KOMMISSION
VERLÄSSLICHER
GENERATIONEN
VERTRAG

BERICHT

der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag

Band I – Empfehlungen

KOMMISSION VERLÄSSLICHER GENERATIONENVERTRAG

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis **3**

Tabellenverzeichnis **4**

Verzeichnis der Sondervoten **4**

Vorwort der Kommissionsvorsitzenden **5**

Kurzfassung **12**

1. Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission **29**

2. Leitgedanken **37**

3. Vorausberechnungen zur gesetzlichen Rentenversicherung **39**

3.1 Demografie 40
3.2 Beschäftigung 47
3.3 Annahmen zu Löhnen, Preisen und den übrigen Sozialversicherungen 54
3.4 Kenngrößen der gesetzlichen Rentenversicherung 55

4. Empfehlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung **62**

4.1 Haltelinien für die Verlässlichkeit der Rente 62
4.1.1 Verbindliche Haltelinien geben über 2025 hinaus Sicherheit 64
4.1.2 Perspektivische Haltelinien geben Orientierung 67
4.1.3 Neue sozialstaatliche Bezugsgrößen im Rentenversicherungsbericht 67
4.1.4 Alterssicherungsbeirat einsetzen 72
4.2 Überlegungen zu einer Differenzierung der Anpassung von Rentenanwartschaften und Renten 74

4.3	Überlegungen zur Regelaltersgrenze	89
4.4	Mindestrücklage zur Sicherung der ganzjährigen Liquidität	92
4.5	Versicherter Personenkreis	96
4.5.1	Altersvorsorgepflicht für Selbstständige	99
4.5.2	Überlegungen zu Beamtinnen und Beamten sowie Abgeordneten	101
4.6	Arbeitsmarkt	103
4.7	Prävention und Rehabilitation	105
5.	**Empfehlungen zur betrieblichen und privaten Altersvorsorge**	**111**
5.1	Förderung für Geringverdienerinnen und Geringverdiener verbessern	113
5.2	Modifizierte Garantien ermöglichen	114
5.3	Steuerliche Bedingungen einheitlicher gestalten	115
5.4	Förderung der privaten Altersvorsorge verbessern	115
5.5	Digitale Plattform und neuen Produktstandard in der geförderten privaten Altersvorsorge schaffen	118
5.6	Einführung einer Pflicht zur zusätzlichen Altersvorsorge prüfen	119
5.7	Informations- und Beratungsangebote verbessern	121
6.	**Individuelle säulenübergreifende Altersvorsorgeinformation**	**123**
7.	**Gender Check**	**124**
Literaturverzeichnis		**125**
Impressum		**126**

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:
Bevölkerungsstruktur nach Alter und Geschlecht 2018 41

Abbildung 2:
Bevölkerungsentwicklung 45

Abbildung 3:
Anteil der Menschen im Alter 65+, 67+ und im (steigenden) Rentenalter an der Gesamtbevölkerung im demografischen Basisszenario 46

Abbildung 4:
Altersquotient 65+/20-64 47

Abbildung 5:
Anzahl der versicherungspflichtigen Beschäftigten und Arbeitslosengeldbezieherinnen und -bezieher (oben) sowie Anzahl der inländischen Rentnerinnen und Rentner (unten) in verschiedenen Beschäftigungsszenarien und demografischen Szenarien 53

Abbildung 6:
Spannbreite der Projektionen des Beitragssatzes 56

Abbildung 7:
Spannbreite der Projektionen des Sicherungsniveaus 58

Abbildung 8:
Entwicklung der Bundesmittel als Anteil des Bruttoinlandsprodukts 59

Abbildung 9:
Kaufkraft eines Entgeltpunktes in Euro 2018 (Inflationsrate 1,8 Prozent) 61

Abbildung 10:
Projizierter Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung in Prozent im Basisszenario und bei verschiedenen hypothetischen Modellen 85

Abbildung 11:
Projizierte zusätzliche reale Bundesmittel für die gesetzliche Rentenversicherung in Milliarden Euro im Basisszenario und bei verschiedenen hypothetischen Modellen. 87

Abbildung 12:
Nachhaltigkeitsrücklage (NHR) in Monatsausgaben zum Monatsende 96

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:
Demografische Annahmen der Projektionen 42

Tabelle 2:
Demografische Szenarien der Projektionen 43

Tabelle 3:
Beschäftigungsannahmen der Projektionen 48

Tabelle 4:
Beschäftigungsszenarien 51

Tabelle 5:
Hypothetische Sockelschutzmode 84

Tabelle 6:
Projizierter Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung in Prozent im Basisszenario und bei verschiedenen hypothetischen Modellen 86

Tabelle 7:
Projizierte zusätzliche reale Bundesmittel für die gesetzliche Rentenversicherung in Milliarden Euro im Basisszenario und bei verschiedenen hypothetischen Modellen. 88

Verzeichnis der Sondervoten

Sondervotum Börsch-Supan zu Abschnitt 4.1.1 65

Sondervoten Buntenbach (DGB) zu Abschnitt 4.1.1 66

Sondervotum Börsch-Supan zu Abschnitt 4.3 92

Sondervotum Börsch-Supan zu Abschnitt 5.6 120

Sondervotum Gunkel (BDA) zu Abschnitt 5.6 121

Vorwort der Kommissionsvorsitzenden

In ihrem Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 haben CDU/CSU und SPD die Einsetzung einer Kommission Verlässlicher Generationenvertrag vereinbart, verbunden mit dem Auftrag, Vorschläge zu machen für die nachhaltige Sicherung und Fortentwicklung sowohl der gesetzlichen Rentenversicherung als auch der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge ab dem Jahr 2025.

Wir bauen in Deutschland auf einen starken Generationenvertrag. Das solidarische Mit- und Füreinander der Generationen hat sich in den verschiedenen Lebensbereichen über Jahrzehnte bewährt, es schließt die Sorge für die Familie ebenso ein wie die Erziehung und Bildung von Kindern und die Ausbildung der jungen Erwachsenen. Es ist auch Kern der Alterssicherung unseres Landes. Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland beruht auf dem Versprechen, dass eine Generation in ihrer Erwerbsphase zwar Rentenanwartschaften erwirbt, aber mit den von ihr aktuell gezahlten Beiträgen die Renten der vormals erwerbstätigen Älteren finanziert, auch wenn es in der konkreten Ausgestaltung immer wieder Reformen und Anpassungen gab.

Vielleicht zeigen sich in diesen Reformen aber gerade auch die Stärken des Systems: Gewiss, es muss von Zeit zu Zeit an die wirtschaftlichen, demografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst werden, gleichwohl bleibt das Prinzip des Generationenvertrags erhalten und die erworbenen Ansprüche stehen unter Eigentumsschutz. Mehr noch, die im Umlageverfahren finanzierte gesetzliche Rentenversicherung zeichnet sich durch ihre Anpassungsfähigkeit auch in besonders ernsten Situationen aus, wie etwa in der Finanzkrise vor rund zehn Jahren. Wir sind davon überzeugt, dass das zugrundeliegende Prinzip der generationenverbindenden Solidarität, das seinen Niederschlag im Umlageverfahren findet, auch zukünftig grundlegend für die Alterssicherung sein sollte.

Zwei weitere Prinzipien sind prägend für das deutsche Rentensystem: Zum einen das Äquivalenzprinzip, das den geleisteten Beiträgen entsprechende Renten ge-

genüberstellt: Je mehr Beiträge, desto höher die Renten; auch Zeiten der Kindererziehung werden dabei berücksichtigt. Das zweite Prinzip ist die jährliche Anpassung der Renten gemäß der Lohnentwicklung. Dies gewährleistet, dass Rentnerinnen und Rentner an der Wohlstandsentwicklung des Landes teilhaben. Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel wird aber auch das zahlenmäßige Verhältnis von Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern zu den Rentnerinnen und Rentnern berücksichtigt. Sinkt beispielsweise die Anzahl der Beitragszahlenden bei steigender Zahl von Rentenbeziehenden, wie durch die demografische Entwicklung in den nächsten Jahren erwartbar ist, wirkt sich der Nachhaltigkeitsfaktor dämpfend auf die Rentenanpassungen aus. Zwar steigen die Renten dann auch weiterhin, aber das Verhältnis der sogenannten Standardrente zum Durchschnittsverdienst der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – das Sicherungsniveau vor Steuern – sinkt.

Die Kommission sollte auch untersuchen, wie die derzeitigen Haltelinien über 2025 hinaus fortgesetzt werden können. In der gesetzlichen Rentenversicherung gelten für den Beitragssatz und das Sicherungsniveau vor Steuern feste Haltelinien bis 2025 von maximal 20 Prozent bzw. mindestens 48 Prozent. Nach 2025 kehren wir zurück zum geltenden Recht, das noch bis 2030 etwas weicher formulierte Haltelinien vorsieht. Demnach hat der Gesetzgeber geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn in einer 15-jährigen Vorausberechnung der Beitragssatz voraussichtlich 22 Prozent überschreitet bzw. das Sicherungsniveau 43 Prozent unterschreitet.

Die Frage, wie wir die Alterssicherung auch nach Auslaufen der festen Haltelinien im Jahr 2025 langfristig verlässlich gestalten können, stellt sich insbesondere im Hinblick auf die demografische Entwicklung: Die starken Jahrgänge der in den 1960er Jahren geborenen „Baby-Boomer“ werden in den nächsten 10 bis 15 Jahren in den Ruhestand gehen. Die nachfolgenden Generationen sind aufgrund der seit Jahrzehnten geringeren Geburtenraten weniger stark besetzt. In der Folge stehen den Menschen im Rentenalter immer weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter gegenüber. Zusätzlich leben wir immer länger, sodass dieses Verhältnis von jung zu alt wahrscheinlich langfristig bestehen bleibt. Dieser demografische Wandel betrifft viele Lebens- und Politikbereiche – vom Wohnen, der medizinischen

Versorgung und Pflege bis zur Arbeit oder Wirtschaft. Ganz besonders wirkt er sich im Alterssicherungssystem aus, da die steigende Anzahl der Rentnerinnen und Rentner durch eine sinkende Anzahl von Personen im erwerbsfähigen Alter finanziert werden muss.

Wir haben uns in der Kommission daher intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, welche Auswirkungen die demografische Entwicklung auf die gesetzliche Rentenversicherung haben wird. Hierfür wurden Modellrechnungen erstellt, die die Entwicklung des Leistungsniveaus und der Finanzierung vorausberechnen (Kapitel 3). Wir haben uns die Frage gestellt, ob das bestehende System in der Lage ist, auch den künftigen Generationen eine verlässliche Alterssicherung zu garantieren, welche Rahmenbedingungen anstrebt bzw. erreicht werden sollten und welche rentenrechtlichen Anpassungen notwendig sind, um dies zu gewährleisten. Wichtig ist uns, dass auch langfristig eine ausgewogene Finanzierung der Alterssicherung erreicht wird, damit die Folgen der demografischen Entwicklung die Menschen der kommenden Generationen und die Wirtschaft unseres Landes nicht überfordern. Gleichzeitig sollen heutige und künftige Rentnerinnen und Rentner auch weiterhin auf eine angemessene Alterssicherung vertrauen können, die sich an der Wohlstandsentwicklung des Landes orientiert.

Unsere Kommission trägt den Namen „Verlässlicher Generationenvertrag“. Aber wie können wir vor dem Hintergrund der genannten Entwicklungen sowie heute noch unbekannter ökonomischer Rahmenbedingungen und unvorhersehbarer Krisen, wie wir sie z. B. gerade durch die Corona-Pandemie erleben, überhaupt Verlässlichkeit schaffen? Was bedeutet Verlässlichkeit in einem sich stets verändernden Umfeld? Die aktuelle Situation zeigt uns, wie schwierig Entwicklungen vorherzusehen sind, vor allem wenn der Zeitraum nicht nur die nächsten Jahre, sondern mehrere Dekaden umfasst. Sie haben jedoch große Auswirkungen auf die verlässliche Finanzierbarkeit einer angemessenen Altersrente.

Mit unserem Bericht legen wir daher zum einen Leitgedanken vor für eine zukunftsfeste und gerechte Ausgestaltung der Alterssicherungssysteme in Deutschland

über das Jahr 2025 hinweg. Die Leitgedanken waren Richtschnur für die Empfehlungen der Kommission und können auch Richtschnur für künftige Alterssicherungspolitik sein. Der Bericht zeigt der Bundesregierung zum anderen Handlungsoptionen auf, soweit bestimmte Entwicklungen eintreten, und setzt dabei Grenzen, um einseitige Belastungen zu verhindern. Eine Lösung für die Garantie von Verlässlichkeit sehen wir in einem verbindlichen Regelwerk und klar definierten Prozessen: Langfristig wollen wir Größenordnungen eingrenzen. Entscheidungen sollten für überschaubare Zeiträume getroffen und dabei die jeweils aktuellen Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung dieses Regelwerks zugrunde gelegt werden. Hierfür haben wir Vorschläge und Ideen entwickelt (Abschnitt 4.1). Wir sehen jedoch auch die Herausforderung, neben der Stabilisierung des Rentenniveaus und des Beitragssatzes das Renteneintrittsalter zur Entlastung der jüngeren Generation sorgsam nach Chancen und Risiken abzuwägen.

Dreh- und Angelpunkt ist der Arbeitsmarkt. Er ist bei der Alterssicherung im umlagefinanzierten System eng verbunden sowohl mit den individuellen Alterseinkommen als auch mit der Finanzierung des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung insgesamt. Ihm kommt eine Schlüsselrolle für einen verlässlichen Generationenvertrag zu (Abschnitt 4.6). Daher hat sich die Kommission nicht nur mit dem Arbeitsmarkt und den dortigen Potenzialen befasst, sondern auch ein besonderes Augenmerk auf Optimierungsmöglichkeiten bei Prävention und Rehabilitation gelegt (Abschnitt 4.7). Dies schien uns geboten, da sie einen wichtigen Beitrag leisten, die gesetzliche Rentenversicherung zu entlasten – vor allem aber auch, Teilhabe und Lebensqualität bis ins hohe Alter zu erhalten (Abschnitt 4.7).

Zum Auftrag der Kommission gehörte neben der Entwicklung von Haltelinien in der gesetzlichen Rentenversicherung auch die Sicherung ihrer ganzjährigen Liquidität. Hierfür schlagen wir eine Erhöhung der Mindestrücklage und veränderte Auszahlungsregelungen der Bundesmittel vor (Abschnitt 4.4).

Zu unserem Auftrag gehört indes nicht nur die Betrachtung der ersten Säule, der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern es sollten auch die zweite und dritte

Säule – die betriebliche und private Altersvorsorge – in den Blick genommen werden. Denn ergänzend zur ersten Säule wird für die meisten Menschen in Deutschland zur Lebensstandardsicherung auch die zusätzliche Altersvorsorge erforderlich sein. Wir haben diverse Vorschläge ausgearbeitet, die auf den bestehenden Systemen aufsetzen. Die Empfehlungen können und sollen dazu beitragen, dass zukünftig möglichst viele Menschen auch diesen Weg der Altersvorsorge nutzen (Kapitel 5).

Wir haben mit Neugier und Offenheit einen Blick in die Nachbarländer geworfen. Während das österreichische Rentensystem oftmals als Modell für die erste Säule (gesetzliche Rentenversicherung) vorgeschlagen wird, gelten Schweden und das Vereinigte Königreich als beispielhaft in der zusätzlichen Vorsorge. Doch die Befassung mit anderen Alterssicherungssystemen hat uns gezeigt, dass sie immer auch Schwächen haben, die sie entzaubern. So ist die Inflationsanpassung der Renten in Österreich der Lohnanpassung in Deutschland langfristig unterlegen (zur Inflationsanpassung vgl. Abschnitt 4.2). Auch die staatlichen Produkte in Schweden und dem Vereinigten Königreich zeigen Schwächen – so bietet der Staatsfonds in Schweden zum Beispiel keine garantierte Rente; Rentensenkungen müssen hingenommen werden.

Von Anfang an wurden der Kommission auch von organisierten Interessengruppen und interessierten Bürgerinnen und Bürgern zahlreiche Vorschläge für neue Gesamtkonzeptionen wie auch Lösungsvorschläge für einzelne Fragen unterbreitet – wie z. B. Reformoptionen in der Hinterbliebenenversorgung oder die Einführung einer Ehrenamtsrente, um nur zwei von vielen zu benennen. Wir haben sie mit Interesse gelesen und uns dennoch im Wesentlichen auf unseren Einsetzungsauftrag beschränkt. So haben wir im Übrigen auch den parallel verlaufenden Prozess um die Einführung einer Grundrente wahr-, doch diese Frage nicht in unseren Arbeitsprozess aufgenommen.

Wir Vorsitzenden erlauben uns jedoch auf ein Thema hinzuweisen, das immer wieder von außen und auch durch Kommissionsmitglieder selbst als ein wichtiges Anliegen benannt wurde: Die Verbesserungen der Erwerbsminderungsrenten der letzten Jahre auch auf den Bestand auszuweiten.

Im Laufe unserer Kommissionsarbeit und angesichts der Fülle an Einzelthemen im sehr komplexen System der Alterssicherung hat es sich aber als sinnvoll erwiesen, dass sich die Arbeit der Kommission eng an ihrem eigentlichen Auftrag orientiert. Aus einigen Themen, mit denen sich die Kommission im Laufe ihrer Arbeit befasst hat, sind stattdessen Gutachten und Namensartikel entstanden, denen wir im Band II Raum bieten und für die wir uns bei den Autorinnen und Autoren nochmals herzlich bedanken möchten.

Die Zusammensetzung der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag hat sich von früheren Rentenkommissionen deutlich unterschieden und war eine Herausforderung für die gemeinsame Arbeit. Der Vorteil dieser Struktur war, dass die unterschiedlichen Ansichten der Kommissionsmitglieder die Ansichten unserer Gesellschaft sehr gut widergespiegelt haben. Für die Konsensfindung war es dagegen häufig ein steiniger Weg, der von allen Seiten große Anstrengungen und Kompromisse erfordert hat. Wir sind daher sehr froh, dass wir dennoch gemeinsam am Ziel angekommen sind. Oftmals wurden die Vorsitzenden damit konfrontiert, dass nur „ein großer Wurf“ ein akzeptables Ergebnis sein könne. Allerdings stellte sich jede/r darunter etwas anderes vor. Und nicht nur das: Ein System, wie es sich seit Jahrzehnten bewährt hat, und das seine Anpassungsfähigkeit vielfach unter Beweis gestellt hat, sollte und muss vielleicht angepasst und verändert jedoch bei weitem nicht vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Wir sind davon überzeugt, dass unser Alterssicherungssystem mit den von uns empfohlen Maßnahmen und der neuen Prozessorientierung, die wir vorschlagen, auch zukünftig verlässlich und generationengerecht sein wird.

Bedanken möchten wir uns daher bei allen Kommissionsmitgliedern für ihren engagierten Einsatz und die manchmal kontroversen und hitzigen, aber stets offenen Diskussionen.

Unser besonderer Dank gilt allen Mitgliedern der Arbeitsgemeinschaft Daten (AG Daten), die in einem intensiven Arbeitsprozess für die Grundlagen gesorgt haben. Für die immensen Rechenleistungen, die die Kommission auch während ihres gesamten Arbeitsprozesses immer wieder ausgelöst hat, gilt unser Dank dem Munich Center for the Economics of Aging (MEA), hier insbesondere Herrn Rausch und dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), hier insbesondere Herrn Geyer. Herr Prof. Börsch-Supan hat flankierend zu unserer Arbeit Diskussionspapiere des MEA herausgegeben, auf die wir hinweisen.

Schließlich gilt unser Dank allen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Geschäftsstelle. Sie waren großartig.

Gabriele Lösekrug-Möller und Karl Schiewerling

Kurzfassung

1. Auftrag und Arbeit der Kommission

Am 15. Mai 2018 hat das Bundeskabinett auf Vorschlag des Bundesministers für Arbeit und Soziales, Hubertus Heil, die Einsetzung der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag beschlossen. Ihr Auftrag wird im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und SPD beschrieben:

„Für die Sicherung des Niveaus bei 48 Prozent werden wir in 2018 die Rentenformel ändern und parallel dazu eine Rentenkommission 'Verlässlicher Generationenvertrag' einrichten, die sich mit den Herausforderungen der nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung und der beiden weiteren Rentensäulen ab dem Jahr 2025 befassen wird. Sie soll eine Empfehlung für einen verlässlichen Generationenvertrag vorlegen. Dabei streben wir eine doppelte Haltelinie an, die Beiträge und Niveau langfristig absichert. Die Rentenkommission soll ihren Bericht bis März 2020 vorlegen. Ihr sollen Vertreter der Sozialpartner, der Politik und der Wissenschaft angehören. Die Rentenkommission soll die Stellschrauben der Rentenversicherung in ein langfristiges Gleichgewicht bringen sowie einen Vorschlag unterbreiten, welche Mindestrücklage erforderlich ist, um die ganzjährige Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung zu sichern."

Nach ihrer konstituierenden Sitzung im Juni 2018 hat die Kommission in internen Sitzungen rentenpolitische Fragestellungen erörtert, Positionen ausgetauscht und schließlich gemeinsame Empfehlungen erarbeitet. Darüber hinaus hat sie Fachgespräche mit Verbänden sowie Vertreterinnen und Vertretern von Einrichtungen der Alterssicherung geführt und sich im Rahmen eines Generationendialogs mit Jugend- und Seniorenorganisationen ausgetauscht.

Um ihren Auftrag zu erfüllen, legt die Kommission den nachfolgenden Bericht vor. Er legt die Leitgedanken der Kommission dar und gibt Empfehlungen für einen weiterhin verlässlichen Generationenvertrag in Deutschland.

2. Leitgedanken

Die für ihre Arbeit und ihre Empfehlungen grundlegenden Überlegungen hat die Kommission in folgenden Leitgedanken festgehalten:

1. Die Kommission hält fest: Die gesetzliche Rentenversicherung ist der Kern der Alterssicherung in Deutschland. Hierauf setzen die betriebliche Altersvorsorge und die staatlich geförderte private Vorsorge auf. Die Leistungsfähigkeit der Alterssicherung beurteilt sich dabei in einem Blick auf das Gesamtsicherungsniveau.

2. Zum Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung gehört, dass die Leistungen als angemessen akzeptiert werden. Nach einem langen Arbeitsleben sollte die gesetzliche Rente auskömmlich sein.

3. Das Umlageverfahren gestaltet die gesetzliche Rentenversicherung durch seine Anpassungsfähigkeit zukunftsfest. Diese hat die gesetzliche Rentenversicherung immer wieder unter Beweis gestellt.

4. Lohn- und Beitragsbezug mit Einkommensersatzfunktion sind zentrale Elemente der gesetzlichen Rentenversicherung und machen das Äquivalenzprinzip aus. Die gesetzliche Rentenversicherung verbindet dieses Prinzip untrennbar mit Elementen des Solidarausgleiches. Die für einen nachhaltigen Generationenvertrag wichtigen Leistungen der Kindererziehung und Pflege werden in Form von Rentenleistungen gewürdigt.

5. Die demografische Entwicklung wird zu einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung in der gesetzlichen Rentenversicherung führen. Für die nächsten Jahrzehnte muss deshalb das Finanzierungsgefüge neu justiert werden. Ein dauerhaft verlässlicher Generationenvertrag verlangt also die ausgewogene finanzielle Beteiligung aller (Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, Rentnerinnen und Rentner).

6. Haltelinien können dazu beitragen, Beitragszahlerinnen und Beitragszahler ebenso wie Rentnerinnen und Rentner vor Überforderung zu schützen.

7. Wenn mehr Menschen länger Renten beziehen, müssen auch Rentnerinnen und Rentner einen Beitrag leisten. Dieser Beitrag kann umso niedriger ausfallen, je höher die Erwerbsbeteiligung und die tatsächliche Lebensarbeitszeit sind. Dabei gilt es dafür Sorge zu tragen, dass auch in Zukunft Rentnerinnen und Rentner am gesellschaftlichen Wohlstand angemessen teilhaben können und zugleich die demografische Entwicklung berücksichtigt wird.

8. Der Rentenversicherungsbeitrag und der Zuschuss aus Bundesmitteln müssen immer im Gesamtzusammenhang mit den anderen Sozialversicherungen betrachtet und die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt werden.

9. Prävention und Rehabilitation leisten einen wichtigen Beitrag für Erhalt und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit. Deshalb sind sie zu stärken.

10. Die Anreize und Rahmenbedingungen für längeres Arbeiten sind zu verbessern. Dabei kommt es auch auf die Sozialpartner und die betriebliche Praxis an.

11. Vor dem Hintergrund, dass die wirtschaftliche und demografische Entwicklung anders verlaufen kann als erwartet, werden Anpassungen auch künftig erforderlich sein. Dies gilt auch im Hinblick auf die Lebenserwartung und die Altersgrenze.

3. Vorausberechnungen zur Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung

Eine wichtige Grundlage für die Arbeit der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ waren Modellrechnungen zur Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. Um Projektionen ihres Leistungsniveaus und ihrer Finanzierung zu erstellen, hat die Kommission eine Arbeitsgruppe „Daten“ eingerichtet und sich

zweier Projektionsmodelle deutscher Forschungseinrichtungen bedient, vorwiegend des PENSIM Modells des Munich Center for the Economics of Ageing (MEA), ergänzend des PENPRO Modells des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). Modellrechnungen zur Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung sind grundsätzlich von Unsicherheit geprägt, die mit der Länge des Projektionszeitraums steigen. Im Blickpunkt der Rentenkommission steht der Zeitraum 2025 bis 2060.

Trotz der großen Spannbreite der Projektionen aufgrund verschiedener Szenarien sind die Ergebnisse in ihrem Verlauf sehr ähnlich: Unter geltendem Recht steigt der Beitragssatz und sinkt das Sicherungsniveau. In den zehn Jahren nach 2025 vollzieht sich diese Entwicklung vergleichsweise schnell. In den meisten Szenarien steigt der Beitragssatz und sinkt das Sicherungsniveau auch langfristig weiter, allerdings langsamer als in der Phase zwischen 2025 und 2035. Gleichzeitig mit dem Beitragssatz steigen auch die Bundesmittel für die gesetzliche Rentenversicherung.

4. Empfehlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung

Die Ergebnisse aus den Vorausberechnungen zeigen zusammenfassend einen erheblichen Finanzierungsbedarf für die gesetzliche Rentenversicherung ab 2025 aufgrund des demografischen Wandels. Die Kommission hat die verschiedenen Parameter, die die Rentenfinanzen beeinflussen und in Wechselwirkung zueinander stehen (Beitragssatz, Sicherungsniveau, Renteneintrittsalter sowie versicherter Personenkreis und Bundesmittel) unter dem Eindruck der Leitgedanken, von Generationengerechtigkeit und des Berichtsauftrags, doppelte Haltelinien zu entwickeln, diskutiert und Empfehlungen formuliert.

Haltelinien für die Verlässlichkeit der Rente

Verlässlichkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung erfordert, dass sowohl Beitragszahlerinnen und Beitragszahler als auch Rentnerinnen und Rentner darauf

vertrauen können, vor finanzieller Überforderung geschützt zu werden. Um dieses Vertrauen auch in Zukunft zu bewahren, empfiehlt die Kommission einen neuen Dreiklang beim Sicherungsversprechen der Rente und der Höhe der Beiträge.

Dieser Dreiklang besteht aus

1. gesetzlich verbindlichen Haltelinien für das Sicherungsniveau vor Steuern und den Beitragssatz für einen Zeitraum von jeweils 7 Jahren
2. gesetzlich perspektivischen Haltelinien für einen Zeitraum von jeweils 15 Jahren und
3. neuen sozialstaatlichen Bezugsgrößen im Rentenversicherungsbericht.

Verbindliche Haltelinien geben über 2025 hinaus Sicherheit

Die Kommission empfiehlt, den Mechanismus von gesetzlich verbindlichen Haltelinien für Sicherungsniveau vor Steuern und Beitragssatz über 2025 hinaus fortzuführen. Mit diesen Haltelinien werden sowohl für Rentnerinnen und Rentner als auch für Beitragszahlerinnen und Beitragszahler Verlässlichkeit und damit Vertrauen in das System der gesetzlichen Rentenversicherung geschaffen. Die Haltelinien sollen jeweils 7 Jahre gelten. Die Festschreibung der jeweiligen Haltelinien sollte jeweils spätestens ein Jahr vor Inkrafttreten der neuen Haltelinien vorgenommen werden. Die erste Festsetzung durch den Gesetzgeber soll für den Zeitraum von 2026 bis 2032 erfolgen, die zweite Festsetzung für die Jahre von 2033 bis 2039 usw.

Ein Mitglied der Kommission, *Axel Börsch-Supan*, hat zum Aspekt einer fehlenden quantifizierten Empfehlung für verbindliche Haltelinien ein Sondervotum abgegeben (siehe Abschnitt 4.1.1 des Berichts).

Die verbindliche Haltelinie für das Sicherungsniveau vor Steuern (als untere Haltelinie) soll sich in einem Korridor zwischen 44 und 49 Prozent des Nettorentenniveaus vor Steuern bewegen. Dieser Niveaukorridor bezieht sich auf einen Standardrentner mit 45 Entgeltpunkten. Die verbindliche Haltelinie für den Beitragssatz

(als obere Haltelinie) soll sich im Korridor zwischen 20 und 24 Prozent bewegen. Damit wird den Rentnerinnen und Rentnern das Versprechen der weiteren Teilhabe an der Wohlstandsentwicklung gegeben und zugleich die Belastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler begrenzt.

Ein Mitglied der Kommission, *Annelie Buntenbach* (DGB), hat zum Korridor der Haltelinie für das Sicherungsniveau vor Steuern ein Sondervotum abgegeben (siehe Abschnitt 4.1.1 des Berichts).

Perspektivische Haltelinien geben Orientierung

Eine verlässliche Rentenpolitik braucht aber auch langfristige Orientierung und Sicherheitsversprechen. Deshalb sollen die bewährten perspektivischen Haltelinien beibehalten werden. Die im geltenden Recht verankerten perspektivischen Bezugsgrößen – der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung und das Sicherungsniveau vor Steuern – sind nach Auffassung der Kommission auch für die Zukunft geeignet, um eine drohende Überforderung zu erkennen. Perspektivische Haltelinien sollten gleichzeitig mit der Festlegung der neuen verbindlichen Haltelinien für den Zeitraum der jeweils nächsten 15 Jahre festgelegt werden. Erstmals wären sie damit spätestens ein Jahr vor Auslaufen der bis 2025 geltenden Haltelinien für den Zeitraum der dann folgenden 15 Jahre und damit bis 2040 festzulegen. Für die Festlegung der perspektivischen Haltelinien empfiehlt die Kommission dieselben Korridore wie für die verbindlichen Haltelinien.

Neue sozialstaatliche Bezugsgrößen im Rentenversicherungsbericht einführen

Beide bisher für die Haltelinien geltenden Bezugsgrößen (Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern) weisen Schwächen auf, gerade wenn es um den Überforderungsschutz im gesamten sozialstaatlichen Kontext geht. Der Blick auf den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung zeigt nur einen Teil der Gesamtbelastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler. Denn diese hängt

nicht nur vom Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch von der übrigen Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge ab. Auch das Sicherungsniveau vor Steuern weist in seiner Aussagekraft Schwächen aus: Denn beim Sicherungsniveau vor Steuern handelt es sich um einen bloßen Verhältniswert der verfügbaren Standardrente zum verfügbaren durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelt (jeweils vor Steuern). Über die Höhe der Renten bzw. des Rentenzahlbetrags gibt das Sicherungsniveau keine Auskunft.

Zusammengefasst schlägt die Kommission daher zwei weitere Bezugsgrößen vor, über deren voraussichtliche mittel- und längerfristige Entwicklung die Bundesregierung im Rahmen ihres jährlichen Rentenversicherungsberichts informieren sollte: Eine Bezugsgröße zum Schutz der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler vor Überforderung, die am Gesamtsozialversicherungsbeitrag und zusätzlichen gesetzlich vorgeschriebenen Vorsorgeaufwendungen anknüpft. Außerdem eine Bezugsgröße zum Schutz der Rentnerinnen und Rentner, die sich an einem Abstand der verfügbaren Standardrente zum durchschnittlichen Bedarf der Grundsicherung im Alter bemisst.

Alterssicherungsbeirat einsetzen

Verlässliche, generationenübergreifende Alterssicherungspolitik erfordert eine unabhängige und pluralistische Instanz, die mit Informationen, Stellungnahmen und Empfehlungen Bundesregierung und Gesetzgeber bei ihren politischen Entscheidungen unterstützt. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund der großen Bedeutung der Alterssicherung für die soziale Lage der Älteren und die finanzielle Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen.

