und umfassen damit einen Zeitraum von dreißig Jahren. Den in diesem Bericht dargestellten Berechnungen liegt die Annahme zu Grunde, dass die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren nach 2030 zwar weiterhin, aber deutlich geringer als zuvor steigt, womit die Zahl der Beschäftigten von rund 35 Mio. Personen im Jahr 2030 bis 2045 auf 33 Mio. Personen zurückgeht. Nur wenn es gelingt, die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren noch deutlich über das bislang absehbare Niveau hinaus zu steigern und darüber hinaus dauerhaft einen deutlich positiveren Zuwanderungssaldo zu erzielen wäre es gerechtfertigt, die Annahmen positiv zu verändern.

Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung wird - ausgehend von der demografischen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - wesentlich durch das Sicherungsniveau, den Beitragssatz und die Bundesmittel gesteuert. Das Zusammenspiel dieser Größen gilt es zu optimieren.

4.1.1 Haltelinie für das Sicherungsniveau

Ein langfristig angemessenes und stabiles Sicherungsniveau ist wichtig für die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung. Es muss eine generationenübergreifende vertrauensbildende Zusage geben - eine Haltelinie. Dies ist wichtig, damit - im Zusammenspiel mit der zusätzlichen Altersvorsorge - die Bürgerinnen und Bürger ein lebensstandsicherndes Alterseinkommen erreichen und hierauf fest vertrauen können.

Die aktuellen Modellrechnungen zeigen, dass nach geltendem Recht das gegenwärtig gesetzlich verankerte Mindestsicherungsniveau von 43 % nach 2030 unterschritten und bis zum Jahr 2045 auf unter 42 % sinken würde. Ein sinkendes Sicherungsniveau bedeutet zwar nicht, dass auch die ausgezahlten Renten sinken. Sie bleiben jedoch hinter der Lohnentwicklung zurück. Wenn die Renten zu stark hinter den Löhnen zurückbleiben, wird jedoch das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung entscheidend geschwächt.

Es ist daher erforderlich, eine neue Haltelinie für die Entwicklung des Sicherungsniveaus einzuführen. Dabei darf allerdings die Finanzierung nicht außer Acht gelassen werden. Denn je höher das angestrebte Mindestsicherungsniveau ist, desto höher fällt auch der Beitragssatz aus.

4.1.2 Haltelinie für den Beitragssatz

Jeder zusätzliche Prozentpunkt des Beitragssatzes zur Rentenversicherung bedeutet für einen heutigen Durchschnittsverdiener eine zusätzliche Minderung des Nettoeinkommens von rund 180 Euro im Jahr. Hinzu kommen die Belastung des Arbeitgebers über die Lohnkosten und höhere Bundesmittel an die Rentenversicherung. Zusammen sind dies in der Summe über 13 Mrd. Euro in einem Jahr, die an Mehrkosten durch eine Anhebung des Beitragssatzes um einen Prozentpunkt entstehen. Der Beitragssatz kann daher nicht beliebig steigen. Bereits heute müssen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer rund 20 % ihres Bruttolohns an die Sozialversicherung abführen. Für einen Durchschnittsverdiener sind das mehr als 7.000 Euro im Jahr. Zusammen mit den Arbeitgeberbeiträgen werden derzeit 440 Mrd. Euro an Beiträgen an die Sozialversicherung geleistet, hinzu kommen die Bundesmittel. Die Gesamtfinanzierung der Sozialversicherung beträgt 540 Mrd. Euro, das sind rund 18 % des Bruttoinlandsprodukts.

Dennoch ist es angesichts der demografischen Entwicklung unvermeidlich, dass der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung künftig ansteigen wird. Die Entwicklung des Sicherungsniveaus spielt dabei eine mitentscheidende Rolle. Bei einem Einfrieren des Mindestsicherungsniveaus auf den aktuellen Wert von rund 48 % und unter Annahme der aktuellen wirtschaftlichen sowie gesellschaftlichen Rahmenbedingungen würde die heute geltende Beitragssatzobergrenze von 22 % bereits im Jahr 2028 überschritten. Bis 2045 würde

der Beitragssatz dann bis auf 26,9 % ansteigen, was gegenüber der Entwicklung nach aktuellem Recht einer Beitragssatzwirkung von über 40 Mrd. Euro pro Jahr entspricht.

Ferner kann die Entwicklung des Rentenversicherungsbeitrags nicht isoliert bewertet werden. Künftig können auch höhere Belastungen durch steigende Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge nicht ausgeschlossen werden. Daher wird gegenüber heute ein größerer Anteil des erwirtschafteten Sozialprodukts auch zur Finanzierung dieser Systeme aufgewendet werden müssen. Es ist verständlich, dass sowohl von Arbeitnehmer- wie von Arbeitgeberseite die Abgabenbelastung insgesamt betrachtet werden wird.

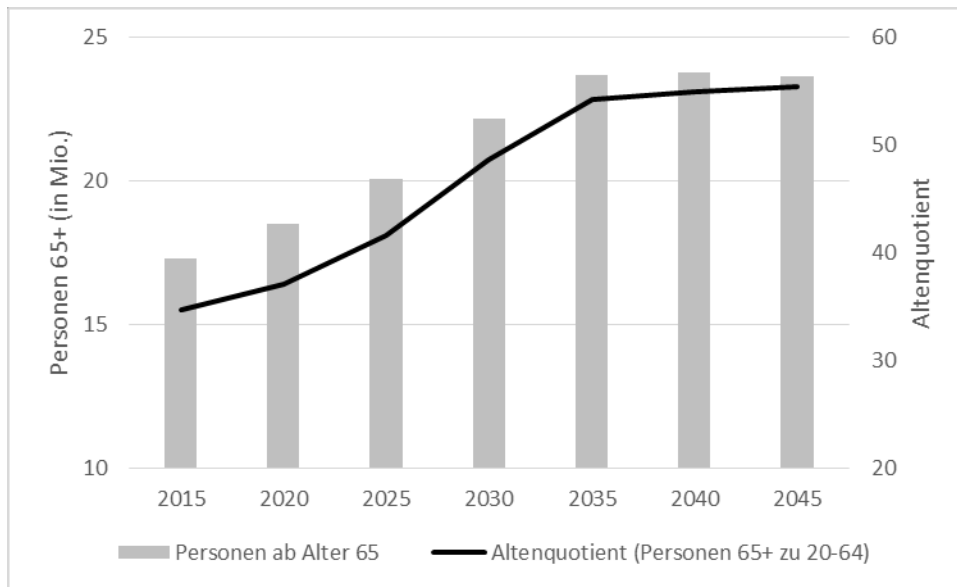
Wie beim Sicherungsniveau ist vor diesem Hintergrund auch für die künftige Beitragssatzentwicklung die Festlegung einer Haltelinie erforderlich. Diese muss die Grenzen der Belastungsfähigkeit beachten, aber genauso berücksichtigen, dass ein angemessenes Sicherungsniveau für das Alterssicherungssystem insgesamt unerlässlich ist.

4.1.3 Demografiegerechte Beteiligung des Bundes sicherstellen

Neben den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie den Arbeitgebern beteiligt sich auch der Bund an der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Bundeszuschüsse dienen dabei keineswegs nur der Kompensation für nicht beitragsgedeckte Leistungen, sondern auch einer Dämpfung des Beitragssatzanstiegs. Der Bund übernimmt damit eine allgemeine Sicherungsfunktion für die dauerhafte Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung auch unter sich verändernden ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen.

Dieser Verantwortung muss der Bund künftig stärker gerecht werden, denn etwa ab dem Jahr 2025 wird die Generation der geburtenstarken Jahrgänge der „Babyboomer“ in Rente gehen. Dies verursacht eine demografische Belastung in doppelter Hinsicht. Zum einen gehen zunehmend stärker besetzte Jahrgänge in Rente und erhöhen die Rentenausgaben. Zum anderen fallen diese Jahrgänge zeitgleich als Beitragszahlerinnen und Beitragszahler aus. Die nachwachsenden Jahrgänge sind deutlich kleiner und können den Ausfall nicht ersetzen. Die demografische Belastung künftiger Beitragszahler, die im Altenquotient (der Relation der Bevölkerung im Alter 65+ zu der Bevölkerung im Alter 20 bis 64) zum Ausdruck kommt, bleibt damit dauerhaft auf einem deutlich höheren Niveau, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Auch eine deutlich höhere Geburtenrate kann den Babyboomer-Effekt nicht mehr ausgleichen. Sie wäre dennoch wünschenswert, um für die Zeit nach den Babyboomern (etwa ab dem Jahr 2050) wieder einen günstigeren Altenquotienten erreichen zu können.

Abbildung 5: Entwicklung der Anzahl der Personen ab 65 Jahren (in Mio.) und des Altenquotienten



Die unabänderliche deutliche Erhöhung des Altenquotienten in den Jahren 2025 bis 2050 macht deutlich, dass eine Stabilisierung des Sicherungsniveaus eine enorme Herausforderung darstellt. Ohne eine dauerhafte Kraftanstrengung der gesamten Gesellschaft kann ein angemessenes Sicherungsniveau nicht erhalten werden.

Eine verstärkte Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung trägt dazu bei, die Beitragssatzentwicklung zu dämpfen. Dies war bereits bei der Einführung des zusätzlichen Bundeszuschusses und des Erhöhungsbetrags zum selbigen die Grundidee: Der Faktor Arbeit sollte dadurch entlastet und die wirtschaftliche Entwicklung damit angekurbelt werden. Dieser Grundgedanke hat sich bewährt und ist nach wie vor richtig.

Die Bewältigung der demografischen Herausforderungen, die sich gerade mit dem Übergang der geburtenstarken Jahrgänge in das Rentenalter ergeben, ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die also auch vom Bund eine zusätzliche Anstrengung erfordert. Allerdings sind einer höheren Beteiligung des Bundes nicht nur aus Gründen der Finanzierbarkeit Grenzen gesetzt. Es ist auch wichtig, dass die Rentenversicherung zu einem maßgeblichen Anteil ein von den Versicherten durch Beiträge finanziertes Sicherungssystem bleibt. Dies trägt dazu bei, dass das Äquivalenzprinzip von Beitrag und Leistung in der Rentenversicherung weiter Bestand hat.

4.1.4 Die neue Balance - Sicherungsniveau, Beitragssatz und Bundesmittel

Die obigen Ausführungen machen deutlich, dass es eines neuen Konsenses über die künftig gesellschaftlich gewollte Balance von Sicherungsniveau, Beitragssatz und Beteiligung des

Bundes bedarf. Es ist ratsam, eine doppelte Haltelinie für Sicherungsniveau und Beitragssatz einzuführen. Der Einsatz von Bundesmitteln ist notwendig, um diese Haltelinien zu sichern beziehungsweise den Beitragssatzanstieg zu dämpfen. Ein unbegrenzter Anstieg des Beitragssatzes oder der Bundesmittel muss genauso ausgeschlossen werden wie ein unbegrenztes Absinken des Sicherungsniveaus. Gerade weil in der Alterssicherungspolitik langfristige Orientierung unerlässlich ist, bedarf es schon heute der Festlegung von Zielen, die auch über das Jahr 2030 hinaus reichen. Heutige und künftige Rentnerinnen und Rentner brauchen Sicherheit. Um für ihren Lebensabend planen zu können, müssen sie wissen, welche Leistungen sie im Rentenalter zu erwarten haben.

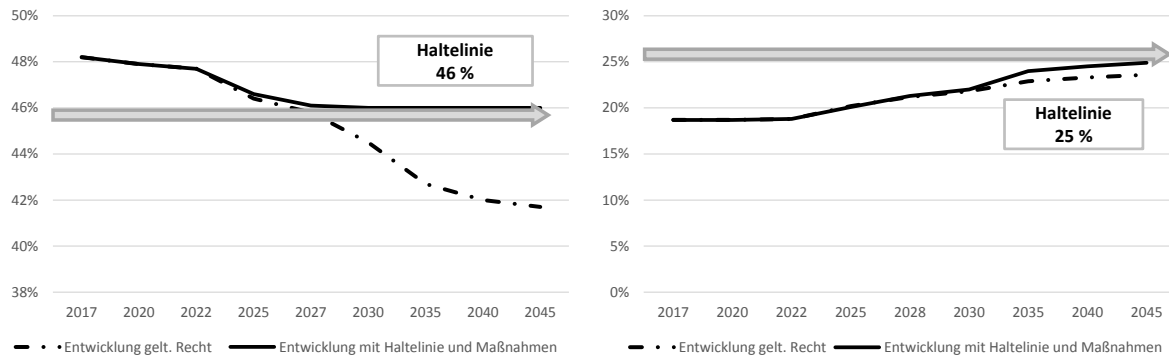
In Orientierung an den Anfang der 2000er Jahre gefundenen Kompromiss, in Anbetracht der sehr guten Lage am Arbeitsmarkt, einem ausgeglichenen Bundeshaushalt und einem robusten Wirtschaftswachstum sowie unter Berücksichtigung der Maßnahmen zur Steigerung der Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge erscheint das Festhalten an einem Niveau in Höhe von 46 % als untere Haltelinie konsensfähig. Damit wird an dem schon heute gesetzlich formulierten Ziel, dieses Niveau auch über das Jahr 2020 hinaus anzustreben, langfristig festgehalten.

Im Vergleich zu einem Niveau nach geltendem Recht von 44,5 % im Jahr 2030 und von 41,7 % im Jahr 2045 würde diese Niveauehebung die monatliche Bruttostandardrente im Jahr 2030 um 46 Euro und im Jahr 2045 um 141 Euro (jeweils in heutigen Werten) erhöhen.

Es muss eine doppelte Haltelinie gelten. Für den Beitragssatz wird an der Obergrenze von 22 % bis zum Jahr 2030 festgehalten und eine Haltelinie von 25 % bis zum Jahr 2045 empfohlen.

Um die Haltelinien realisieren zu können, muss die Beteiligung des Bundes - gekoppelt an die besonderen demografischen Herausforderungen - höher ausfallen. Hierfür sollte ein Demografiezuschluss des Bundes eingeführt werden, der in Relation zu den Rentenausgaben bestimmt wird. Unter Berücksichtigung der Maßnahmen des Konzepts beträgt der Demografiezuschluss ab dem Jahr 2030 1,5 % und ab dem Jahr 2040 2,5 % der Rentenausgaben. In heutigen Werten entspricht dies 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2030 und 7,8 Mrd. Euro im Jahr 2045. Die Entwicklung des Sicherungsniveaus und des Beitragssatzes unter Berücksichtigung der Einführung des Demografiezuschlusses ist nachstehend dargestellt.

Abbildung 6: Haltelinien für das Sicherungsniveau und den Beitragssatz mit Demografiezuschluss



Mit diesen neuen Vorgaben wird die gesetzliche Rentenversicherung trotz der demografischen Belastung auch längerfristig auf ein solides Fundament gestellt, auf das sich die Bürgerinnen und Bürger auch in Zukunft verlassen können.

Dieses solide Fundament bildet die untere Sicherungslinie innerhalb der Systematik der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie soll selbst in Zeiten schlechterer wirtschaftlicher Entwicklung garantiert sein. Hierauf können sich die Menschen verlassen.

4.1.5 Politische Ziellinien

Deutschland erlebt derzeit eine außerordentlich gute Entwicklung der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts und infolge dessen auch eine deutlich positivere Entwicklung der Renten als Mitte des letzten Jahrzehnts zum Zeitpunkt der letzten großen Rentenreformen angenommen. Dies ist auch die Folge einer erfolgreichen Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Familienpolitik. Günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen und eine erfolgreiche Politik können also langfristig höhere Zielmarken beim Sicherungsniveau beziehungsweise niedrigere Beiträge ermöglichen.

Dementsprechend sollte die Bundesregierung neben der unteren Haltelinie auch politische Ziellinien definieren. Politisches Ziel muss sein, durch geeignete wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen das Sicherungsniveau dauerhaft auf dem gegenwärtigen Stand von 48 % des Durchschnittslohns zu halten und den Beitragssatz nicht über 24 % steigen zu lassen.

Dieses Ziel kann nicht allein in der Systematik der Rentenversicherung erreicht werden. Es bedarf vielmehr einer gesellschaftlichen Verständigung auf einen ambitionierten Nationalen Aktionsplan.

Mit diesem müsste die Bundesregierung Maßnahmen definieren, die insgesamt ein höheres Sicherungsniveau ermöglichen. Dazu gehören eine wachstumsfreundliche Wirtschafts- und

Finanzpolitik, die gerechte Beteiligung hoher Einkommen und Vermögen, eine Bildungs- und Qualifizierungsoffensive, der Ausbau von Betreuungsstrukturen, weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer und Frauen, die Integration von Flüchtlingen, gesteuerte Zuwanderung, die Lenkung der durch Digitalisierung erzielten Wertschöpfungsgewinne in neue Beschäftigungsfelder sowie die Sicherung guter Tarifstrukturen.

Die Erreichung der politischen Ziellinien ist eine große Herausforderung, aber sie ist machbar. Die Situation ist vergleichbar mit der im Jahr der letzten großen Rentenreformen Anfang des Jahrtausends. Niemand hat damals sicher sagen können, ob Deutschland es schaffen würde sich mit umfassenden Strukturreformen erfolgreich zu modernisieren. Zurecht wurden daher die gesetzlichen Haltelinien für die Jahre 2020 und 2030 zurückhaltend formuliert. Wie bekannt ist, wird das Sicherungsniveau nun auf Grund der guten wirtschaftlichen Lage im Jahr 2020 bei knapp 48 % liegen - das heißt 2 % über der gesetzlichen festgelegten Haltelinie. Um dieses Niveau halten zu können, wäre ein hohes Maß an gesellschaftlichem Konsens und eine zügige und entschlossene Verständigung auf den erforderlichen Nationalen Aktionsplan notwendig.

4.1.6 Rentenversicherung gegen Konjunkturschwankungen absichern

Die Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung müssen nicht nur langfristig, sondern auch kurzfristig stabil bleiben. Gerade in Zeiten konjunktureller Einbrüche und schlechter wirtschaftlicher Entwicklung muss die Rentenversicherung über genügend finanzielle Reserven verfügen und dabei gleichzeitig einen Anker für die konjunkturelle Entwicklung darstellen.

In der Wirtschafts- und Finanzkrise zum Ende des letzten Jahrzehnts konnte die Rentenversicherung diese Stabilisierungsfunktion eindrucksvoll belegen. Die Renten sind in dieser Zeit - wenn auch nur leicht - weiter gestiegen. Vor allem musste der Beitragssatz nicht angehoben werden, weil durch eine kluge Arbeitsmarktpolitik (Erweiterung des Kurzarbeitergeldes) der Rückgang der Beitragseinnahmen abgefedert werden konnte und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dadurch ihren Arbeitsplatz nicht verloren haben. Zudem half auch eine entsprechend hohe Rücklage bei der Rentenversicherung.

Zukünftig wird sich die Nachhaltigkeitsrücklage aufgrund der demografiebedingten Mehrausgaben im unteren Level bewegen. Durch den nur geringen Mindestbetrag der Nachhaltigkeitsrücklage in Höhe von 0,2 Monatsausgaben sind keine Spielräume vorhanden und folglich können geringere Beitragszuflüsse - zum Beispiel aufgrund nicht vorherzusehender Konjunkturschwankungen - Liquiditätshilfen des Bundes notwendig machen. Um auch künftig eine hohe Sicherheit der Rentenfinanzen bei konjunkturellen Schwankungen gewährleisten

zu können, soll daher die Mindestnachhaltigkeitsrücklage auf 0,4 Monatsausgaben angehoben. Damit wird ein zusätzlicher „Finanzpuffer“ für den Fall angelegt, dass die Wirtschaftsentwicklung unterjährig ungünstiger verläuft als angenommen. Dies wäre mit einem zusätzlichen Anstieg des Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte in einem Jahr verbunden.

4.1.7 Regelaltersgrenze beibehalten – Renteneintritt flexibel gestalten

Das geltende Recht sieht eine stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze vor, die erst im Jahr 2031 abgeschlossen ist, wenn die Regelaltersgrenze für die Geburtsjahrgänge ab 1964 bei 67 Jahren liegt. Die Entscheidung für die Altersgrenzenanhebung war ein mehrheitlich getroffener politischer Kompromiss, um die gesetzlichen Beitragssatz- und Niveausicherungsziele einhalten zu können und gleichzeitig dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Hieran ist festzuhalten. Eine darüber hinausgehende weitere Anhebung ist weder notwendig noch zielführend. Erfreulicherweise ist die Erwerbsbeteiligung Älterer in den letzten Jahren gestiegen. Das zeigt eine gestiegene Wertschätzung der Arbeitgeber gegenüber der Beschäftigung Älterer. Auch der Ausbau alters- und alternsgerechter Arbeitsbedingungen ist gut vorangekommen. Gleichwohl kann die Erwerbsdauer nicht beliebig in höhere Alter verlängert werden. Bereits heute schaffen es nicht alle, bis zur Regelaltersgrenze zu arbeiten. Zwar ist es richtig, dass die physische Belastung in der Arbeitswelt oftmals geringer ist als früher. Es entstehen aber auch neue Herausforderungen, denn mit dem Wandel der Arbeitswelt und dem Einsatz neuer Technologien gehen auch neue Anforderungen an die Beschäftigten einher.

Versicherten, die ein Interesse an einer längeren Erwerbsphase haben, sollte der flexible Eintritt in die Rente möglichst ihren individuellen Wünschen und Bedürfnissen entsprechend ermöglicht werden. Mit dem Flexirentengesetz wurde hier ein erster wichtiger Schritt erreicht. Durch das neue Hinzuverdienstrecht wird es zukünftig möglich sein, Teilrente und Hinzuverdienst flexibler und individueller als bisher miteinander zu kombinieren. Damit können ältere Beschäftigte entsprechend ihrer persönlichen Leistungsfähigkeit im Arbeitsleben bleiben, statt vorzeitig vollständig in den Ruhestand zu wechseln.

Im Rahmen einer Analyse werden die neuen Regelungen und deren Wirkweise überprüft. Dabei sollen folgende Fragen besonders im Vordergrund stehen. Erstens die Frage: Inwieweit wird das Instrument Teilrente tarifvertraglich durch die Sozialpartner genutzt und als Option für einen gleitenden Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand in der Praxis wahrgenommen? Sowie zweitens die Frage: Wird das neue Hinzuverdienstrecht den individuellen Anforderungen der Beschäftigten an flexible Übergänge gerecht? Auf Grundlage der Ergebnisse dieser ersten Überprüfung wird entschieden, ob und in welcher Form weiterführende Schritte notwendig sind.

4.1.8 Angleichung der Renten in Ost und West

Die starke Rentenanpassung zum 1. Juli 2016 in den neuen Ländern hat die Angleichung einen großen Schritt vorangebracht. Der aktuelle Rentenwert (Ost) hat sich von 92,6 % auf 94,1 % des Westwerts erhöht. Wie sich der Angleichungsprozess nach geltendem Recht weiterentwickeln würde, kann nicht sicher vorausgeschätzt werden. Selbst bis zum Jahr 2030 würde sich noch keine vollständige Angleichung ergeben, wenn die Lohnangleichung in den neuen Ländern in der gleichen Geschwindigkeit wie in den letzten zehn Jahren weiterginge.

Die Unterschiede im Rentenrecht stoßen fast 30 Jahre nach Herstellung der Deutschen Einheit bei vielen Bürgerinnen und Bürgern in Ost- wie Westdeutschland auf Unverständnis. Die Angleichung der Renten in Ost und West ist als ein wichtiger Schritt zur Vollendung der Deutschen Einheit, zur Anerkennung von Lebensleistung und Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger unumgänglich.