Die Kommission schlägt vor, den nur für die gesetzliche Rentenversicherung zuständigen Sozialbeirat zu einem Alterssicherungsbeirat weiter zu entwickeln. Der Alterssicherungsbeirat sollte alle drei Säulen der Altersvorsorge in den Blick nehmen, also neben der gesetzlichen Rentenversicherung auch die betriebliche und private Altersvorsorge. Er sollte zudem in seinen Gutachten und Stellungnahmen die wirtschaftliche Lage älterer Menschen sowie die voraussichtliche Entwicklung

der Demografie und der gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Alterssicherung berücksichtigen.

Der Alterssicherungsbeirat soll Empfehlungen für die Festlegung der verbindlichen und perspektivischen Haltelinien geben und Anfang des Jahres 2026 erstmals eine Empfehlung darüber abgeben, ob und in welcher Weise eine weitere Anhebung der Altersgrenze erfolgen sollte, dabei sollen auch sozial-differenzielle Auswirkungen berücksichtigt werden.

Überlegungen zu einer Differenzierung der Anpassung von Rentenanwartschaften und Renten

Die Kommission hat im Zusammenhang mit ihrem Auftrag, eine Empfehlung für einen verlässlichen Generationenvertrag vorzulegen und dabei eine doppelte Haltelinie zu entwickeln, „die Beiträge und Niveau langfristig absichert“, verschiedene Reformansätze geprüft, mit denen die Auswirkungen der Festlegung solcher Haltelinien auf den Bundeshaushalt gedämpft oder vermieden werden könnten. Dazu wurde intensiv geprüft, künftig zwischen der regelmäßigen Anpassung der Anwartschaften und der laufenden Renten zu unterscheiden und jeweils gesonderte Regelungen vorzusehen. Einzelheiten hierzu sind in Abschnitt 4.2 des Berichts dargelegt.

Unter Abwägung aller Auswirkungen, die mit den erörterten Reformvarianten verbunden wären, hat sich die Kommission letztlich dazu entschlossen, keine Reform der geltenden Regelungen zur Anpassung von Rentenanwartschaften und Renten vorzuschlagen.

Überlegungen zur Regelaltersgrenze

Bis 2031 wird sich die Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung auf 67 Jahre erhöhen. Damit wird der durchschnittlich steigenden Lebenserwartung Rechnung getragen und der Beitragssatzanstieg der gesetzlichen Rentenversicherung gedämpft.

Die Kommission kommt nach sorgfältiger Abwägung aller Fakten und Argumente zu dem Schluss, dass zum jetzigen Zeitpunkt nicht über eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze über 67 Jahre hinaus (d. h. für die Zeit nach 2030) entschieden werden soll. 2026 sollte – wie bereits erwähnt – der Alterssicherungsbeirat den gesetzgebenden Körperschaften seine Einschätzung abgeben, ob und in welcher Weise die Anhebung der Altersgrenzen erforderlich und vertretbar ist. Zur Prüfung gehört die wirtschaftliche und soziale Situation älterer Erwerbstätiger einschließlich ihrer sozialrechtlichen Absicherung.

Ein Mitglied der Kommission, *Axel Börsch-Supan*, hat zur Empfehlung, nicht bereits jetzt über eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze über 67 Jahre hinaus zu entscheiden, ein Sondervotum abgegeben (siehe Abschnitt 4.3 des Berichts).

Mindestrücklage zur ganzjährigen Sicherung der Liquidität

Es ist von besonderer Bedeutung für das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung, dass sie Renten aus eigener Kraft verlässlich auszahlen kann, ohne auf kurzfristige Liquiditätshilfen des Bundes (Bundesgarantie) angewiesen zu sein. Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien sieht vor, dass die Kommission auch einen Vorschlag unterbreitet, welche Mindestrücklage erforderlich ist, um die unterjährige Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung zu sichern.

Die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung unterliegt deutlichen Schwankungen, weil sich Einnahmen und Ausgaben im Jahresverlauf nicht gleichmäßig entwickeln. So führen z. B. in manchen Monaten saisonbedingte Entwicklungen des Arbeitsmarkts zu einer geringeren Beschäftigung und damit zu geringeren Beitragseinnahmen.

Die Kommission schlägt eine Kombination aus zwei Maßnahmen vor, um die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung zu stärken und die Liquiditätsschwankungen zu mindern. Hierdurch sollten keine hohen Beitragssatzsprünge ausgelöst werden. Zum Ersten soll die Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben erhöht werden, um Liquiditätsschwankungen nach unten besser auffangen zu können. Zum

Zweiten sollen die unterjährigen Zahlungen des Bundes vorgezogen werden, um die saisonal bedingten Schwankungen der Beitragseinnahmen zu glätten.

Versicherter Personenkreis

Ehemals Selbstständige sind im Alter überproportional bedürftig: Die Grundsicherungsquote ist bei den ehemaligen Selbstständigen mit knapp 4 Prozent im Jahr 2015 nahezu doppelt so hoch wie bei Personen, die zuvor abhängig beschäftigt gewesen sind. Selbstständige machen 17 Prozent der Bezieherinnen und Beziehern von Grundsicherung im Alter aus, aber nur 10 Prozent aller Personen in dieser Altersgruppe, die keine Grundsicherung beziehen (2015).

Die Kommission unterstützt daher nachdrücklich das Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag zur Einführung einer gründerfreundlich ausgestalteten Altersvorsorgepflicht für alle Selbstständigen, die nicht bereits anderweitig obligatorisch abgesichert sind.

Die Digitalisierung der Arbeitswelt hat sich in den vergangenen Jahren weiterentwickelt und schreitet voran. Ein vergleichsweise neues Phänomen ist die plattformvermittelte bezahlte Arbeit (teilweise auch Crowdworking genannt). Die Kommission empfiehlt vor diesem Hintergrund, die Besonderheiten, die mit der Plattformarbeit einhergehen, in den Blick zu nehmen und ihnen ggf. durch spezifische Regelungen Rechnung zu tragen.

Die Kommission verkennt nicht, dass es Argumente gibt, die dafürsprechen könnten, Beamtinnen und Beamte in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Für den Aspekt der nachhaltigen Finanzierung der Rentenversicherung gilt dies jedoch voraussichtlich eher nicht. Die Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung könnte kurz- und mittelfristig zwar die gesetzliche Rentenversicherung finanziell entlasten. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass den zunächst entstehenden finanziellen Entlastungen der Rentenversicherung langfristig hohe zusätzliche Rentenleistungen gegenüberstehen würden, die die Finanzierung der ge-

setzlichen Rentenversicherung voraussichtlich eher erschweren würden. Zusätzlich zur Zahlung der bestehenden Beamtenpensionen müssten die öffentlichen Arbeitgeber sowohl die Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung zahlen als auch hohe Beiträge für die betriebliche Altersversorgung aufwenden. Aus verfassungsrechtlich hergeleiteten Gründen (Alimentationsprinzip) müsste neben der ersten auch die zweite Säule der Alterssicherung abgedeckt werden, um ein ähnliches Versorgungsniveau zu erreichen.

Die Kommission empfiehlt, alle Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung systemgerecht und wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung zu übertragen.

Die vorgetragenen Argumente gelten in entsprechender Weise für die Einbeziehung von Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung.

Arbeitsmarkt

Sowohl die individuellen Alterseinkommen als auch die Finanzierung des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung sind eng mit dem Arbeitsmarkt verbunden: Für die Einzelnen ist eine möglichst durchgängige Erwerbsbiografie bis zur Regelaltersgrenze und in guter Arbeit mit guten Löhnen eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine auskömmliche Altersversorgung. Gleichzeitig sorgt ein robuster Arbeitsmarkt mit hoher sozialversicherungspflichtiger Erwerbsbeteiligung für eine stabile Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung.

In den kommenden Jahren wird sich in Deutschland das Verhältnis zwischen Jung und Alt deutlich hin zu den Älteren verschieben. Umso wichtiger ist eine weiter steigende Erwerbstätigkeit. Denn in welchem Maß die Beschäftigten, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie die Gesellschaft durch diese Alterung der Gesellschaft und entsprechend steigende Ausgaben für die Alterssicherung finanziell belastet werden, hängt nicht zuletzt davon ab, auf wieviel Schultern diese finanzielle Belastung verteilt wird und wie sich der allgemeine Wohlstand entwickelt.

Die Kommission empfiehlt daher, alle sinnvollen Maßnahmen zu ergreifen, damit Beschäftigte länger in Arbeit bleiben können. Dazu gehört, Prävention und Rehabilitation zu verbessern, damit Menschen länger gesund in Beschäftigung bleiben können bzw. dabei unterstützt werden, wieder in Beschäftigung zurückzukehren. Ebenso wichtig ist es, durch Weiterbildung zu gewährleisten, dass Ältere über eine ausreichende Qualifikation verfügen, um den sich wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes bis zum Rentenalter gerecht werden zu können.

Die Kommission empfiehlt darüber hinaus, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Übergänge zwischen Arbeitsleben und Ruhestand so zu gestalten, dass ein möglichst langer Verbleib im Betrieb bzw. in sozial abgesicherter Beschäftigung ermöglicht und unterstützt wird.

Prävention und Rehabilitation

Leistungen der Prävention und Rehabilitation sind für die individuelle Gesundheit und Teilhabechancen, aber auch als Teil eines solidarischen Einstehens füreinander von großer Bedeutung. Prävention setzt bereits im Vorfeld einer Erkrankung an, die körperliche und seelische Gesundheit zu erhalten bzw. zu verbessern, das Risiko von Erkrankungen und gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu verringern oder ihren Eintritt zu verzögern. Sind Krankheiten bereits eingetreten, kann Rehabilitation dazu beitragen, den Gesundheitszustand zu verbessern und den Verbleib im bzw. die Wiedereingliederung in das Arbeitsleben zu ermöglichen. Sie ist in diesen Fällen medizinisch notwendig und volkswirtschaftlich sinnvoll. Erfolgreiche Prävention und Rehabilitation tragen dazu bei, durchgängigere und längere, bis an das gesetzliche Rentenalter heranreichende Erwerbsverläufe zu ermöglichen – womit potenziell sowohl individuelle Renten als auch die Einnahmen der Rentenversicherung auf eine bessere Grundlage gestellt werden.

Der Grundsatz „Rehabilitation vor Rente“ hat sich seit Einführung der Sozialversicherung in Deutschland bewährt und sollte als Leitprinzip insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels weiter gestärkt werden. Wie auch die

Rehabilitation leistet die Prävention einen wichtigen Beitrag zum Erhalt von Teilhabe und Lebensqualität bis ins hohe Alter. Die Kommission spricht sich entschieden dafür aus, neben der Rehabilitation auch die Prävention weiter zu stärken.

Die Kommission empfiehlt insbesondere:

- ein ausreichendes, flächendeckendes, wohnortnahes Leistungsangebot sowohl im Bereich der medizinischen als auch der beruflichen Rehabilitation und dessen sektorenübergreifende Verzahnung mit nachgehenden Leistungen sicherzustellen;

- die Höhe von Entgeltersatzleistungen einander anzugleichen, insbesondere die Höhe von Übergangsgeld und Krankengeld, um Fehlanreize zu vermeiden, Rehabilitationsleistungen erst sehr spät in Anspruch zu nehmen.

5. Empfehlungen zur betrieblichen und privaten Altersvorsorge

Ergänzend zur Absicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung wird für die meisten Menschen in Deutschland auch in Zukunft zusätzliche Altersvorsorge erforderlich sein, um den bisherigen Lebensstandard im Ruhestand weiter halten zu können. Dabei haben die vor knapp 20 Jahren eingeleiteten Maßnahmen zum Ausbau der privaten und betrieblichen Altersvorsorge durchaus positiv auf ihre Verbreitung gewirkt.

Dennoch ist der aktuelle Zustand bei der zusätzlichen Altersvorsorge in vielfacher Hinsicht nicht zufriedenstellend: Die Verbreitung der Riester-Rente und der betrieblichen Altersversorgung stagniert in den letzten Jahren, nur wenige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber lassen sich neu für die betriebliche Altersvorsorge gewinnen, und die Entgeltumwandlung für betriebliche Altersversorgung ist inzwischen rückläufig.

Die Kommission sieht daher Handlungsbedarf bei der zusätzlichen Altersvorsorge und befürwortet dabei konkrete Maßnahmen, die auf den bisherigen Strukturen der privaten und betrieblichen Altersvorsorge aufsetzen.

Die Kommission ist sich einig, dass angesichts der Notwendigkeit eines aufeinander abgestimmten Alterssicherungssystems Veränderungen im Bereich der zusätzlichen Altersvorsorge nicht losgelöst von den Leistungen und Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung zu denken und umzusetzen sind. Insbesondere dürfen die für die Förderung erforderlichen Bundesmittel nicht gegen einen Finanzierungsbedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung ausgespielt werden. Gleichzeitig hat die Bundesregierung bei der Prüfung der einzelnen Maßnahmen mögliche fiskalische Auswirkungen mit zu berücksichtigen.

Als konkret umzusetzende Maßnahmen empfiehlt die Kommission der Bundesregierung:

- eine Erhöhung und Dynamisierung der Förderung von arbeitgeberfinanzierter betrieblicher Altersvorsorge für Geringverdienerinnen und Geringverdiener;

- die Eröffnung der Möglichkeit im Rahmen der Riester-Förderung, künftig modifizierte Garantien bei staatlich geförderter zusätzlicher Altersvorsorge (Riester-Rente) zu geben, die ein angemessenes Verhältnis von Renditechancen, Sicherheiten und Risiken zulassen;

- eine konsistentere Ausgestaltung des steuerlichen Förderungsrahmens in den verschiedenen Bereichen der zusätzlichen Altersvorsorge. In jedem Fall sollte der Sonderabgabenabzug bei der Riester-Vorsorge auf 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung erhöht werden, sodass künftig der vorgesehene Aufwand von 4 Prozent steuerlich anerkannt wird;

- eine Zusammenlegung der Riester Förderung und der Rürup Förderung zu prüfen. Gewährleistet werden muss bei einer solchen Neuordnung, dass

die Zulagenförderung als Förderinstrument in der betrieblichen Altersvorsorge erhalten bleibt und der steuerliche Rahmen in der betrieblichen Altersvorsorge analog angepasst wird. Die Kommission empfiehlt, bei allen Änderungen eine Ausweitung der Sozialabgabenfreiheit von Vorsorgebeiträgen auszuschließen;

- bei der Riester-Förderung an der Zulagenförderung festzuhalten und eine Anhebung der Grundzulage und/oder eine Dynamisierung gemäß der Lohnentwicklung zu prüfen. Darüber hinaus sollte die Kinderzulage unabhängig vom Geburtsjahr des Kindes einheitlich gewährt werden. Ebenfalls sollte das bestehende Zulageverfahren vereinfacht und Maßnahmen ergriffen werden, um die Rückforderung von Zulagen weiter zu verringern. Eine Vereinfachung des Zulageverfahrens würde auch dadurch erreicht werden, dass die Förderung auf alle erstreckt wird, soweit dies mit europarechtlichen Regelungen vereinbar ist;

- bei Riester-Verträgen die Kosten zu senken, zum ersten durch die Einrichtung einer staatlich organisierten digitalen Plattform, in der alle Produktangebote, bei denen keine Vertriebskosten anfallen, in standardisierter Form eingestellt werden können. Zum zweiten durch die Einführung eines Standardvorsorgeprodukts (im Sinne eines neuen Produktstandards). Zugleich soll sich der Staat die Möglichkeit offenhalten, mit öffentlichen Trägern ein entsprechendes Produkt anzubieten;

- Informations- und Beratungsangebote zu verbessern;

- das Schließen von Datenlücken, um das Zusammenspiel der zusätzlichen Vorsorge mit der gesetzlichen Rentenversicherung im Sinne eines Systems zu verbessern.

Die Kommission hält es für notwendig, dass mit der zusätzlichen Altersvorsorge die Erwerbstätigen möglichst umfassend erreicht werden. Ist das bis 2025 nicht der Fall, soll die Verbesserung bestehender Instrumente und die Prüfung weitergehender Maßnahmen erfolgen. Bis zu diesem Zeitpunkt soll die Bundesregierung

Vorschläge entwickeln, über die zeitnah entschieden werden kann. Dabei ist unter anderem auch eine verpflichtende Lösung mit der Möglichkeit der individuellen Befreiung bei Vorliegen einer gleichwertigen Vorsorge zu prüfen. Sollte eine verpflichtende Lösung implementiert werden, ist eine mindestens hälftige Beteiligung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern vorzusehen.

Ein Mitglied der Kommission, *Axel Börsch-Supan*, hat ein Sondervotum zu dem Zeitablauf abgegeben, den die Empfehlung vorsieht (siehe Abschnitt 5.6 des Berichts). Ein Mitglied der Kommission, *Alexander Gunkel* (BdA), hat ein Sondervotum zur Frage einer verpflichtenden Lösung und ihrer Ausgestaltung abgegeben (siehe Abschnitt 5.6 des Berichts).

6. Individuelle säulenübergreifende Altersvorsorgeinformation

Die Alterssicherung in Deutschland umfasst neben der gesetzlichen Rentenversicherung und den übrigen Systemen der ersten Säule (Beamtenversorgung, Berufsständische Versorgungswerke, Alterssicherung der Landwirte) auch die betriebliche Altersversorgung und die private Altersvorsorge. Dabei erwirbt ein Großteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Rentenanwartschaften in verschiedenen Säulen der Alterssicherung. Häufig haben sie aber keinen oder einen nur unzureichenden Überblick darüber, welche Leistungen sie aus ihrer Vorsorge im Alter insgesamt erwarten können, da die verschiedenen Vorsorgeinformationen, die die Beschäftigten von den einzelnen Versorgungsträgern erhalten, hinsichtlich der Kennzahlen und Angaben zu späteren Leistungen sehr unterschiedlich gestaltet sind.

Die Kommission unterstützt daher nachdrücklich das Vorhaben der Bundesregierung, unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Erfordernisse eine säulenübergreifende Altersvorsorgeinformation einzuführen. Erforderlich ist dabei eine neutrale, für den Einzelnen verständliche und mit den heutigen Gegebenheiten vergleichende Darstellung der Informationen. Der erwartete Bürokratie- und Kostenaufwand muss in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Nutzen stehen.

7. Gender Check

Im Rahmen des Generationenvertrages ist es von fundamentaler Bedeutung, dass sich die Lebens- und Arbeitsleistung der Menschen angemessen in der Alterssicherung abbildet. Trotz verschiedenster Bemühungen besteht gerade bei dem eigenständigen Zugang von Frauen zu den sozialen Sicherungssystemen weiterhin Verbesserungs- und Handlungsbedarf. Bei der Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen der Alterssicherung und der Bewertung der Rentenpolitik sollen deshalb Gender-Aspekte stets mitgedacht werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission der Bundesregierung die Einführung eines "Gender-Checks". Ein solches Prüf- und Sensibilisierungsinstrument sollte in einer genderspezifischen Folgenabschätzung im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren mit Wirkung auf die Alterssicherung Anwendung finden.

1. Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission

Am 15. Mai 2018 hat das Bundeskabinett auf Vorschlag des Bundesministers für Arbeit und Soziales (BMAS), Hubertus Heil, die Einsetzung der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag beschlossen. Am 6. Juni 2018 hat die konstituierende Sitzung stattgefunden.

Der Koalitionsvertrag beschreibt den Auftrag der Kommission: „Für die Sicherung des Niveaus bei 48 Prozent werden wir in 2018 die Rentenformel ändern und parallel dazu eine Rentenkommission ‘Verlässlicher Generationenvertrag’ einrichten, die sich mit den Herausforderungen der nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung und der beiden weiteren Rentensäulen ab dem Jahr 2025 befassen wird. Sie soll eine Empfehlung für einen verlässlichen Generationenvertrag vorlegen. Dabei streben wir eine doppelte Haltelinie an, die Beiträge und Niveau langfristig absichert. Die Rentenkommission soll ihren Bericht bis März 2020 vorlegen. Ihr sollen Vertreter der Sozialpartner, der Politik und der Wissenschaft angehören. Die Rentenkommission soll die Stellschrauben der Rentenversicherung in ein langfristiges Gleichgewicht bringen sowie einen Vorschlag unterbreiten, welche Mindestrücklage erforderlich ist, um die ganzjährige Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung zu sichern.”

Zusammensetzung der Kommission

In die Kommission wurden die zehn nachfolgenden Mitglieder berufen:

GABRIELE LÖSEKRUG-MÖLLER
(Vorsitzende der Kommission)
Von 2013 bis 2018 Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales; von 2001 bis 2017 Mitglied des Deutschen Bundestages; von 2005 bis 2013 Mitglied des Ausschusses für Arbeit und Soziales.

KARL SCHIEWERLING
(Vorsitzender der Kommission)
Von 2005 bis 2017 Mitglied des Deutschen Bundestages; von 2009 bis zum Ende seines Mandats Vorsitzender der Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales der CDU/CSU-Bundestagsfraktion; Vorsitzender der Vertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Westfalen für die Gruppe der Versicherten.

ANNELIE BUNTENBACH
Seit 2006 Mitglied im Geschäftsführenden Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) – verantwortlich unter anderem für die Themenbereiche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik; seit 2006 alternierende Vorsitzende für die Gruppe der Versicherten des Bundesvorstands der Deutschen Rentenversicherung Bund; stellvertretende Vorsitzende des Sozialbeirats der Bundesregierung.

ALEXANDER GUNKEL
Seit 2003 Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA); seit 2005 alternierender Vorsitzender des Bundesvorstands der Deutschen Rentenversicherung Bund für die Gruppe der Arbeitgeber; stellvertretender Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung; Mitglied des Vorstands der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS); Mitglied des Aufsichtsrats des Pensions-Sicherungs-Vereins auf Gegenseitigkeit (PSVaG); Vorsitzender des Verwaltungsrats des Versorgungsverbandes deutscher Wirtschaftsorganisationen (VdW) und Mitglied des Aufsichtsrats der VdW Pensionsfonds AG.

KATJA MAST
Seit 2005 Mitglied des Deutschen Bundestages; stellvertretende Fraktionsvorsitzende für den Bereich Arbeit und Soziales und den Bereich Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion für Arbeit und Soziales in der 18. Legislaturperiode.

HERMANN GRÖHE
Seit 1994 Mitglied des Deutschen Bundestages; von 2008 bis 2009 Staatsminister bei der Bundeskanzlerin; von 2013 bis 2018 Bundesminister für Gesundheit; seit 2018 stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag – zuständig für die Bereiche Arbeit und Soziales.

STEPHAN STRACKE
Seit 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages; seit 2014 stellvertretender Vorsitzender der CSU im Deutschen Bundestag – unter anderem deren arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Sprecher.

PROF. DR. H.C. AXEL BÖRSCH-SUPAN, PH.D.
Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA) des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik; ordentlicher Professor an der Technischen Universität München; Research Associate des National Bureau of Economic Research (NBER) in Cambridge (Massachusetts); koordiniert den „Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe“ (SHARE).

PROF. DR. SIMONE SCHERGER
Professorin für Soziologie mit Schwerpunkt Lebenslauforientierte Sozialpolitik an der Universität Bremen beim SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik; von 2010 bis 2017 Leiterin der Emmy Noether-Nachwuchsforschungsgruppe „Erwerbstätigkeit jenseits der Rentengrenze im deutsch-britischen Vergleich”.

PROF. DR. DR. H.C. GERT G. WAGNER
Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung; Max Planck Fellow und Ko-Leiter der Berliner Altersstudie (BASE II) am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (Berlin); Senior Research Fellow am DIW Berlin; Research Associate am Alexander von Humboldt-Institut für Internet und Gesellschaft (HIIG), Berlin.

Ferner haben die Deutsche Rentenversicherung Bund, vertreten durch Gundula Roßbach, Präsidentin der Deutschen Rentenversicherung Bund, und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, vertreten durch Staatssekretär Dr. Rolf

Schmachtenberg, an den Sitzungen der Kommission ohne Stimmrecht teilgenommen.

Die Kommission wurde bei der Vor-/Nachbereitung der Sitzungen durch einen Staatssekretärsausschuss unterstützt, der von dem zuständigen Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Dr. Rolf Schmachtenberg, geleitet wurde. Mitglieder des Staatssekretärsausschusses waren Vertreterinnen und Vertreter des Bundeskanzleramts, des Bundesministeriums der Finanzen, des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, des Bundesministeriums für Gesundheit und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Zudem haben die nachfolgenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommissionsmitglieder und Vertreterinnen und Vertreter des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums der Finanzen an den Sitzungen der Kommission teilgenommen:

- Dr. Achim Bertuleit (Bundeskanzleramt)
- Dr. Natalie Brall (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)
- Dr. Tabea Bucher-Koenen (ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim)
- Gerrit Conrad (SPD-Bundestagsfraktion)
- Dr. Johannes Geyer (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.)
- Dr. Moritz Heß (Universität Bremen)
- Hannah Isbell (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)
- Christof Keuter (CDU/CSU-Bundestagesfraktion)
- Martin Korczak (Bundesministerium der Finanzen)
- Dr. Stefan Mondorf (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)
- Karl-Heinz Nöhrbaß (Bundesministerium der Finanzen)
- Ingo Schäfer (Deutscher Gewerkschaftsbund)
- Olaf Sengpiel (SPD-Bundestagsfraktion)
- Dr. Reinhold Thiede (Deutsche Rentenversicherung Bund)
- Timo Trefzer (SPD-Bundestagsfraktion)

- Jörn Wesenberg (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)
- Frank Wollschläger (CDU/CSU-Bundestagsfraktion)

Die Arbeitsgruppe Daten (AG Daten) hat an der Festlegung der Datengrundlagen für die Modellrechnungen (Projektionen) für die Kommission Verlässlicher Generationendialog mitgewirkt. Die AG Daten bestand aus den nachfolgenden Personen:

- Prof. Dr. h.c. Axel Börsch-Supan, Ph.D. (Mitglied der Kommission)
- Prof. Dr. Simone Scherger (Mitglied der Kommission)
- Prof. Dr. Dr. h.c. Gert G. Wagner (Mitglied der Kommission)
- Stefan Eitenmüller (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)
- Prof. Dr. Camille Logeay (Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin)
- Dr. Jochen Pimpertz (Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.)
- Ingo Schäfer (Deutscher Gewerkschaftsbund)
- Dr. Holger Viebrok (Deutsche Rentenversicherung Bund)
- Prof. Dr. Martin Werding (Ruhr-Universität Bochum)
- Dr. Florian Blank (Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung – Begleitung)
- Dr. Johannes Rausch (Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, Munich Center for the Economics of Aging (MEA) – Begleitung)

Die Kommission wurde begleitet durch eine Geschäftsstelle, die beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingerichtet war. Der Geschäftsstelle gehörten folgende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an:

- Dr. Susanne Blancke (Leiterin der Geschäftsstelle)
- Florian Boecker (zeitweise)
- Dr. Till Förstemann (zeitweise)
- Sven Lammers
- Anne Langelüddeke
- Christin Naumann
- Dr. Christian Pfarr (zeitweise)
- Claudia Wagner
- Dr. Kerstin Weit (zeitweise)
- Vanessa Wetzel

Arbeitsweise der Kommission

Nach der konstituierenden Sitzung im Juni 2018 erfolgte in einem ersten Schritt die Bestandsaufnahme zur Altersvorsorge in Deutschland. Aus Effizienzgründen hat die Kommission dafür zehn Teams gebildet: Daten, Arbeitsmarkt, Erwerbsminderung/Rehabilitation/Prävention, Armutsvermeidung, Lebensläufe, Generationenvertrag, Länderstudien, Gesamtsozialversicherungsbeitrag, Zusammenspiel der drei Säulen, Personenkreise. Bis Ende 2018 haben die Arbeitsgruppen in den Sitzungen der Kommission über die Themen referiert und einen Überblick über die jeweilige Rechtslage, wichtige Daten und Forschungsergebnisse gegeben.

Am 4. und 5. Juli 2018 fanden Fachgespräche statt, zu denen die nachfolgenden Sozialverbände, Wohlfahrtsverbände, Verbraucherzentralen sowie Einrichtungen/Anbieter der ersten, zweiten sowie dritten Säule eingeladen wurden: AWO Bundesverband e. V.; Deutscher Caritasverband e. V.; Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V.; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband e.V.; Diakonie Deutschland – Evangelisches Werk für Diakonie e. V.; Sozialverband Deutschland e. V., Sozialverband VdK Deutschland e. V.; Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.; Deutsche Rentenversicherung Bund; Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau; Künstlersozialkasse; Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e. V.; Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat; Finanzministerkonferenz des Bundesrats; Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e. V.; Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder; SOKA BAU; MetallRente GmbH; CHEMIE Pensionsfonds AG; BVV – Versicherungsverein des Bankgewerbes a.G.; Arbeitsgemeinschaft kommunaler und kirchlicher Altersversorgung e. V.; Deutsche Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.; Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.; Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.; Verband der privaten Bausparkassen e. V.; Bundesverband Investment und Asset Management e. V.; Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen im Deutschen Sparkassen- und Giroverband e. V.; Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.

Am 4. und 5. September 2018 fand ein Generationendialog statt, zu dem jeweils vier Vertreterinnen und Vertreter der nachstehenden Jugend- und Seniorenorganisationen der Parteien, Gewerkschaften und Verbände sowie fünf ausgewählte Personen aus Bürgeranfragen eingeladen waren: Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen e. V.; Bund der Deutschen Katholischen Jugend; dbb Jugend; Deutscher Bundesjugendring; DGB Jugend; Evangelische Jugend in Deutschland e. V.; Familienunternehmer e. V.; Junge Gruppe (GdP); JungeNGG; Jugend debattiert; Jugendabteilung der Union progressiver Juden in Deutschland; Junge Union Deutschlands; Junge Unternehmer; Jusos in der SPD; Muslimische Jugend in Deutschland e. V.; Naturschutzjugend; Senioren-Union der CDU;, Senioren-Union der CSU; SPD AG 60plus; Stiftung Jugend forscht; Wirtschaftsjunioren Deutschland e. V.

Als ein zentrales Ergebnis des Dialogs konnte festgehalten werden, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer überwiegend keinen Konflikt zwischen Alt und Jung gesehen haben. Unabhängig davon sind im Dialog zum Teil sehr unterschiedliche Vorstellungen, z. B. über die Finanzierungswege, Leistungen der Rentenversicherung u.v.m. intensiv diskutiert worden.

Ende 2018 war die Bestandsaufnahme abgeschlossen. Anschließend haben die Kommissionsmitglieder Themenfelder und Vorschläge eingereicht, die in den Klausursitzungen intensiv erörtert wurden. Dazu gehörten die Themen: Rehabilitation und Prävention, Erwerbsminderungsrente, Armutsvermeidung, Renteneintrittsalter, versicherter Personenkreis, Sicherungsniveau, Beitragssatz, Rentenanpassung, Bundeszuschuss, Nachhaltigkeitsrücklage, betriebliche und private Vorsorge. Dies diente vor allem dem Austausch und dem Abstecken der Spannbreiten von Positionen. Bis zur Berichtslegung im März 2020 wurden diese Themen aufgegriffen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede identifiziert sowie Empfehlungen erarbeitet.

Am 28. März 2019 haben sich Vertreterinnen und Vertreter der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag mit dem damaligen französischen Hochkommissar

für die Rentenreform, Jean-Paul Delevoye, in Paris über die bevorstehenden Herausforderungen in den beiden Rentensystemen ausgetauscht.

Zu einem Fachgespräch „Prävention und Reha“ am 11. April 2019 hatte die Kommission Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der nachfolgenden Institutionen eingeladen: Bundesministerium für Gesundheit, Deutsche Rentenversicherung Bund, Bundesagentur für Arbeit; Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation e. V.; Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V.; Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband); Klinik Münsterland (Institut für Reha-Forschung Norderney).

Die Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung, Beschäftigung und Lohnentwicklung, die für weitere Berechnungen notwendig waren, wurden Ende Juni 2019 mit den Ergebnissen der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts aktualisiert.

Ferner wurde im Juni 2019 eine von der Kommission in Auftrag gegebene Kurzexpertise „Zuwanderung“ vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit erstellt, um eine Einschätzung zur Arbeitsmarktintegration der nach Deutschland Zugewanderten im Hinblick auf das zukünftige Erwerbspersonenpotential zu erhalten.

Im Oktober 2019 wurde von Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer ein Rechtsgutachten zu den verfassungsmäßigen Grenzen für ein Obligatorium und von Opting-Out-Modellen in der zusätzlichen Altersvorsorge erstellt, das eine juristische Einordnung der unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten in der zusätzlichen Altersvorsorge gibt.

Die Kommission hat den Bericht am 27. März 2020 der Bundesregierung übergeben.

2. Leitgedanken

Im Verlauf der Kommissionsarbeit sind verschiedene Grundsatzfragen erörtert worden. Die Kommission hat die Gedanken zusammengefasst, die für ihre weitere Arbeit und ihre Empfehlungen handlungsleitend waren.