Die vollständige Angleichung der Rentenwerte soll in sieben Schritten erfolgen, die mit der jährlichen Rentenanpassung verbunden werden. Der erste Angleichungsschritt soll zum 1. Juli 2018 vorgenommen werden. Dabei wird der aktuelle Rentenwert (Ost) unabhängig von der Lohnentwicklung von derzeit 94,1 % auf 95,8 % des Westwerts angehoben. Die weiteren Angleichungsschritte folgen jeweils um 0,7 Prozentpunkte zum 1. Juli in den Jahren 2019 bis 2024, bis 100 % des Westwerts erreicht sind.

Auch das Abschmelzen des Hochwertungs-faktors und die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze (Ost) und der Bezugsgröße (Ost) sollen ebenfalls in sieben Schritten erfolgen. Diese Anpassungen treten dabei immer nachlaufend im Zuge der allgemeinen Fortschreibung der Rechengrößen der Sozialversicherung zum 1. Januar eines jeden Jahres in Kraft. Nachdem die Angleichung der Rentenwerte zum 1. Juli 2024 abgeschlossen sein wird, werden ab dem 1. Januar 2025 dann auch einheitliche Werte für die Beitragsbemessungsgrenze und die Bezugsgröße gelten. Die Hochwertung der ostdeutschen Arbeitsentgelte entfällt ab dem 1. Januar 2025 vollständig.

Die zusätzlichen Mehraufwendungen für die Rentenangleichung steigen von 0,6 Milliarden Euro im Jahr 2018 auf 3,9 Milliarden Euro im Jahr 2025 an. Diese Mehrkosten sind eine Investition in die Vollendung der Deutschen Einheit und sollen deswegen aus Steuermitteln aufgebracht werden.

4.2 Sicheres Netz für nicht idealtypisch verlaufene Erwerbsbiografien

4.2.1 Verbesserungen für Geringverdiener: Gesetzliche Solidarrente

Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung ist es, den Versicherten beim Ausscheiden aus dem Arbeitsleben eine Lohnersatzleistung - die Rente - zu erbringen, deren Höhe maßgeblich von den zuvor entrichteten Beiträgen abhängig ist (Beitrags-/Leistungsäquivalenz). Eine bis zum Renteneintritt möglichst ununterbrochene Erwerbsbiografie mit angemessener Entlohnung ist damit regelmäßig die wirksamste Maßnahme zur Vermeidung von Altersarmut. Im Umkehrschluss resultieren niedrige Alterseinkommen regelmäßig aus nur kurzen Zeiten der Zugehörigkeit zur gesetzlichen Rentenversicherung, geringen Arbeitsverdiensten, Brüchen in der Erwerbsbiografie beispielsweise in Form von Arbeitslosigkeit oder aus unterbliebener zusätzlicher Altersvorsorge. In solchen Fällen, in denen die Rente zum Bestreiten des Lebensunterhaltes nicht ausreicht, bildet regelmäßig die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung als Teil der Sozialhilfe das zuverlässige unterste Netz der sozialen Sicherung Deutschlands. Denn die gesetzliche Rentenversicherung kann es nicht leisten, den Verlauf oder die Bedingungen eines Erwerbslebens im Nachhinein zu heilen und Fälle von Bedürftigkeit umfassend zu vermeiden.

Handlungsbedarf besteht jedoch in den Fällen, in denen trotz langjähriger Beschäftigung und Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen im Alter Leistungen der Grundsicherung in Anspruch genommen werden müssen. Nach langjähriger Beitragszahlung zu einem obligatorischen Alterssicherungssystem im Alter wirtschaftlich ebenso dazustehen wie ohne diese Beitragszahlung, wird als unangemessen empfunden und unterminiert auf Dauer die Legitimation der gesetzlichen Rentenversicherung.

Eine Anhebung des Sicherungsniveaus kann zwar in Einzelfällen dazu führen, Bedürftigkeit für Geringverdiener zu vermeiden. Je geringer die Vorleistung an Beiträgen jedoch ist, umso weniger wirksam ist eine Niveauehebung gemessen an dem Ziel, für Geringverdiener eine eigenständige Alterssicherung unabhängig von Grundsicherungsleistungen zu erreichen. Zielgerichtete und effektive Maßnahmen zur Besserstellung von Geringverdienern innerhalb des Rentenrechts stoßen jedoch schnell an systematische Grenzen: Sie würden das die gesetzliche Rentenversicherung prägende Äquivalenzprinzip verletzen oder die Aufnahme systemfremder Elemente erfordern. Es bedarf daher vielmehr einer neuen Lösung außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, in dem der Leistungsanspruch an die erbrachte Beitragsleistung zur gesetzlichen Rentenversicherung anknüpft und sich die Höhe gleichzeitig am Bedarf der berechtigten Rentnerinnen und Rentner orientiert. So werden mit der Solidarrente die wesentlichen Nachteile früherer Modelle, die ebenfalls eine Besserstellung von Geringverdienern bewirken sollten, vermieden.

Mit der Solidarrente soll die Lebensleistung insbesondere von Geringverdienern und Menschen, die Angehörige gepflegt oder Kinder erzogen haben, honoriert werden und ein regelmäßiges Alterseinkommen oberhalb des regionalen Grundsicherungsbedarfs gesichert werden. Dafür soll die aus eigener Beitragszahlung erworbene Rente um einen Zuschlag so erhöht werden, dass der Rentenzahlbetrag 10 % über dem regionalen durchschnittlichen Grundsicherungsbedarf liegt. Die Solidarrente soll dafür als neue Leistung außerhalb des Renten- und Sozialhilferechts angelegt werden. Für die Verwaltung soll auf bestehende Leistungsträger zurückgegriffen werden. Auf diese Weise werden Brüche im bestehenden Versicherungssystem vermieden.

Die Solidarrente sollen diejenigen erhalten, die - wie im Koalitionsvertrag vereinbart - zunächst 35 Jahre lang, ab 2023 dann 40 Jahre lang Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben. Kindererziehungs- und Pflegezeiten finden dabei ebenso Berücksichtigung wie kurzzeitige Unterbrechungen des Erwerbslebens durch Arbeitslosigkeit. Durch die Anrechnung von Einkommen wird zielgenau verhindert, dass niedrige Alterseinkommen aufgewertet werden, obwohl sie bereits durch andere Einkünfte kompensiert werden können. Dabei werden Einkommensteile von der Anrechnung freigestellt, sodass sich die zusätzliche betriebliche oder private Altersvorsorge oder die Aufnahme einer begleitenden Erwerbstätigkeit innerhalb bestimmter Grenzen auch für Solidarrentenempfänger lohnt.

Das Einkommen von Partnern soll bis zum 1,5-fachen der Pfändungsfreigrenze von der Anrechnung freigestellt werden, dies entspricht rund 1.600 Euro. Anders als bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird keine Bedürftigkeitsprüfung stattfinden, das heißt Vermögen wird nicht von der Einkommensanrechnung erfasst. Es wird eine vereinfachte Einkommensprüfung erfolgen, die beispielsweise auf der letzten Steuererklärung basiert.

Das anzurechnende Einkommen wird einmalig zu Beginn festgestellt und ist dann für die gesamte Bezugszeit maßgeblich, sofern keine wesentlichen Veränderungen eintreten. Eine regelmäßige und wiederholte Bedürftigkeitsprüfung unter Offenlegung aller Einkommensverhältnisse, wie sie für den Erhalt von Grundsicherungsleistungen erforderlich ist, wird für die Solidarrente nicht notwendig sein.

Perspektivisch bezweckt die gesetzliche Solidarrente, individuelle Leistung zu belohnen. Diese lässt sich in der Alterssicherung zielgenau an einer Mindestzahl an Entgeltpunkten sowie an der geleisteten Wochenarbeitszeit festmachen. Um diese Aspekte bei der Bewilligung der Solidarrente berücksichtigen zu können, wird die wöchentliche Arbeitszeit in Zukunft von den Arbeitgebern erfasst und an die Rentenversicherungsträger gemeldet. Mit diesen beiden Parametern kann gezielt die Einkommenssituation derjenigen verbessert werden, die trotz vollem Einsatz im Erwerbsleben keine auskömmliche Rente erhalten.

Die Solidarrente wird auf diese Weise einen wichtigen Beitrag für die Akzeptanz des Alterssicherungssystems leisten, vor allem die gesetzliche Rente stärken und die Nichtberücksichtigung der Arbeitsleistung von Geringverdienern, die der Grundsicherungsbezug für viele bedeutet, beheben.

4.2.2 Verbesserungen für Erwerbsgeminderte

Die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos ist eine der Kernaufgaben in der Solidargemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung. Hier leistet die gesetzliche Rentenversicherung Einmaliges. Auch hier sind weitere Verbesserungen bei der Höhe der Erwerbsminderungsrenten (EM-Renten) erforderlich, da gerade dieser Personenkreis besonders von Armut betroffen ist. Die durchschnittliche Höhe der Erwerbsminderungsrente war seit 2001 stark zurückgegangen. So ist die Erwerbsminderungsrente - trotz Rentenanpassungen - zunächst von 676 Euro für Erwerbsminderungs-Rentenzugänge in 2001 auf 628 Euro in 2014 gesunken. Dieses Problem wurde bereits zu Beginn dieser Legislaturperiode angegangen. Menschen mit verminderter Erwerbsfähigkeit werden seit dem 1. Juli 2014 durch zwei Maßnahmen besser abgesichert: Sie werden zum einen so gestellt, als hätten sie mit dem bisherigen durchschnittlichen Einkommen zwei Jahre länger als bisher weitergearbeitet, indem die sogenannte Zurechnungszeit von Alter 60 auf 62 ausgeweitet wurde. Zum anderen zählen die letzten vier Jahre vor Eintritt einer Erwerbsminderung nicht, wenn sie den Wert dieser Zurechnungszeit verringern. Häufiger Grund dafür ist ein Wechsel in Teilzeit oder Phasen der Krankheit vor dem Renteneintritt. Durch diese beiden Maßnahmen konnte die durchschnittliche EM-Rente bereits auf 672 Euro im Jahr 2015 steigen.

Gleichwohl sind Erwerbsminderungsrentnerinnen und Erwerbsminderungsrentner in stärkerem Ausmaß von Grundsicherungsleistungen abhängig. Während im Jahr 2014 nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung Bund lediglich 2,5 % der Altersrentner auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen war, betrug der Anteil bei Erwerbsminderungsrentnerinnen und Erwerbsminderungsrentnern nahezu 15 %. Noch dringlicher wird die Verantwortung vor dem Hintergrund, dass derzeit in der zweiten und dritten Säule nicht von einer ausreichenden Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos ausgegangen werden kann.

Weitere Verbesserungen sollen für erwerbsgeminderte Menschen erreicht werden, indem die Zurechnungszeit für Erwerbsminderungsrenten für zukünftige Rentenzugänge um weitere drei Jahre auf das 65. Lebensjahr verlängert wird. Um einen Fallbeileffekt zu einem Stichtag zu vermeiden, erfolgt eine gestufte Anhebung entsprechend der Anhebung des Referenzalters für die Abschlagsfreiheit der Renten wegen Erwerbsminderung. Nach Abschluss der Anhebung profitieren hiervon alle Erwerbsminderungsrentenzugänge, die jünger als 65 Jahre sind. Sie erhalten dann eine spürbar höhere Erwerbsminderungsrente.

Im Übrigen gilt es, den Grundsatz „Prävention vor Rehabilitation vor Rente“ weiter zu stärken. Der Fokus muss weiterhin darauf gerichtet werden, die Gesundheit und die Erwerbsfähigkeit der Versicherten und damit auch ihren Verbleib im Erwerbsleben oder ihren Eintritt in das Erwerbsleben zu sichern. Mit dem Flexirentengesetz wurden hierfür bereits wichtige Fortschritte erzielt.

4.2.3 Absicherung von Selbstständigen

Für viele Menschen ist Selbstständigkeit das gewünschte Erwerbsmodell und Sinnbild für ein selbstbestimmtes Leben. Sie kann aber auch mit finanziellen und sozialen Risiken für den Einzelnen und die Gesellschaft verbunden sein. Denn anders als in den meisten Ländern Europas ist der Großteil der Selbstständigen in Deutschland nicht obligatorisch gegen die Risiken des Alters, einer Erwerbsminderung und des Todes abgesichert. Dies sind circa 3 Mio. Personen. Wird keine ausreichende Vorsorge in eigener Verantwortung betrieben, so besteht für sie die Gefahr, im Alter auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen zu sein.

Die sozialpolitische und gesellschaftliche Verantwortung verlangt, dass die bestehenden Schutzlücken für Selbstständige geschlossen werden. Dafür ist die Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung der geeignete Weg. Sie bietet insbesondere den Vorteil, dass Versicherungsbiografien von Selbstständigen, in denen Versicherungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung von Zeiten der Selbstständigkeit unterbrochen werden, geschlossen werden. Außerdem umfasst die gesetzliche Rentenversicherung über die reine Vorsorge für das Alter hinaus auch Leistungen zur Teilhabe sowie Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten, die häufig in der privaten und betrieblichen Alterssicherung nicht enthalten sind.

Mit der Einbeziehung in die Solidargemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten Selbstständige die gleichen Rechte und Pflichten wie alle Versicherten. Damit gilt doppelte Solidarität: Von den Selbstständigen für die Versichertengemeinschaft einerseits und von dieser für die Selbstständigen andererseits. Von diesem ersten Schritt der Verbreiterung der Versichertenbasis profitieren beide Seiten. Gleichwohl sind einige Besonderheiten angebracht und gerechtfertigt, insbesondere um das Vertrauen der bereits selbstständig Tätigen in die von ihnen getroffenen Vorsorgedispositionen zu schützen:

- Deshalb erhalten diejenigen, für deren Berufsgruppe bereits ein obligatorisches Absicherungssystem besteht, das Recht, sich von der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung befreien zu lassen. Dies gilt für Landwirte und Freiberufler, die in berufsständischen Versorgungswerken abgesichert sind. Damit wird der Fortbestand der existierenden obligatorischen Absicherungssysteme für Selbstständige gewährleistet.

- Die Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung gilt vor allem für jüngere Selbstständige, die nach Inkrafttreten der Neuregelungen zur Alterssicherung ihre selbstständige Tätigkeit aufnehmen. Deshalb werden Personen, die bei Inkrafttreten der Reform bereits das 40. Lebensjahr erreicht haben, nicht von der Versicherungspflicht erfasst. Im Übergangsrecht wird ferner geregelt, dass jüngere Selbstständige, die bei Inkrafttreten der Versicherungspflicht bereits eine anderweitige, dem Umfang nach der Absicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung entsprechende Altersvorsorge betreiben, sich von der Versicherungspflicht befreien lassen können.
- Geringfügig selbstständig Tätige sind - weiterhin - kraft Gesetzes versicherungsfrei in der gesetzlichen Rentenversicherung.
- Die wirtschaftlich häufig schwierige Phase der Existenzgründung wird durch ein Befreiungsrecht für das erste Jahr der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit berücksichtigt. Dieses Befreiungsrecht kann für zwei Existenzgründungen im Laufe des Erwerbslebens in Anspruch genommen werden.
- Selbstständige erhalten außerdem die Möglichkeit, Beiträge an ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anzupassen. Dazu gehören nicht nur Beitragserleichterungen in den ersten Jahren der versicherungspflichtigen Selbstständigkeit, sondern auch eine Minderung der Beitragslasten, wenn es wirtschaftlich in der Selbstständigkeit mal nicht so gut läuft.

Die Gesamtbelastung mit Sozialversicherungsbeiträgen insbesondere für gering verdienende Selbstständige ist in Grenzen zu halten. Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung müssen einer Gesamtbetrachtung unterliegen, gerade um Selbstständige mit geringem Einkommen nicht unangemessen zu belasten. Deswegen ist die Absenkung des Mindestbeitrags in der gesetzlichen Krankenversicherung Voraussetzung für die Einführung der Rentenversicherungspflicht. Auch hier muss gelten, dass Selbstständige mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gleich zu behandeln sind und im gesamten Beitragsniveau der Sozialbeiträge nicht schlechter gestellt werden dürfen.

4.3 Stärkung der zusätzlichen Altersvorsorge

Trotz Haltelinien beim Sicherungsniveau ist und bleibt es wichtig, auch zusätzlich für das Alter vorzusorgen.

4.3.1 Betriebliche Altersversorgung

Mit Betriebsrenten kann auf kollektiver Basis kostengünstig, effizient und passgenau kapitalgedeckte Altersvorsorge organisiert werden. Betriebsrenten haben deshalb besonders in ihrer klassischen Form als betriebliche Sozialleistung eine hohe Akzeptanz bei den Beschäftigten und genießen ein hohes Maß an Vertrauen. Sie sind damit erste Wahl, wenn es um den weiteren Auf- und Ausbau der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge geht. Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz erhält die betriebliche Altersversorgung auf freiwilliger Grundlage neue Impulse.

Ende 2015 hatten rund 57 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei ihrem aktuellen Arbeitgeber eine Betriebsrentenanwartschaft. Besonders in kleinen Unternehmen und bei Beschäftigten mit niedrigem Einkommen besteht noch erhebliches Verbreitungspotenzial für die betriebliche Altersversorgung. Aber auch in größeren Unternehmen und bei Beschäftigten mit höheren Einkommen kann die betriebliche Altersversorgung quantitativ und qualitativ noch verbessert werden. Die Gründe für die noch nicht ausreichende Betriebsrenten-Durchdringung in kleinen Unternehmen sind vielfältig. Untersuchungen belegen, dass insbesondere der mit der Einführung eines Betriebsrentensystems verbundene hohe Verwaltungs- und Kostenaufwand sowie das langfristig kaum zu kalkulierende Haftungsrisiko Hemmnisse darstellen. Hinzu kommen ein fehlendes Wissen über betriebliche Altersversorgung sowohl auf Seiten der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, das auch aus der hohen Komplexität der Thematik resultiert, sowie fehlende objektive Informationsmöglichkeiten. Geringverdiener arbeiten häufig in Branchen, in denen die arbeitgeberfinanzierte betriebliche Altersversorgung nur unterdurchschnittlich verbreitet ist. Nicht zuletzt fehlen ihnen häufig die Mittel, um sich selbst im Wege der Entgeltumwandlung eine Betriebsrente zu finanzieren.

Hier setzen die im Betriebsrentenstärkungsgesetz festgelegten Neuregelungen im Arbeits- und Steuerrecht der betrieblichen Altersversorgung sowie im Versicherungsaufsichtsrecht und Sozialrecht an:

- Sozialpartnermodell: Den Sozialpartnern wird die Möglichkeit eröffnet, in Tarifverträgen Betriebsrenten ohne Haftung der Arbeitgeber zu vereinbaren (sogenannte reine Beitragszusagen). Die Betriebsrentenansprüche der Beschäftigten richten sich damit ausschließlich gegen die Versorgungseinrichtung (Pensionsfonds, Pensionskasse

oder Direktversicherung). Die Höhe der Betriebsrenten ist von der Vermögensentwicklung dieser Einrichtungen abhängig; Mindestleistungen beziehungsweise Garantien versprechen die Einrichtungen nicht. Die Sozialpartner müssen in den Versorgungseinrichtungen vertreten sein und die „neue Betriebsrente“ mit Steuern. Die Tarifparteien können damit festlegen, ob sie in der Tendenz niedrigere, dafür aber der Höhe nach besser planbare Betriebsrenten, oder in der Tendenz höhere, dafür aber gegebenenfalls schwankende Betriebsrenten ermöglichen wollen. Spezifische Vorschriften im Versicherungsaufsichtsrecht, unter anderem zur Kapitalanlage, zur Bildung von Sicherungspuffern und zum Risikomanagement, flankieren diese neue Form der Betriebsrente. Sie werden von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht überwacht.

- Kompensationsmechanismus zur Absicherung der reinen Beitragszusage: Es soll tariflich ein Sicherungsbeitrag des Arbeitgebers vereinbart werden. Es muss zwingend geregelt werden, dass der Arbeitgeber bei einer Entgeltumwandlung die von ihm ersparten Sozialversicherungsbeiträge an die Beschäftigten weitergibt (pauschaliert 15 % des Umwandlungsbetrages).
- Kodifizierung tariflicher Optionsmodelle („Opting-Out-Systeme“): Im Betriebsrentengesetz wird verankert, dass die Sozialpartner künftig rechtssicher Modelle der automatischen Entgeltumwandlung regeln können. Arbeitgeber können demnach ganze Betriebschaften in ein System der Entgeltumwandlung aufnehmen, Beschäftigte können hinausoptieren. Das Gesetz gibt grundlegende Vorgaben, wie solche Systeme ausgestaltet sein müssen. Dazu gehören unter anderem Mindestanforderungen an Form und Inhalt des Arbeitgeber-Angebots.
- Optimierung der steuerlichen Förderung: Arbeitgeber werden unterstützt und motiviert, mit einem neu einzuführenden Förderbetrag ihren gering verdienenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit zusätzlichen arbeitgeberfinanzierten Beiträgen eine Betriebsrente zu gewähren: Mit einem direkten Steuerzuschuss von 30 % bei Zahlungen von 240 bis 480 Euro monatlich sollen Arbeitgeber motiviert werden, ihren Beschäftigten mit geringen Einkommen unterhalb von 2.000 Euro brutto zukünftig eine Betriebsrente mit zusätzlichen arbeitgeberfinanzierten Beiträgen zu gewähren. Die neue Förderung tritt neben die bisherigen Fördermöglichkeiten. Das Modell ist auf Tarifverträge im Rahmen des Sozialpartnermodells zugeschnitten. Außerdem wird der steuerfreie Dotierungsrahmen für Betriebsrenten zusammengefasst, erhöht und flexibilisiert. Unter anderem wird geregelt, dass der Betrag für steuerfreie Zahlungen in Versorgungseinrichtungen von bisher 4 % auf künftig 7 % der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung angehoben wird.

- Verbesserung der Rahmenbedingungen im Sozialrecht: Flankierend zu den arbeits- und steuerrechtlichen Maßnahmen wird bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ein Freibetrag für zusätzliche Altersvorsorge geschaffen.
- Außerdem wird die Möglichkeit, die Riester-Förderung auch im Rahmen einer betrieblichen Altersversorgung in Anspruch nehmen zu können, wieder attraktiv gemacht. Riester-geförderte Betriebsrenten werden von der (für Betriebsrenten bestehenden) Beitragspflicht zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung ausgenommen und damit beitragsrechtlich genauso behandelt wie private Riester-Verträge.

4.3.2 Riester-Rente

Die Riester-Rente ist als wichtigster Bestandteil der dritten Säule des Alterssicherungssystems unverzichtbar. Dennoch hat sich der Abschluss von Neuverträgen zuletzt deutlich verlangsamt, auch weil das Vertrauen der Verbraucher in das Produkt zum Teil geschwächt ist. Der Verbraucherschutz bei der Riester-Rente muss deshalb verbessert werden. Nur dann kann die Riester-Rente weiterhin die ihr zugeordnete Rolle bei der Verbreitung kapitalgedeckter Zusatzrenten spielen. Eine transparente und kostengünstige Riester-Rente wird gebraucht, insbesondere wenn der zusätzliche Vorsorgebedarf nicht durch die betriebliche Altersversorgung gedeckt werden kann.

Hier sind zuletzt bereits wichtige Maßnahmen eingeleitet worden. Die Anbieter von Riester-Verträgen sind ab dem Jahr 2017 verpflichtet, auf einem Produktinformationsblatt die Kosten und die Kostenstruktur ihrer Produkte in standardisierter Weise offenzulegen. Zusammen mit der im Jahr 2015 gegründeten Produktinformationsstelle Altersvorsorge in Kaiserslautern ist damit der Rahmen für einen nachhaltig besseren Verbraucherschutz bei diesen Finanzprodukten gelegt worden.

Außerdem wird die Riester-Rente auch im Rahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes deutlich verbessert: Da Geringverdiener besonders von den Zulagen profitieren, wird die Grundzulage für betriebliche und private Riester-Verträge erhöht. Wie bei privaten Riester-Renten müssen zukünftig auch von betriebliche Riester-Renten keine Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung mehr entrichtet werden. Mit einem neuen Freibetrag in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird sichergestellt, dass sich der Abschluss eines Riester-Vertrages immer lohnt - auch wenn der Versicherte im Alter auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen ist. Konkrete Bearbeitungszeitvorgaben an die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen sowie Erleichterungen bei der Besteuerung der Abfindung einer Kleinbetragsrente tragen zusätzlich dazu bei, Hemmnisse für diese Form zusätzlicher Altersvorsorge abzubauen.