1. Die Kommission hält fest: Die gesetzliche Rentenversicherung ist der Kern der Alterssicherung in Deutschland. Hierauf setzen die betriebliche Altersvorsorge und die staatlich geförderte private Vorsorge auf. Die Leistungsfähigkeit der Alterssicherung beurteilt sich dabei in einem Blick auf das Gesamtsicherungsniveau.

2. Zum Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung gehört, dass die Leistungen als angemessen akzeptiert werden. Nach einem langen Arbeitsleben sollte die gesetzliche Rente auskömmlich sein.

3. Das Umlageverfahren gestaltet die gesetzliche Rentenversicherung durch seine Anpassungsfähigkeit zukunftsfest. Dies hat die gesetzliche Rentenversicherung immer wieder unter Beweis gestellt.

4. Lohn- und Beitragsbezug mit Einkommensersatzfunktion sind zentrale Elemente der gesetzlichen Rentenversicherung und machen das Äquivalenzprinzip aus. Die gesetzliche Rentenversicherung verbindet dieses Prinzip untrennbar mit Elementen des Solidarausgleiches. Die für einen nachhaltigen Generationenvertrag wichtigen Leistungen der Kindererziehung und Pflege werden in Form von Rentenleistungen gewürdigt.

5. Die demografische Entwicklung wird zu einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung in der gesetzlichen Rentenversicherung führen. Für die nächsten Jahrzehnte muss deshalb das Finanzierungsgefüge neu justiert werden. Ein dauerhaft verlässlicher Generationenvertrag verlangt also die ausgewogene finanzielle Beteiligung aller (Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, Rentnerinnen und Rentner).

6. Haltelinien können dazu beitragen, Beitragszahlerinnen und Beitragszahler ebenso wie Rentnerinnen und Rentner vor Überforderung zu schützen.

7. Wenn mehr Menschen länger Renten beziehen, müssen auch Rentnerinnen und Rentner einen Beitrag leisten. Dieser Beitrag kann umso niedriger ausfallen, je höher die Erwerbsbeteiligung und die tatsächliche Lebensarbeitszeit sind. Dabei gilt es dafür Sorge zu tragen, dass auch in Zukunft Rentnerinnen und Rentner am gesellschaftlichen Wohlstand angemessen teilhaben können und zugleich die demografische Entwicklung berücksichtigt wird.

8. Der Rentenversicherungsbeitrag und der Zuschuss aus Bundesmitteln müssen immer im Gesamtzusammenhang mit den anderen Sozialversicherungen betrachtet und die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt werden.

9. Prävention und Rehabilitation leisten einen wichtigen Beitrag für Erhalt und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit. Deshalb sind sie zu stärken.

10. Die Anreize und Rahmenbedingungen für längeres Arbeiten sind zu verbessern. Dabei kommt es auch auf die Sozialpartner und die betriebliche Praxis an.

11. Vor dem Hintergrund, dass die wirtschaftliche und demografische Entwicklung anders verlaufen kann als erwartet, werden Anpassungen auch künftig erforderlich sein. Dies gilt auch im Hinblick auf die Lebenserwartung und die Altersgrenze.

3. Vorausberechnungen zur gesetzlichen Rentenversicherung

Grundlage für die Arbeit der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag sind Modellrechnungen zur Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung.

Um Projektionen des Leistungsniveaus und der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung zu erstellen, hat die Kommission eine Arbeitsgruppe „Daten“ (AG Daten) eingerichtet und sich mehrerer Projektionsmodelle deutscher Forschungseinrichtungen bedient. Hierbei handelt es sich vorwiegend um das PENSIM Modell des Munich Center for the Economics of Aging (MEA) des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik in München. Ergänzend wurde das PENPRO Modell der Abteilung „Staat“ des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin genutzt. Beide Modelle projizieren in mehreren Schritten die Entwicklung der Demografie und der Beschäftigung sowie der wichtigsten Kenngrößen der gesetzlichen Rentenversicherung.

Die zugrunde gelegten Annahmen und Szenarien sowie die Ergebnisse werden im Folgenden dargestellt. Sie basieren auf den Absprachen in der AG Daten sowie auf einer detaillierten Ausarbeitung und zusätzlichen Darstellungen von Börsch-Supan et al. (2020a). Den Modellrechnungen wurden im Wesentlichen die gesetzlichen Regelungen zum Rechtsstand 1. Juli 2019 zugrunde gelegt, einschließlich des vom Bundestag im Herbst 2018 beschlossenen RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetzes und der paritätischen Finanzierung des Zusatzbeitrages in der Krankenversicherung.

Im Blickpunkt der Rentenkommission steht der Zeitraum 2025 bis 2060. Modellrechnungen zur Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung sind grundsätzlich von Unsicherheit geprägt, die mit der Länge des Projektionszeitraums steigen. Dementsprechend sind die beiden Vorausberechnungszeiträume vor und nach 2045 in den Darstellungen optisch voneinander getrennt dargestellt.

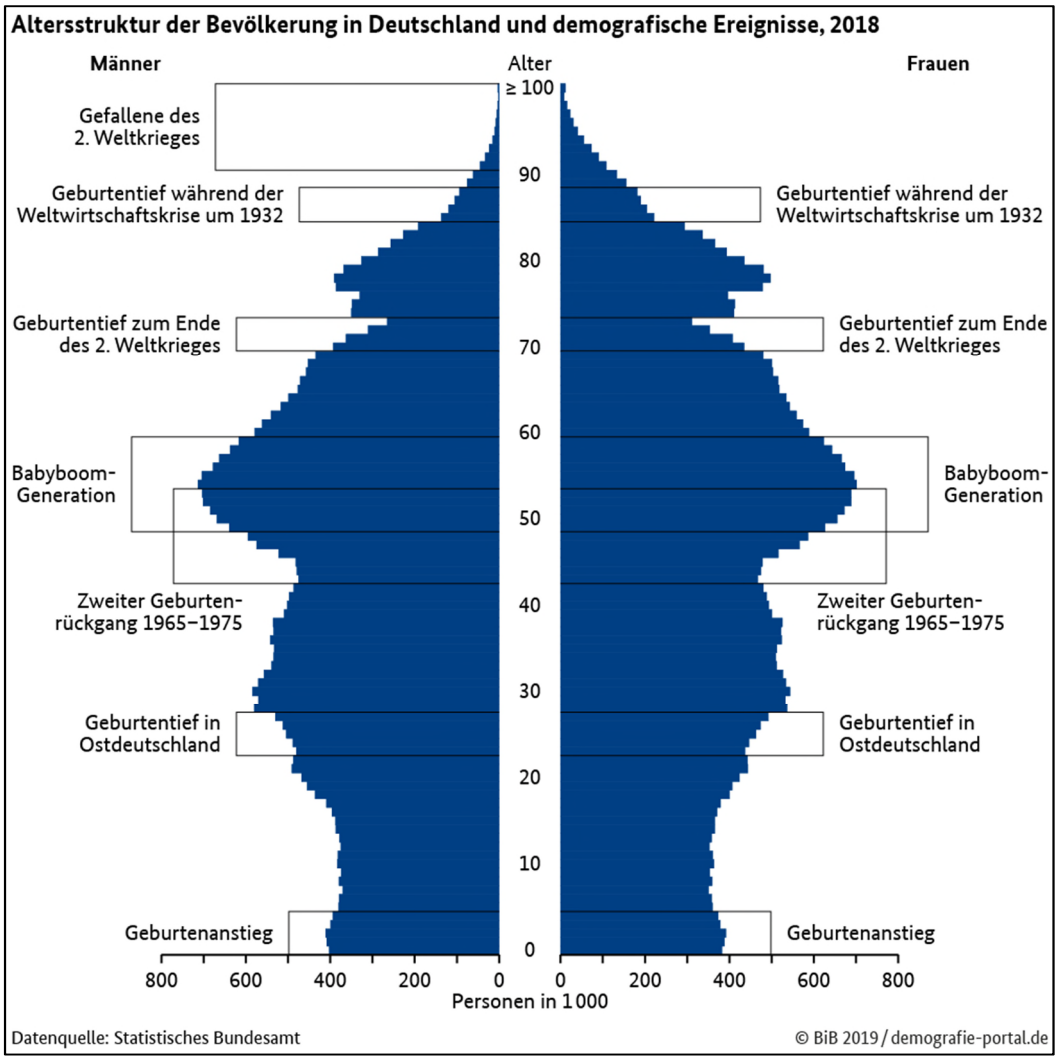
3.1 Demografie

Basis für die Vorausberechnungen der demografischen Entwicklung ist die Bevölkerungsstruktur nach Alter und Geschlecht im Jahr 2018, die in Abbildung 1 gezeigt wird. Auf der horizontalen Achse ist die Zahl der Personen abgetragen (nach rechts: Frauen, nach links: Männer), auf der vertikalen Achse das Alter im Jahr 2018.

In der Grafik sind verschiedene historische Phasen mit Auswirkung auf die Bevölkerungsgröße an relativ stärker oder schwächer besetzten Jahrgängen erkennbar. Die wesentlichen Phasen sind in der Abbildung 1 markiert und das prägende Charakteristikum wird jeweils benannt.

Stellt Abbildung 1 die Ist-Situation für das Jahr 2018 dar, so müssen für Projektionen in die Zukunft Annahmen zur Entwicklung von Geburten, Lebenserwartung und Migration getroffen werden. Diese demografischen Annahmen wurden aus der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Statistisches Bundesamt 2019) übernommen.

Abbildung 1: Bevölkerungsstruktur nach Alter und Geschlecht 2018



Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2019)[1]

In Tabelle 1 sind die gesetzten Basisannahmen zur Geburtenhäufigkeit (G2), zur Lebenserwartung (L2) und zum Wanderungssaldo (W2) jeweils mit einem schwarzen Rahmen gekennzeichnet. Eine vergleichsweise stärkere Alterung der Bevöl-

[1] URL: https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Bevoelkerung_Altersstruktur.html, zuletzt aufgerufen am 16.03.2020.

kerung Deutschlands ergibt sich durch eine niedrigere Geburtenrate (G1), eine höhere Lebenserwartung (L3) oder eine niedrigere Migration (W1). Die entsprechenden Annahmen sind in der Tabelle, in der Spalte „Varianten alt“, hellblau gekennzeichnet.

Tabelle 1: Demografische Annahmen der Projektionen

Variablen	Zielwerte im Jahr 2060		
	Varianten alt	Basisannahmen	Varianten jung
Geburtenhäufigkeit: jährliche Geburtenziffer	Annahme G1 1,43	Annahme G2 1,55	Annahme G3 1,73
Mortalität: Lebenserwartung bei Geburt in Jahren	Annahme L3 Jungen 86,2 Mädchen 89,6	Annahme L2 Jungen 84,4 Mädchen 88,1	Annahme L1 Jungen 82,5 Mädchen 86,4
Wanderungssaldo: jährliche Nettozuwanderung in Personen *nachrichtlich: Durchschnittswert bis 2060*	Annahme W1 110.500 *147.000*	Annahme W2 206.000 *221.000*	Annahme W3 300.000 *311.000*

Die Tabelle zeigt Zielwerte (und beim Wanderungssaldo Durchschnittswerte) der angenommenen Entwicklungen bis 2060. Für ausführliche Erläuterungen der Annahmen vgl. Statistisches Bundesamt (2019).

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.

Eine schwächere Alterung ergibt sich durch eine höhere Geburtenrate (G3), eine niedrigere Lebenserwartung (L1) und eine höhere Migration (W3). Die entsprechenden Annahmen sind in der Tabelle in der Spalte „Varianten jung“ dunkelblau gekennzeichnet.

Die demografischen Annahmen zur Geburtenhäufigkeit, zur Lebenserwartung und zum Wanderungssaldo lassen sich zu 27 verschiedenen demografischen Szenarien (auch: Bevölkerungsszenarien) kombinieren. Tabelle 2 zeigt die neun demografischen Szenarien, die für die folgenden Projektionen gewählt wurden.

Tabelle 2: Demografische Szenarien der Projektionen

Szenario		Annahmen zu		
		Geburten-häufigkeit	Mortalität	Wande-rungs-saldo
Basis	Kombination der Basisannahmen	G2	L2	W2
G nied	Niedrige Geburtenziffer	G1	L2	W2
G hoch	Hohe Geburtenziffer	G3	L2	W2
L nied	Geringer Anstieg der Lebenserwartung	G2	L1	W2
L hoch	Hoher Anstieg der Lebenserwartung	G2	L3	W2
W nied	Niedriger Wanderungssaldo	G2	L2	W1
W hoch	Hoher Wanderungssaldo	G2	L2	W3
Bev jung	Relativ junge Bevölkerung	G3	L1	W3
Bev alt	Relativ alte Bevölkerung	G1	L3	W1

Annahmen, die - unter ansonsten gleichbleibenden Bedingungen - im Jahr 2060 zu einer älteren (jüngeren) Bevölkerung führen, sind hellblau (dunkelblau) hinterlegt.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.

Das Basisszenario („Basis“) legt die drei Basisannahmen zugrunde (G2-L2-W2). Die demografischen Szenarien „Bev alt“ und „Bev jung“ ergeben als Kombination der Annahmen G1-L3-W1 bzw. G3-L1-W3 die im Rahmen der Annahmen vergleichsweise älteste bzw. jüngste Bevölkerungszusammensetzung. Die darüber hinaus verwendeten demografischen Szenarien weichen lediglich in jeweils einer demografischen Annahme vom Basisszenario ab; sie liegen somit zwischen den Szenarien mit der ältesten bzw. jüngsten Bevölkerung („Bev alt“ bzw. „Bev jung“). Die 18 weiteren möglichen Szenarien mit zwei oder drei Abweichungen vom Basisszenario werden nicht dargestellt.

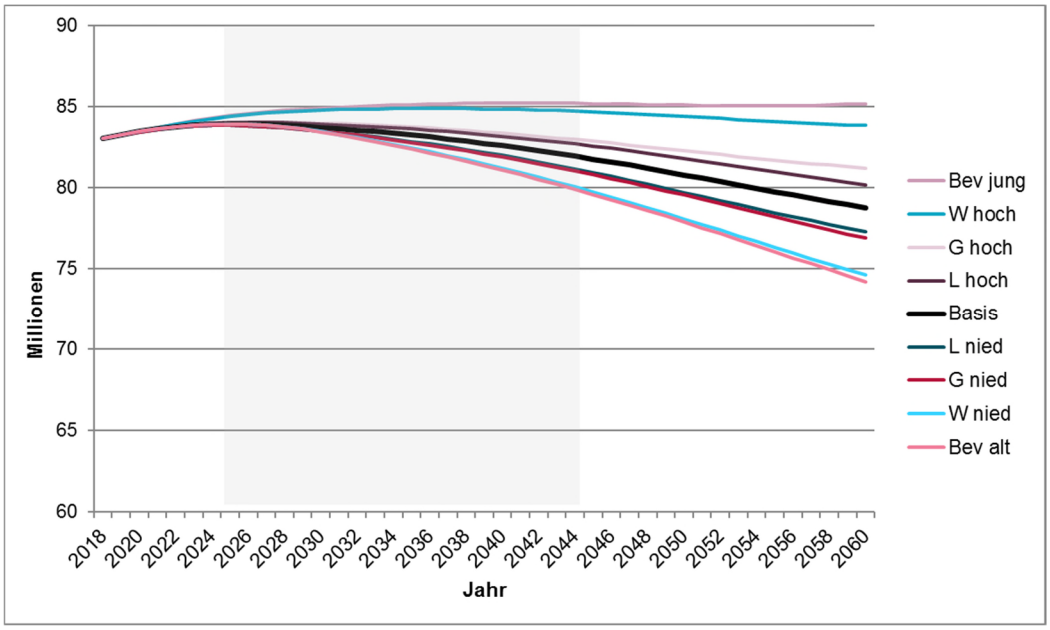
Im Ergebnis (Abbildung 2) würde die Bevölkerungsgröße in Deutschland je nach demografischem Szenario zwischen 2020 und 2040 einen Zenit erreichen und danach unterschiedlich schnell und stark sinken. Lediglich im demografischen Szenario „Bev jung“ bliebe sie ab etwa 2030 stabil bei rund 85 Millionen Menschen. Aber selbst im demografischen Szenario „Bev alt“ würde die Zahl der Menschen in Deutschland im Jahr 2045 nur bei knapp unter 80 Millionen liegen.[2]

Die angenommene demografische Entwicklung ist also vor allem durch eine Verschiebung der Altersstruktur gekennzeichnet. Diese Verschiebung kann mit dem wachsenden Anteil der Menschen im Alter von 65 Jahren und darüber an der Gesamtbevölkerung gezeigt werden. Dieser Anteil steigt im Basisszenario von heute rund 22 Prozent auf 29 Prozent bis 2045 (vgl. Abbildung 3). Das traditionell gewählte Rentenalter 65 für den Anteil „älterer Menschen“ ist historisch durch die bis 2011 geltende Regelaltersgrenze gegeben. Abbildung 3 zeigt für das Basisszena-

[2] Die in Tabelle 2 gezeigten demografischen Szenarien umfassen nicht diejenigen Kombinationen von Annahmen, die im Zeitverlauf zur höchsten und niedrigsten Bevölkerungsgröße führen. So würde die Bevölkerungsgröße bei einer Kombination der demografischen Annahmen G3-L3-L3 im Jahr 2045 (2060) rund 86 Millionen (rund 88 Millionen) betragen. Bei einer Kombination der demografischen Annahmen G1-L1-W1 würden im Jahr 2045 (2060) rund 77 Millionen (71 Millionen) Menschen in Deutschland leben, vgl. Statistisches Bundesamt (2019).

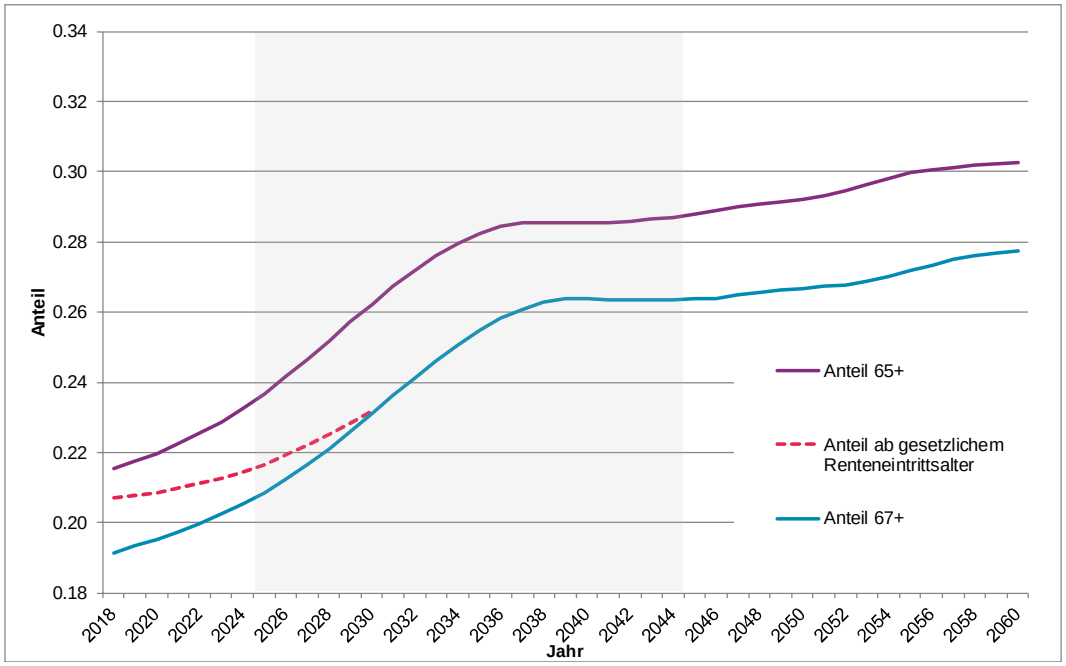
rio zudem eine Variante mit dem Rentenalter 67 sowie – rot gestrichelt – eine weitere Variante, bei der die Abgrenzung der Altersgruppen der jeweils gültigen Regelaltersgrenze entspricht.

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung



Quelle: Börsch-Supan et al. (2020a).

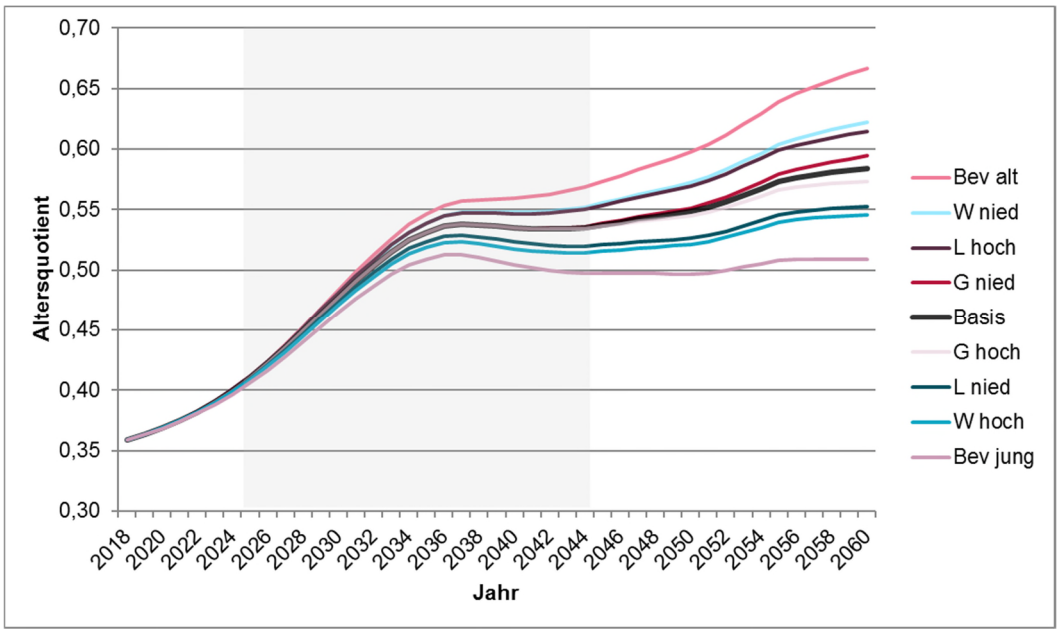
Abbildung 3: Anteil der Menschen im Alter 65+, 67+ und im (steigenden) Rentenalter an der Gesamtbevölkerung im demografischen Basisszenario



Quelle: Börsch-Supan et al. (2020a).

Auch das Verhältnis der Anzahl von Menschen im Alter von 65 Jahren und darüber zu der Anzahl der Menschen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, der sogenannte Altersquotient, steigt dann im Betrachtungszeitraum 2025 bis 2045 an (vgl. Abbildung 4). Je nach demografischem Szenario erreicht der Altersquotient in den Modellrechnungen ab etwa 2035 ein Plateau bzw. steigt anschließend weniger stark an. In keinem der demografischen Szenarien sinkt der Altersquotient langfristig unter 50 Prozent bzw. erreicht den heutigen Ausgangswert.

Abbildung 4: Altersquotient 65+/20-64



Quelle: Börsch-Supan et al. (2020a).

3.2 Beschäftigung

Aufbauend auf der vorgestellten Bevölkerungsvorausberechnung wird anhand verschiedener Beschäftigungsszenarien die Anzahl der Erwerbstätigen, der Arbeitslosen und der Rentnerinnen und Rentner projiziert (vgl. Börsch-Supan et al. 2020a).[3] Wie bei den demografischen Annahmen werden auch bei den Annahmen zur Beschäftigung drei Dimensionen unterschieden: die Erwerbsquote („EQ“), das Renteneintrittsverhalten („RE“) sowie der Anteil der Teilzeitbeschäftigung („TZ“) (vgl. Tabelle 3).

[3] Präziser wird der Umfang folgender Personengruppen getrennt nach Altersklassen, Frauen und Männern sowie Ost und West ermittelt: rentenversicherungspflichtige abhängig Beschäftigte, geringfügig Beschäftigte, Arbeitslose (getrennt nach ALG I und ALG II), rentenversicherte Selbstständige, Beamtinnen und Beamten, Sorgearbeitsleistende, freiwillig Versicherte, Krankentagegeldbezieherinnen und -bezieher, Bezieherinnen und Bezieher von Altersrenten, Bezieherinnen und Bezieher von Erwerbsminderungsrenten, Bezieherinnen und Bezieher von Hinterbliebenenrenten.

Tabelle 3: Beschäftigungsannahmen der Projektionen

Variable	Varianten niedrig	Basisannahmen	Varianten hoch
Erwerbsquoten	Konstanz durchschnittlicher Erwerbsquoten auf heutigem Niveau (EQ konst)	Männer: wie EQ konst Frauen: kohorten-spezifische Konstanz auf heutigem Niveau (EQ Kohorte)	Männer: wie EQ konst Frauen: Angleichung an kohorten-spezifische Konstanz west-deutscher Männer (EQ Männer)
Renteneintritts-verhalten	Unverändertes Renteneintritts-verhalten (RE null)	1/3 der Ver-sicherten mit unverändertem Renteneintritts-verhalten, 1/3 mit Anpassung an Rente mit 67 und 1/3 Erwerbs-minderung o.ä. (RE Drittel)	Die Verschiebung des durch-schnittlichen Renteneintritts-alters entspricht exakt der Anhebung der gesetzlichen Regelaltersgrenze. (RE voll)

Teilzeitquote	Wie Basisannahme (TZ konst)	Konstant auf heutigem Niveau (TZ konst)	Die Teilzeitquote der Frauen wird zwischen 2020 und 2030 linear auf die Hälfte des Wertes von 2016 (jedoch minimal auf die Teilzeitquote der Männer) abgeschmolzen. (TZ halb)

In den Projektionen werden Alter, Geschlecht und Region (Ost/West) berücksichtigt. Annahmen, die, unter ansonsten gleichbleibenden Bedingungen, im Jahr 2060 zu einer niedrigeren (höheren) Erwerbstätigkeit führen, sind hellblau (dunkelblau) hinterlegt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei den Erwerbsquoten wird als Basisannahme gesetzt, dass sich die *altersspezifische* Erwerbsbeteiligung bei Männern in Zukunft nicht ändern wird. Bei Frauen berücksichtigen die Erwerbsquoten als Basisannahme hingegen das *jahrgangstypische* Niveau, sodass Unterschiede zwischen verschiedenen Kohorten im Zeitverlauf bestehen bleiben („kohorten-spezifische Konstanz"). Der Unterschied zwischen Männern und Frauen wird modelliert, weil sich das Erwerbsverhalten der Frauen in der jüngeren Vergangenheit stark, das der Männer dagegen kaum verändert hat. Unter der Annahme „EQ konst" bleiben die jeweiligen *altersspezifischen* Erwerbsquoten sowohl bei Männern als auch bei Frauen im Zeitablauf konstant. Unter der Annahme „EQ Männer" gleichen sich die kohortenspezifischen Erwerbsquoten von Frauen bis 2060 vollständig an die der Männer in den jeweiligen Altersstufen an.

Für das Renteneintrittsverhalten wird als Basisannahme („RE Drittel“) annähernd das folgende Verhalten abgebildet: Ein Drittel der Versicherten vollzieht den Renteneintritt zur jeweils gültigen gesetzlichen Regelaltersgrenze (langfristig: „Rente mit 67“), verschiebt ihn also langfristig um 2 Jahre nach hinten; ein weiteres Drittel ändert das bislang beobachtete Renteneintrittsverhalten nicht und nimmt bei steigenden gesetzlichen Altersgrenzen entsprechende Abschläge in Kauf; ein weiteres Drittel nimmt Erwerbsminderungsrenten oder alternative Zugangswege in Anspruch, was im Ergebnis das Renteneintrittsalter im Mittel um ein Jahr erhöht. Unter der Annahme „RE null“ behalten die Versicherten ihr heutiges Renteneintrittsverhalten bei und nehmen entsprechende Abschläge in Kauf – das durchschnittliche Renteneintrittsalter bleibt also unverändert. Unter der Annahme „RE voll“ verschieben alle Versicherten ihren Renteneintritt parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenze, also von 2012 bis 2031 um zwei Jahre.

Die Aufteilung der Beschäftigung in Voll- und Teilzeit erfolgt ausgehend von der im Jahr 2016 beobachteten Teilzeitquote für verschiedene Altersgruppen, getrennt nach Männern und Frauen sowie Ost und West. Neben der Basisannahme, die dieses Niveau konstant setzt („TZ konst“), wird nur eine alternative Annahme verwendet, bei der sich bei Frauen der Anteil der Teilzeitbeschäftigung zugunsten einer erhöhten Vollzeitbeschäftigung halbiert („TZ halb“).

Auch bei der Beschäftigung werden verschiedene Szenarien als Kombination aus den Annahmen gebildet (vgl. Tabelle 4). Im Beschäftigungs-Basisszenario folgen die Annahmen für die Jahre 2019 bis 2028 denen des Rentenversicherungsberichts 2019 (BMAS 2019) der Bundesregierung. In den Folgejahren kombiniert das Beschäftigungs-Basisszenario die Basisannahmen („EQ Kohorte“ - „RE Drittel“ - „TZ konst“). Zwei weitere Szenarien („Erw hoch“ bzw. „Erw nied“) kombinieren diejenigen Annahmen, die zur höchsten bzw. niedrigsten Beschäftigung führen („EQ Männer“ - „RE voll“ - „TZ halb“ bzw. „EQ konst“ - „RE null“ - „TZ konst“). Die weiteren Beschäftigungsszenarien betrachten wiederum Abweichungen vom Basisszenario in jeweils einer Dimension und werden nach dieser Dimension bezeichnet. Die weiteren Kombinationen mit zwei oder drei Abweichungen vom Basisszenario werden nicht gezeigt.

Tabelle 4: Beschäftigungsszenarien

Szenario		Annahmen zu		
		Erwerbs-quote	Renten-eintritt	Teilzeit-quote
Basis	Kombination der Basisannahmen	EQ Kohorte	RE Drittel	TZ konst
EQ hoch	Hohe Erwerbsquote	EQ Männer	RE Drittel	TZ konst
EQ nied	Niedrige Erwerbsquote	EQ konst	RE Drittel	TZ konst
RE voll	Volle Anpassung an Rentenalter 67	EQ Kohorte	RE voll	TZ konst
RE null	Keine Anpassung an Rentenalter 67	EQ Kohorte	RE null	TZ konst
TZ halb	Abnehmende Teilzeitquote	EQ Kohorte	RE Drittel	TZ halb
Erw hoch	Relativ hohe Erwerbstätigkeit	EQ Männer	RE voll	TZ halb
Erw nied	Relativ niedrige Erwerbstätigkeit	EQ konst	RE null	TZ konst

In den Projektionen werden Alter, Geschlecht und Region (Ost/West) berücksichtigt. Annahmen, die, unter ansonsten gleichbleibenden Bedingungen, im Jahr 2060 zu einer niedrigeren (höheren) Erwerbstätigkeit führen, sind hellblau (dunkelblau) hinterlegt.

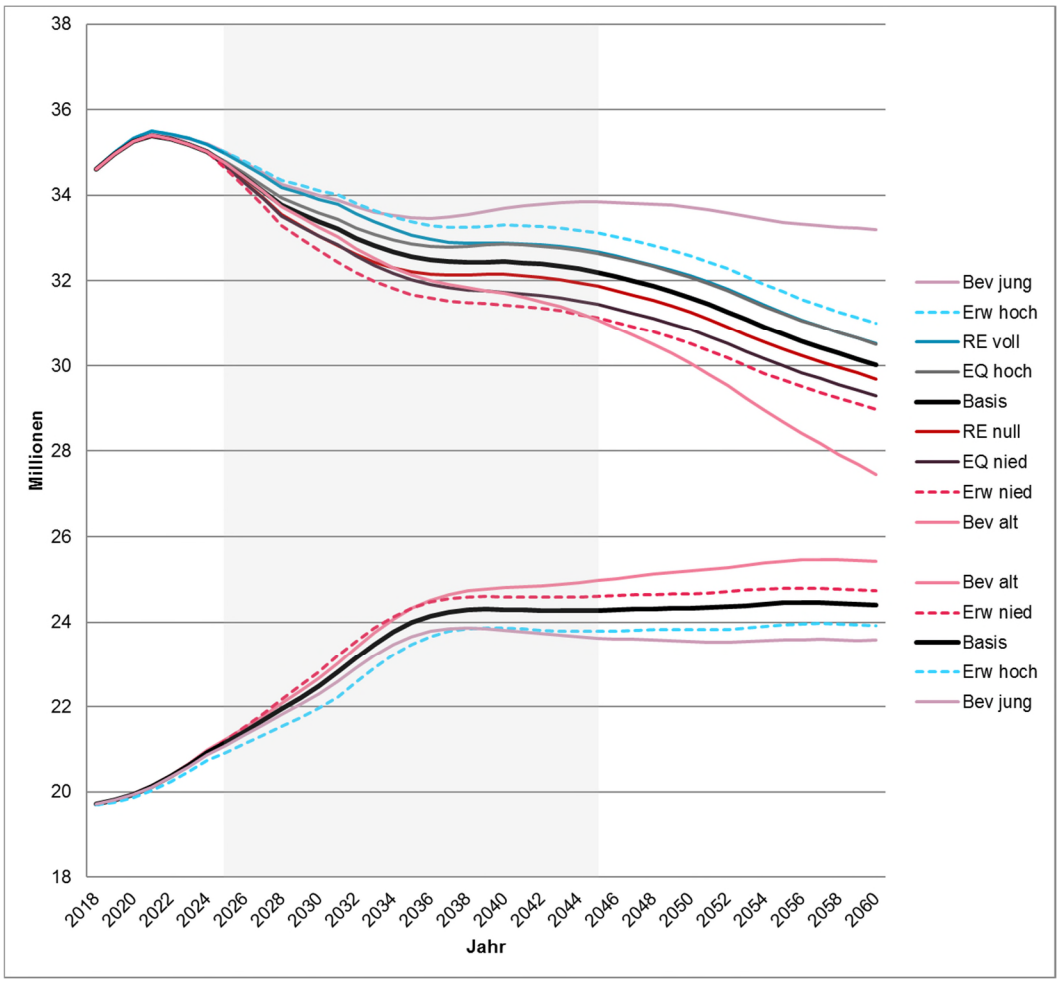
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 5 stellt die Entwicklung der Anzahl der versicherungspflichtigen Beschäftigten[4], der Arbeitslosen und der Rentnerinnen und Rentner[5] gemäß den verschiedenen Beschäftigungsszenarien dar. Dabei wird hierzu zunächst jeweils das Basisszenario der demografischen Entwicklung unterstellt. Nachrichtlich sind zudem die demografischen Szenarien „Bev alt“ und „Bev jung“ in Kombination mit dem Basisszenario der Beschäftigung eingezeichnet. Dadurch wird deutlich, wie die genannten Entwicklungen von den Bevölkerungs- und Beschäftigungsszenarien abhängen und welche Spannbreiten möglicher Entwicklungen sich ergeben.