Es sind aber unbedingt noch weitere Maßnahmen notwendig, um diese Art der staatlichen Zusatzrentenförderung attraktiver und effizienter zu machen. Dazu gehört der Vorschlag der Deutschen Rentenversicherung Bund, die Möglichkeit von Beitragsnachzahlungen zu erweitern. Die Produktzufriedenheit könnte erheblich erhöht werden, wenn es Bürgerinnen und Bürgern, die aufgrund wechselnder Erwerbsbiografien unwissentlich zeitweise aus der Förderung herausgefallen sind, eine solche Möglichkeit eröffnet würde.

Falls eine zeitnahe Evaluation des Produktinformationsblatts nicht die erwarteten Verbesserungen zeigt, muss erneut die Einführung eines Kostendeckels für die Produkte konkret geprüft werden.

Darüber hinaus sollten sich die Anbieter von Riester-Verträgen, insbesondere die Versicherungswirtschaft, in Absprache mit den Verbraucherschutzverbänden und den betroffenen Ministerien auf ein Riester-Standard-Angebot verständigen. Ein solches Standard-Produkt könnte über kurz oder lang die Benchmark in diesem Produktsegment setzen. Damit könnte auch Verbraucherinnen und Verbrauchern, die keine ausdrückliche Wahl treffen wollen, ein Angebot gemacht werden, auf das sie sich künftig ohne großen eigenen Zeitaufwand verlassen könnten. Das läge nicht nur im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher, sondern auch im Sinne der Produkthanbieter, die ansonsten Gefahr laufen, dass die Effizienz der staatlichen Förderung weiter angezweifelt und damit grundsätzlich in Frage gestellt wird.

4.3.3 Anreize durch Freibeträge in der Grundsicherung

Gerade für Geringverdiener ist die zusätzliche Altersvorsorge von besonderer Bedeutung, um die finanzielle Lage im Alter zu verbessern und Armut zu vermeiden. Neben den bereits bestehenden Förderinstrumenten und den Verbesserungen durch das Betriebsrentenstärkungsgesetz bei der Betriebsrente sowie den staatlich geförderten Riester-Produkten braucht es weitere Anreize, um insbesondere Geringverdiener für den Auf- und Ausbau einer zusätzlichen Altersvorsorge zu motivieren.

Flankierend zu den arbeits- und steuerrechtlichen Maßnahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes wird bei Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ein Freibetrag für zusätzliche Altersvorsorge geschaffen. Einkünfte, die durch diese Freistellung von der Bedürftigkeitsprüfung ausgenommen sind, sind alle monatlichen Renten, die durch freiwillige Vorsorge angespart wurden. Freigestellt wird ein Sockelbetrag in Höhe von 100 Euro sowie ein weiterer Betrag in Höhe von 30 % der übersteigenden Einkünfte aus einer zusätzlichen Altersvorsorge. Künftig können damit bis zu 202 Euro im Monat als Freibetrag geltend gemacht werden.

Die Freibeträge schaffen einen Anreiz, zusätzliche Altersvorsorge zu betreiben. Der Auf- und Ausbau einer zusätzlichen Altersvorsorge ist entscheidend zur Sicherstellung eines lebensstandardsichernden Einkommens im Alter - gerade für Geringverdiener, für die es von besonderer Bedeutung ist, ihre finanzielle Lage im Alter zu verbessern und Altersarmut zu vermeiden. Mit den Freibeträgen wird zudem das Signal gesetzt, dass sich freiwillige Altersvorsorge in jedem Fall lohnt. Dieses Signal soll es insbesondere den Sozialpartnern erleichtern, Tarifverträge über betriebliche Altersversorgung mit Breitenwirkung auch für Geringverdiener zu vereinbaren. Damit kann die Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge ebenfalls entscheidend gestärkt werden.

4.4 Transparenz in der Alterssicherung

Derzeit empfinden viele Bürgerinnen und Bürger den Zugang zu Informationen über die tatsächliche Höhe ihres Einkommens im Alter als verbesserungsbedürftig. Das ist insbesondere der Fall, wenn eine zusätzliche Altersvorsorge existiert oder parallel zum Rentenbezug Leistungen der Grundsicherung erforderlich sind.

Im Zusammenhang mit der angestrebten höheren Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge spielt die gezielte Aufklärung der Bürgerinnen und Bürger eine wesentliche Rolle. Daher sollen die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung künftig über das gesamte Spektrum der staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorgeangebote neutral und anbieterunabhängig Auskünfte erteilen. Darüber hinaus brauchen die Bürgerinnen und Bürger vollständige, verständliche, verlässliche und vergleichbare Informationen aus allen drei Säulen, um einen möglichen zusätzlichen Vorsorgebedarf erkennen zu können. Hier ist zu prüfen, welche Schritte notwendig sind, die bestehenden Informationen in diesem Sinne auf dem Weg zu einer säulenübergreifenden Altersvorsorgeinformation weiterzuentwickeln.

Zusätzlich sollte auch besser über die Besteuerung von Renten informiert werden. Da Leistungen aus Altersvorsorgeverträgen erst in der Auszahlungsphase und nicht während der Ansparphase besteuert werden (sogenannte nachgelagerte Besteuerung), ist vielen Versicherten die auf sie im Alter zukommende Steuerpflicht unbekannt. Sie sind in vielen Fällen überrascht und enttäuscht, wenn der (Netto-)Betrag einer zusätzlichen Altersversorgung nach Steuern geringer ausfällt als ursprünglich angenommen. Daher sollten in der jährlichen Renteninformation der gesetzlichen Rentenversicherung die bisher vorhandenen Hinweise ergänzt und ausführlicher über die nachgelagerte Besteuerung informiert werden.

5. Finanzielle Auswirkungen

Im Folgenden werden die Mehrausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung sowie den Bundeshaushalt ausgewiesen, die sich aus den Maßnahmen des Gesamtkonzeptes zur Alterssicherung ergeben. Neben den Kosten der einzelnen Maßnahmen wird auch dargestellt, wie sich die Umsetzung des Gesamtkonzeptes auf die Entwicklung des Sicherungsniveaus und des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung auswirkt.

5.1 Kosten der Maßnahmen

5.1.1 Sicherungsniveau

Für die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung ist langfristig ein angemessenes und stabiles Sicherungsniveau erforderlich. Die Bürgerinnen und Bürger sollen darauf vertrauen können, durch die gesetzliche Rentenversicherung und zusätzliche Vorsorge auch künftig ein lebensstandardsicherndes Alterseinkommen zu erreichen. Daher soll gewährleistet werden, dass das Sicherungsniveau vor Steuern auch künftig 46 % nicht unterschreitet.

Kurzfristig ergeben sich durch die Festlegung auf ein gesetzliches Mindestsicherungsniveau keine Mehrausgaben sowie keine Anpassungen des Beitragssatzes. Aktuellen Berechnungen zufolge würde das Sicherungsniveau vor Steuern erstmalig im Jahr 2027 die Grenze von 46 % unterschreiten. Die Einhaltung eines Mindestsicherungsniveaus von 46 % verursacht im Jahr 2030 rein rechnerisch einen Anstieg des Beitragssatzes um 0,8 Prozentpunkte (dies entspricht einer Beitragswirkung von 10,6 Mrd. Euro in heutigen Werten) und im Jahr 2045 einen 2,2 Prozentpunkte höheren Beitragssatz (29,3 Mrd. Euro).

Tabelle 5: Finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung mit und ohne Festlegung eines Mindestsicherungsniveaus von 46 %

Jahr	geltendes Recht		Mindestniveau von 46 %			
	Beitragssatz	Sicherungs- niveau	Beitragssatz	Sicherungs- niveau	Beitragssatz- wirkung gegenüber gelt. Recht *)	davon Bun- desmittel **)
					in Mrd. €	in Mrd. €
2015	18,7 %	47,7 %	18,7 %	47,7 %	0,0	0,0
2016	18,7 %	48,0 %	18,7 %	48,0 %	0,0	0,0
2017	18,7 %	48,2 %	18,7 %	48,2 %	0,0	0,0
2018	18,7 %	48,1 %	18,7 %	48,1 %	0,0	0,0
2019	18,7 %	48,0 %	18,7 %	48,0 %	0,0	0,0
2020	18,7 %	47,9 %	18,7 %	47,9 %	0,0	0,0
2021	18,7 %	47,8 %	18,7 %	47,8 %	0,0	0,0
2022	18,8 %	47,7 %	18,8 %	47,7 %	0,0	0,0
2023	19,9 %	47,7 %	19,9 %	47,7 %	0,0	0,0
2024	20,0 %	47,0 %	20,0 %	47,0 %	0,0	0,0
2025	20,2 %	46,4 %	20,2 %	46,4 %	0,0	0,0
2026	20,5 %	46,1 %	20,5 %	46,2 %	0,0	0,0
2027	20,9 %	45,8 %	21,0 %	46,0 %	1,3	0,3
2028	21,2 %	45,4 %	21,5 %	46,0 %	4,0	0,8
2029	21,5 %	44,9 %	22,0 %	46,0 %	6,7	1,3
2030	21,8 %	44,5 %	22,6 %	46,0 %	10,6	2,1
2031	22,1 %	44,1 %	23,0 %	46,0 %	12,0	2,4
2032	22,4 %	43,7 %	23,4 %	46,0 %	13,3	2,7
2033	22,5 %	43,3 %	23,9 %	46,0 %	18,6	3,7
2034	22,8 %	43,0 %	24,3 %	46,0 %	20,0	4,0
2035	22,9 %	42,7 %	24,5 %	46,0 %	21,3	4,2
2036	23,0 %	42,4 %	24,9 %	46,0 %	25,3	5,0
2037	23,1 %	42,3 %	24,9 %	46,0 %	23,9	4,8
2038	23,2 %	42,1 %	25,2 %	46,0 %	26,6	5,3
2039	23,2 %	42,0 %	25,2 %	46,0 %	26,6	5,3
2040	23,3 %	42,0 %	25,3 %	46,0 %	26,6	5,3
2041	23,3 %	41,9 %	25,4 %	46,0 %	27,9	5,6
2042	23,3 %	41,8 %	25,5 %	46,0 %	29,3	5,8
2043	23,4 %	41,8 %	25,6 %	46,0 %	29,3	5,8
2044	23,5 %	41,8 %	25,7 %	46,0 %	29,3	5,8
2045	23,6 %	41,7 %	25,8 %	46,0 %	29,3	5,8

*) zusätzliche Beitrags- und Bundesmittel in heutigen Werten

**) allgemeiner Bundeszuschuss und Beiträge für Kindererziehungszeiten

5.1.2 Demografiezuschuss

Die Einführung eines weiteren Bundeszuschusses mindert die Belastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler durch den demografischen Wandel und gewährleistet gleichzeitig, dass ein angemessenes Sicherungsniveau beibehalten werden kann. Nur so kann die Bewältigung des demografischen Wandels auch gesamtgesellschaftlich gewährleistet werden. Wegen der besonderen demografischen Belastung durch den Übergang der geburtenstarken Jahrgänge in das Rentenalter wird ein zusätzlicher Bundeszuschuss (Demografiezuschuss) ab dem Jahr 2030 eingeführt, der als prozentualer Anteil an den Rentenausgaben bemessen wird. Ausgehend von einem Anteil von 1,5 % in 2030 steigt der Zuschuss ab dem Jahr 2040 auf 2,5 % der Rentenausgaben an. Die Höhe des Demografiezuschusses (in heutigen Werten) ist in Tabelle 6 ausgewiesen.

Tabelle 6: Demografiezuschuss (in Mrd. Euro)

Jahr	Demografiezuschuss	
	Anteil an Rentenausgaben (in %)	in Mrd. Euro (heutige Werte)
2030	1,50	4,2
2031	1,50	4,3
2032	1,50	4,4
2033	1,50	4,4
2034	1,50	4,5
2035	1,50	4,5
2036	1,50	4,6
2037	1,50	4,6
2038	1,50	4,6
2039	1,50	4,6
2040	2,50	7,7
2041	2,50	7,7
2042	2,50	7,7
2043	2,50	7,7
2044	2,50	7,8
2045	2,50	7,8

5.1.3 Verbesserungen für Geringverdiener

Geringverdiener und Menschen, die Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt haben, werden mit der Solidarrente ein regelmäßiges Alterseinkommen oberhalb des durchschnittlichen regionalen Grundsicherungsbedarfs erreichen. Die Kosten dieser Maßnahme sind in der folgenden Tabelle aufgeführt. Die Nettokosten (das heißt die Gesamtkosten abzüglich der Einsparungen in der Grundsicherung) dieser Maßnahme steigen ausgehend von 0,1 Mio. Euro (bei Inkrafttreten zum 1. Juli 2017) über 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2020 langfristig auf 4,2 Mrd. Euro an.

Da die Solidarrente außerhalb des Rechtskreises des SGB VI etabliert wird, entstehen für die gesetzliche Rentenversicherung keine Kosten. Die Mehraufwendungen werden vollständig durch Steuermittel finanziert.

Tabelle 7: Kosten der gesetzlichen Solidarrente (in Mrd. Euro *)

Jahr	2017	2018	2019	2020	2030	2045
Gesamtkosten der gesetzlichen Solidarrente	0,1	0,5	0,8	1,2	4,3	4,7
Einsparungen in der Grundversicherung	0,01	0,05	0,1	0,2	0,6	0,5
Nettokosten	0,1	0,4	0,7	1,1	3,6	4,2

*) Ab 2030 in heutigen Werten. Abweichungen in den Differenzen sind rundungsbedingt.

5.1.4 Verbesserungen für Erwerbsgeminderte

Um die Situation von erwerbsgeminderten Menschen zu verbessern, wird die Zurechnungszeit für EM-Renten für Rentenzugänge ab dem Jahr 2018 schrittweise um drei Jahre auf das 65. Lebensjahr angehoben. Bei einer stufenweisen Anhebung der Zurechnungszeit bis zum Jahr 2024 entsprechend der Anhebung des Referenzalters für die Abschlagsfreiheit der EM-Renten ergeben sich folgende Mehrausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung:

Tabelle 8: Kosten für Anhebung der Zurechnungszeit von EM- und Hinterbliebenenrenten auf das 65. Lebensjahr (in Mrd. Euro*)

Jahr	2017	2018	2019	2020	2030	2045
Kosten	-	0,001	0,03	0,07	1,5	3,2

*) In heutigen Werten.

5.1.5 Absicherung von Selbstständigen

Die Einbeziehung von zusätzlichen Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung führt zunächst zu zusätzlichen Beitragseinnahmen. Die zusätzlichen Einnahmen betragen ohne weitere Anpassungseffekte rund 1,3 Mrd. Euro im Jahr der Einführung, die dann bis

2030 bis auf 3,8 Mrd. steigen und im Jahr 2045 bereits bei 7,1 Mrd. Euro liegen. Den höheren Einnahmen stehen steigende Rentenausgaben in Höhe von 0,3 Mrd. im Jahr 2045 gegenüber, die nach dem Jahr 2045 deutlich aufwachsen werden.

Durch die Beitragsmehreinnahmen kommt es neben den aufgezeigten unmittelbaren Effekten auch zu höheren Rentenanpassungen und verzögerten Beitragssatzsteigerungen, die zu einem höheren Sicherungsniveau für alle Rentnerinnen und Rentner beitragen.

Tabelle 9: Zusätzliche Beitragseinnahmen und Rentenausgaben durch Einbeziehung Selbstständiger (in Mrd. Euro*)

Jahr	2017	2018	2019	2020	2030	2045
Beitragseinnahmen	-	-	-	1,3	3,8	7,1
Rentenausgaben	-	-	-	0	0	0,3

*) In heutigen Werten.

5.2 Künftige Entwicklungen des Beitragssatzes und des Sicherungsniveaus

Die Maßnahmen des Gesamtkonzeptes zur Alterssicherung, die die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung betreffen, können nicht isoliert betrachtet werden, sondern beeinflussen sich gegenseitig. Im Folgenden wird aufgezeigt, wie sich im Ergebnis das Sicherungsniveau und der Beitragssatz im Vergleich zum geltenden Recht entwickeln.

Tabelle 10: Entwicklung des Sicherungsniveaus und des Beitragssatzes im geltenden Recht und mit Umsetzung des Gesamtkonzeptes

Jahr	geltendes Recht		Mindestniveau 46 % + Selbständige + EM + Demografiezuschuss					
	Beitragssatz	Sicherungsniveau	Beitragssatz	Sicherungsniveau	Beitragssatzwirkung gegenüber gelt. Recht *)	davon Bundesmittel **)	Demografiezuschuss***)	Wirkung Bundesmittel insgesamt
					in Mrd.€	in Mrd.€	in Mrd.€	in Mrd.€
2015	18,7%	47,7%	18,7%	47,7%	0,0	0,0	0,0	0,0
2016	18,7 %	48,0 %	18,7 %	48,0 %	0,0	0,0	0,0	0,0
2017	18,7 %	48,2 %	18,7 %	48,2 %	0,0	0,0	0,0	0,0
2018	18,7 %	48,1 %	18,7 %	48,1 %	0,0	0,0	0,0	0,0
2019	18,7 %	48,0 %	18,7 %	48,0 %	0,0	0,0	0,0	0,0
2020	18,7 %	47,9 %	18,7 %	47,9 %	0,0	0,0	0,0	0,0
2021	18,7 %	47,8 %	18,7 %	47,9 %	0,0	0,0	0,0	0,0
2022	18,8 %	47,7 %	18,7 %	47,7 %	-1,3	-0,3	0,0	-0,3
2023	19,9 %	47,7 %	19,7 %	47,7 %	-2,7	-0,5	0,0	-0,5
2024	20,0 %	47,0 %	20,0 %	47,2 %	0,0	0,0	0,0	0,0
2025	20,2 %	46,4 %	20,1 %	46,6 %	-1,3	-0,3	0,0	-0,3
2026	20,5 %	46,1 %	20,4 %	46,3 %	-1,3	-0,3	0,0	-0,3
2027	20,9 %	45,8 %	20,9 %	46,1 %	0,0	0,0	0,0	0,0
2028	21,2 %	45,4 %	21,3 %	46,0 %	1,3	0,3	0,0	0,3
2029	21,5 %	44,9 %	21,8 %	46,0 %	4,0	0,8	0,0	0,8
2030	21,8 %	44,5 %	22,0 %	46,0 %	2,7	0,5	4,2	4,8
2031	22,1 %	44,1 %	22,5 %	46,0 %	5,3	1,1	4,3	5,3
2032	22,4 %	43,7 %	23,0 %	46,0 %	8,0	1,6	4,4	5,9
2033	22,5 %	43,3 %	23,3 %	46,0 %	10,6	2,1	4,4	6,5
2034	22,8 %	43,0 %	23,6 %	46,0 %	10,6	2,1	4,5	6,6
2035	22,9 %	42,7 %	24,0 %	46,0 %	14,6	2,9	4,5	7,4
2036	23,0 %	42,4 %	24,2 %	46,0 %	16,0	3,2	4,6	7,7
2037	23,1 %	42,3 %	24,3 %	46,0 %	16,0	3,2	4,6	7,8
2038	23,2 %	42,1 %	24,5 %	46,0 %	17,3	3,4	4,6	8,0
2039	23,2 %	42,0 %	24,5 %	46,0 %	17,3	3,4	4,6	8,1
2040	23,3 %	42,0 %	24,5 %	46,0 %	16,0	3,2	7,7	10,9
2041	23,3 %	41,9 %	24,5 %	46,0 %	16,0	3,2	7,7	10,9
2042	23,3 %	41,8 %	24,5 %	46,0 %	16,0	3,2	7,7	10,9
2043	23,4 %	41,8 %	24,6 %	46,0 %	16,0	3,2	7,7	10,9
2044	23,5 %	41,8 %	24,8 %	46,0 %	17,3	3,4	7,8	11,2
2045	23,6 %	41,7 %	24,9 %	46,0 %	17,3	3,4	7,8	11,2

*) zusätzliche Beitrags- und Bundesmittel in heutigen Werten

**) allgemeiner Bundeszuschuss und Beiträge für Kindererziehungszeiten

***) ab 2030 1,5% der Rentenausgaben des Vorjahres, ab 2040 2,5% - in heutigen Werten

6. Fazit

Ziel unseres Alterssicherungssystems ist es, den Lebensstandard im Alter und gleichermaßen Nachhaltigkeit für jüngere Generationen zu sichern. Um sich nicht von diesen Zielen zu entfernen, muss das Alterssicherungssystem immer wieder an die sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. Ändern sich die Grundlagen des zu regelnden Systems und werden Handlungsbedarfe nicht rechtzeitig erkannt, droht Stillstand und schließlich das Verfehlen der gesteckten Ziele. Mit dem vorliegenden Gesamtkonzept werden daher die Handlungsbedarfe in den Blick genommen, Maßnahmen beschrieben und die Ziele unserer Alterssicherung auch für die Zukunft klar abgesteckt. Gleichzeitig werden erstmals Berechnungen zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung über das Jahr 2030 hinaus vorgelegt. Die Finanzwirkungen der einzelnen Maßnahmen des Gesamtkonzeptes sind benannt und das nicht nur auf kurze Sicht, sondern auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung, die in den nächsten Jahren immer stärker spürbar wird. Sie machen deutlich, dass die Maßnahmen des Gesamtkonzeptes umsetzbar und wichtig für die Zukunftsfähigkeit der Alterssicherung sind.

Mit einer Haltelinie von 46 % für das Niveau sowie einer Haltelinie von 25 % für den Beitragssatz wird innerhalb der Systematik der gesetzlichen Rentenversicherung eine solide Basis für ein angemessenes Sicherungsniveau gelegt, ohne die Belastungsfähigkeit der Beitragszahlergeneration über Gebühr zu strapazieren.

Die Verbesserungen im Bereich der zusätzlichen Altersvorsorge sorgen dafür, dass - dem Modell der Alterssicherung aus drei Säulen folgend - der Lebensstandard im Alter gesichert werden kann. Insbesondere das Maßnahmenpaket des Betriebsrentenstärkungsgesetzes wird die Betriebsrente weiter voranbringen und gerade in kleinen und mittelgroßen Unternehmen sowie in Branchen mit oft geringer verdienenden Beschäftigten auf eine stärkere Verbreitung hinwirken. Neben Verbesserungen bei der Riester-Rente besteht zudem ein klarer Fahrplan für weitere Maßnahmen zur Stärkung auch der privaten Altersvorsorge.

Darüber hinaus sind zielgenaue Verbesserungen für diejenigen erforderlich, deren Erwerbsleben aufgrund langjähriger Niedriglohnbeschäftigung, aufgrund von Erwerbsminderung oder ungesicherter selbstständiger Tätigkeiten nicht idealtypisch verlaufen sind. Ihnen kommt die neue Haltelinie beim Sicherungsniveau zwar zugute, sie benötigen aber weitere zielgenaue Maßnahmen, um armutsfeste Alterseinkommen zu erreichen. Die Solidarrente wird in vielen Fällen dafür sorgen, dass der Bezug von Grundsicherungsleistungen vermieden wird. Verbesserungen bei der Berechnung der Erwerbsminderungsrenten werden zu einer spürbaren Erhöhung der Leistungen für diejenigen führen, die besonders auf die Solidarität der gesetzlichen Rentenversicherung angewiesen sind. Mit der Einbeziehung der Selbstständigen in die

gesetzliche Rentenversicherung wird dafür Sorge getragen, dass dieser bisher oftmals ungesicherte Personenkreis eine eigenständige Alterssicherung erwirbt.