[4] Die versicherungspflichtigen Beschäftigten umfassen in der Modellabgrenzung die versicherungspflichtigen Beschäftigten sowie die von der Versicherungspflicht nicht befreiten geringfügig Beschäftigten. Nicht enthalten sind die von der Versicherungspflicht befreiten geringfügig Beschäftigten, die (rentenversicherungspflichtigen) Selbstständigen sowie erwerbstätige Rentnerinnen und Rentner.

[5] Da im MEA-PENSIM-Modell die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner auf Basis der in Deutschland lebenden Bevölkerung bestimmt wird, beinhaltet diese Anzahl nicht die im Ausland lebenden Rentnerinnen und Rentner. Die für die im Ausland lebenden Rentnerinnen und Rentner anfallenden Rentenausgaben werden entsprechend der Rentenausgaben für die übrigen Rentnerinnen und Rentner fortgeschrieben.

Abbildung 5: Anzahl der versicherungspflichtigen Beschäftigten und Arbeitslosengeldbezieherinnen und -bezieher (oben) sowie Anzahl der inländischen Rentnerinnen und Rentner (unten) in verschiedenen Beschäftigungsszenarien und demografischen Szenarien



Quelle: Börsch-Supan et al. (2020a).

Die Anzahl der inländischen Rentnerinnen und Rentner steigt von 2019 bis ca. 2035, gleichzeitig sinkt die Anzahl der versicherungspflichtigen Beschäftigten und der Arbeitslosengeldbezieherinnen und -bezieher. Im Basisszenario beträgt die Zahl der versicherungspflichtigen Beschäftigten und Arbeitslosengeldbezieherinnen und -bezieher im Jahr 2025 etwa 34,7 Millionen. Bis 2045 sinkt diese Zahl auf 32,2 Millionen, während die Zahl der inländischen Rentnerinnen und Rentner von etwa 21,2 auf 24,3 Millionen steigt. Das zahlenmäßige Verhältnis der inländischen

Rentnerinnen und Rentner zu den versicherungspflichtigen Beschäftigten und Arbeitslosengeldbezieherinnen und -beziehern steigt in dieser Zeitspanne somit von 61,1 Prozent auf 75,4 Prozent.

3.3 Annahmen zu Löhnen, Preisen und den übrigen Sozialversicherungen

Um die Kenngrößen der gesetzlichen Rentenversicherung und weitere Werte zu projizieren, sind zusätzlich Annahmen über die Entwicklungen der Löhne, der Preise, der relevanten Steuern sowie der Beitragssätze zu den übrigen Sozialversicherungen notwendig.

Für die Projektionen wird ein jährlicher Anstieg der Bruttolöhne pro Arbeitsstunde[6] von nominal 3 Prozent zugrunde gelegt. Für ergänzende Berechnungen wird das nominale Wachstum in eine jährliche Inflationsrate von 1,8 Prozent und ein reales Wachstum der Bruttostundenlöhne um jährlich 1,2 Prozent aufgeteilt.

Für die Beitragssätze plus dem durchschnittlichen Zusatzbeitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung und zur sozialen Pflegeversicherung wird angenommen, dass diese in dem Maße ansteigen, wie es die Modellrechnungen für den Tragfähigkeitsbericht des Bundesministeriums der Finanzen implizieren. Demnach wird eine Zunahme von derzeit 14,6 Prozent + 1,1 Prozent bis zum Jahr 2060 auf

---

[6] Die Bruttolöhne pro Arbeitsstunde werden gesetzt, da in einigen Szenarien Änderungen der Teilzeitquote simuliert werden. Dabei wird für alle Beschäftigten ein einheitlicher durchschnittlicher Stundenlohn gesetzt. Die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer, welche für die gesetzliche Rentenversicherung relevant ist, ergibt sich aus den Bruttolöhnen pro Arbeitsstunde und der durchschnittlichen Arbeitszeit je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer. Die durchschnittliche Arbeitszeit je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer wird im Modell ausschließlich durch die Veränderung der Teilzeitquote beeinflusst. Ändert sich die Teilzeitquote nicht, ist die Wachstumsrate der Bruttolöhne pro Arbeitsstunde identisch mit der Wachstumsrate der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer.

14,6 Prozent + 2,36 Prozent für die gesetzliche Krankenversicherung und von derzeit 3,05 Prozent + 0,25 Prozent bis zum Jahr 2060 auf 5,16 Prozent + 0,25 Prozent für die soziale Pflegeversicherung angenommen.[7]

Die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung werden bis 2023 auf 2,5 Prozent und anschließend auf 2,6 Prozent gesetzt.[8]

Schließlich werden die Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentner proportional zu den Rentenausgaben unter Berücksichtigung der Veränderung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Krankenversicherung fortgeschrieben. Die Ausgaben für Rehabilitationsleistungen werden proportional zum Bruttolohnwachstum und dem gesetzlich festgelegten Demografiefaktor (§ 287b SGB VI) fortgeschrieben und die administrativen Kosten mit der Inflation.

3.4 Kenngrößen der gesetzlichen Rentenversicherung

Auf Grundlage der vorangegangenen Schritte wird die Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung für die vorgestellten Bevölkerungs- und Beschäftigungsszenarien projiziert. Wie anfangs erwähnt, werden die gesetzlichen Regelungen zum Rechtsstand 1. Juli 2019 zugrunde gelegt.

Die Breite des Spektrums möglicher Entwicklungen von Beitragssatz und Sicherungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung zeigen die Abbildungen 6 bzw. 7. Die Projektionen für das Basisszenario sind als „Basis“ gekennzeichnet. Die Szenarien „Bev alt“ und „Bev jung“ enthalten die oben geschilderten Kombina-

---

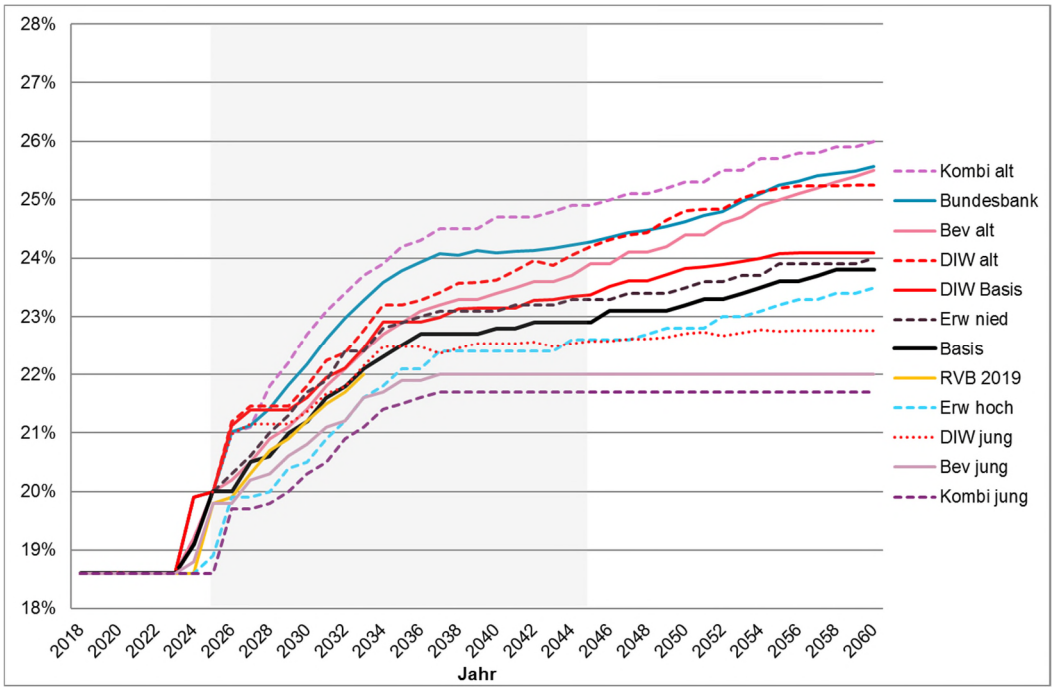
[7] Die Annahmen zu den Kosten der gesetzlichen Krankenversicherung und zur sozialen Pflegeversicherung haben nur einen geringen Einfluss auf das Sicherungsniveau (weniger als ein Drittel Prozentpunkt im Jahr 2045) und den Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung (weniger als ein Viertel Prozentpunkt im Jahr 2045), vgl. Börsch-Supan et al. (2020a).

[8] Die Absenkung ab 2020 um 0,1 Prozentpunkte auf 2,4 Prozent durch die Erste Verordnung zur Änderung der Beitragssatzverordnung 2019 vom 2. Dezember 2019 (BGBl. I S. 1998) konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

tionen mit einer vergleichsweise alten bzw. jungen Bevölkerungsstruktur. Die Szenarien „Erw nied“ und „Erw hoch“ weisen die geschilderten Kombinationen mit einer vergleichsweise hohen bzw. niedrigen Erwerbsquote auf. Ergänzend werden die Kombination der Szenarien mit hoher Alterung und niedriger Beschäftigung („Kombi alt“) sowie die Kombination der Szenarien mit niedriger Alterung und hoher Beschäftigung („Kombi jung“) gezeigt. Wie die bisherigen Projektionen wurden auch diese mit dem PENSIM Modell des MEA gerechnet.

Aus Vergleichsgründen sind in den Abbildungen 6 und 7 in dieses Spektrum möglicher Entwicklungen die am DIW mit dem PENPRO Modell parallel gerechneten Verläufe für drei Szenarien („Basis“, „Bev alt“ und „Bev jung“) eingezeichnet. Diese Projektionen sind durch den Zusatz „DIW“ gekennzeichnet. Weiterhin sind die Basisprojektionen der Bundesbank (Bundesbank 2019) und die Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2019 (BMAS 2019) abgetragen.

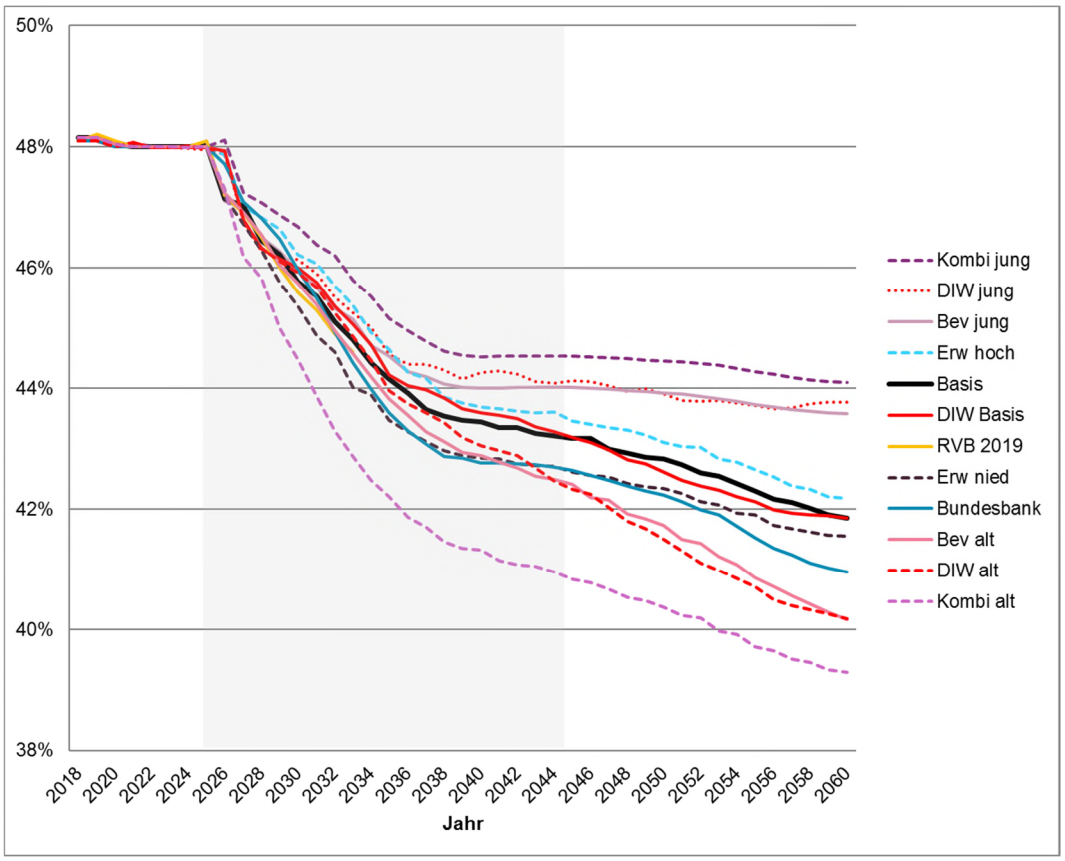
Abbildung 6: Spannbreite der Projektionen des Beitragssatzes



Quelle: Börsch-Supan et al. (2020a).

Abbildung 6 zeigt, wie sich der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung in den genannten Szenarien bis 2060 entwickeln würde. Die Projektionen für die Kombinationen von hoher Alterung und niedriger Beschäftigung („Kombi alt“) und von geringer Alterung und hoher Beschäftigung („Kombi jung“) liegen sehr weit auseinander. Im Verhältnis dazu ist der Unterschied zwischen den Projektionen mit dem MEA-PENSIM-Modell und mit dem DIW-PENPRO-Modell im Basisszenario relativ gering, insbesondere beim Sicherungsniveau. Die Projektionen des DIW projizieren 2060 einen um ca. 0,5 Prozentpunkte höheren Beitragssatz als das MEA-PENSIM-Modell. Bei der Projektion der Bundesbank liegt der Beitragssatz zeitgleich ca. 1,5 Prozentpunkte höher und das Sicherungsniveau ca. 1 Prozentpunkt niedriger als in den MEA-PENSIM Projektionen im Basisszenario. Die Projektion des MEA-PENSIM Modells im Basisszenario deckt sich konstruktionsbedingt fast exakt mit der Vorausberechnung des Rentenversicherungsberichts 2019.

Abbildung 7: Spannbreite der Projektionen des Sicherungsniveaus



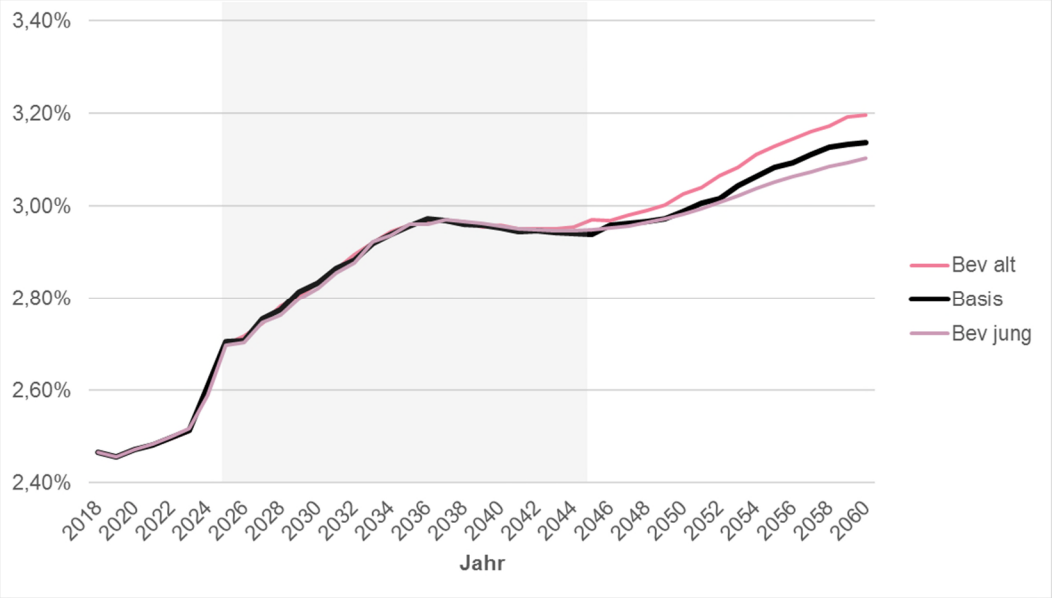
Quelle: Börsch-Supan et al. (2020a).

Die Ergebnisse für die unterschiedlichen Szenarien in den Vorausberechnungen von MEA, DIW und Bundesbank zeigen Unterschiede, die ihre Ursache in der Pluralität der Modellwelt haben. PENSIM und PENPRO sind zwar ähnliche Modellklassen, gehen aber im Detail, z. B. bei der Ermittlung der durchschnittlich gesammelten Entgeltpunkte, unterschiedlich vor. Das Modell der Bundesbank unterscheidet sich dagegen grundsätzlich von diesen beiden Modellen, weil es gleichzeitig ein makroökonomisches gesamtwirtschaftliches Gleichgewichtsmodell enthält, das die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes und der Beschäftigung mit der demografischen Entwicklung und den Beitragssätzen zu den Sozialversicherungen auf der Grundlage weiterer Annahmen rückkoppelt.

Trotz der Breite des Spektrums sind die Ergebnisse in ihrem Verlauf sehr ähnlich: Unter geltendem Recht steigt der Beitragssatz und sinkt das Sicherungsniveau. In den zehn Jahren nach 2025 geht diese Entwicklung vergleichsweise schnell vor sich. In den meisten Szenarien steigt der Beitragssatz und sinkt das Sicherungsniveau auch langfristig weiter, allerdings langsamer als in der Phase zwischen 2025 und 2035.

Gleichzeitig mit dem Beitragssatz steigen auch die Bundesmittel für die gesetzliche Rentenversicherung zwischen 2018 und 2025 im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt. Dies zeigt Abbildung 8.

Abbildung 8: Entwicklung der Bundesmittel als Anteil des Bruttoinlandsprodukts[9]



Quelle: Börsch-Supan et al. (2020a).

[9] Die Bundesmittel umfassen hier den allgemeinen Bundeszuschuss, den zusätzlichen Bundeszuschuss inklusive des Erhöhungsbetrags sowie die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten. Diese Komponenten der Bundesmittel werden nach geltendem Recht unterschiedlich fortgeschrieben. Der zusätzliche Bundeszuschuss verändert sich mit der Wachstumsrate der Mehrwertsteuereinnahmen, wobei Einnahmeveränderungen aufgrund einer Veränderung des Mehrwertsteuersatzes nicht

Abschließend wird die Kaufkraft des aktuellen Rentenwertes berechnet, d. h. der inflationsbereinigte Wert eines Entgeltpunktes der gesetzlichen Rentenversicherung, gemessen in der Kaufkraft eines Euro im Jahr 2018, die als rot gestrichelte Linie repräsentiert wird. Abbildung 9 legt dabei eine Inflationsrate von 1,8 Prozent zugrunde. Die Kaufkraft eines Entgeltpunktes steigt im Basisszenario stets an, so dass sie künftig höher ist als heute. Lediglich bei der Kombination von hoher Alterung und niedriger Beschäftigung („Kombi alt“) fällt die Kaufkraft des aktuellen Rentenwerts zwischen 2025 und 2035 im Vergleich zum Wert des Jahres 2025 zurück. Allerdings steigt die Kaufkraft des aktuellen Rentenwertes in nahezu allen Szenarien langsamer an als die Kaufkraft der Bruttostundenlöhne; dies korrespondiert mit dem zuvor gezeigten Rückgang des Sicherungsniveaus.[10] Ausnahmen

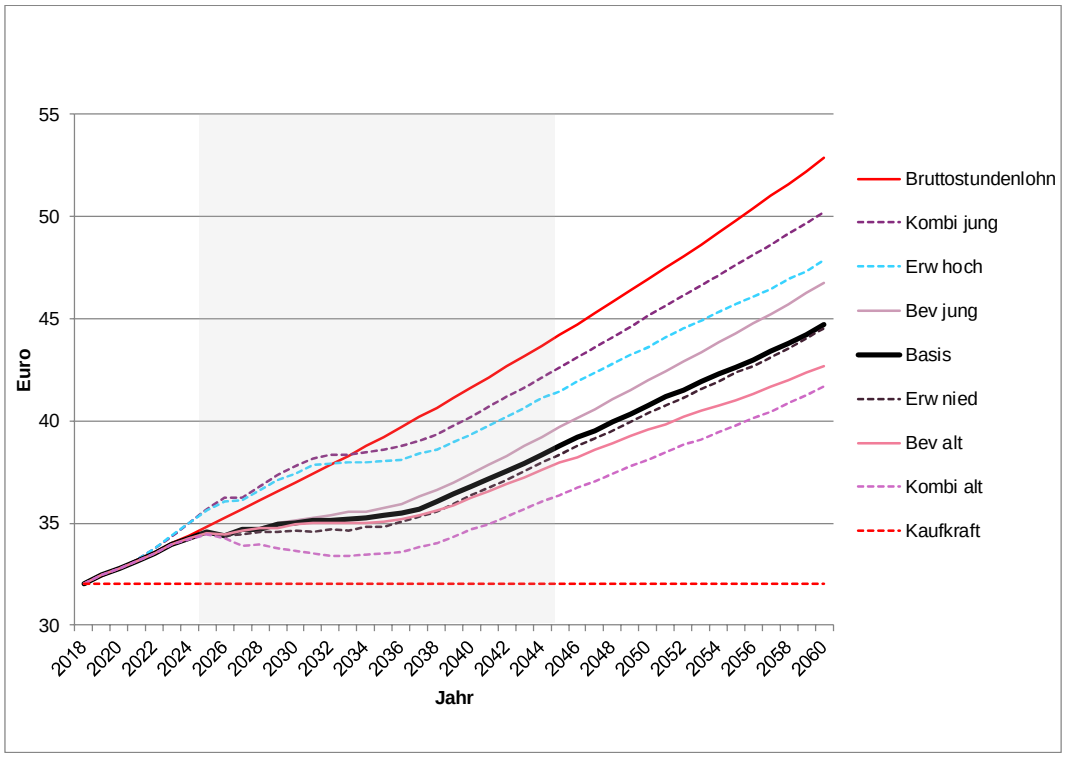
---

berücksichtigt werden. Da in den Modellrechnungen das Wachstum sowohl der Mehrwertsteuereinnahmen als auch des Bruttoinlandsprodukts durch die Wachstumsrate der Bruttolohn- und -gehaltssumme geschätzt wird und von keinen Veränderungen des Mehrwertsteuersatzes in der Zukunft ausgegangen wird, verändert sich der zusätzliche Bundeszuschuss in der Modellrechnung wie das Bruttoinlandsprodukt. Der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss wird mit der Wachstumsrate der Bruttolohn- und -gehaltssumme fortgeschrieben, welche im Modell, wie beschrieben, gleichförmig mit dem Bruttoinlandsprodukt wächst. Somit bleibt der Anteil des zusätzlichen Bundeszuschusses (einschließlich Erhöhungsbetrag) am Bruttoinlandsprodukt stabil. Der allgemeine Bundeszuschuss sowie die Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten ändern sich hingegen entsprechend der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer. Da aufgrund des demografisch bedingten Rückgangs der Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Löhne und Gehälter je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer stärker ansteigen als die Lohn- und Gehaltssumme und zudem die Beitragssatzentwicklung (tendenziell steigend) in die Fortschreibung eingeht, nimmt in den Modellrechnungen der Anteil des allgemeinen Bundeszuschusses sowie der Anteil der Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten am Bruttoinlandsprodukt im Zeitverlauf zu. Ein höherer (niedrigerer) Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung hat somit einen zusätzlichen (geminderten) Anstieg des Anteils dieser Bundesmittel am Bruttoinlandsprodukt zur Folge. Die Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten reagieren zudem noch auf die Anzahl der unter Dreijährigen im Zeitverlauf. Bei geringerer (höherer) Anzahl an Kindern in der Zukunft dämpft (erhöht) dies den Anteil am Bruttoinlandsprodukt gegenüber dem Basisszenario. In der Gesamtschau unterscheiden sich die Bundesmittel in den drei Szenarien in Abbildung 8 nur geringfügig.

[10] In Abbildung 9 werden sowohl beim Lohn als auch bei Renten (Kaufkraft eines Entgeltpunktes) Bruttogrößen betrachtet. In beiden Fällen lägen die Werte niedriger, wenn die entsprechenden Steuern abgezogen würden. Nicht berücksichtigt ist zudem die unterschiedliche Belastung von Löhnen und Renten durch Sozialversicherungsbeiträge.

bilden die Kombinationen des Szenarios einer hohen Beschäftigung mit dem demografischen Basisszenario („Erw hoch“) und mit dem demografischen Szenario einer jungen Bevölkerung („Kombi jung“).

Abbildung 9: Kaufkraft eines Entgeltpunktes in Euro 2018 (Inflationsrate 1,8 Prozent)



Quelle: Börsch-Supan et al. (2020a).

Nach den zugrunde gelegten Annahmen wird die Beitragsbelastung der Löhne und Gehälter künftig stärker wachsen als die der Renten.

4. Empfehlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung

Die Ergebnisse aus den Vorausberechnungen (Kapitel 3) zeigen einen erheblichen Finanzierungsbedarf für die gesetzliche Rentenversicherung ab 2025 aufgrund des demografischen Wandels. Die Kommission hat die verschiedenen Parameter, die die Rentenfinanzen beeinflussen und in Wechselwirkung zueinanderstehen (Beitragssatz, Sicherungsniveau vor Steuern, Renteneintrittsalter sowie versicherter Personenkreis und Bundesmittel), unter dem Eindruck der o. g. Leitgedanken der Kommission und aufgrund des Berichtsauftrags, doppelte Haltelinien zu entwickeln, diskutiert. Vor dem Hintergrund der Unsicherheit von langfristigen Vorhersagen, hat sich die Kommission auf nachfolgende Empfehlungen verständigt, um den Generationenvertrag in der gesetzlichen Rentenversicherung langfristig und verlässlich zu sichern.

4.1 Haltelinien für die Verlässlichkeit der Rente

Verlässlichkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung erfordert, dass sowohl Beitragszahlerinnen und Beitragszahler als auch Rentnerinnen und Rentner darauf vertrauen können, vor finanzieller Überforderung geschützt zu werden. Um dieses Vertrauen auch in Zukunft zu bewahren, empfiehlt die Kommission einen neuen Dreiklang beim Sicherungsversprechen der Rente und der Höhe der Beiträge.

Dieser Dreiklang baut auf Bewährtem auf, verstetigt dieses und ergänzt den Rentenversicherungsbericht um zwei neue sozialstaatliche Bezugsgrößen. Dieser neue Instrumentenmix stärkt die Verlässlichkeit der gesetzlichen Rente und entwickelt den bestehenden Generationenvertrag weiter.

Der Dreiklang besteht aus

1. gesetzlich verbindlichen Haltelinien für das Sicherungsniveau vor Steuern und den Beitragssatz für einen Zeitraum von jeweils sieben Jahren,
2. gesetzlich perspektivischen Haltelinien für einen Zeitraum von jeweils 15 Jahren und
3. neuen sozialstaatlichen Bezugsgrößen im Rentenversicherungsbericht.

Aktuelle Gesetzeslage

Das geltende Recht sieht zwei unterschiedliche Mechanismen vor, um sowohl die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler als auch die Rentnerinnen und Rentner vor einer finanziellen Überforderung zu schützen:

Zum einen darf bis zum Jahr 2025 der Verhältniswert aus der verfügbaren Standardrente und dem verfügbaren Durchschnittsentgelt (Sicherungsniveau vor Steuern gemäß § 154 Absatz 3a SGB VI) 48 Prozent nicht unterschreiten und der Beitragssatz 20 Prozent nicht überschreiten (§ 154 Absatz 3 Satz 1 SGB VI). Abgesichert werden diese Haltelinien durch gesetzliche Regelungen, nach denen eine Überschreitung der Beitragssatzobergrenze ggf. durch eine Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses (§ 287 SGB VI) und eine Unterschreitung des Sicherungsniveaus vor Steuern ggf. durch eine Anhebung des aktuellen Rentenwerts (§ 255e SGB VI) verhindert wird. Im Folgenden werden diese Haltelinien als gesetzlich verbindliche Haltelinien bezeichnet.

Zum anderen hat die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn der Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung in der mittleren Variante der 15-jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts bis zum Jahr 2030 voraussichtlich 22 Prozent überschreitet oder das Sicherungsniveau vor Steuern 43 Prozent unterschreitet (§ 154 Absatz 3 Satz 2 SGB VI). Im Folgenden werden diese Haltelinien als gesetzlich perspektivische Haltelinien bezeichnet.

Beide Haltelinien-Mechanismen sind befristet und laufen 2025 bzw. 2030 aus. Insofern ist es folgerichtig, dass nach dem Koalitionsvertrag neue Haltelinien angestrebt werden.

Empfehlungen der Kommission

Die Kommission hat sich dafür entschieden, an beiden Formen der Haltelinien festzuhalten, die die bestehenden Formeln zur Renten- und Beitragssatzanpassung

ergänzen. Verbindliche Haltelinien gewähren das höchstmögliche Maß an Verlässlichkeit, weil Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern hier durch gesetzlich festgelegte Maßnahmen nach oben bzw. unten abgesichert sind. Sie können jedoch nur für einen kurz- und mittelfristigen Zeitraum gegeben werden, weil verlässliche Prognosen der für die Entwicklung des Sicherungsniveaus und Beitragssatzes relevanten Faktoren, wie z. B. die Arbeitsmarktentwicklung, nur für einen begrenzten Zeitraum möglich sind. Deshalb empfiehlt die Kommission, über die verbindlichen Haltelinien hinaus, auch an perspektivischen Haltelinien festzuhalten. Perspektivische Haltelinien bieten zwar weniger Sicherheit als verbindliche Haltelinien, sie gewährleisten aber, dass Bundesregierung und Gesetzgeber die langfristige Entwicklung der Rentenversicherung im Blick behalten und damit rechtzeitig gegensteuern können, wenn Rentnerinnen und Rentner oder Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern eine finanzielle Überforderung droht.

4.1.1 Verbindliche Haltelinien geben über 2025 hinaus Sicherheit

Die Kommission empfiehlt, den Mechanismus von gesetzlich verbindlichen Haltelinien für das Sicherungsniveau vor Steuern und den Beitragssatz, der durch das RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz eingeführt wurde, über 2025 hinaus fortzuführen. Mit diesen Haltelinien werden sowohl für Rentnerinnen und Rentner als auch für Beitragszahlerinnen und -zahler Verlässlichkeit und damit Vertrauen in das System der gesetzlichen Rentenversicherung geschaffen. Die Haltelinien sollen jeweils sieben Jahre gelten. Die Festschreibung der jeweiligen Haltelinien sollte jeweils spätestens ein Jahr vor Inkrafttreten der neuen Haltelinien vorgenommen werden. Die erste Festsetzung durch den Gesetzgeber soll für den Zeitraum von 2026 bis 2032 erfolgen, die zweite Festsetzung für die Jahre von 2033 bis 2039 usw.

Die verbindliche Haltelinie für das Sicherungsniveau vor Steuern (als untere Haltelinie) soll sich in einem Korridor zwischen 44 und 49 Prozent bewegen. Dieser Niveaukorridor bezieht sich auf einen Standardrentner mit 45 Entgeltpunkten. Die

verbindliche Haltelinie für den Beitragssatz (als obere Haltelinie) soll sich im Korridor zwischen 20 und 24 Prozent bewegen. Damit wird den Rentnerinnen und Rentnern das Versprechen der weiteren Teilhabe an der Wohlstandsentwicklung gegeben und zugleich die Belastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler begrenzt. Von einer weiteren quantifizierten Empfehlung für die verbindlichen Haltelinien innerhalb der Korridore hat die Kommission abgesehen. Eine solche Quantifizierung ist derzeit noch nicht zwingend erforderlich, da bis 2025 die bisherigen Haltelinien gelten.

Die Berechnung des Sicherungsniveaus vor Steuern erfolgt dabei zunächst weiter auf der heutigen Berechnungsgrundlage (§ 154 Absatz 3a SGB VI), d. h. für die Ermittlung des Sicherungsniveaus vor Steuern dient der Standardrentner mit 45 Entgeltpunkten. Ab dem Jahr 2031, wenn die Regelaltersgrenze auf 67 Jahre angestiegen sein wird, soll das Sicherungsniveau vor Steuern sowohl mit 47 Entgeltpunkten als auch mit 45 Entgeltpunkten berechnet werden. Die Bundesregierung soll den gesetzgebenden Körperschaften einen Vorschlag machen, ab wann für die Berechnung des für die Haltelinien maßgeblichen Sicherungsniveaus vor Steuern von 45 auf 47 Entgeltpunkte umgestellt wird.

Sondervoten

Ein Mitglied der Kommission, Axel Börsch-Supan*, kann sich der Empfehlung nicht anschließen, „von einer weiteren quantifizierten Empfehlung“ für verbindliche Haltelinien und damit auch für die langfristige Quantifizierung von Beitragssatz und Sicherungsniveau abzusehen. Begründung: Kernstück eines verlässlichen Generationenvertrags sind langfristig quantifizierte Regelungen für Beitragssatz und Sicherungsniveau. Langfristigkeit impliziert mehr als sieben Jahre; quantifiziert ist eindeutiger als ein breiter Korridor. Angesichts des – wie in Kapitel 3 dokumentiert – gut vorhersehbaren demografischen Wandels implizieren quantifizierte Regelungen ein geringeres Wachstum der Rentenleistungen und einen Anstieg des Beitragssatzes. Beides ist unpopulär. Dennoch ist es Aufgabe einer Kommission, die*

den Titel „Verlässlicher Generationenvertrag“ trägt, unangenehme Quantifizierungen nicht aufzuschieben, sondern auf Basis der vorhandenen Projektionen der Regierung eindeutige Haltelinien und damit auch langfristig klar definierte Beitragssätze und Sicherungsniveaus zu empfehlen, damit Beitragszahler, Leistungsempfänger und Rentenversicherung langfristige Planungssicherheit erhalten.

Aus Sicht eines Mitglieds der Kommission, Annelie Buntenbach (DGB)*, sind Haltelinien sinnvoll, dabei muss aber auch die unterste Haltelinie beim Sicherungsniveau vor Steuern mindestens sicherstellen, dass das Niveau auch langfristig nicht unter 48 Prozent sinken kann. Die Renten sollen wieder wie die Löhne steigen. Deshalb lehnt der DGB – anders als die Mehrheit der Kommission – einen Korridor von 44-49 Prozent für die Haltelinie ab und fordert, für das Niveau 48 Prozent als definitive Untergrenze festzulegen. Statt einer weiteren Absenkung muss das Niveau wieder angehoben werden, in einem weiteren Schritt auf 50 Prozent. Bei wenigstens stabilem Sicherungsniveau vor Steuern muss die zusätzliche Vorsorge nicht politisch gerissene Löcher schließen, sondern verbessert das Einkommen im Alter. Der demographische Wandel kostet unbestritten in der Alterssicherung Geld, gleich ob in der gesetzlichen oder privaten Rente. Wenn ein Drittel der Bevölkerung über 65 Jahre ist, können wir nicht immer weniger des Wohlstands (BIP) für sie aufbringen wollen. Ein stabiles Sicherungsniveau ist der erste Schritt zu einer ausreichenden Versorgung im Alter.*

Ein Mitglied der Kommission, Annelie Buntenbach (DGB)*, lehnt eine Umstellung der Rechengröße, auf der das Sicherungsniveau vor Steuern beruht, von 45 auf 47 Entgeltpunkte ab. Selbst bei einem längeren Übergangszeitraum bleibt im Ergebnis lediglich eine rechnerische Verschiebung der Niveaugrößen übrig, die einen falschen Eindruck erwecken würde, als sei das Niveau um rund 4,5 Prozent höher als es nach heutiger Berechnung ist. Nötig sind aber keine höheren Nennwerte, sondern real ein besseres Sicherungsniveau vor Steuern. Das Sicherungsniveau ist ein Maßstab für eine ausreichende Versorgung und für Wertbeständigkeit oder Wertverfall der Rente - und darüber muss maximale Transparenz hergestellt werden, die auch eine Vergleichbarkeit des Rentenniveaus über längere Zeitreihen ermöglichen muss. Kein einziges Problem für die Leistungsfähigkeit der*

Rente wird mit dieser Umstellung gelöst, aber sie öffnet Tür und Tor dafür, die Rente in Zukunft trotzdem vordergründig gesund zu rechnen.

4.1.2 Perspektivische Haltelinien geben Orientierung

Eine verlässliche Rentenpolitik braucht auch langfristige Orientierung und Sicherheitsversprechen. Deshalb sollen die bewährten perspektivischen Haltelinien beibehalten werden. Als Grundlage für ihre Empfehlungen hat sich die Kommission daher an den geltenden gesetzlichen Bestimmungen zur Beitragssatzobergrenze bzw. Sicherungsniveauuntergrenze nach § 154 Absatz 3 Satz 2 SGB VI orientiert.

Die im geltenden Recht verankerten perspektivischen Bezugsgrößen – der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung und das Sicherungsniveau vor Steuern – sind nach Auffassung der Kommission auch für die Zukunft geeignet, um eine drohende Überforderung zu beurteilen. Sie sollten gleichzeitig mit der Festlegung der neuen verbindlichen Haltelinien für den Zeitraum der jeweils nächsten 15 Jahre festgelegt werden. Erstmals wären sie damit spätestens ein Jahr vor Auslaufen der bis 2025 geltenden Haltelinien für den Zeitraum der dann folgenden 15 Jahre und damit bis 2040 festzulegen.

Für die Festlegung der perspektivischen Haltelinien empfiehlt die Kommission dieselben Korridore wie für die verbindlichen Haltelinien.

4.1.3 Neue sozialstaatliche Bezugsgrößen im Rentenversicherungsbericht

Beide bisher für die Haltelinien geltenden Bezugsgrößen (Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern) weisen Schwächen auf, gerade wenn es um den Überforderungsschutz im gesamten sozialstaatlichen Kontext geht. Deshalb sollen sie durch zwei neue Bezugsgrößen ergänzt werden.

Zusätzliche Bezugsgröße Gesamthöhe der Sozialversicherungsbeiträge

Der Blick auf den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung zeigt nur einen Teil der Gesamtbelastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler. Denn diese hängt nicht nur vom Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch von der übrigen Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge ab. Die bisherige Teilbetrachtung nur der Belastung durch Rentenversicherungsbeiträge ist nicht befriedigend: Zum einen führt ein hoher Rentenversicherungsbeitrag nicht notwendig zu einer Überforderung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, wenn die übrige Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge gering ist (wie z. B. in Österreich). Zum anderen kann auch ein nur moderater Beitragssatzanstieg in der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer finanziellen Überforderung führen, wenn die Beitragssätze in den übrigen Sozialversicherungszweigen stark steigen.

Daher empfiehlt die Kommission zur Beurteilung, ob den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern eine Überforderung droht, künftig ergänzend zur Entwicklung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung auch auf die Entwicklung des Beitragssatzes abzustellen, der bei der Bemessung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags (§ 28d SGB IV) durchschnittlich Anwendung findet. Zudem sollten auch ggf. neu etablierte gesetzlich vorgeschriebene Vorsorgebeiträge als Belastungen von Arbeitgebern und Beschäftigten hierbei berücksichtigt werden (auch wenn sie mit einer opt-out-Option verbunden sind). Damit würde künftig eine Bezugsgröße etabliert, die eine vollständige Beurteilung der lohnbezogenen Gesamtbelastung durch diese Beiträge erlaubt.

Der Kommission ist bewusst, dass sich die Beitragssatzentwicklung in den anderen Sozialversicherungszweigen schwieriger prognostizieren lässt als in der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie hält diesen Einwand jedoch für hinnehmbar, da erstens die Gesamtbelastung durch Sozialversicherungsbeiträge nur als weitere Bezugsgröße neben den Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung treten soll, zweitens auch die Vorhersage der geltenden Bezugsgrößen (Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung und Sicherungsniveau vor Steuern)

zwingend Annahmen zur Entwicklung der Beitragssätze in den anderen Sozialversicherungszweigen voraussetzt und drittens die Gefahr deutlicher Fehleinschätzungen durch den auf 15 Jahre begrenzten Vorausberechnungszeitraum nicht allzu hoch ist.

Richtig ist, dass auch die Gesamtbelastung von Löhnen und Gehältern durch Beiträge noch keinen Aufschluss über die Gesamtabgabenbelastung von Löhnen und Gehältern gibt, da die Belastung durch Einkommensteuern hierbei nicht berücksichtigt wird. Aber zum einen lässt sich die Entwicklung der steuerlichen Belastung von Löhnen und Gehältern nicht seriös prognostizieren. Zum anderen kennt das Einkommensteuerrecht u. a. mit dem Grundfreibetrag und der mit steigendem Einkommen progressiv wachsenden Besteuerung eigene Mechanismen, die einer finanziellen Überforderung der Steuerpflichtigen entgegenwirken sollen. Vor diesem Hintergrund ist eine Nichtberücksichtigung der steuerlichen Belastung sachgerecht.

Zusätzliche Bezugsgröße Abstand zur Grundsicherung

Auch das Sicherungsniveau vor Steuern weist in seiner Aussagekraft Schwächen auf: Denn beim Sicherungsniveau vor Steuern handelt es sich um einen bloßen Verhältniswert der verfügbaren Standardrente zum verfügbaren durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelt (jeweils vor Steuern). Über die Höhe der Renten bzw. des Rentenzahlbetrags gibt das Sicherungsniveau hingegen keine Auskunft. Dabei ist diese Größe für Rentnerinnen und Rentner von hoher Bedeutung, denn sie bestreiten ihren Lebensunterhalt nicht aus dem Sicherungsniveau (= relative Größe in Prozent), sondern immer vom Rentenzahlbetrag (= absolute Größe in Euro). Auch gibt das Sicherungsniveau vor Steuern keine Information darüber, ob die verfügbare Standardrente einen angemessenen Abstand zum Existenzminimum aufweist. Die Entwicklung des Sicherungsniveaus ist auch kein geeigneter Indikator, um mittelbar auf die Höhe der Renten zu schlussfolgern: So führt ein steigendes Sicherungsniveau vor Steuern nicht zu einer höheren Rente, wenn der Anstieg

darauf beruht, dass die Beschäftigten wegen steigender Rentenversicherungsbeiträge über ein geringeres Netto-Einkommen verfügen. Umgekehrt gilt, dass ein sinkendes Sicherungsniveau vor Steuern nicht zwangsläufig auch für die Rentnerinnen und Rentner zu Belastungen führen muss. Das gilt z. B. dann, wenn – wie in 2020 – der Beitragssatz zur Bundesagentur für Arbeit sinkt und sich damit der Verhältniswert von verfügbaren Standardrenten zu verfügbaren Durchschnittsentgelten verringert. Zudem führt auch ein konstantes Sicherungsniveau vor Steuern dennoch für Rentnerinnen und Rentner zu Belastungen, wenn – wie es in einigen Jahren der Fall war – die Preise stärker steigen als die Rentenzahlbeträge. Auch wenn das Sicherungsniveau vor Steuern trotzdem ein Indikator für das Verhältnis von Löhnen und Renten ist, lässt sich die Höhe und Entwicklung der realen Einkommenssituation von Rentnern damit allein nicht beurteilen.

Nach Auffassung der Kommission sollte die Frage der Überforderung von Rentnerinnen und Rentnern daher künftig nicht nur am Sicherungsniveau vor Steuern, sondern auch an einer Bezugsgröße bemessen werden, die eine aussagekräftige Information über die absolute Höhe der Renten bzw. des Rentenzahlbetrags zulässt. Als geeigneten Indikator hierfür sieht die Kommission die Höhe der verfügbaren Standardrente im Verhältnis zum durchschnittlichen Bedarf von Personen (außerhalb von Einrichtungen) in der Grundsicherung im Alter. Dieser Bedarf umfasst insbesondere den für die Gewährleistung des Existenzminimums notwendigen Lebensunterhalt (§ 27a SGB XII) sowie Unterkunfts- und Heizungskosten in angemessenem Umfang (§ 35 SGB XII). Der vorgeschlagene Ausweis der verfügbaren Standardrente im Vergleich zum durchschnittlichen Grundsicherungsbedarf würde darüber Auskunft geben, in welchem Umfang die verfügbare Standardrente eine über den notwendigen Bedarf hinausgehende Lebensführung ermöglicht und damit eine Aussage über die Höhe des Rentenzahlbetrags erlauben.

Mit dem Vergleich von verfügbarer Standardrente und durchschnittlichem Grundsicherungsbedarf soll dabei keineswegs die Aussage getroffen werden, die verfügbare Standardrente sei ausreichend bemessen, solange sie sich oberhalb des durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfs bewegt. Im Gegenteil sollte es das Ziel sein, einen angemessenen Abstand zwischen verfügbarer Standardrente und

durchschnittlichem Grundsicherungsbedarf aufrechtzuerhalten. Gerade in einem auf Lohn- und Beitragsbezug sowie dem Äquivalenzprinzip aufbauenden Rentensystem muss gelten, dass nach einer langjährigen Erwerbstätigkeit mit durchschnittlichen Einkommen eine Rentenleistung gewährt wird, die einen angemessenen Abstand zu einem Einkommen sichert, das auch ohne diese Vorsorgeleistung beansprucht werden kann. Zudem ist zu berücksichtigen, dass bei einem nur geringen Abstand der verfügbaren Standardrente zur Grundsicherung schon bei Beschäftigten mit nur leicht unterdurchschnittlichen Löhnen oder nicht ganz durchgehenden Erwerbsbiographien die Gefahr bestünde, im Alter auf ergänzende Inanspruchnahme von Grundsicherung angewiesen zu sein.

Zusammengefasst schlägt die Kommission damit zwei weitere Bezugsgrößen vor, über deren voraussichtliche mittel- und längerfristige Entwicklung die Bundesregierung im Rahmen ihres jährlichen Rentenversicherungsberichts informieren sollte: eine Bezugsgröße zum Schutz der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler vor Überforderung, die am Gesamtsozialversicherungsbeitrag und zusätzlichen gesetzlich vorgeschriebenen Vorsorgeaufwendungen anknüpft, und eine Bezugsgröße zum Schutz der Rentnerinnen und Rentner vor Überforderung, die am Abstand der verfügbaren Standardrente zum durchschnittlichen Bedarf der Grundsicherung im Alter festmacht.

Nach Auffassung der Kommission ist es ausreichend, wenn über die voraussichtliche Entwicklung dieser sozialstaatlichen Bezugsgrößen künftig informiert wird. Sie sollen nicht mit quantifizierten Haltelinien verbunden werden. Zum einen kann das Ziel, die Schwächen der Aussagekraft der bisher geltenden Bezugsgrößen auszugleichen, bereits durch die bloße Ergänzung der neuen Bezugsgrößen in die Berichterstattung der Bundesregierung erreicht werden. Zum anderen ist es angesichts der schlechteren Prognostizierbarkeit der neu vorgeschlagenen sozialstaatlichen Bezugsgrößen auch angemessen, ihre Entwicklung ohne Haltelinien zu versehen, sondern sie vor allem als wichtige Orientierung zu verstehen, um eine drohende Überforderung von Rentnerinnen und Rentnern bzw. Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern besser erkennen und einschätzen zu können.

Die Kommission ist sich dabei bewusst, dass auch die Ergänzung der bestehenden Haltelinien um je zwei sozialstaatliche Bezugsgrößen keine vollständige Beurteilung der Angemessenheit der Höhe von Beiträgen und Leistungen ermöglicht. So würde z. B. eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze die Höhe der Beitragsbelastung erhöhen, nicht jedoch den Beitragssatz. Ebenso wirken sich Leistungsausweitungen oder -einschränkungen außerhalb der Rentenanpassungsformel (z. B. zusätzliche Rentenleistungen für Kindererziehungszeiten, Verzicht auf die rentenrechtliche Bewertung von Ausbildungszeiten) nicht auf die vorgeschlagenen Bezugsgrößen zum Überforderungsschutz für Rentnerinnen und Rentnern aus. Dies gilt es jedoch nach Auffassung der Kommission zu akzeptieren, denn Bezugsgrößen können nur dann für die politische Entscheidungsfindung die gewünschte Aussagekraft haben, wenn sie einfach erfassbar sind. Es darf daher nicht zu viele Bezugsgrößen geben.

4.1.4 Alterssicherungsbeirat einsetzen

Verlässliche, generationenübergreifende Alterssicherungspolitik erfordert eine unabhängige und pluralistische Instanz, die mit Informationen, Stellungnahmen und Empfehlungen Bundesregierung und Gesetzgeber bei ihren politischen Entscheidungen unterstützt. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund der großen Bedeutung der Alterssicherung für die soziale Lage der Älteren und die finanzielle Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Auch andere Länder setzen in Fragen der Alterssicherung auf eine solche institutionalisierte Unterstützung der Politik. So verfügt z. B. Frankreich mit dem „Conseil d'orientation des retraites" seit dem Jahr 2000 über eine entsprechende Einrichtung.

Mit dem Sozialbeirat besteht zwar bereits ein für die gesetzliche Rentenversicherung zuständiges Beratungsorgan. Seine Aufgabe beschränkt sich allerdings darauf, jedes Jahr „in einem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung Stellung zu nehmen“ (§ 155 Absatz 1 SGB VI).

Die Kommission schlägt vor, den Sozialbeirat zu einem Alterssicherungsbeirat weiterzuentwickeln. Der Alterssicherungsbeirat sollte alle drei Säulen der Altersvorsorge in den Blick nehmen, also neben der gesetzlichen Rentenversicherung auch die betriebliche und private Altersvorsorge. Er sollte zudem in seinen Gutachten und Stellungnahmen die wirtschaftliche Lage älterer Menschen sowie die voraussichtliche Entwicklung der Demografie und der gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Alterssicherung berücksichtigen.

Der Alterssicherungsbeirat sollte – neben Gutachten zum Rentenversicherungsbericht und zum Alterssicherungsbericht – verpflichtet sein,

- Empfehlungen für die Festlegung der verbindlichen und perspektivischen Haltelinien zu geben,
- in Sondergutachten – aufgrund eigener Entscheidungen oder auf Wunsch der Bundesregierung – zu Einzelfragen der Alterssicherung Stellung zu nehmen und konkrete Empfehlungen vorzulegen, dabei soll dem erweiterten Aufgabenbereich Rechnung getragen werden, und
- Anfang des Jahres 2026 erstmals eine Empfehlung darüber abzugeben, ob und in welcher Weise eine weitere Anhebung der Altersgrenzen erfolgen sollte, dabei sollen auch sozial-differenzielle Auswirkungen berücksichtigt werden.

Vor dem Hintergrund der deutlich breiteren Aufgabenstellung des künftigen Alterssicherungsbeirats gegenüber dem heutigen Sozialbeirat sollte eine leistungsfähige Geschäftsstelle eingerichtet und geprüft werden, ob über die bislang im Sozialbeirat vertretenen Gruppen hinaus weitere Akteure aufgenommen werden.

Für die konkrete Ausgestaltung der Berufung, der Arbeitsweise und der Beschlussfassung des Alterssicherungsbeirats sind viele Möglichkeiten denkbar. Die Ausgestaltung sollte erst nach einem offenen Diskussionsprozess gesetzlich geregelt werden.

4.2 Überlegungen zu einer Differenzierung der Anpassung von Rentenanwartschaften und Renten

Die Kommission hat im Zusammenhang mit ihrem Auftrag, eine Empfehlung für einen verlässlichen Generationenvertrag vorzulegen und dabei eine doppelte Haltelinie zu entwickeln, „die Beiträge und Niveau langfristig absichert“, eine Vielzahl von Ansätzen zur Weiterentwicklung des geltenden Rentenrechts erörtert.

Es wurden die Auswirkungen der Reformansätze auf Beitragssatz, Sicherungsniveau vor Steuern und Bundeszuschuss modellhaft ermittelt und mit den Ergebnissen des Basisszenarios verglichen, das die Entwicklung der maßgeblichen Parameter bei Beibehaltung des derzeit geltenden Rechts ausweist (vgl. Kapitel 3); bezüglich dieses Basisszenarios und der ihm zu Grunde liegenden Annahmen besteht innerhalb der Kommission Einvernehmen. Die Auswirkungen der Reformansätze und ihr Vergleich mit denen des Basisszenarios wurden in der Kommission intensiv diskutiert und bewertet, dabei wurden sowohl die möglichen ökonomischen und sozialpolitischen Folgewirkungen als auch die politische Umsetzbarkeit der diskutierten Maßnahmen berücksichtigt.

Insbesondere im Hinblick auf die künftige Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern, aber auch hinsichtlich der Entwicklung von Beitragssatz und Bundeszuschuss kommt den Regelungen zur jährlichen Anpassung der Renten eine wesentliche Rolle zu. Die Kommission hat deshalb in die Prüfung, welche Auswirkungen die Festlegung von Haltelinien für Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern auf die Entwicklung der übrigen maßgeblichen Parameter hätte, Überlegungen zur Veränderung der Regelungen zur Rentenanpassung einbezogen und diskutiert.[11]

Die Kommission hat nur jene Varianten näher betrachtet, die am ehesten konsensfähig erschienen. Insgesamt zeigte sich dabei, dass die erörterten Reformansätze komplexe Folgewirkungen nach sich ziehen würden, die aus Sicht der Kommission

[11] Für eine ausführliche Darstellung der Modellvarianten vgl. Börsch-Supan und Rausch (2020b).

teilweise positiv, im Hinblick auf andere Auswirkungen aber auch negativ bewertet wurden. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission davon abgesehen, eine Reform der Regelungen zur Rentenanpassung zu empfehlen.

Haltelinien für Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern

Das geltende Rentenrecht stellt sicher, dass bis zum Jahr 2025 der Beitragssatz den Wert von 20 Prozent nicht über- und das Sicherungsniveau vor Steuern vor Steuern den Wert von 48 Prozent nicht unterschreitet. Für den Zeitraum von 2026 bis 2030 sehen die aktuell geltenden rechtlichen Regelungen vor, dass die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorschlagen muss, wenn der Beitragssatz in der Vorausschau den Wert von 22 Prozent überschreitet oder das Sicherungsniveau vor Steuern den Wert von 43 Prozent unterschreitet. Für die Zeit nach 2030 sind im geltenden Rentenrecht keine Begrenzungen oder Ziele für die Entwicklung von Beitragssatz oder Sicherungsniveau vor Steuern vorgesehen.

Unter Berücksichtigung der geltenden Rechtslage (vgl. Abschnitt 4.1) ergibt sich nach dem in der Kommission vereinbarten Basisszenario der Modellrechnung nach dem Jahr 2025 ein zunächst relativ rascher Anstieg des Beitragssatzes, der im Jahr 2030 einen Wert von gut 21 Prozent und 2045 von ca. 23 Prozent erreicht, sich dann aber verlangsamt. Für 2060 ergibt sich unter den Annahmen des Basisszenarios ein Beitragssatz von knapp 24 Prozent.

Das Sicherungsniveau vor Steuern sinkt bis zum Jahr 2045 auf ca. 43 Prozent ab, danach verlangsamt sich auch hier die Entwicklung. Im Jahr 2060 ergibt sich im Basisszenario ein Sicherungsniveau vor Steuern von knapp 42 Prozent. Die Bundesmittel für die gesetzliche Rentenversicherung steigen im Basisszenario von heute ca. 2,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) bis 2045 auf gut 2,9 Prozent und bis 2060 dann weiter auf gut 3,1 Prozent des BIP an (vgl. Abschnitt 3.4).

Die Kommission hat mehrere Reformoptionen diskutiert, in denen unter Beibehaltung der geltenden Regelungen zur Rentenanpassung Haltelinien für den Beitragssatz und das Sicherungsniveau vor Steuern für die Zeit nach 2025 festgelegt wurden. Aus den verschiedenen Varianten wurden dabei eine Haltelinie für den Beitragssatz von 23 Prozent und Haltelinien für das Sicherungsniveau vor Steuern von 48 Prozent bzw. 46 Prozent näher betrachtet.

Im Vergleich zum Basisszenario führen beide Haltelinien für das Sicherungsniveau vor Steuern dazu, dass der Rückgang des Niveaus nach dem Jahr 2025 vermieden bzw. abgemildert wird. Allerdings steigt der Beitragssatz deutlich rascher an als im Basisszenario und erreicht bereits zu Beginn bzw. Mitte der 2030er Jahre den Wert von 23 Prozent, die Haltelinie für den Beitragssatz. Deshalb würde es ab diesem Zeitpunkt im Vergleich zum Basisszenario zusätzlicher Bundesmittel bedürfen: Bei einer Haltelinie von 48 (46) Prozent für das Sicherungsniveau vor Steuern fallen die Bundesmittel im Jahr 2045 um rd. 38 (22) Prozent und im Jahr 2060 um rd. 60 (44) Prozent höher aus als im Basisszenario.

Die Kommission hat ergänzend dazu verschiedene Reformansätze geprüft, mit denen die Auswirkungen der Festlegung solcher Haltelinien auf den Bundeshaushalt gedämpft oder vermieden werden könnten. Dazu wurde auch in den Blick genommen, die regelmäßige Anpassung („Dynamisierung“) der laufenden Renten und der Anwartschaften zu differenzieren.

Diskutierte Ansätze einer Reform der Regelungen zur Rentenanpassung

Nach geltendem Recht werden die Rentenanwartschaften (bis zum Zeitpunkt des Renteneintritts) und die Renten (ab dem Zeitpunkt des Renteneintritts) jährlich in gleicher Höhe angepasst. Die Kommission hat verschiedene hiervon abweichende Reformansätze erörtert. Die nachfolgend diskutierten Reformansätze gehen davon aus, dass die Ermittlung der Rentenhöhe bis zum Zeitpunkt des Rentenbeginns nach dem bisher geltenden Recht erfolgt, die jährliche Anpassung der Renten nach Rentenbeginn („Bestandsrenten“) aber auf andere Anpassungskriterien abstellt als nach aktueller Rechtslage.

Exkurs

Anpassung von Rentenanwartschaften und Renten im geltenden Recht

Nach geltendem Recht erwerben die Versicherten während ihres Erwerbslebens Rentenanwartschaften, die in Entgeltpunkten ausgewiesen werden. Wer in einem Jahr ein beitragspflichtiges Einkommen in Höhe des Durchschnittsentgelts bezieht, erhält genau einen Entgeltpunkt; wer mehr oder weniger verdient, erwirbt entsprechend mehr oder weniger Entgeltpunkte, wobei das berücksichtigte Einkommen durch die Beitragsbemessungsgrenze gedeckelt wird. Entgeltpunkte können darüber hinaus auch durch weitere Tatbestände erworben werden (z. B. Zeiten der Kindererziehung, Pflege, Arbeitslosengeld).

Bei Renteneintritt wird die Summe aller Entgeltpunkte, die eine Versicherte oder ein Versicherter im Laufe des Erwerbslebens erworben hat, mit dem aktuellen Rentenwert bewertet: Aus der Multiplikation der Summe der Entgeltpunkte mit dem aktuellen Rentenwert (derzeit 33,05 Euro (alte Bundesländer) bzw. 31,89 Euro (neue Bundesländer), bis 2025 sich angleichend) ergibt sich grundsätzlich die Höhe der monatlichen Rente (brutto). Der aktuelle Rentenwert wird jährlich fortgeschrieben; die Fortschreibung orientiert sich dabei an der Entwicklung der Löhne, weicht jedoch dann davon ab, wenn sich der Beitragssatz der Rentenversicherung verändert und/oder der Nachhaltigkeitsfaktor eine Veränderung des Verhältnisses von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlerinnen und -zahlern ausweist.

Alle im Verlaufe der Versicherungsbiografie erworbenen Entgeltpunkte – gleich zu welchem Zeitpunkt im Erwerbsleben und zu welchem Beitragssatz sie erworben wurden – werden bei Rentenbeginn mit dem dann geltenden aktuellen Rentenwert bewertet; insofern führen auch die in der frühen Phase des Erwerbslebens erworbenen Entgeltpunkte zum gleichen monatlichen Rentenbetrag wie später erworbene Entgeltpunkte. Da der aktuelle Rentenwert jährlich angepasst wird, steigt der Wert der Rentenanwartschaften somit bis zum Renteneintritt an.

Nach Rentenbeginn wird die durch die Multiplikation von Entgeltpunkten und aktuellem Rentenwert ermittelte Rente jährlich weiter entsprechend der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts angepasst. Die Anpassung von Rentenanwartschaften (bis zum Renteneintritt) und Renten (ab Rentenbeginn) erfolgt somit in gleicher Weise.

Rentenanpassung an Inflationsrate orientieren?

Nach einer ersten Reformvariante würde die Anpassung der Altersrenten vom ersten Jahr des Rentenbezugs an entsprechend der Entwicklung der Lebenshaltungskosten erfolgen, d. h. der Inflationsrate (konkret: entsprechend der Entwicklung des Preisindexes für die privaten Haushalte). Dieser Reformansatz orientiert sich insoweit strukturell an entsprechenden Regelungen in Österreich.

Die Kommission erörterte deshalb insbesondere die Auswirkungen eines im Vergleich zum Basisszenario höheren Sicherungsniveaus vor Steuern zu Rentenbeginn in Kombination mit der Umstellung auf eine an der Inflationsentwicklung orientierte Rentenanpassung. Nach Modellrechnungen auf der Grundlage des vereinbarten Basisszenarios und der dort unterstellten Annahmen wäre ein „Zugangsrentenniveau“ von 48 Prozent bis weit in die 2050er Jahre mit einem Beitragssatz von weniger als 23 Prozent finanzierbar; über die bei Beibehaltung des geltenden Rechts erforderlichen Bundesmittel hinaus wären bis dahin keine zusätzlichen Bundesmittel erforderlich.

Eine solche Reformvariante würde zudem berücksichtigen, dass die durchschnittliche Lebenserwartung (und damit die Rentenbezugszeit) der Versicherten von soziostrukturellen Faktoren beeinflusst wird und – zumindest bei Männern – ein unterdurchschnittliches Erwerbseinkommen im Schnitt mit einer kürzere Lebenserwartung einhergeht („sozialdifferenzielle Lebenserwartung“): Durch das höhere Zugangsrentenniveau würden Versicherte mit kürzerer Rentenbezugszeit im Vergleich zum geltenden Recht begünstigt. Schließlich gäbe die Anpassung der Renten gemäß dem Anstieg der Lebenshaltungskosten den Rentnerinnen und Rentner

die Sicherheit, dass der reale Gegenwert ihrer bei Eintritt in den Ruhestand festgesetzten Bruttorente sich während der gesamten Rentenlaufzeit nicht verändert. Die Rentnerinnen und Rentner erhielten insofern eine Garantie des Kaufkrafterhalts ihrer Rente, aber es gäbe darüber hinaus keine mit den Löhnen steigenden Renten.

Allerdings impliziert dieser Reformansatz auch Auswirkungen, die von der Kommission negativ beurteilt wurden. Er stellt eine deutliche Abkehr von dem seit 1957 geltenden Grundsatz dar, nach dem Rentenanwartschaften und Renten in gleicher Weise orientiert an der Lohnentwicklung dynamisiert werden. Dieser Grundsatz der „lohndynamischen Rente“ trägt maßgeblich zur Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung bei und stellt die Beteiligung der Rentnerinnen und Rentner an der Wohlstandsentwicklung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicher.

Die Folgewirkungen, die eine Umstellung der Rentenanpassung von der Lohn- auf eine Inflationsorientierung für die Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern haben würde, sind ganz wesentlich davon abhängig, wie sich in der Zukunft Löhne und Lebenshaltungskosten entwickeln. Dadurch ergeben sich zusätzliche Unsicherheiten insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung. Die automatische Stabilisierung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung durch die an der Lohnentwicklung orientierte Anpassung der Renten entfiele bei der diskutierten Reformoption.