Neben diesen Maßnahmen, deren Notwendigkeit sich vor allem aus den aktuellen Veränderungsprozessen in den Erwerbsverläufen und den Wandlungsprozessen in der Arbeitswelt ableitet, wird die Deutsche Einheit nun auch in der Rentenversicherung nachvollzogen und die Angleichung der Renten in Ostdeutschland abgeschlossen. Damit bestehen im Rentenrecht künftig keine Unterschiede mehr zwischen alten und neuen Bundesländern.

Ein austarierter Beitragssatz, die sachgerechte Finanzierung der gesamtgesellschaftlichen Aufgaben durch Steuermittel sowie die Berücksichtigung der demografischen Belastungen bei der Bemessung der Bundesmittel ermöglichen die beschriebenen Leistungsverbesserungen. Das Kernversprechen des Sozialstaates - wer viele Jahre und Jahrzehnte gearbeitet hat, der ist im Alter abgesichert - wird durch das Zusammenwirken der einzelnen Bausteine nachhaltig gesichert und das Vertrauen der Menschen in ihre Alterssicherung gestärkt.

Das vorgelegte Gesamtkonzept zur Alterssicherung zeigt klar auf, wo die Grenzen der originären Rentenpolitik liegen und wo Rentenpolitik zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe wird. Gesetzlich kann nur das garantiert werden, was aller Voraussicht nach auf Basis der heute geltenden Annahmen geleistet werden kann. Wenn es aber gelingt, zusätzliche Potentiale in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt freizusetzen - also die Parameter aus eigener Kraft zu verändern - dann kann auch ein Sicherungsniveau von 48 % und ein Beitragssatz von 24 % finanzierbar dargestellt werden. Ein Nationaler Aktionsplan wäre nötig, um die hierfür erforderlichen Maßnahmen zu beschreiben und umzusetzen. Die zukünftigen Rentnergenerationen - also die heutigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer - hätten es sich verdient.

Anlage

Finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung bis 2045

Grundlagen der Modellrechnung

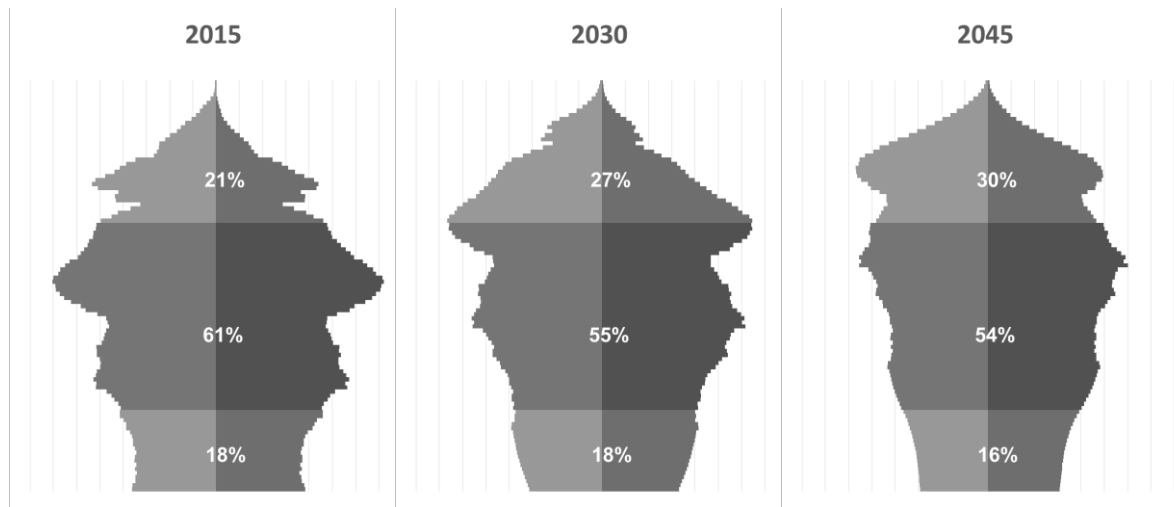
Der gesetzlich vorgeschriebene Vorausberechnungszeitraum des Rentenversicherungsberichts der Bundesregierung beschränkt sich auf 15 Jahre und reicht derzeit bis zum Jahr 2030. Nachfolgend wird die Berechnung der längerfristigen Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2045 beschrieben. Ausgangspunkt sind die Berechnungen des Rentenversicherungsberichts 2016, die unter Verwendung der gleichen Datenbasis und Methodik technisch verlängert werden.

Die Rentenausgaben werden modelliert, indem ausgehend vom aktuellen Rentenbestand eine Fortschreibung durch Ermittlung der Rentenzugänge und der Rentenwegfälle erfolgt. Die wichtigste Berechnungsgrundlage ist dabei die demografische Entwicklung. Die Rentenzugänge werden auf der Basis von Zugangswahrscheinlichkeiten bestimmt, die sich unmittelbar aus den aktuellen tatsächlichen Rentenzugängen und unter Berücksichtigung der stufenweisen Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre ergeben. Die Rentenwegfälle werden durch die Annahmen zur Lebenserwartung determiniert. Dieselbe Bevölkerung ist auch Grundlage der Modellierung des Arbeitsmarktes, der alters- und geschlechtsspezifische Annahmen zur Erwerbsbeteiligung zugrunde liegen. In Kombination mit Annahmen zur künftigen Lohnentwicklung werden Beiträge und Anwartschaften fortgeschrieben.

Die Modellannahmen zur Bevölkerungsentwicklung orientieren sich an der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Variante 2). Da diese auf dem Stand 31. Dezember 2013 beruht und inzwischen überholt ist, wird die Berechnung auf dem zuletzt veröffentlichten Bevölkerungsstand (31. Dezember 2015) aufgesetzt sowie die verfügbaren tatsächlichen Wanderungssalden, Sterbezahlen und Geburtenziffern der letzten Jahre berücksichtigt.

Die mittlere fernere Lebenserwartung von 65-jährigen Frauen wird bis zum Jahr 2045 auf 87,2 Jahre ansteigen. Bei Männern wird ein Anstieg auf 82,8 Jahre erwartet. Die Wanderungssalden berücksichtigen die zuletzt hohe Zuwanderung, langfristig wird von einer jährlichen Nettozuwanderung von 200.000 Personen ausgegangen. Entsprechend den Annahmen der amtlichen Vorausberechnung wird bei der Fertilität eine zusammengefasste Geburtenziffer von 1,4 Kindern pro Frau im gebärfähigen Alter unterstellt.

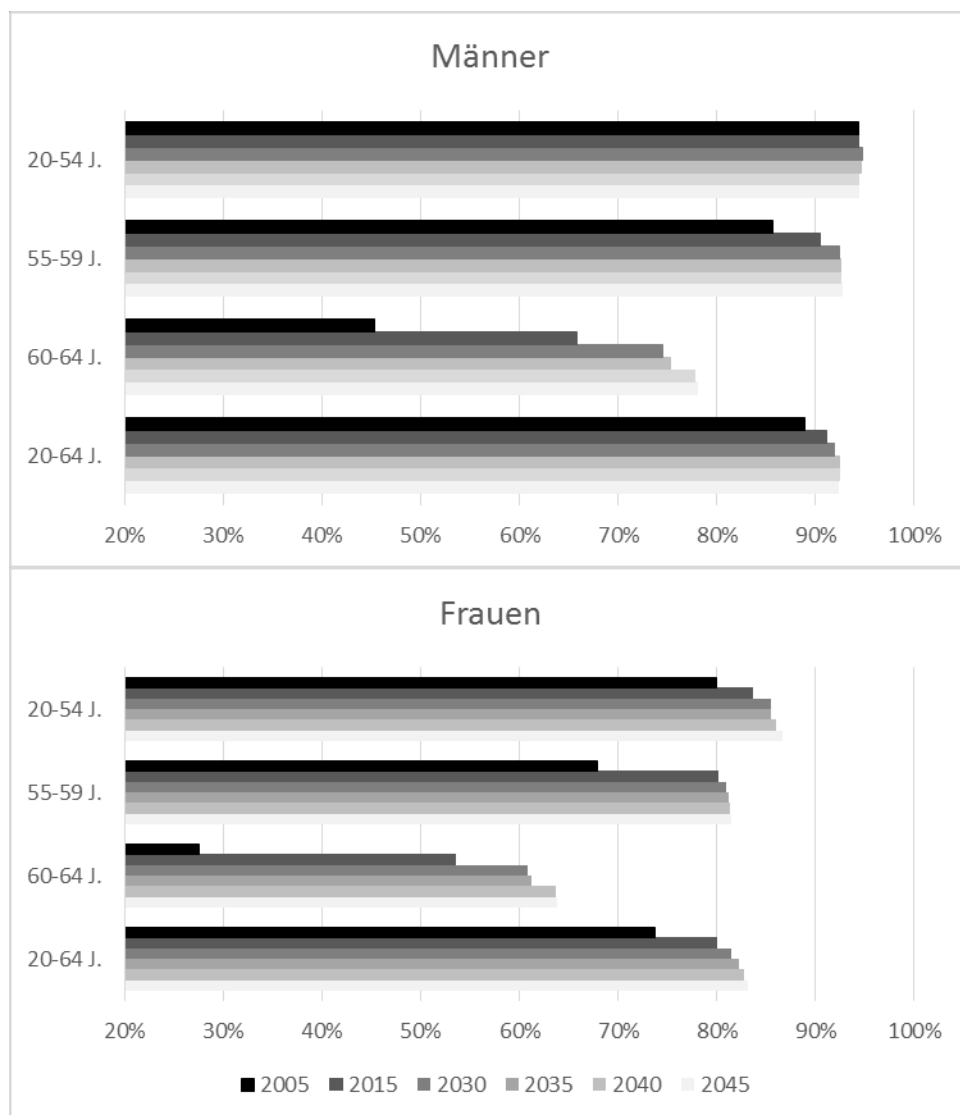
Abbildung A1: Schematische Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung



Die Entwicklung der Bevölkerung ist auch nach 2030 von einer deutlichen Alterung gekennzeichnet. Der Altenquotient, ausgedrückt als Anzahl von Menschen im Rentenalter je 100 Personen im Erwerbsalter, steigt auch nach 2030 weiter an. Nach 49 Menschen im Ruhestandsalter je 100 im Erwerbsalter im Jahr 2030 erfolgt ein Anstieg auf 55 im Jahr 2045, wobei die wesentliche Dynamik des Anstiegs gegen Ende des Projektionszeitraums deutlich abflacht.

Aus der Bevölkerung ergibt sich in Verbindung mit Annahmen zur Entwicklung der geschlechts- und altersspezifischen Erwerbsbeteiligung das zukünftige Arbeitsangebot. Es wird unterstellt, dass sich die in der Vergangenheit zu beobachtende positive Entwicklung der Erwerbsbeteiligung bei Älteren fortsetzt. Im Sinne einer technischen Verlängerung der Berechnung des Rentenversicherungsberichts (modifizierte Annahmen der Rürup-Kommission) wird jedoch nach 2030 von einer deutlich geringeren Steigerung bei Frauen und Älteren ausgegangen, bei jüngeren Männern besteht dafür praktisch kaum Spielraum. Insgesamt sind die Annahmen zur Erwerbsbeteiligung für den Zeitraum nach 2030 somit auf der vorsichtigen Seite. Im Ergebnis wird die Zahl der Beschäftigten ausgehend von 35 Mio. Personen im Endjahr der Berechnungen des Rentenversicherungsberichts 2016 bis 2045 auf 33 Mio. Personen zurückgehen.

Abbildung A2: Entwicklung der Erwerbsbeteiligung in den Modellrechnungen



Auch andere Annahmen der Berechnung des Rentenversicherungsberichts werden im Sinne einer technischen Verlängerung auf den verlängerten Projektionszeitraum übertragen. So wird zum Beispiel die Zuwachsrates der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, die im Rentenversicherungsbericht nach dem Jahr 2021 konstant auf einem Niveau von 3,0 % pro Jahr gehalten wird, auch für den Zeitraum danach beibehalten.