Sofern die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts – anders als in den meisten Vorausberechnungen und auch im Basisszenario der Kommission unterstellt – aber über längere Zeit hinter der Entwicklung der Lebenshaltungskosten zurückbleiben sollte, käme es statt der erwünschten Einsparungen zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler: Die Steigerung der Renten verliefe dann rascher als die der Rentenanwartschaften, so dass der zur Finanzierung der Renten erforderliche Beitragssatz unter sonst gleichen Bedingungen höher ausfallen müsste als unter den Bedingungen des geltenden Rechts.

Verläuft dagegen die Lohnentwicklung, wie im Basisszenario der Kommission und in den meisten vergleichbaren Vorausberechnungen unterstellt, oberhalb der Inflationsentwicklung, kann – wie oben dargestellt – bei gegebener Beitragssatzentwicklung zum Zeitpunkt des Rentenbeginns ein deutlich höheres Sicherungsniveau vor Steuern realisiert werden. Im Verlaufe der Rentenbezugszeit wird dann zwar die Kaufkraft der so erreichten Rente durch die Rentenanpassungen sichergestellt; die Rente steigt jedoch nicht so stark wie die Löhne – mit der Folge, dass das Sicherungsniveau vor Steuern mit zunehmender Rentenbezugsdauer immer geringer ausfällt. Bei überdurchschnittlicher Rentenbezugszeit würde das Sicherungsniveau vor Steuern trotz des höheren Zugangsrentenniveaus sogar einen deutlich geringeren Wert annehmen, als dies nach geltendem Recht der Fall wäre. Dies könnte als der Anteil an der zunehmenden demografischen Belastung interpretiert werden, den die Rentnergeneration zu tragen hat.

Mischmodelle: Lohnorientierung der Rentenanpassung teilweise beibehalten?

Angesichts dieser Implikationen wurden in der Kommission mehrere Ansätze zur Reform der Rentenanpassungsregelungen diskutiert, die hinsichtlich der Rentenanpassung Elemente der Lohnorientierung mit denen der Inflationsorientierung kombinieren („Mischmodelle“). Dabei wurde unter anderem erörtert, welche Auswirkungen sich bei einer Rentenanpassung ergäben, die sich jeweils zur Hälfte an der Entwicklung der Löhne einerseits und der Inflation andererseits orientiert.

Auch bei derartigen Mischmodellen wird das Sicherungsniveau vor Steuern der Rentnerinnen und Rentner im Laufe des Rentenbezugs zunehmend geringer; sofern das Zugangsrentenniveau aber deutlich höher angesetzt wird, als es sich nach geltendem Recht ergibt, liegt bei längerer Rentenbezugszeit das Sicherungsniveau vor Steuern jedoch noch oberhalb des Wertes, der sich nach geltendem Recht ergibt. Dies wird allerdings dadurch erkauft, dass der Beitragssatz rascher ansteigt als im Basisszenario und zu einem früheren Zeitpunkt den Wert von

23 Prozent erreicht. Sofern dieser Wert als Haltelinie für die Beitragssatzentwicklung angesetzt wird und der Beitragssatz demzufolge nicht weiter angehoben werden kann, müssen, von diesem Zeitpunkt an, die Bundesmittel über das im Basisszenario ohnehin notwendige Maß hinaus angehoben werden.

Wann dieser Zeitpunkt erreicht ist und wie hoch die zusätzlich erforderlichen Bundesmittel sind, hängt davon ab, wie hoch die Haltelinie für das Zugangsrentenniveau angesetzt wird. Wird das Zugangsrentenniveau beispielsweise ab 2026 konstant bei 48 Prozent gehalten, würde Mitte der 2030er Jahre ein Beitragssatz von 23 Prozent erforderlich. Wird dieser Wert als Haltelinie des Beitragssatzes gesetzt, ist in der Folge eine zusätzliche Ausweitung der Bundesmittel erforderlich; sie beläuft sich im Jahr 2045 auf 6 Prozent und im Jahr 2060 auf 24 Prozent des im Basisszenario erforderlichen Wertes.

Die Kommission hat auch Mischmodelle der Rentenanpassung erörtert, bei denen die Anpassung sich grundsätzlich an der Entwicklung der Inflationsrate orientiert, in den ersten Jahren nach Rentenbeginn jedoch an der Entwicklung der Löhne. Ziel einer solchen Anpassungsregelung wäre es, die sozialdifferenzielle Lebenserwartung stärker zu berücksichtigen und im Vergleich zum geltenden Recht Rentnerinnen und Rentner mit unterdurchschnittlicher Lebenserwartung gegenüber jenen mit überdurchschnittlicher Lebenserwartung etwas besser zu stellen.

Weiterhin wurden die Auswirkungen eines möglichen Reformansatzes diskutiert, bei dem die Reform der Anpassungsregelungen durch einen „Sockelschutz“ ergänzt würde: Für Rentenanwartschaften bis zu einer Höhe im Bereich des durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfs ist dabei ein Sicherungsniveau vor Steuern von 48 Prozent vorgesehen. Für darüber hinaus gehende Rentenanwartschaften und – je nach Variante teilweise oder vollständig – auch für die Rentenanpassungen findet dagegen eine Fortschreibung des aktuellen Rentenwertes nach der Inflationsentwicklung oder unter Berücksichtigung der Entwicklung von Löhnen und Demografie statt.

Da bei diesen Mischmodellen für einen erheblichen (oder sogar überwiegenden) Teil der Rentenansprüche ein Sicherungsniveau vor Steuern von 48 Prozent fortgeschrieben würde, ergäben sich bei der Mehrheit der berechneten Varianten gegenüber dem Basisszenario deutliche Mehrausgaben. Zwar käme es auch hier im Laufe des Rentenbezuges zu einem langsamen Absinken des Sicherungsniveaus vor Steuern. Infolge des höheren Zugangsniveaus würde der Beitragssatz jedoch – je nach Ausgestaltung des „Sockelschutzes“ – bereits deutlich früher als im Basisszenario die, in den Modellrechnungen unterstellte, verbindliche Haltelinie von 23 Prozent für den Beitragssatz erreichen, so dass bei der Mehrheit der berechneten Varianten im Vergleich zum Basisszenario ab Mitte der 2030er Jahre zusätzliche Bundesmittel erforderlich würden.

Fazit

Unter Abwägung aller Auswirkungen, die mit den erörterten Reformvarianten verbunden wären, hat sich die Kommission letztlich dazu entschlossen, keine Reform der geltenden Regelungen zur Anpassung von Rentenanwartschaften und Renten vorzuschlagen.

Exkurs
Modellrechnungen für hypothetische Rentenanpassungsmodelle

Die Kommission hat verschiedene hypothetische Rentenanpassungsmodelle betrachtet, die in Abschnitt 4.2 erläutert wurden.

Alle untersuchten Rentenanpassungsmodelle sehen eine untere Haltelinie von 23 % für den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung vor.

Das Modell „KK“ umfasst eine obere Haltelinie von 48 % für das Sicherungsniveau vor Steuern zu Rentenbeginn („Zugangsrentenniveau“); die Renten werden kaufkrafterhaltend angepasst. Die Modelle „HL48“ und „HL47“ enthalten keine kaufkrafterhaltende Rentenanpassung; stattdessen wird die geltende Rentenanpassungsformel nach 2025 um Haltelinien für das Sicherungsniveau vor Steuern von 48 % bzw. 46 % ergänzt. Die Modelle „M48“ und „M47“ sehen Zugangsrentenniveaus von 48 % bzw. 47 % vor; die Rentenanpassungen orientieren sich jeweils hälftig an der Entwicklung der Löhne einerseits und der Inflation andererseits.

Tabelle 5 gibt einen Überblick über die weiteren untersuchten Rentenanpassungsmodelle. Diese Modelle enthalten einen „Sockelschutz“, der zwischen den ersten x Entgeltpunkten und den darüber hinaus gehenden Entgeltpunkten differenziert. So werden in Modell „So1“ die ersten x=15 Entgeltpunkte geschützt, in allen weiteren Modellen „So2“ bis „So5“ die ersten x=26,25 Entgeltpunkte.

Die aktuellen Rentenwerte der ersten x Entgeltpunkte werden überwiegend lohnbezogen auf Basis einer Haltelinie von 48 % fortgeschrieben. Die aktuellen Rentenwerte der darüber hinausgehenden Entgeltpunkte werden in der Anwartschaftsphase überwiegend lohnbezogen (auf Basis der geltenden Rentenanpassungsformel) fortgeschrieben und in der Rentenphase überwiegend kaufkrafterhaltend.

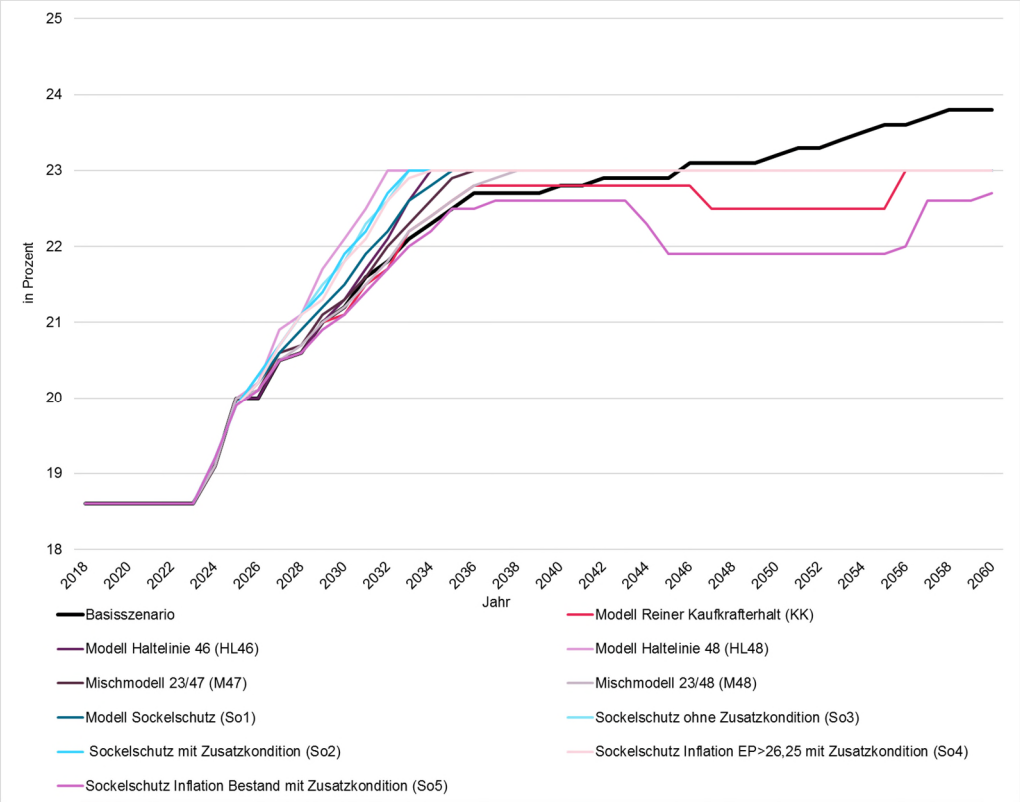
Tabelle 5: Hypothetische Sockelschutzmodelle

Modell	Entgeltpunkt-bereiche	Zusatzkondition	Anwartschaften zu Rentenbeginn	Fortschreibung nach Rentenbeginn
So1	EP <= 15	-	Haltelinie 48 %	
	EP > 15	-	Geltende Formel	Kaufkraft
So2	EP <= 26,25	15 Versicherungsjahre	Haltelinie 48 %	
	26,25 < EP	-	Geltende Formel	
So3	EP <= 26,25	-	Haltelinie 48 %	
	26,25 < EP	-	Geltende Formel	
So4	EP <= 26,25	15 Versicherungsjahre	Haltelinie 48 %	
	26,25 < EP	-	Geltende Formel	Kaufkraft
So5	EP <= 26,25	15 Versicherungsjahre	Haltelinie 48 %	Kaufkraft
	26,25 < EP	-	Geltende Formel	

Quelle: Eigene Darstellung.

Die projizierten Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung in Prozent zeigt Tabelle 6 nach dem derzeit geltenden Recht („Basis“) und für alle hypothetischen Modelle. Tabelle 7 zeigt in der ersten Spalte die realen Bundesmittel zur gesetzlichen Rentenversicherung in Milliarden Euro bei einer jährlichen Inflationsrate von 1,8 Prozent nach derzeit geltendem Recht (fliederfarbene Einträge). Die weiteren Spalten zeigen die erforderlichen *zusätzlichen* realen Bundesmittel für die gesetzliche Rentenversicherung bei den betrachteten hypothetischen Modellen.

Abbildung 10: Projizierter Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung in Prozent im Basisszenario und bei verschiedenen hypothetischen Modellen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Börsch-Supan und Rausch (2020b) und unveröffentlichten Daten des Munich Center for the Economics of Aging (MEA).

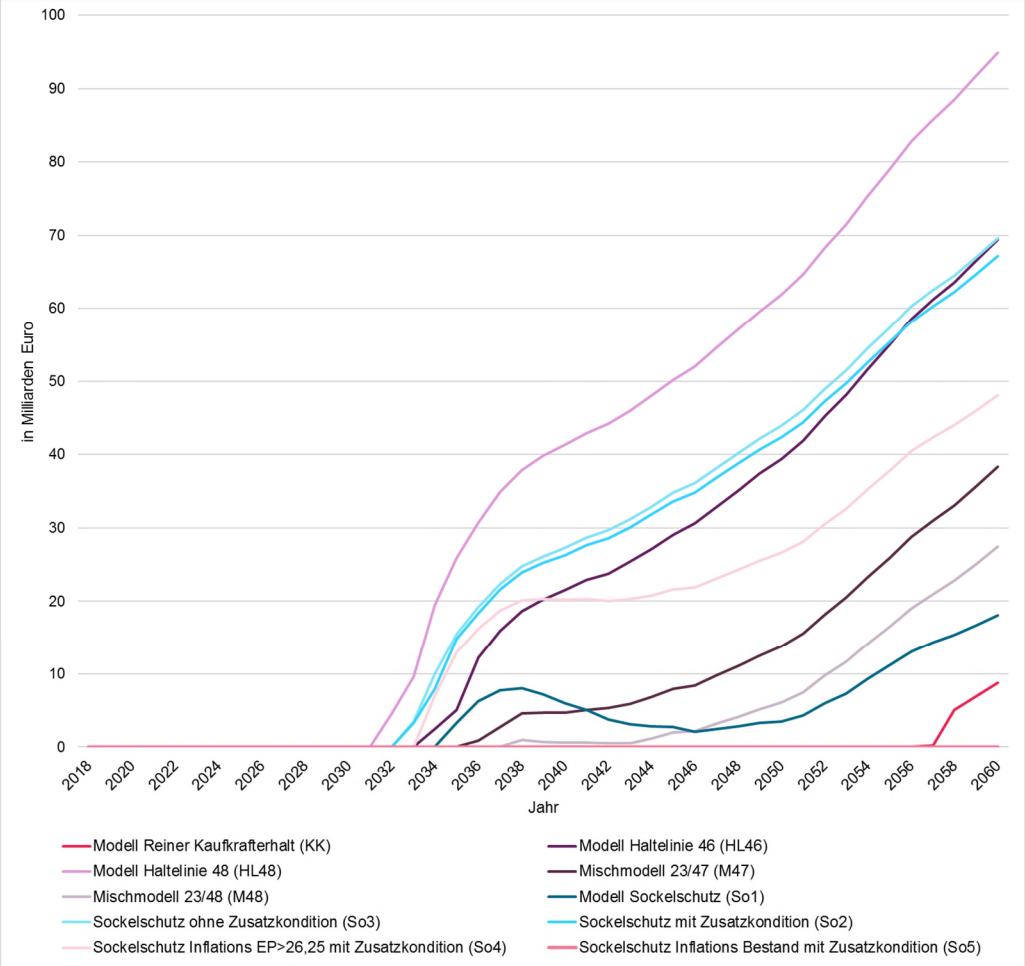
Tabelle 6: Projizierter Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung in Prozent im Basisszenario und bei verschiedenen hypothetischen Modellen.

Jahr	*Basis*	KK	HL48	HL46	M48	M47	So1	So2	So3	So4	So5
2018	*18,6*	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6
2019	*18,6*	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6
2020	*18,6*	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6
2021	*18,6*	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6
2022	*18,6*	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6
2023	*18,6*	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6
2024	*19,1*	19,1	19,1	19,1	19,1	19,1	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2
2025	*20,0*	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	19,9	19,9	19,9	19,9	19,9
2026	*20,0*	20,1	20,2	20,0	20,1	20,1	20,2	20,3	20,3	20,2	20,1
2027	*20,5*	20,5	20,9	20,5	20,5	20,6	20,6	20,7	20,7	20,7	20,5
2028	*20,6*	20,6	21,1	20,6	20,7	20,7	20,9	21,1	21,1	21,1	20,6
2029	*21,0*	21,0	21,7	21,0	21,0	21,1	21,2	21,4	21,5	21,3	20,9
2030	*21,2*	21,1	22,1	21,3	21,2	21,3	21,5	21,9	21,8	21,8	21,1
2031	*21,6*	21,5	22,5	21,7	21,5	21,6	21,9	22,2	22,3	22,1	21,4
2032	*21,8*	21,7	23,0	22,1	21,8	22,0	22,2	22,7	22,6	22,6	21,7
2033	*22,1*	22,2	23,0	22,6	22,2	22,3	22,6	23,0	23,0	22,9	22,0
2034	*22,3*	22,4	23,0	23,0	22,4	22,6	22,8	23,0	23,0	23,0	22,2
2035	*22,5*	22,6	23,0	23,0	22,6	22,9	23,0	23,0	23,0	23,0	22,5
2036	*22,7*	22,8	23,0	23,0	22,8	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	22,5
2037	*22,7*	22,8	23,0	23,0	22,9	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	22,6
2038	*22,7*	22,8	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	22,6
2039	*22,7*	22,8	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	22,6
2040	*22,8*	22,8	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	22,6
2041	*22,8*	22,8	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	22,6
2042	*22,9*	22,8	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	22,6
2043	*22,9*	22,8	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	22,6
2044	*22,9*	22,8	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	22,3
2045	*22,9*	22,8	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	21,9
2046	*23,1*	22,8	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	21,9
2047	*23,1*	22,5	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	21,9
2048	*23,1*	22,5	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	21,9
2049	*23,1*	22,5	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	21,9
2050	*23,2*	22,5	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	21,9
2051	*23,3*	22,5	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	21,9
2052	*23,3*	22,5	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	21,9
2053	*23,4*	22,5	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	21,9
2054	*23,5*	22,5	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	21,9
2055	*23,6*	22,5	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	21,9
2056	*23,6*	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	22,0
2057	*23,7*	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	22,6
2058	*23,8*	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	22,6
2059	*23,8*	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	22,6
2060	*23,8*	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	22,7

Die Abbildung zeigt den projizierten Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung in Prozent für das Basisszenario unter der geltenden Gesetzeslage (Basis, fliederfarbene Zahlenwerte) und für verschiedene (im Fließtext erläuterte) hypothetische Modelle. Hellblau hinterlegt sind die Zeitpunkte, bei denen ein Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung von 23% erreicht wird.

Quelle: Munich Center for the Economics of Aging (MEA), unveröffentlicht.

Abbildung 11: Projizierte zusätzliche reale Bundesmittel für die gesetzliche Rentenversicherung in Milliarden Euro im Basisszenario und bei verschiedenen hypothetischen Modellen.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Börsch-Supan und Rausch (2020b) und unveröffentlichten Daten des Munich Center for the Economics of Aging (MEA).

Tabelle 7: Projizierte zusätzliche reale Bundesmittel für die gesetzliche Rentenversicherung in Milliarden Euro im Basisszenario und bei verschiedenen hypothetischen Modellen.

Jahr	*Basis*	KK	HL48	HL46	M48	M47	So1	So2	So3	So4	So5
2018	*83,5*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2019	*85,4*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2020	*87,4*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2021	*89,1*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2022	*90,8*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2023	*92,5*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2024	*96,9*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2025	*101,5*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2026	*102,5*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2027	*105,2*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2028	*106,7*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2029	*109,0*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2030	*110,5*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2031	*112,4*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2032	*113,8*	0,0	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2033	*115,8*	0,0	9,6	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	3,5	0,0	0,0
2034	*117,2*	0,0	19,5	2,5	0,0	0,0	0,0	7,9	10,0	7,0	0,0
2035	*118,7*	0,0	25,9	5,1	0,0	0,0	3,3	14,8	15,5	13,0	0,0
2036	*120,3*	0,0	30,7	12,2	0,0	0,9	6,3	18,4	19,2	16,2	0,0
2037	*121,2*	0,0	34,9	15,9	0,0	2,7	7,8	21,6	22,4	18,7	0,0
2038	*122,2*	0,0	37,9	18,6	1,0	4,6	8,0	23,9	24,8	20,1	0,0
2039	*123,5*	0,0	39,8	20,2	0,7	4,7	7,2	25,2	26,1	20,3	0,0
2040	*124,6*	0,0	41,3	21,5	0,6	4,7	6,0	26,3	27,3	20,2	0,0
2041	*125,8*	0,0	42,9	22,9	0,6	5,1	5,1	27,7	28,7	20,3	0,0
2042	*127,4*	0,0	44,2	23,8	0,5	5,3	3,8	28,6	29,7	20,0	0,0
2043	*128,5*	0,0	46,0	25,4	0,5	5,9	3,1	30,1	31,2	20,3	0,0
2044	*129,9*	0,0	48,0	27,1	1,2	6,8	2,8	31,8	32,9	20,8	0,0
2045	*131,3*	0,0	50,2	29,1	2,0	7,9	2,7	33,6	34,8	21,6	0,0
2046	*133,4*	0,0	52,0	30,6	2,2	8,4	2,1	34,8	36,1	21,9	0,0
2047	*134,9*	0,0	54,6	32,9	3,2	9,8	2,5	36,9	38,2	23,1	0,0
2048	*136,3*	0,0	57,1	35,1	4,1	11,1	2,8	38,8	40,2	24,3	0,0
2049	*137,8*	0,0	59,6	37,4	5,2	12,5	3,3	40,7	42,2	25,5	0,0
2050	*139,8*	0,0	61,9	39,4	6,1	13,8	3,5	42,4	43,9	26,6	0,0
2051	*141,7*	0,0	64,7	41,9	7,5	15,6	4,3	44,4	46,1	28,1	0,0
2052	*143,3*	0,0	68,3	45,2	9,8	18,2	6,0	47,3	49,0	30,5	0,0
2053	*145,5*	0,0	71,5	48,1	11,7	20,5	7,3	49,7	51,5	32,6	0,0
2054	*147,5*	0,0	75,4	51,7	14,2	23,3	9,3	52,6	54,5	35,3	0,0
2055	*149,4*	0,0	79,0	55,0	16,5	25,9	11,2	55,4	57,3	37,8	0,0
2056	*150,8*	0,0	82,8	58,5	19,0	28,8	13,1	58,2	60,3	40,5	0,0
2057	*152,6*	0,2	85,8	61,2	21,0	31,0	14,4	60,3	62,5	42,4	0,0
2058	*154,6*	5,1	88,5	63,6	22,8	33,1	15,4	62,3	64,5	44,0	0,0
2059	*156,0*	6,9	91,7	66,5	25,1	35,7	16,7	64,7	67,0	46,0	0,0
2060	*157,4*	8,8	94,9	69,4	27,5	38,4	18,1	67,2	69,6	48,1	0,0

Die Abbildung zeigt die projizierten realen Bundesmittel zur gesetzlichen Rentenversicherung in Milliarden Euro bei einer jährlichen Inflationsrate von 1,8 % für das Basisszenario unter der geltenden Gesetzeslage (Basis, fliederfarbene Zahlenwerte). Für verschiedene (im Fließtext erläuterte) hypothetische Modelle sind zudem die projizierten *zusätzlich* erforderlichen realen Bundesmittel abgetragen. Hellblau hinterlegt sind die Zeitpunkte, bei denen ein Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung von 23% erreicht wird.

Quelle: Munich Center for the Economics of Aging (MEA), unveröffentlicht.

4.3 Überlegungen zur Regelaltersgrenze

Bis 2031 wird sich die Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung auf 67 Jahre erhöhen. Damit wird der durchschnittlich steigenden Lebenserwartung Rechnung getragen und der Beitragssatzanstieg der gesetzlichen Rentenversicherung gedämpft.

Exkurs
Altersgrenzen

Die geltende Rechtslage sieht vor, dass die Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung seit 2012, beginnend mit dem Jahrgang 1947, schrittweise vom vollendeten 65. auf das vollendete 67. Lebensjahr angehoben wird. Dies geschieht zunächst in Einmonatsschritten, ab dem Jahrgang 1959 in Zweimonatsschritten. Erst für die Geburtsjahrgänge ab 1964 gilt dann eine einheitliche Regelaltersgrenze von 67 Jahren (Renteneintritt 2031). Wer vorzeitig in Rente gehen möchte, kann dies regelmäßig ab einem Alter von 63 Jahren, muss pro Monat jedoch Abschläge von 0,3 Prozent in Kauf nehmen und bestimmte rentenrechtliche Voraussetzungen erfüllen. Wer dagegen über die Regelaltersgrenze hinaus seinen Rechtsanspruch (oder einen Teil davon) nicht realisiert und die Rente trotz erfüllter Wartezeit nicht in Anspruch nimmt, erhält einen Zuschlag von 0,5 Prozent pro Monat.

Besonders langjährig Versicherte mit 45 Jahren an bestimmten Beitrags- und Berücksichtigungszeiten können früher abschlagsfrei in den Ruhestand gehen. Für diese Rentenart wird die Altersgrenze ebenfalls schrittweise angehoben – von 63 auf 65 Jahre, weitgehend parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenze.

Das geltende Recht bietet zudem eine weitere Möglichkeit zur flexiblen Ausgestaltung des Rentenbezugs: Sofern Anspruch auf eine Altersrente besteht, können die Versicherten entscheiden, ob sie diese als Voll- oder Teilrente beziehen wollen und so beispielsweise einen Teil der Rente erst nach der Regelaltersgrenze in Anspruch nehmen.

Der beanspruchte Teil der Rente kann zwischen 10 und 100 Prozent der Vollrente frei gewählt und geändert werden. Vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze wird ggf. ein Teil des Hinzuverdienstes angerechnet.

Die 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Statistisches Bundesamt 2019) geht davon aus, dass die Lebenserwartung weiter ansteigen wird (vgl. Kapitel 3). Diese gewonnenen Lebensjahre implizieren, wenn die Vorausberechnungen tatsächlich Realität werden sollten, eine finanzielle Mehrbelastung eines jeden Rentensystems.

In den vergangenen Jahren ist die Erwerbsarbeit Älterer kontinuierlich gestiegen. Ziel muss sein, dass sich die Erwerbstätigkeit Älterer auch weiterhin positiv entwickelt. Dies wäre auch ein Beitrag zu einer generationengerechten Finanzierung.

Es ist festzustellen, dass Ältere, sofern sie arbeitslos werden, im Vergleich zu jüngeren Menschen erheblich größere Probleme haben, am Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen. Für Beschäftigte in belasteten Berufen, die die Voraussetzungen der Erwerbsminderungsrente nicht erfüllen, bedarf es besonderer weitergehender Angebote. Auch gilt es, die sozialdifferenzielle Lebenserwartung mit in die Erwägungen über eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze einfließen zu lassen.

Nach sorgfältiger Abwägung aller Fakten und Argumente kommt die Kommission zu dem Schluss, dass zum jetzigen Zeitpunkt nicht über eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze über 67 Jahre hinaus (d. h. für die Zeit nach 2030) entschieden werden soll. 2026 sollte der Alterssicherungsbeirat den gesetzgebenden Körperschaften seine Einschätzung abgeben, ob eine Anhebung der Altersgrenzen erforderlich und vertretbar ist. Eine solche Berichtspflicht galt in der Vergangenheit bereits aufgrund des 2005 in Kraft getretenen RV-Nachhaltigkeitsgesetzes. Sie sollte jetzt erneut aufgenommen werden und die bisher geregelte Berichtspflicht (§ 154 Absatz 4 SGB VI) zur Vertretbarkeit der aktuellen Altersgrenzenanhebung ergänzen. Zur Prüfung gehört die wirtschaftliche und soziale Situation älterer Erwerbstätiger einschließlich ihrer sozialrechtlichen Absicherung.

Exkurs

Zur finanziellen Auswirkung einer weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze

Um die Größenordnung der Auswirkungen einer weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze jenseits des Jahres 2031 auf den Beitragssatz abschätzen zu können, wurde mit dem in Kapitel 3 beschriebenen Basisszenario von MEA eine Simulationsrechnung erstellt. Bei dieser Rechnung handelt es sich ausdrücklich nicht um eine von der Kommission empfohlene Reform, sondern lediglich um die Abschätzung einer Größenordnung. Dafür wurde davon ausgegangen, dass bei einem Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung um zwölf Monate die Regelaltersgrenze um acht Monate angehoben wird. Geht man – bis auf diese Anhebung der Altersgrenze ab 2032 – im Übrigen nach 2025 von der Fortgeltung des aktuellen Rentenrechts ohne verbindliche Haltelinien aus, würde der Beitragssatz im Jahr 2045 nach den Simulationsrechnungen um gut 0,5 Prozentpunkte niedriger ausfallen als im Basisszenario; im Jahr 2060 ergäbe sich ein um rund 1 Prozentpunkt geringerer Beitragssatz. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Altersgrenzenanpassung aufgrund des Nachhaltigkeitsfaktors zu stärker steigenden Renten führt, was die beitragssatzdämpfende Wirkung begrenzt.

Diese Simulationsrechnungen basieren auf einer Reihe von spezifischen Annahmen, insbesondere zu Verhaltensanpassungen von Beschäftigten und Unternehmen auf die steigende Regelaltersgrenze. Wie diese Verhaltensanpassungen jenseits des Jahres 2031 tatsächlich aussehen, ist heute aber kaum absehbar; es hängt in hohem Maße davon ab, wie sich wesentliche ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen dann darstellen (u.a. die Lage auf dem Arbeitsmarkt für ältere Beschäftigte, der Gesundheitszustand der älteren Beschäftigten, etc.).

Auch diese Unsicherheiten haben zu der Empfehlung der Kommission beigetragen, dass zum heutigen Zeitpunkt nicht über eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze jenseits des Jahres 2031 entschieden werden sollte, sondern dass

im Jahr 2026 und unter Kenntnis der dann besser absehbaren Entwicklung der maßgeblichen Rahmenbedingungen Erforderlichkeit und Vertretbarkeit einer solchen Maßnahme zu prüfen ist. Bis zum Jahr 2026 werden auch bessere Informationen über soziale Differenzen der Lebenserwartung vorliegen.

Sondervotum

Ein Mitglied der Kommission, Axel Börsch-Supan*, kann sich der Empfehlung nicht anschließen, „dass zum jetzigen Zeitpunkt nicht über eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze über 67 Jahre hinaus entschieden werden soll“. Begründung: Die Kommission hat als Aufgabe, Empfehlungen für einen verlässlichen Generationenvertrag zu erstellen. Verlässlichkeit bedeutet langfristige Planungssicherheit. Das Rentenzugangsalter ist eine wichtige Planungsgröße für die Menschen und bestimmt maßgeblich sämtliche andere Parameter der gesetzlichen Rentenversicherung (Beitragssatz, Sicherungsniveau, Bundesmittel) sowie den Aufwand für die zusätzliche Altersvorsorge. Das Aufschieben einer Entscheidung über die zukünftige Regelaltersgrenze bis kurz vor Ablauf der jetzigen Regelung und die Weiterleitung an eine andere Kommission/Beirat ist nicht im Interesse der betroffenen Menschen und wird nicht der Verantwortung gerecht, die diese Kommission selbst tragen muss.*

4.4 Mindestrücklage zur Sicherung der ganzjährigen Liquidität

Es ist von besonderer Bedeutung für das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung, dass sie Renten aus eigener Kraft verlässlich auszahlen kann, ohne auf kurzfristige Liquiditätshilfen des Bundes (Bundesgarantie) angewiesen zu sein. Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien sieht vor, dass die Kommission auch einen Vorschlag unterbreitet, welche Mindestrücklage erforderlich ist, um die unterjährige Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung zu sichern.

Die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung unterliegt deutlichen Schwankungen, weil sich ihre Einnahmen und Ausgaben im Jahresverlauf nicht gleichmäßig entwickeln. So führen z. B. in manchen Monaten saisonbedingte Entwicklungen des Arbeitsmarkts zu einer geringeren Beschäftigung und damit zu geringeren Beitragseinnahmen. Diesem Einnahmerückgang stehen regelmäßig die ebenfalls saisonbedingten Sonderzahlungen (Weihnachtsgeld) gegenüber, die in den Monaten November und Dezember die Beitragseinnahmen deutlich erhöhen.