Grundsätzlich ist die Langfristrechnung gegenüber der Berechnung des Rentenversicherungsberichts nicht durch abweichende neue Annahmen geprägt. Es dominiert der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung. Dies entspricht auch dem Vorsichtsprinzip, das bei solchen Berechnungen angezeigt ist, auch wenn über einen solch langen Zeitraum hinweg viele Einflüsse denkbar sind. Gleichwohl ist festzuhalten, dass auch diese Vorgehensweise von Unsicherheit geprägt ist und die Ergebnisse - wie auch die des Rentenversicherungsberichts - nicht als Prognose, sondern als Modellrechnung zu werten sind.

Ergebnisse der Modellrechnungen

Im Zusammenspiel der beschriebenen Einflussfaktoren ergeben sich durch die Modellrechnungen Werte für alle Einnahme- und Ausgabepositionen der gesetzlichen Rentenversicherung. Entsprechend der gesetzlichen Bestimmungen wird daraus der Verlauf des Beitragssatzes abgeleitet und das Sicherungsniveau berechnet.

Tabelle A1: Entwicklung des Sicherungsniveaus und des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2045

Jahr	Beitragssatz	Sicherungs- niveau	Renten- an- passung	Einnahmen	davon Beitrags- einnahmen	Ausgaben	davon Renten- ausgaben
	in %	in %	in %	in Mrd. €	in Mrd. €	in Mrd. €	in Mrd. €
2015	18,7	47,7	2,10	270,4	206,6	272,0	236,2
2016	18,7	48,0	4,25	280,4	214,8	282,7	245,7
2017	18,7	48,2	1,77	291,8	223,1	293,5	255,0
2018	18,7	48,1	2,71	301,1	230,5	302,8	263,0
2019	18,7	48,0	2,54	310,6	237,6	313,4	272,3
2020	18,7	47,9	2,76	320,2	244,8	324,8	282,3
2021	18,7	47,8	2,86	330,3	252,3	337,3	293,4
2022	18,8	47,7	2,41	340,0	259,0	351,4	305,7
2023	19,9	47,7	2,26	365,6	279,7	365,2	317,6
2024	20,0	47,0	0,91	375,0	286,7	375,6	326,6
2025	20,2	46,4	2,22	386,1	295,1	386,2	335,8
2026	20,5	46,1	2,12	399,2	305,0	400,4	348,2
2027	20,9	45,8	1,92	416,0	318,2	416,6	362,3
2028	21,2	45,4	1,75	433,4	331,7	433,9	377,5
2029	21,5	44,9	1,93	451,4	345,8	452,2	393,5
2030	21,8	44,5	1,94	470,3	360,6	471,4	410,4
2031	22,1	44,1	1,95	490,4	376,6	491,2	427,8
2032	22,4	43,7	2,01	511,6	393,3	511,7	445,8
2033	22,5	43,3	2,04	531,7	409,2	532,3	463,9
2034	22,8	43,0	2,39	552,9	425,8	552,8	481,9
2035	22,9	42,7	2,18	570,9	439,8	573,2	499,9
2036	23,0	42,4	2,53	592,0	456,5	593,3	517,5
2037	23,1	42,3	2,59	612,2	472,3	612,9	534,7
2038	23,2	42,1	2,67	631,1	486,9	632,3	551,8
2039	23,2	42,0	2,73	653,2	504,3	651,6	568,7
2040	23,3	42,0	2,91	671,3	518,3	671,4	586,1
2041	23,3	41,9	2,79	692,6	534,9	692,1	604,2
2042	23,3	41,8	2,92	711,8	549,8	713,7	623,2
2043	23,4	41,8	2,91	736,5	569,0	736,2	642,9
2044	23,5	41,8	2,74	759,2	586,5	759,3	663,1
2045	23,6	41,7	2,72	785,1	606,6	783,5	684,4

Am Verlauf der Beitragssätze ist zu erkennen, dass sich die bis zum Jahr 2030 abzeichnende Entwicklung weiter fortsetzen wird. Bereits im Jahr 2031 wird der Beitragssatz den Wert von 22 % übersteigen und danach auf 22,9 % im Jahr 2035 anwachsen. Gegenüber heute ist der Beitragssatz dann um mehr als 4 Prozentpunkte angestiegen. In der Folgezeit lässt der starke demografische Druck auf den Beitragssatz etwas nach, da die Generation der „Babyboomer“ dann bereits im Rentenalter ist. Gleichwohl setzt sich die Alterung der Bevölkerung fort, sodass im Jahr 2040 der Beitragssatz bereits bei 23,3 % liegt und zum Ende des Berechnungszeitraums im Jahr 2045 weiter auf 23,6 % ansteigt.

Hauptursächlich für den ansteigenden Verlauf des Beitragssatzes ist der demografische Wandel. Allerdings wirkt diese Veränderung durch die im geltenden Recht verankerten Mechanismen der Rentenanpassung nicht vollständig auf den Beitragssatz. Neben der Lohnentwicklung berücksichtigt die Rentenanpassungsformel zwei Dämpfungsfaktoren, den Nachhaltigkeitsfaktor und den Faktor Altersvorsorgeaufwendungen (auch Riester-Faktor genannt). Sie bewirken, dass die Rentenanpassung hinter der Lohnentwicklung zurückbleibt. Aus diesem Grund wird das Sicherungsniveau, das die Relation einer Standardrente zum Durchschnittslohn beschreibt, trotz weiter steigender Renten rückläufig sein. Bis zum Jahr 2030 sinkt das Sicherungsniveau auf 44,5 %. Im Jahr 2034 wird die Marke von 43 % unterschritten und bis zum Ende des Berechnungszeitraums wird das Sicherungsniveau auf 41,7 % gesunken sein.

Würde man dagegen das Sicherungsniveau auf dem heutigen Stand beibehalten, fiel der Anstieg des Beitragssatzes wesentlich höher aus. Die Grenze von 22 % würde bereits im Jahr 2028 überschritten und bis 2045 würde der Beitragssatz auf 26,6 % ansteigen. Im Vergleich zum geltenden Recht entspräche dies allein im Jahr 2045 einer Mehrbelastung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Steuerkasse von etwa 40 Mrd. Euro.

Modellrechnungen zu unterschiedlichen Haltelinien beim Sicherungsniveau

Würde man alternativ zum geltenden Recht das Sicherungsniveau auf einem bestimmten Stand beibehalten, fiel der Anstieg des Beitragssatzes je nach angestrebter Haltelinie höher aus. Im Folgenden werden die Ergebnisse von Modellrechnungen zu verschiedenen Haltelinien beim Sicherungsniveau aufgezeigt.

Zusätzlich zum Verlauf der Beitragssätze wird aufgezeigt, welche Mehraufwendungen die höheren Beitragssätze mit sich bringen würden. Zur besseren Einordnung wird die Wirkung der höheren Beitragssätze in heutigen Werten ausgewiesen, so dass abgebildet wird, welche Mehraufwendungen sich ergäben, wenn die ausgewiesenen Beitragssätze unter den heutigen Bedingungen Anwendung fänden.

Tabelle A2: Ergebnisse der Modellrechnungen zu unterschiedlichen Haltelinien beim Sicherungsniveau

Beitragssatzverlauf bei verschiedenen Mindestniveaus

Jahr	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045
gelt. Recht	18,7%	18,7%	20,2%	21,8%	22,9%	23,3%	23,6%
Mindestniveau 43	18,7%	18,7%	20,2%	21,8%	23,1%	23,8%	24,3%
Mindestniveau 45	18,7%	18,7%	20,2%	22,0%	24,1%	24,8%	25,4%
Mindestniveau 46	18,7%	18,7%	20,2%	22,6%	24,5%	25,3%	25,8%
Mindestniveau 48	18,7%	18,7%	20,8%	23,5%	25,6%	26,3%	26,9%
Mindestniveau 50	18,7%	19,8%	21,7%	24,4%	26,5%	27,3%	27,9%
Mindestniveau 53	18,7%	20,9%	22,9%	25,7%	28,0%	28,8%	29,4%

Beitragssatzwirkung gegenüber heute - in Mrd. Euro - heutige Werte

Jahr	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045
gelt. Recht	0	0	20	41	56	61	65
Mindestniveau 43	0	0	20	41	59	68	74
Mindestniveau 45	0	0	20	44	72	81	89
Mindestniveau 46	0	0	20	52	77	88	94
Mindestniveau 48	0	0	28	64	92	101	109
Mindestniveau 50	0	15	40	76	104	114	122
Mindestniveau 53	0	29	56	93	124	134	142

davon Bundesmittel aus Beitragssatzwirkung - in Mrd. Euro - heutige Werte

Jahr	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045
gelt. Recht	0	0	4	8	11	12	13
Mindestniveau 43	0	0	4	8	12	14	15
Mindestniveau 45	0	0	4	9	14	16	18
Mindestniveau 46	0	0	4	10	15	17	19
Mindestniveau 48	0	0	6	13	18	20	22
Mindestniveau 50	0	3	8	15	21	23	24
Mindestniveau 53	0	6	11	19	25	27	28

Einbeziehung von Selbstständigen

Die Basis zur Abschätzung der Entwicklung hauptberufsmäßiger Selbstständigkeit bildet der Mikrozensus 2015. Die Anzahl der rund 4,2 Mio. hauptberufstätigen Selbstständigen in 2015 wird mit der Entwicklung der Erwerbstätigen in die Zukunft fortgeschrieben. Innerhalb der Modellierung der Gesamtentwicklung des Bestands an Selbstständigen wird das Gründungsgeschehen separat abgebildet, sodass auch die Fluktuation bei der Selbstständigkeit nachgezeichnet werden kann.

Die Selbstständigen werden in der Modellrechnung gemäß der Maßgaben des Gesamtkonzepts zur Alterssicherung in die gesetzliche Rentenversicherung integriert. Da heißt, dass zunächst zusätzliche Beiträge anfallen, denen wiederum entsprechende Anwartschaften gegenüberstehen. Diese Anwartschaften werden im Zeitablauf verrentet, wodurch zunehmend Renten in den Rentenbestand hineinwachsen und zu zusätzlichen Ausgaben führen.

Tabelle A3: Zusätzlich in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherte Selbstständige

Jahr	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035	2040	2045
Zusätzliche Personen	536	613	692	773	855	937	1.336	1.693	1.998	2.258

Im Ergebnis der Modellrechnung werden im ersten Jahr der Umsetzung im Jahresdurchschnitt rund 500 Tsd. Selbstständige versicherungspflichtig in der gesetzlichen Rentenversicherung. In den Folgejahren wachsen durch das Gründungsgeschehen weitere Selbstständige in die Versicherungspflicht hinein, sodass im Jahr 2030 1,3 Mio. Selbstständige versicherungspflichtig sind und weitere 10 Jahre später bereits knapp 2 Mio. Selbstständige. Am Ende des Projektionszeitraum 2045 sind 2,3 Mio. zusätzliche Selbstständige pflichtversichert.

Wird zunächst von Effekten auf den Beitragssatz und die Rentenanpassung abstrahiert, ergäben sich durch die Aufnahme der zusätzlichen Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung folgende Mehrbeiträge beziehungsweise Mehrausgaben:

Tabelle A4: Zusätzliche Beitragseinnahmen und Rentenausgaben durch die Einbeziehung Selbstständiger in die gesetzlichen Rentenversicherung (in Mrd. Euro *)

Jahr	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035	2040	2045
Beitragseinnahmen	1,3	1,4	1,7	1,9	2,2	2,4	3,8	5,0	6,1	7,1
Rentenausgaben	0	0	0	0	0	0	0,02	0,07	0,2	0,3

*) In heutigen Werten.

Erkennbar ist der typische Anlaufeffekt, der dadurch gekennzeichnet ist, dass zunächst nur zusätzliche Beiträge anfallen. Diese steigen entsprechend dem wachsenden Versichertenbestand und der Entgeltrate an. Mit etwas Verzögerung wachsen die ersten Rentenzahlungen, die auf Entgeltpunkten aus selbstständiger Tätigkeit beruhen, in den Rentenbestand ein. Bis den zusätzlichen Beiträgen entsprechende Rentenausgaben gegenüberstehen, müssen die Anwartschaften einer kompletten Erwerbsgeneration in den gesamten Rentenbestand hineinwachsen.