Im langjährigen Durchschnitt liegt die Liquidität ohne konjunkturelle Einbrüche Ende Oktober um 0,2 bis 0,3 Monatsausgaben unter dem Stand am Jahresende. Der Beitragssatz ist zu Beginn des Kalenderjahres nicht zu verändern, wenn erwartet wird, dass die Liquidität am Jahresende zumindest die gesetzliche Mindesthöhe erreicht (0,2 Monatsausgaben). Wird zum Jahresende nur etwa die Mindestrücklage erreicht, ist es jedoch wahrscheinlich, dass die Renten zumindest im Oktober nur unter Inanspruchnahme der Bundesgarantie gezahlt werden können. Kommt noch ein konjunktureller Abschwung hinzu, der die Einnahmeseite zusätzlich negativ beeinflusst, steigt das Risiko weiter an.

Die Kommission schlägt daher eine Kombination aus zwei Maßnahmen vor, um die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung zu stärken und die Liquiditätsschwankungen zu mindern. Hierdurch sollten keine hohen Beitragssatzsprünge ausgelöst werden. Zum Ersten soll die Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben erhöht werden, um Liquiditätsschwankungen nach unten besser auffangen zu können. Zum Zweiten sollen die unterjährigen Zahlungen des Bundes vorgezogen werden, um die saisonal bedingten Schwankungen der Beitragseinnahmen zu glätten.

Vor diesem Hintergrund sollen verlässliche Regelungen geschaffen werden, mit denen die Auszahlungen der Zuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung und die an die allgemeine Rentenversicherung zu leistenden Beiträge für Kindererziehungszeiten in elf gleichen Monatsraten für Januar bis November erfolgen, sofern eine Nachhaltigkeitsrücklage zum Jahresende in Höhe von weniger als 0,5 Monatsausgaben erwartet wird. Für die Bundesregierung sollten diese zwei

Maßnahmen Grundlage für ihre weiteren Arbeiten zur Sicherstellung der unterjährigen Liquidität der Rentenversicherung sein.

Exkurs
Nachhaltigkeitsrücklage

Nach § 216 SGB VI halten die Träger der allgemeinen Rentenversicherung eine gemeinsame Nachhaltigkeitsrücklage (Betriebsmittel und Rücklage), der die Überschüsse der Einnahmen über die Ausgaben zugeführt werden und aus der Defizite zu decken sind. Sie dient als finanzielle Reserve der Rentenversicherung dem Ausgleich unter- und überjähriger Einnahme- und Ausgabeschwankungen. In Zeiten positiver wirtschaftlicher Entwicklung sollen zudem Mittel aufgebaut werden, um bei ungünstiger Konjunktur den Beitragssatz zu stabilisieren. Die Mittel der Nachhaltigkeitsrücklage sind von den Rentenversicherungsträgern liquide, d. h. kurzfristig und gleichzeitig sicher anzulegen.

Bis 1977 war die Höhe der (damals nur als solche benannten) Rücklage gesetzlich nicht festgelegt, es wurde jedoch eine sogenannte „Dreimonatsrücklage“ angestrebt. Ab 1977 wurde die Rücklage als Schwankungsreserve bezeichnet und als Zielwert eine Monatsausgabe festgelegt, auch wenn es weiterhin keine Obergrenze gab. Ab 2001 wurde der Zielwert schrittweise bis 2003 auf 0,5 Monatsausgaben abgesenkt. 2004 wurde die Schwankungsreserve in Nachhaltigkeitsrücklage umbenannt, die sich in einem bestimmten Zielkorridor bewegen sollte.

Die Nachhaltigkeitsrücklage soll sich nach geltendem Recht langfristig innerhalb einer Schwankungsbreite zwischen dem 0,2-fachen (Mindestrücklage) und knapp über dem 1,5-fachen (Höchstnachhaltigkeitsrücklage) der durchschnittlichen Monatsausgaben zu eigenen Lasten bewegen. Der Beitragssatz ist gemäß § 158 SGB VI so festzusetzen, dass die Rücklage am Ende des gleichen Kalenderjahres voraussichtlich diesen Korridor weder unter- noch überschreitet (sog. Verstetigungsregel). Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz wird der Festsetzungsmechanismus für den Beitragssatz in der Zeit von

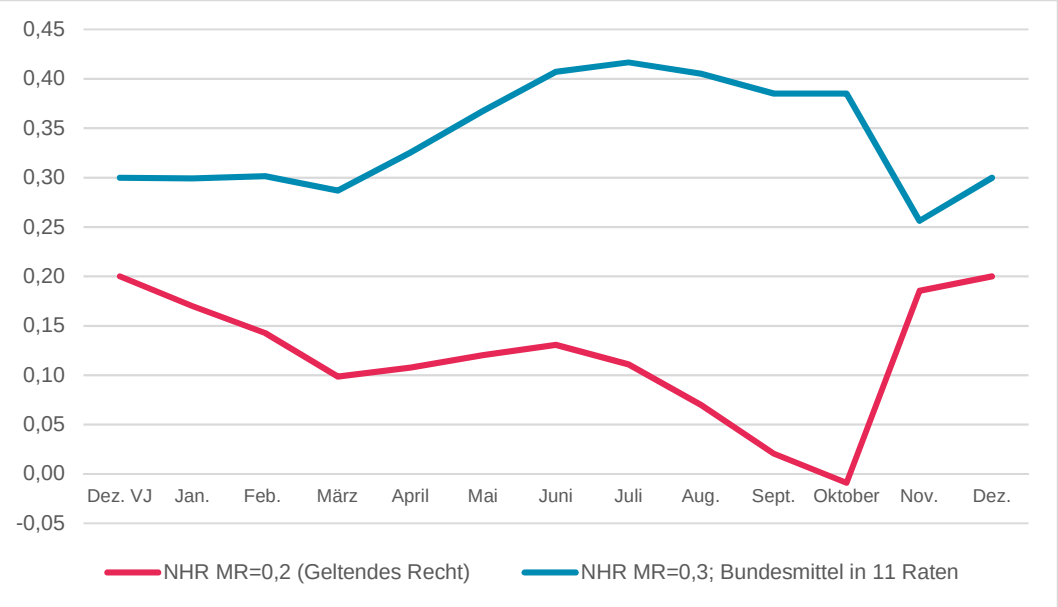
2019 bis 2025 auf den Korridor zwischen 18,6 Prozent und 20,0 Prozent beschränkt. Reicht die Nachhaltigkeitsrücklage unterjährig nicht aus, greift die sog. Bundesgarantie (§ 214 SGB VI), damit die Auszahlung der Renten gewährleistet werden kann.

Exkurs
Wirkung der Maßnahmen

Im langjährigen Mittel erreicht die Nachhaltigkeitsrücklage der Rentenversicherung im Oktober ihren Tiefstpunkt. Sie liegt dann – ohne Berücksichtigung konjunktureller Veränderungen – um 0,21 Monatsausgaben unter ihrem Wert zum Jahresende. Sofern die Nachhaltigkeitsrücklage zum Ende des Jahres lediglich die derzeit vorgeschriebene Mindesthöhe von 0,2 Monatsausgaben erreicht, ist daher wahrscheinlich, dass die Renten im Oktober nur unter Inanspruchnahme einer Liquiditätshilfe des Bundes ausgezahlt werden können.

Nach dem Kommissionsvorschlag, der eine gesetzliche Mindestrücklage zum Jahresende in Höhe von 0,3 Monatsausgaben und eine ratierliche Auszahlung des Bundezuschusses und der Beiträge für Kindeserziehungszeiten in den Monaten Januar bis November vorsieht, läge der Tiefstpunkt der unterjährigen Liquiditätsausstattung (dann im November) mit 0,26 Monatsausgaben im langjährigen Mittel und ohne Berücksichtigung konjunktureller Veränderungen deutlich höher. Die Gefahr, dass die Renten nur unter Inanspruchnahme einer Liquiditätshilfe des Bundes ausgezahlt werden könnten, wäre signifikant reduziert.

Abbildung 12: Nachhaltigkeitsrücklage (NHR) in Monatsausgaben zum Monatsende



	Dez. VJ	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.
NHR MR=0,2 (Geltendes Recht)	0,20	0,17	0,14	0,10	0,11	0,12	0,13	0,11	0,07	0,02	-0,01	0,19	0,20
NHR MR=0,3; Bundesmittel in 11 Raten	0,30	0,30	0,30	0,29	0,33	0,37	0,41	0,42	0,41	0,38	0,38	0,26	0,30

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis einer Modellrechnung zur unterjährige Entwicklung der Nachhaltigkeitsrücklage (NHR); der Verlauf der NHR wurde fiktiv so umgerechnet, dass sich ein Anfangs- und Endstand in Höhe der jeweiligen Mindestrücklage einstellt.

4.5 Versicherter Personenkreis

Der versicherte Personenkreis in der gesetzlichen Rentenversicherung umfasst vor allem die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einschließlich der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten. Die Versicherungspflicht gilt für diese Personen in der Regel auch, soweit sie eine Lohnersatzleistung eines gesetzlichen Versicherungsträgers beziehen. Darüber hinaus sind historisch gewachsen in geringem Maße bestimmte Selbstständige und weitere Personengruppen (siehe Exkurs) versicherungspflichtig. In der öffentlichen Diskussion wird immer wieder die Forderung laut, Beamtinnen und Beamte, Abgeordnete und weitere Gruppen von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Hierfür werden Gerechtigkeits- und Gleichbehandlungsargumente angeführt, wie auch das Ziel,

die Beitragseinnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung zu erhöhen und somit die Finanzierung der Rentenversicherung zu erleichtern. In diesem Zusammenhang wird auch über die sozialrechtliche Einordnung der internetbasierten, sogenannten „Plattformarbeit“ nachgedacht.

Die Kommission hat sich mit diesen Argumenten auseinandergesetzt und kommt zu den im Folgenden ausgeführten Ergebnissen.

Exkurs
In der gesetzlichen Rentenversicherung versicherter Personenkreis

Die gesetzliche Rentenversicherung ist historisch als eine Pflichtversicherung für gegen Entgelt beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigte angelegt. Die Versicherungspflicht bleibt in der Regel bei Bezug von Lohnersatzleistungen bestehen (z. B. Krankengeld, Arbeitslosengeld). Geringfügig Beschäftigte sind auch in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig, sofern sie nicht aus der Pflicht herausoptieren; ca. 80 Prozent wählen Versicherungsfreiheit.

Personen, für die eine Kindererziehungszeit anzurechnen ist, unterliegen, wie auch Pflegepersonen, der Versicherungspflicht.

Auch bestimmte selbstständig Tätige waren schon frühzeitig in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig. Die punktuelle Einbeziehung bestimmter selbstständiger Berufsgruppen wurde in der Vergangenheit mit einem besonderen Schutzbedürfnis begründet bzw. mit der Eingrenzung von Umgehungsversuchen bei der Versicherungspflicht (z. B. Hausgewerbetreibende).

Selbstständig Erwerbstätige, die nicht aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Berufsgruppen kraft Gesetzes versicherungspflichtig sind, können Versicherungspflicht beantragen (innerhalb von 5 Jahren nach Aufnahme der Tätigkeit) und sind in dieser Tätigkeit dann in der Versicherungspflicht dauerhaft gebunden.

Bestimmte Personengruppen, bei denen eine andere Absicherung besteht, können sich von der Versicherungspflicht befreien lassen. Hierzu gehören unter anderem Pflichtangehörige einer berufsständischen Versorgungseinrichtung, Lehrerinnen und Lehrer und Erzieherinnen und Erzieher an privaten Schulen, wenn ihnen nach beamten- oder kirchenrechtlichen Regelungen Anwartschaften auf Versorgung zustehen, und selbstständig tätige Handwerkerinnen und Handwerker, wenn sie mindestens 18 Jahre Pflichtbeiträge vorweisen können.

Alle übrigen Personen, die das 16. Lebensjahr vollendet haben und nicht versicherungspflichtig sind, haben die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Zum 31. Dezember 2017 waren insgesamt 32,9 Mio. Personen in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert. Davon waren 31,1 Mio. Beschäftigte, 0,3 Mio. Selbstständige, 4 Tsd. Wehr- und Zivildienstleistende, 0,5 Mio. Pflegepersonen und 1,3 Mio. Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger.

Von den 4,3 Mio. Selbstständigen (inklusive mithelfenden Familienangehörigen) in Deutschland (2017) sind 0,3 Mio. in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert, davon ca. 180 Tsd. Künstlerinnen und Künstler und Publizistinnen und Publizisten sowie 50 Tsd. Handwerkerinnen und Handwerker, weitere 0,2 Mio. Selbstständige sind in der Alterssicherung der Landwirte und 0,4 Mio. in berufsständischen Versorgungswerken abgesichert.

Knapp 3,4 Mio. Selbstständige verfügen in dieser Tätigkeit über keine obligatorische Absicherung (ca. 0,5 Mio. sind älter als 65 Jahre).

Darüber hinaus gab es im Jahr 2017 in Deutschland rund 2 Mio. Beamtinnen und Beamte und 0,6 Mio. Beschäftigte, die in berufsständischen Versorgungswerken abgesichert waren. Bei den oben genannten Zahlen handelt es sich um Angaben und Schätzungen auf Basis verschiedener statistischer Daten und Statistiken der Deutschen Rentenversicherung Bund, der Bundesagentur für Arbeit,

des Mikrozensus, der Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen und den Statistiken der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau für das Jahr 2017 (vgl. BMAS 2020).

4.5.1 Altersvorsorgepflicht für Selbstständige

Ehemals Selbstständige sind im Alter überproportional bedürftig: Selbstständige machen 17 Prozent der Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherung im Alter aus, aber nur 10 Prozent aller Personen in dieser Altersgruppe, die keine Grundsicherung beziehen (2015). Die Grundsicherungsquote ist bei den ehemaligen Selbstständigen mit knapp 4 Prozent im Jahr 2015 nahezu doppelt so hoch wie bei Personen, die vorher Arbeiterinnen und Arbeiter oder Angestellte gewesen sind (BMAS 2016).

Die Kommission unterstützt daher nachdrücklich das Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zur „Einführung einer gründerfreundlich ausgestalteten Altersvorsorgepflicht für alle Selbstständigen, die nicht bereits anderweitig obligatorisch abgesichert sind. Dabei sollen die Selbstständigen zwischen der gesetzlichen Rentenversicherung und – als Opt-out Lösung – anderen geeigneten insolvenzsicheren Vorsorgearten wählen können, wobei diese insolvenz- und pfändungssicher sein und in der Regel zu einer Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus führen müssen, um eine angemessene Absicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu gewährleisten.“ Die Bundesregierung erarbeitet derzeit Vorschläge zur Umsetzung. Dabei gibt es eine Reihe administrativer Fragen hinsichtlich der Meldung bzw. Erfassung der Personen sowie des sozialversicherungspflichtigen Einkommens, welche im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erörtert werden müssen.

Im Zusammenhang damit wurde in der Kommission auch diskutiert, wie mit neuen Arbeitsformen, z. B. der Plattformarbeit, umgegangen werden kann.

Die Digitalisierung der Arbeitswelt hat sich in den vergangenen Jahren weiterentwickelt und schreitet voran. Ein vergleichsweise neues Phänomen ist die plattformvermittelte bezahlte Arbeit (teilweise auch Crowdworking genannt): Online-Ausschreibungen von Arbeitsaufträgen und Arbeitsangebote über internetbasierte Plattformen, wobei die Abwicklung der Aufträge zumeist auch digital oder digital unterstützt erfolgt. Noch gibt es zu wenig Kenntnis über das bestehende Ausmaß der Plattformarbeit (BMAS 2018). Auch die weitere Entwicklung ist unklar, eine weitere Verbreitung erscheint nicht ausgeschlossen.

Plattformvermittelte Arbeit bietet ein breites Spektrum an Tätigkeiten, die im Rahmen einer Selbstständigkeit oder einer abhängigen Beschäftigung erfolgen können. Ausschlaggebend für die rechtliche Einordnung als abhängige Beschäftigung oder als selbstständige Tätigkeit sind die vertragliche Ausgestaltung der Arbeitsbeziehung und die tatsächliche Ausführung der Arbeit. Klärung erfolgt bei Unsicherheit im Rahmen des Statusfeststellungsverfahrens der Deutschen Rentenversicherung.

Wird Plattformarbeit im Rahmen einer abhängigen Beschäftigung durchgeführt, unterliegen diese Beschäftigten der Sozialversicherungspflicht entsprechend den Sozialgesetzbüchern. Bei Selbstständigkeit besteht dagegen derzeit in den meisten Fällen nach geltender Rechtslage keine Rentenversicherungspflicht. Sobald eine Altersvorsorgepflicht geregelt sein wird, besteht auf nationaler Ebene eine flächendeckende Pflicht zur Alterssicherung für alle Erwerbstätigen von Plattformen, unabhängig davon, ob sie als Selbstständige oder Arbeitnehmer tätig sind.

Findet Plattformarbeit auf globalen, grenzüberschreitenden Plattformen statt, stellen sich zusätzliche Fragen im Hinblick darauf, wie und ob diese Erwerbstätigen abgesichert werden sollen. Dabei ist die Gefahr von Ausweichbewegungen zu berücksichtigen.

Die Kommission empfiehlt vor diesem Hintergrund, die Besonderheiten, die mit der Plattformarbeit einhergehen, in den Blick zu nehmen und ihnen ggf. durch spezifische Regelungen Rechnung zu tragen.

Ergänzend und parallel zum nationalen Rahmen sollte auf europäischer und internationaler Ebene geregelt werden, dass Daten zu grenzüberschreitender Plattformarbeit, die für die soziale Sicherung notwendig sind, international ausgetauscht und von den Trägern der Sozialversicherungen genutzt werden können.

4.5.2 Überlegungen zu Beamtinnen und Beamten sowie Abgeordneten

Für Beamtinnen und Beamte besteht Versicherungsfreiheit in der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie sind über die bifunktionale Beamtenversorgung abgesichert, die nicht nur eine Regelsicherung der ersten Säule abdeckt, sondern auch eine Zusatzversorgung der zweiten Säule umfasst.

Das Alimentationsprinzip und damit auch das Beamtenversorgungsrecht leitet sich aus Artikel 33 Absatz 5 Grundgesetz her, wonach das „Recht des öffentlichen Dienstes […] unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln“ ist. Zu den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ gehört, dass das Beamtenverhältnis ein wechselseitiges Dienst- und Treueverhältnis auf Lebenszeit ist. Aus diesem ergibt sich das Alimentationsprinzip, das die Dienstherren unter anderem verpflichtet, den Beamtinnen und Beamten sowie ihren Familien lebenslang, im aktiven Dienst und im Ruhestand, einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.

In der öffentlichen Diskussion wird immer wieder die Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung gefordert. Neben Aspekten der Gleichbehandlung wird dies damit begründet, dass die gesetzliche Rentenversicherung auf eine breitere Finanzierungsbasis gestellt würde.

Die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung ist technisch und rechtlich keineswegs trivial. Die Versorgung für die Mehrheit der Beamtinnen und Beamten ist nicht auf Bundesebene, sondern auf Länderebene geregelt. Die Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung könnte kurz- und mittelfristig die gesetzliche Rentenversicherung finanziell entlasten. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass den zunächst entstehenden finanziellen

Entlastungen der Rentenversicherung langfristig hohe zusätzliche Rentenleistungen gegenüberstehen würden, die die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung voraussichtlich eher erschweren würden.

Aus verfassungsrechtlich hergeleiteten Gründen (Alimentationsprinzip) müsste neben der ersten auch die zweite Säule der Alterssicherung abgedeckt werden, um ein ähnliches Versorgungsniveau zu erreichen. Mit der Umstellung wären zudem Finanzierungsfragen verbunden: Zusätzlich zur Zahlung der bestehenden Beamtenpensionen müssten die öffentlichen Arbeitgeber sowohl die Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung zahlen als auch hohe Beiträge für die betriebliche Altersversorgung aufwenden.

Die damit verbundene finanzielle Mehrbelastung für die öffentlichen Arbeitgeber und Dienstherren in der Übergangsphase würde eine Umstellung des Systems erschweren, ließe sich aber durch Ausgleichsmechanismen mindestens deutlich reduzieren. Weiterhin wäre zu prüfen, ob für eine Rentenversicherungspflicht der Beamtinnen und Beamten das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums fortzuentwickeln ist.

Die Kommission verkennt nicht, dass es Argumente gibt, die dafürsprechen könnten, Beamtinnen und Beamte in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Für den Aspekt der nachhaltigen Finanzierung der Rentenversicherung gilt dies jedoch voraussichtlich eher nicht.

Die vorgetragenen Argumente gelten in entsprechender Weise für die Einbeziehung von Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung. Das Initiativrecht hierzu liegt bei den jeweiligen Parlamenten.

Die Kommission empfiehlt, alle Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung systemgerecht und wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung zu übertragen.

4.6 Arbeitsmarkt

Sowohl die individuellen Alterseinkommen als auch die Finanzierung des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung sind eng mit dem Arbeitsmarkt verbunden: Für die Einzelnen ist eine möglichst durchgängige Erwerbsbiografie bis zur Regelaltersgrenze und in guter Arbeit mit guten Löhnen eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine auskömmliche Altersversorgung. Gleichzeitig sorgt ein robuster Arbeitsmarkt mit hoher sozialversicherungspflichtiger Erwerbsbeteiligung für eine stabile Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung.

In den letzten Jahren hat sich der Arbeitsmarkt in diesem Sinne erfreulich entwickelt. Die Erwerbstätigkeit, auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, ist deutlich gestiegen, immer mehr Frauen und immer mehr ältere Personen sind sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Diese Entwicklung hat sich auch positiv auf die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung ausgewirkt. Die Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung waren niedriger und das Sicherungsniveau vor Steuern höher als 2004 bei der Verabschiedung des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes angenommen.

In den kommenden Jahren wird sich in Deutschland das Verhältnis zwischen Jung und Alt deutlich hin zu den Älteren verschieben (vgl. hierzu Kapitel 3). Umso wichtiger ist eine weiter steigende Erwerbstätigkeit. Denn in welchem Maß die Beschäftigten, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie die Gesellschaft durch diese Alterung der Gesellschaft und entsprechend steigenden Ausgaben für die Alterssicherung finanziell belastet werden, hängt nicht zuletzt davon ab, auf wie viele Schultern diese finanzielle Belastung verteilt wird und wie sich der allgemeine Wohlstand entwickelt.

Um die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nachhaltig zu steigern, gibt es verschiedene Ansatzpunkte. Dazu gehören vor allem die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen – insbesondere was das Arbeitszeitvolumen angeht –, von Menschen mit Behinderung und von Älteren, die Einwanderung von Fachkräften sowie verstärkte Investitionen in Aus- und Weiterbildung. Zu einer Steigerung der

Erwerbsbeteiligung von Frauen können insbesondere eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und eine partnerschaftlichere Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit wesentlich beitragen.

Ein besonderes Augenmerk muss auf den individuell längeren Verbleib im Erwerbsleben gerichtet werden. Auch wenn sich die Erwerbstätigkeit Älterer in den vergangenen Jahren beeindruckend positiv entwickelt hat, so gibt es doch noch deutliche Beschäftigungspotenziale, die es auszuschöpfen gilt – mit doppelt positivem Effekt: zum einen für die individuellen Rentenansprüche und zum anderen für die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung. Dies gilt gerade für Menschen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung oder einer Behinderung, die bislang deutlich schlechtere Chancen haben, eine versicherungspflichtige und gut entlohnte Beschäftigung zu bekommen, gerade auch wenn sie älter werden und / oder arbeitslos sind. Die Integration dieser Gruppen hätte ebenfalls einen doppelt positiven Effekt.

Die Kommission empfiehlt daher, alle sinnvollen Maßnahmen zu ergreifen, damit Beschäftigte länger in Arbeit bleiben können. Dazu gehört, Prävention und Rehabilitation zu verbessern, damit Menschen länger gesund in Beschäftigung bleiben können bzw. dabei unterstützt werden, wieder in Beschäftigung zurückzukehren (vgl. hierzu Abschnitt 4.7). Ebenso wichtig ist es, durch Weiterbildung zu gewährleisten, dass Ältere über eine ausreichende Qualifikation verfügen, um den sich wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes bis zum Rentenalter gerecht werden zu können. Zudem müssen Arbeitsagenturen und Jobcenter stärkere Anstrengungen unternehmen, um ältere Arbeitslose wieder in versicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen, ggf. auch mit dem gezielten Einsatz von Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik.

Die Kommission empfiehlt darüber hinaus, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Übergänge zwischen Arbeitsleben und Ruhestand so zu gestalten, dass ein möglichst langer Verbleib im Betrieb bzw. in sozial abgesicherter Beschäftigung ermöglicht und unterstützt wird. Hierzu beitragen können z. B. eine beschäftigungsfördernde Ausgestaltung der Altersteilzeit, deren Inanspruchnahme heute

nur möglich ist, wenn die Arbeitszeit genau auf die Hälfte reduziert wird, und eine Vereinfachung und verbesserte Transparenz der Möglichkeiten, zu einer vorgezogenen Altersrente hinzuzuverdienen. Darüber hinaus sollten Zugangsalter und Bedingungen für eine vorzeitige Altersrente auf dieses Ziel ausgerichtet werden.

Damit ein sozial abgesicherter Übergang auch bei denjenigen gelingt, die in ihrem Arbeitsleben besonders starken Belastungen ausgesetzt waren, könnten zudem Phasen hoher Belastung in Zukunft über erhöhte Beiträge in der Rentenbiografie abgebildet werden. Dies kann erreicht werden, indem die gesetzliche Möglichkeit genutzt wird, mit zusätzlichen Beiträgen Rentenminderungen bei vorzeitiger Inanspruchnahme einer Altersrente auszugleichen, zumal diese Beiträge auch bei der eventuellen Inanspruchnahme einer Erwerbsminderungsrente berücksichtigt würden.

4.7 Prävention und Rehabilitation

Leistungen der Prävention und Rehabilitation sind für die individuelle Gesundheit und Teilhabechance, aber auch als Teil eines solidarischen Einstehens füreinander von großer Bedeutung. Prävention setzt bereits im Vorfeld einer Erkrankung an, die körperliche und seelische Gesundheit zu erhalten bzw. zu verbessern, das Risiko von Erkrankungen und gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu verringern oder ihren Eintritt zu verzögern. Sind Krankheiten bereits eingetreten, kann Rehabilitation dazu beitragen, den Gesundheitszustand zu verbessern und den Verbleib im bzw. die Wiedereingliederung in das Arbeitsleben zu ermöglichen. Sie ist in diesen Fällen medizinisch notwendig und volkswirtschaftlich sinnvoll. Erfolgreiche Prävention und Rehabilitation tragen dazu bei, durchgängigere und längere, bis an das gesetzliche Rentenalter heranreichende Erwerbsverläufe zu ermöglichen – womit potentiell sowohl individuelle Renten als auch die Einnahmen der Rentenversicherung auf eine bessere Grundlage gestellt werden.

Der Grundsatz „Rehabilitation vor Rente“ hat sich seit Einführung der Sozialversicherung in Deutschland bewährt und sollte als Leitprinzip insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels weiter gestärkt werden. Wie auch die

Rehabilitation leistet die Prävention einen wichtigen Beitrag zum Erhalt von Teilhabe und Lebensqualität bis ins hohe Alter. Die Kommission spricht sich entschieden dafür aus, neben der Rehabilitation auch die Prävention weiter zu stärken.

Rehabilitationschancen gehen verloren, wenn die notwendigen Informationen die entsprechenden Beteiligten nicht, nicht ausreichend oder erst spät erreichen. Um dem entgegenzuwirken, ist eine transparente Ausgestaltung der unterschiedlichen Verfahren notwendig. Diese sind derzeit für Betroffene aber auch für Ärztinnen und Ärzte und andere wichtige Akteurinnen und Akteure zum Teil nur schwer verständlich. Die Kommission empfiehlt daher, Antragsverfahren und -formulare trägerübergreifend zu vereinheitlichen und generell verständlicher zu gestalten. Darüber hinaus kann eine trägerübergreifende Beratungskompetenz Abhilfe schaffen. So können die einzelnen Träger auch über ihren eigenen Bereich hinausgehende Beratung und Begleitung sicherstellen, sofern dafür ein gesetzlicher Auftrag besteht**.** Ergänzend kann in bestimmten Fällen zudem eine expertenseitige Begleitung in Form eines Reha-Managements sinnvoll sein. Die Kommission regt an, dass die Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation e. V. ein entsprechendes Qualifikationskonzept und in Kenntnis bestehender Beratungsangebote ein Konzept für ein entsprechendes Angebot entwickelt. Grundsätzlich soll der Zugang zu den Leistungen für die Versicherten barrierefrei und aufwandsarm sein. Die verwaltungsseitigen Prozesse sollen sich an den Bedarfen der Menschen ausrichten.

Auch Präventionsbedarfe sollten so früh wie möglich erkannt werden. Beim Vorliegen beruflich bedingter gesundheitlicher Risikokonstellationen sollte Betroffenen frühzeitig ein passgenaues, individualisiertes Leistungsangebot angeboten werden.

Mit dem Bundesteilhabegesetz sind 2016 die gesetzlichen Voraussetzungen für eine trägerübergreifende Optimierung und Stärkung von Rehabilitation und Prävention geschaffen worden. Trotz unbestrittener Bemühungen und konkreter Verbesserungen werden die Aufgaben in den Versicherungszweigen teilweise nur trägerspezifisch isoliert gedacht und wahrgenommen, Synergiepotenziale zu wenig genutzt sowie Systeme und Organisationseinrichtungen mehrfach vorgehalten.

Die Kommission empfiehlt daher, die Vernetzung, die Zusammenarbeit und das Zusammenspiel der verschiedenen Träger und Partner im Bereich Rehabilitation und Prävention weiter zu verbessern, so dass Prozesse nahtlos ineinandergreifen, nötige Informationsweitergaben und erforderliche Datentransfers sichergestellt sind und zeitliche Verzögerungen vermieden werden. Im Hinblick auf den Gesamtprozess sollte die Zusammenarbeit eng und systematisch erfolgen. Sie sollte durch eine trägerübergreifende Datenauswertung, Forschung und Qualitätssicherung gefördert werden. Die Angebote anderer Träger sollten mitgedacht und mit den eigenen Angeboten abgestimmt werden, sodass Beratung, Betreuung und Leistung „wie aus einer Hand“ erfolgen.

Die Kommission empfiehlt, auf einen besseren Informationsaustausch durch ein datengestütztes Vorgehen und einen organisationsübergreifenden Datenaustausch zwischen allen Trägern der Rehabilitation und Prävention hinzuwirken. Für eine sichere digitale Kommunikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Verwaltung unterstützt die Kommission das Vorhaben der Bundesregierung, ein digitales Bürgerportal einzurichten. Nach Ansicht der Kommission könnten insbesondere

- ein harmonisierter Datenschutz „wie aus einer Hand“ für alle Rehabilitations- und Präventionsträger in Bund und Ländern,
- die anonymisierte Zusammenführung von Arbeitsunfähigkeitsdaten sowie berufsgruppenspezifischen Daten zu Klinikaufenthalten und Operationen bei einer gemeinsamen Stelle sowie
- die Zusammenführung der unterschiedlichen Daten in einem gemeinsamen Forschungsdatenzentrum

die Zusammenarbeit der beteiligten Träger fördern und Synergieeffekte steigern.

Rehabilitationsleistungen müssen individuell und passgenau an den – ggf. besonderen – Bedarfen Einzelner ausgerichtet sein und an sich ändernde Bedarfe angepasst werden. Außerdem ist eine verstärkte Diversifizierung zwischen ambulanten und stationären Angeboten nötig. Ambulante Rehabilitation sollte zudem stär-

ker die Wohnort- und Betriebsnähe nutzen. Angesichts der großen Zahl psychischer Störungen hält es die Kommission für geboten, ein ausreichendes, flächendeckendes, wohnortnahes Leistungsangebot sowohl im Bereich der medizinischen als auch der beruflichen Rehabilitation und dessen sektorenübergreifende Verzahnung mit nachgehenden Leistungen sicherzustellen.

Unterschiedliche Leistungshöhen in den Entgeltersatzleistungen können Fehlanreize setzen, Rehabilitationsleistungen erst sehr spät in Anspruch zu nehmen. Daher empfiehlt die Kommission, die Höhe von Entgeltersatzleistungen einander anzugleichen, insbesondere die Höhe von Übergangsgeld und Krankengeld. Einen entsprechenden Beitrag könnte nach Ansicht der Kommission auch die Umbenennung von befristeten Erwerbsminderungsrenten in „Reha-Geld“ leisten.

Je länger eine krankheitsbedingte Abwesenheit vom Arbeitsplatz anhält und die Betroffenen ihrem sozialen Arbeitsumfeld entzogen sind, desto eher können Ängste entstehen, die eine Wiedereingliederung zusätzlich erschweren. Die Kommission schlägt daher für bestimmte gesundheitliche Beeinträchtigungen – insbesondere bei psychischen Störungen – die Erprobung eines Modells einer begleiteten stufenweisen Wiedereingliederung in Anlehnung an das sogenannte „Hamburger Modell“ vor, allerdings in einer verbindlicheren Form. Ziel des Modells soll es sein, die Eingliederung bzw. den Verbleib am Arbeitsplatz in diesen besonderen Erkrankungsfällen zu erleichtern, hierbei die Ausgestaltung aber auch an den Besonderheiten des Erkrankungsbildes zu orientieren. Dieses Modell sollte auch denen offenstehen, die zum einen zumindest teilweise im Arbeitsprozess verbleiben wollen, zum anderen jedoch für die Wahrnehmung ihrer bisherigen Arbeitszeitverpflichtungen nicht gesund genug bzw. zu stark beeinträchtigt sind. Das Modell sollte unabhängig evaluiert und wissenschaftlich begleitet werden.

Ebenfalls sollten für junge Menschen, die erstmalig schwer erkranken und dadurch in Ausbildung oder Studium zu scheitern drohen, berufsbezogene Frühinterventionen (Supported Education) stärker gefördert werden.

Menschen mit Behinderungen oder anderen erheblichen Beeinträchtigungen sind auf Beratung und entsprechende Maßnahmen angewiesen, um ihnen mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu eröffnen. Die Kommission schlägt daher vor, dass die Finanzierung von Rehabilitationsleistungen auch in der Grundsicherung gewährleistet sein muss.

Der Nationalen Präventionskonferenz (NPK) kommt in der weiteren Stärkung der Prävention eine große Bedeutung zu. Die Kommission würdigt die Zusammenarbeit in der NPK ausdrücklich und spricht sich für eine aktive Weiterentwicklung der nationalen Präventionsstrategie aus. Dabei sollten die im Präventionsbericht festgestellten Bedarfe der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden. Die Kommission empfiehlt zudem, die Modellvorhaben aus dem Bundesteilhabegesetz (z. B. das Bundesprogramm „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben - rehapro“) und dem Flexirentengesetz (z. B. „Ü45-Check-up“) sorgfältig zu begleiten und als gesetzliche Regelungen zu übernehmen, wenn sie sich nachweislich bewährt haben.

Im Bereich der Prävention im Betrieb erkennt die Kommission nach wie vor Handlungsbedarf. Grundlage hierfür ist die gesetzlich vorgeschriebene und als fortlaufender Prozess angelegte Beurteilung der Arbeitsbedingungen, die die Ermittlung aller Gefährdungen, sowie die Ableitung von Maßnahmen und deren Wirksamkeitskontrolle umfasst. Eine flächendeckende Umsetzung dieses Instruments ist vor allem in Klein- und Kleinstbetrieben nicht gegeben. Nach Ansicht der Kommission bietet sich in diesem Zusammenhang ein verstärktes Engagement durch die Unfallversicherung an.

Bei Prävention und Gesundheitsförderung darf der Fokus nicht ausschließlich auf das Erwachsenenalter gerichtet sein. Bereits mit Beginn des Lebens werden die Weichen für einen gesunden Start ins Leben gestellt. Zudem beeinflussen Prägungen und Verhaltensweisen im Kindheits- und Jugendalter das spätere eigene Gesundheitsverhalten als Erwachsene. Prävention und Gesundheitsförderung müssen daher im Kindesalter ansetzen. Die Kommission empfiehlt vor diesem Hintergrund, die Erforderlichkeit von Präventionsmaßnahmen im vorschulischen und

schulischen Bereich für eine nachhaltige körperliche und seelische Gesundheit anzuerkennen und entsprechende präventive Maßnahmen zu entwickeln. Hier sind gerade die Träger der Kinder- und Jugendhilfe gefordert. Insgesamt sollten die Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit im Bereich der Prävention intensiviert werden. Auch die Informationsaufbereitung über das Leistungsangebot und der Zugang zu den entsprechenden Informationen sollten verbessert werden. Dies sollte adressatengerecht, verständlich, übersichtlich und einheitlich gestaltet werden.

Die Kommission weist darauf hin, dass psychische Störungen im Rahmen von Rehabilitationsleistungen eine wachsende Rolle spielen und bei Erwerbsminderungsrenten bereits die häufigste Ursache darstellen. Daher sollten auf allen genannten Ebenen verstärkt Maßnahmen entwickelt werden, die diesen Krankheitsbildern gerecht werden und psychischen Störungen vorbeugen. Dazu gehören insbesondere verbindliche Regeln für eine sektoren- und settingübergreifende Zusammenarbeit aller Leistungserbringerinnen und -erbringer. Teilhabeförderung muss im Akutbereich der Versorgung beginnen: Integration ins Arbeitsleben, stabile Wohnverhältnisse und soziale Integration sind vom ersten Behandlungstag erklärte Behandlungsziele und sollten als Zielparameter (Outcome von Versorgung) stärker in den Blickpunkt kommen.

Die Kommission erachtet es für notwendig, Rehabilitation und Prävention in der Ausbildung der Fächer Medizin, Psychologie, Sozialarbeit, Pflege und den therapeutischen Bereichen Physio-, Ergo-, Sport- und Bewegungstherapie stärker zu betonen und einen entsprechenden Ausbildungsschwerpunkt zu etablieren. Auch in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sollte die Bedeutung von Rehabilitation und Prävention für die Wirtschaft, den Wohlfahrtsstaat und gesellschaftliche Integration Beachtung erfahren.

Die Rentenkommission schlägt ferner vor, die Wirkungen der 4-Jahres-Frist des § 12 Abs. 2 SGB VI im Hinblick auf eine Verbesserung der Erwerbsfähigkeit zu überprüfen.

5. Empfehlungen zur betrieblichen und privaten Altersvorsorge

Ergänzend zur Absicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung wird für die meisten Menschen in Deutschland auch in Zukunft zusätzliche Altersvorsorge erforderlich sein, um den bisherigen Lebensstandard im Ruhestand weiter halten zu können.

Die vor knapp 20 Jahren eingeleiteten Maßnahmen zum Ausbau der privaten und betrieblichen Altersvorsorge haben durchaus positiv auf ihre Verbreitung gewirkt. Mittlerweile gibt es über 16 Mio. Riester-Verträge. Zudem ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einer Anwartschaft auf betriebliche Altersversorgung seit Inkrafttreten des Altersvermögensgesetzes im Jahr 2002 um rund ein Drittel gestiegen. Etwa 70 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sorgen damit heute über Riester-Verträge oder betrieblich für das Alter vor. Hinzu kommt, dass viele Bürgerinnen und Bürger auf andere Weise privat vorsorgen bzw. durch den Erwerb einer Immobilie gewährleistet haben, im Alter keine Miete zahlen zu müssen. Daher fängt Deutschland beim Ausbau der privaten und betrieblichen Altersvorsorge nicht bei null an. Insgesamt beliefen sich die Auszahlungen aus Lebensversicherungen und betrieblicher Altersversorgung 2018 auf über 100 Mrd. Euro.

Dennoch ist der aktuelle Zustand bei der zusätzlichen Altersvorsorge in vielfacher Hinsicht nicht zufriedenstellend: Die Verbreitung der Riester-Rente und der betrieblichen Altersversorgung stagniert in den letzten Jahren, nur wenige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber lassen sich neu für die betriebliche Altersvorsorge gewinnen und die Entgeltumwandlung für betriebliche Altersversorgung ist inzwischen rückläufig. Problematisch ist, dass es bei der Verbreitung der privaten und betrieblichen Vorsorge Unterschiede hinsichtlich Geschlecht, Ost/West, Betriebsgröße und Einkommenshöhe gibt. Mehrere Millionen Riester-Verträge sind ruhend gestellt und werden damit nicht mehr aktiv bespart. Zudem sagt die Verbreitung von zusätzlicher Altersvorsorge noch nichts über die Höhe der Sparbeiträge und die abgesicherten Risiken aus. So bringen nur rund 6,5 Mio. Riester-

Sparerinnen und -Sparer zumindest 90 Prozent der notwendigen Sparleistung auf, um die vollen staatlichen Zulagen erhalten zu können. Hinzu kommt, dass die bislang bei Riester-Verträgen geforderte Garantie, „dass zu Beginn der Auszahlungsphase zumindest die eingezahlten Altersvorsorgebeiträge für die Auszahlungsphase zur Verfügung stehen und für die Leistungserbringung genutzt werden“ (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 AltZertG), bei den aktuellen Kapitalmarktbedingungen und den geltenden aufsichtsrechtlichen Vorgaben bei neuen Verträgen kaum noch gegeben werden kann. Sie erfordert zudem, dass nur in wenig rentierliche Anlagen investiert werden kann. Auch deshalb ist die Zahl der angebotenen Riester-Produkte in den letzten Jahren drastisch zurückgegangen. Ebenfalls nicht befriedigen kann, dass das seit Jahren deutlich wachsende, wenn auch ungleich verteilte Geldvermögen in Deutschland trotz des bestehenden Altersvorsorgebedarfs nur selten so angelegt ist, wie es für eine gute Absicherung im Alter sinnvoll wäre, d. h. sowohl rentierlich als auch auf die Absicherung der biometrischen Risiken (v. a. des Langlebigkeitsrisikos) ausgerichtet.

Die Kommission sieht daher Handlungsbedarf bei der zusätzlichen Altersvorsorge. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es in Deutschland bereits ein breites Spektrum an Formen von privater und betrieblicher Altersvorsorge gibt und mit mehr als 80 Mio. bestehenden Altersvorsorgeverträgen auch eine breite Nutzung. Bei Reformen sind somit potenzielle Nebenwirkungen auf die bestehende Vorsorge-Landschaft zu bedenken und Verzerrungen zu vermeiden. Ebenso kann die Einführung neuer Systeme der Altersvorsorge die – ohnehin bei Altersvorsorgeentscheidungen verbreitete – Zögerlichkeit befördern.

Die Kommission befürwortet Maßnahmen, die auf den bisherigen Strukturen der privaten und betrieblichen Altersvorsorge aufsetzen. Die heute sehr große Komplexität der privaten und betrieblichen Altersvorsorge sollte nicht noch weiter gesteigert, sondern eher sinnvoll verringert werden. Die z. T. erheblichen Unterschiede in der Frage der steuer- und beitragsrechtlichen Förderung bzw. Zulagenförderung, der Höhe der garantierten Leistung, der Auszahlungsoptionen und sonstigen gesetzlichen Vorgaben erschwert nicht nur das Verständnis, sondern kann auch von der Entscheidung für eine Altersvorsorge abhalten. Zudem sollte

künftig vermieden werden, dass eine optimierte Nutzung der staatlichen Förderung den Abschluss mehrerer Altersvorsorgeverträge erfordert.

In der zusätzlichen Altersvorsorge haben die Maßnahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes (z. B. Sozialpartnermodell, Verbesserung bei Riester-Produkten) bisher noch nicht wesentlich gegriffen. Mit der reinen Beitragszusage im Sozialpartnermodell verbinden wir die Erwartung, dass tarifvertragliche Lösungen vereinbart und gestärkt werden. 2023 erfolgt eine Evaluation der Förderung für Geringverdienerinnen und Geringverdiener, hier sollten auch die anderen Bestandteile des Gesetzes berücksichtigt werden.

Die Kommission ist sich einig, dass, angesichts der Notwendigkeit eines aufeinander abgestimmten Alterssicherungssystems, Veränderungen im Bereich der zusätzlichen Altersvorsorge nicht losgelöst von den Leistungen und Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung zu denken und umzusetzen sind. Insbesondere dürfen die für die Förderung erforderlichen Bundesmittel nicht gegen einen Finanzierungsbedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung ausgespielt werden. Gleichzeitig hat die Bundesregierung bei der Prüfung der einzelnen Maßnahmen mögliche fiskalische Auswirkungen mit zu berücksichtigen.

5.1 Förderung für Geringverdienerinnen und Geringverdiener verbessern

Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz hat der Gesetzgeber eine neue Förderung geschaffen, damit gerade Geringverdienerinnen und Geringverdiener stärker von den Vorteilen der betrieblichen Altersvorsorge profitieren. Der vom Gesetzgeber als förderfähig definierte Personenkreis ist mit einem maximal förderfähigen Lohn in Höhe von 2.200 Euro im Monat so eng definiert, dass ein großer Teil der Beschäftigten mit unterdurchschnittlichem Lohn nicht davon erfasst ist. Hinzu kommt, dass keine Dynamisierung der Förderhöchstgrenze vorgesehen ist, so dass Beschäftigte bereits durch eine minimale Lohnerhöhung aus der Förderung herausfallen können.

Die Kommission empfiehlt daher, die Fördergrenze zu erhöhen und künftig entsprechend der Lohnentwicklung zu dynamisieren.

5.2 Modifizierte Garantien ermöglichen

Bei der Riester-Vorsorge verlangt der Gesetzgeber bislang, dass der Produktanbieter garantiert, dass zu Beginn der Auszahlungsphase mindestens die eingezahlten Altersvorsorgebeiträge für die Auszahlungsphase zur Verfügung stehen (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 AltZertG). In Zeiten der Niedrigzinsphase ist diese Vorgabe nach den aufsichtsrechtlichen Vorgaben jedoch nur noch dann zu erfüllen, wenn die Produktanbieter in voraussichtlich wenig rentierliche Kapitalanlagen investieren. Bei der Riester-Rente trägt diese Entwicklung zur Stagnation beim Vertragsbestand und dem deutlichen Rückgang der Zahl der Anbieter bei.

Teilweise wird deshalb vorgeschlagen, bei zusätzlicher Altersvorsorge ganz auf Garantien zu verzichten, um so z. B. auch eine Altersvorsorge zu ermöglichen, die vollständig auf Aktien beruht. Die Kommission hält es hingegen für sinnvoller, Garantien nicht grundsätzlich zu verbieten, da sie einem bei Vielen bestehenden Bedürfnis nach Sicherheit Rechnung tragen. Vielmehr gilt es, eine angemessene Balance zwischen möglicher Rendite und ausreichender Sicherheit zu gewährleisten.

Die Kommission empfiehlt daher, künftig modifizierte Garantien bei staatlich geförderter zusätzlicher Altersvorsorge (Riester-Rente) zu ermöglichen, die ein angemessenes Verhältnis von Renditechancen und (Un)Sicherheit zulassen. Dabei müssen insbesondere die Bedürfnisse der Versicherten beachtet werden, da es um ein langfristig tragfähiges und verlässliches Versprechen geht. Ein Ansatzpunkt dafür könnte die Festsetzung eines Prozentsatzes sein, zu dem mindestens die eingezahlten Beiträge zu Beginn der Leistungsphase bereitstehen müssen. Zudem könnte auf die Vorgabe verzichtet werden, dass die eingezahlten Beiträge bereits bei Beginn der Auszahlungsphase gewährleistet sein müssen.

5.3 Steuerliche Bedingungen einheitlicher gestalten

Bei sog. Riester- und Rürup-Verträgen und bei betrieblicher Altersversorgung sind die Aufwendungen grundsätzlich steuerfrei gestellt, während die späteren Auszahlungen versteuert werden müssen (nachgelagerte Besteuerung). Dieses Prinzip der Besteuerung, das grundsätzlich auch für die gesetzliche Rentenversicherung und die Beamtenversorgung gilt, wird jedoch bei der zusätzlichen Altersvorsorge nicht gleichmäßig und damit wenig konsistent umgesetzt. So können z. B. Beschäftigte mit einem Verdienst von 60.000 Euro pro Jahr im Rahmen der Riester-Förderung maximal 2.100 Euro im Jahr steuerfrei sparen. Dieser Betrag reicht jedoch nicht, um die bei der Einführung der Riester-Förderung angedachten vier Prozent des maßgeblichen Einkommens steuerfrei ansparen zu können, denn dafür bedürfte es eines Sparbeitrags von 2.400 Euro. Bei der betrieblichen Altersvorsorge sind dagegen mindestens 6.624 Euro steuerfreie Vorsorge möglich. Bei der Entscheidung für einen sog. Rürup-Vertrag können Beschäftigte mit 60.000 Euro Jahresverdienst sogar 13.885 Euro zusätzlich steuerbegünstigt vorsorgen (bei Verheirateten ggf. sogar mehr als das Doppelte).

Die Kommission befürwortet eine konsistentere Ausgestaltung des steuerlichen Förderungsrahmens. In jedem Fall sollte der Sonderausgabenabzug bei der Riester-Vorsorge auf vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung erhöht werden, sodass künftig der vorgesehene Aufwand von vier Prozent steuerlich anerkannt wird.

5.4 Förderung der privaten Altersvorsorge verbessern

Förderung vereinfachen

Die Kommission schlägt der Bundesregierung vor, eine Zusammenlegung der Riester-Förderung und der Rürup-Förderung zu prüfen. Das heutige Nebeneinander beiden Formen nachgelagert besteuerter privater Altersvorsorge ist im Wesentlichen nur dadurch zu erklären, dass sie in unterschiedlichen Jahren und mit

unterschiedlicher Zielsetzung entstanden sind. Ihre jeweiligen Vorteile – Zulagenförderung bei der Riester-Rente, hoher steuerlicher Dotierungsrahmen bei der Rürup-Rente – lassen sich jedoch nur durch die Kombination von zwei Verträgen erreichen. Dabei ist zu prüfen, ob sich die Komplexität durch die Verschmelzung beider Vorsorgeprodukte reduzieren ließe. Eine solche Verschmelzung setzt allerdings voraus, dass der Gesetzgeber auch bei den übrigen Bedingungen dieser beiden Formen für eine Vereinheitlichung sorgt, z. B. ob und in welchem Umfang zu Beginn der Rentenphase Kapitalauszahlungen möglich sind. Eine solche Vereinheitlichung könnte auch sinnvoll sein, weil sie die Komplexität der privaten Vorsorgeförderung reduziert und die Anforderungen an staatlich geförderte private Altersvorsorgeprodukte dann gleich wären. Gewährleistet werden muss bei einer solchen Neuordnung, dass die Zulagenförderung als Förderinstrument in der betrieblichen Altersversorgung erhalten bleibt und der steuerliche Rahmen in der betrieblichen Altersvorsorge analog angepasst wird.

Die Kommission empfiehlt, bei allen Änderungen eine Ausweitung der Sozialabgabenfreiheit von Vorsorgebeiträgen auszuschließen.

Zulagenhöhe anpassen

Für Personen mit geringen Einkommen und für Eltern ist häufig die bei der Riester-Rente gewährte Zulagenförderung von großer Bedeutung, da sie nur so ausreichende Sparbeiträge erreichen können. Umso wichtiger ist es, dass auch hier Anpassungen erfolgen.

Daher empfiehlt die Kommission der Bundesregierung an der Zulagenförderung festzuhalten und eine Anhebung der Grundzulage und/oder eine Dynamisierung gemäß der Lohnentwicklung zu prüfen. Heute müssen Beschäftigte aufgrund der zwischenzeitlichen Einkommensentwicklung für die gleich hohe Zulage einen deutlich größeren Teil ihres Verdienstes aufwenden als zum Zeitpunkt der Einführung der Zulagenförderung. Darüber hinaus sollte die Kinderzulage unabhängig vom Geburtsjahr des Kindes einheitlich gewährt werden. Dies wäre eine Vereinfachung

des Verfahrens und würde eine fragwürdige Ungleichbehandlung von förderfähigen Kindern allein aufgrund ihres Geburtsjahrgangs beseitigen.

Die Riester-Rente wird trotz Förderquoten von z. T. über 90 Prozent oftmals nicht genutzt. Dies zeigt, dass eine höhere Förderung allein noch keine hinreichende Bedingung für zusätzliche Altersvorsorge darstellt und vielmehr noch an anderen Stellen Verbesserungen erforderlich sind. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass die Förderung bestimmter Sparformen weniger die Höhe des Sparens als vielmehr die Form des Sparens beeinflusst.

Bestehendes Zulageverfahren vereinfachen

Das bestehende Zulageverfahren sollte vereinfacht werden. Hierzu hat die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) detaillierte Vorschläge erarbeitet, die nach Auffassung der Kommission eine gute Grundlage für gesetzliche Änderungen sind. Insbesondere sollte es Riester-Sparern künftig in unkomplizierter Weise möglich sein, die volle Förderung in Anspruch nehmen zu können. Hierzu kann z. B. eine automatische Erstellung einer Prognose zur Mindesteigenbetragsberechnung durch die ZfA und eine automatische Anpassung des Mindesteigenbeitrags durch die Anbieter beitragen.

Zudem sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Rückforderung von Zulagen weiter zu verringern. Unerwartete Rückforderungen der ZfA haben immer wieder zu Verärgerung von Sparerinnen und Sparern geführt. Soweit die hierzu von der ZfA vorgeschlagenen Maßnahmen nicht ausreichen, sollten Zulagen künftig erst nach abschließender Prüfung durch die ZfA ausgezahlt werden. Zulagenrückforderungen wären dann weitgehend ausgeschlossen. Eine Vereinfachung des Zulageverfahrens würde auch dadurch erreicht werden, dass die Förderung auf alle erstreckt wird, soweit dies mit europarechtlichen Regelungen vereinbar ist. Damit wäre die Prüfung der komplizierten Vorgaben zur Förderberechtigung (§§ 10a Absatz 1, 79 EStG) deutlich leichter. Zudem würde der sozialpolitisch unbefriedigende Zustand beendet, dass z. B. selbstständige Geringverdienerinnen und Geringverdiener und selbstständige Eltern von der Förderung ausgeschlossen sind.

Riester-Sparverträge könnten dann auch bei Statuswechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit ohne Unterbrechungen weiter bespart und gefördert werden. Soweit Selbstständige künftig in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert wären, so wie dies nach dem Koalitionsvertrag der Regierungsparteien im Grundsatz vorgesehen ist, würden Selbstständige allerdings automatisch förderberechtigt.

5.5 Digitale Plattform und neuen Produktstandard in der geförderten privaten Altersvorsorge schaffen

In der anhaltenden Niedrigzinsphase gilt es ganz besonders zu vermeiden, dass hohe Kosten von Altersvorsorgeprodukten die spätere Rentenleistung verringern. Die Kommission empfiehlt folgende Möglichkeit, um die Verwaltungskosten bei der Riester-Vorsorge zu verringern:

Zum Ersten lassen sich durch den Verzicht auf einen Vertrieb Kosten sparen. Allerdings gilt es dann Wege zu finden, wie Riester-Produkte dennoch verbreitet werden. Hierzu empfiehlt die Kommission die Einrichtung einer staatlich organisierten digitalen Plattform, in der alle Produktangebote, bei denen keine Vertriebskosten anfallen, in standardisierter Form eingestellt werden können. Im Interesse einer hohen Kostentransparenz und Vergleichbarkeit sollten dabei alle dennoch anfallenden Produktkosten (z. B. sonstige Abschlusskosten, laufende Verwaltungskosten) ausgewiesen werden. Durch Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit (z. B. der Bundesregierung) oder durch Informationen durch die Auskunfts- und Beratungsstellen der Deutschen Rentenversicherung, der Verbraucherzentralen oder durch die Stiftung Warentest könnte dennoch erreicht werden, dass diese Produkte bekannt und genutzt werden.

Zum Zweiten können Kostenersparnisse durch die Einführung eines Standardvorsorgeprodukts (im Sinne eines neuen Produktstandards) erreicht werden. Denn alle Kostenreduktionen durch den Verzicht auf Vertriebskosten könnten verloren gehen, wenn wegen einer hohen Produktvielfalt dennoch hohe Kosten infolge des

Beratungsaufwandes entstünden. Einfache Vorgaben sind auch deshalb erforderlich, weil Riester-Verträge wegen der bisherigen Vorgaben deutlich höhere Kosten verursachen als sonstige Altersvorsorgeverträge. Der Gesetzgeber sollte daher für digitale Standardvorsorgeangebote, die auf der o. g. Plattform eingestellt werden können, möglichst einfache Vorgaben zur Produktgestaltung machen (z. B. hinsichtlich Garantieniveau, Risikoschutz) und Wahlmöglichkeiten ausschließen. Möglichst einfache und einheitliche Vorgaben können nicht nur die Verwaltungskosten senken und die Beitragsrendite der Riester-Angebote verbessern, sondern darüber hinaus auch Abschlusshemmnisse beseitigen. Die Kommission empfiehlt einen solchen Produktstandard zu entwickeln. Zur Sicherstellung, dass die auf diese Weise als Standardprodukt deklarierte Produkte auch wirklich kostengünstig sind, könnte ein Kostendeckel für Effektivkosten als ein zu erfüllendes Kriterium festgelegt werden.

Zugleich soll sich der Staat die Möglichkeit offenhalten, mit öffentlichen Trägern ein entsprechendes Produkt anzubieten. Bei der Bereitstellung eines staatlichen Angebotes ist wettbewerblichen Erfordernissen Rechnung zu tragen und zudem ist die Frage der Haftung zu klären.

5.6 Einführung einer Pflicht zur zusätzlichen Altersvorsorge prüfen

Wie bereits bei der Einführung der Riester-Rente wird auch derzeit wieder eine stärkere Verbindlichkeit von privater und / oder betrieblicher Altersvorsorge diskutiert. Dabei sind unterschiedliche Ansätze der Umsetzung denkbar. Neben der weitestreichenden Lösung, alle Bürgerinnen und Bürger zur zusätzlichen Altersvorsorge zu verpflichten, sind mildere Mittel denkbar, z. B. eine nur auf Teilbereiche der Bevölkerung (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) oder Angehörige einer Branche (tarifvertragliche vereinbarte betriebliche Altersversorgung, ggf. auch allgemeinverbindlich für alle Branchenangehörigen) ausgerichtete Verpflichtung. Zudem könnten – konditionierte oder unkonditionierte – Möglichkeiten zugelassen werden, auf die als Regelfall geforderte zusätzliche Altersvorsorge zu verzichten (opt-out-Regelungen).

Allerdings muss bei obligatorischen Lösungen bedacht werden, dass sie einen erheblichen staatlichen Eingriff in die Privatautonomie bedeuten und daher einer überzeugenden Rechtfertigung bedürfen. Ein Rechtsgutachten im Auftrag der Kommission kommt diesbezüglich zu dem Ergebnis, dass die Sicherstellung einer angemessenen Altersversorgung ein legitimes Ziel des Gemeinwohls sei und ein Obligatorium (ebenso wie ein Opt-out) unter Berücksichtigung des Beurteilungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers die Voraussetzungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfülle (vgl. Steinmeyer 2019).

Die Kommission hat die unterschiedlichen Aspekte einer Einführung eines Obligatoriums intensiv erörtert.

Sie hält es für notwendig, dass mit der zusätzlichen Altersvorsorge die Erwerbstätigen möglichst umfassend erreicht werden. Ist das bis 2025 nicht der Fall, soll die Verbesserung bestehender Instrumente und die Prüfung weitergehender Maßnahmen erfolgen. Bis zu diesem Zeitpunkt soll die Bundesregierung Vorschläge entwickeln, über die zeitnah entschieden werden kann. Dabei ist unter anderem auch eine verpflichtende Lösung mit der Möglichkeit der individuellen Befreiung bei Vorliegen einer gleichwertigen Vorsorge zu prüfen. Sollte eine verpflichtende Lösung implementiert werden, ist eine mindestens hälftige Beteiligung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern vorzusehen.

Die weitergehenden Maßnahmen dürfen bestehende tarifliche Lösungen nicht schwächen und sollen künftige tarifliche Lösungen stärken.

Sondervoten

Ein Mitglied der Kommission, Axel Börsch-Supan*, kann sich der Empfehlung nicht anschließen, dass es lediglich weiterer Prüfung bedarf, ob „mit der zusätzlichen Altersvorsorge die Erwerbstätigen möglichst umfassend erreicht werden“ können und daher frühestens nach 2025 „weitergehende Maßnahmen erfolgen“ sollen. Begründung: Die Riesterrente gibt es seit fast 20 Jahren; sie wirkt nicht flächendeckend. Auch die Muster der selektiven Verbreitung der betrieblichen Altersvor-*

sorge sind seit geraumer Zeit stabil. Da die Kinder der Babyboomer in den nächsten Jahren das Alter erreichen, in dem diese ihre höchste Sparneigung und -fähigkeit entwickeln, ist es höchste Zeit, konkrete Schritte für eine Opt-Out-Regelung für die Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge einzuleiten, wenn man diese Generation noch erreichen will. Es bedarf keiner weiteren Zeit, aus den gemachten Fehlern zu lernen, zumal es ohnehin zusätzlicher Zeit bedarf, effektive Modelle der zusätzlichen Altersvorsorge zu entwickeln und zu implementieren.

Ein Mitglied der Kommission, Alexander Gunkel (BDA)*, kann sich der Mehrheitsposition nicht anschließen. Die abweichende Meinung betrifft den Vorschlag, in der Frage der zusätzlichen Altersvorsorge eine verpflichtende Lösung mit der Möglichkeit der individuellen Befreiung bei Vorliegen einer gleichwertigen Vorsorge zu prüfen und – für den Fall, dass eine verpflichtende Lösung vorgeschlagen wird – eine mindestens hälftige Arbeitgeberinnen- und Arbeitgeberbeteiligung vorzusehen. Angesichts der ohnehin schon extrem hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit sollten keine neuen Lohnzusatzkosten geschaffen werden. Im Übrigen hätte ein Obligatorium gerade bei den besonders von Altersarmut betroffenen Personengruppen (z. B. Langzeitarbeitslose, Nichterwerbstätige) mangels verfügbaren Einkommens keine Wirkung oder würde für sie eine finanzielle Überforderung bedeuten.*

5.7 Informations- und Beratungsangebote verbessern

Unabhängig von den oben vorgeschlagenen Maßnahmen sollten die Informations- und Beratungsangebote zur zusätzlichen Altersvorsorge verbessert werden. Nach wie vor sehen sich viele Bürgerinnen und Bürger bei der Entscheidung über die für sie geeignete zusätzliche Altersvorsorge überfordert und zu wenig unterstützt. Zudem droht auch eine noch so gute staatliche Förderung zusätzlicher Altersvorsorge ihr Ziel zu verfehlen, wenn die bestehenden Möglichkeiten nicht bekannt sind.

Zwar ist es mit den Produktinformationsblättern (PIB) nach der Altersvorsorge-Produktinformationsblattverordnung (AltvPIBV) schon heute bereits möglich, Chancen

und Risiken sowie effektive Kosten von Riester- und Rürup-Angeboten vergleichen zu können. Allerdings sind die digital bereits zur Verfügung stehenden Informationsangebote bislang noch nicht ausreichend übersichtlich und einfach erfassbar zusammengefasst. So finden sich zwar bereits heute auf den Internetseiten des Bundeszentralamtes für Steuern Listen mit Links zu den PIB aller Riester- und Rürup-Angebote. Um die Effektivkosten und die Chance-Risiko-Klassen vergleichen zu können, müssen jedoch die verlinkten PIB jeweils einzeln angeklickt werden, was einen Vergleich sehr zeitaufwändig macht. Mit wenig Aufwand wäre hier deutlich mehr Transparenz und Verbraucherfreundlichkeit zu erreichen.

Eine solche transparente Darstellung könnte künftig durch die vorgeschlagene digitale Plattform gewährleistet werden und sollte dann durch die Auskunfts- und Beratungsstellen der Rentenversicherungsträger sowie die Verbraucherzentralen bekannt gemacht werden. Mit der Möglichkeit, auf ein solches Informationsangebot verweisen zu können, würde zugleich der von gesetzlich Rentenversicherten kritisierte Zustand beendet, dass die Auskunfts- und Beratungsstellen der Rentenversicherungsträger bislang zwar in der Regel über Möglichkeiten der zusätzlichen Altersvorsorge informieren, aber bei der unverzichtbaren Entscheidung über die Produktauswahl keine Unterstützung bieten können.

Weiterer Handlungsbedarf

Das Zusammenspiel der zusätzlichen Vorsorge mit der gesetzlichen Rentenversicherung im Sinne eines Systems ist zu verbessern. Dafür fehlen bisher aber die notwendigen personenbezogenen Daten über Sparbeiträge, Kosten, effektive Renditen sowie Leistungshöhen und -gestaltung. Die Kommission empfiehlt daher, diese Datenlücke zu schließen, ggf. auch durch eine Meldepflicht für Anbieter von geförderten Altersvorsorgeprodukten. Auf Basis solcher Daten, über die im Rahmen des Alterssicherungsberichts (§ 154 Absatz 2 SGB VI) informiert werden sollte, wären künftig weiterer sozialpolitischer Handlungsbedarf und die Funktionsfähigkeit des Mehr-Säulensystems zu prüfen und Stärken und Defizite der einzelnen Säulen zu ermitteln.

6. Individuelle säulenübergreifende Altersvorsorgeinformation

Die Alterssicherung in Deutschland umfasst neben der gesetzlichen Rentenversicherung und den übrigen Systemen der ersten Säule (Beamtenversorgung, berufsständische Versorgungswerke, Alterssicherung der Landwirte) auch die betriebliche Altersversorgung und die private Altersvorsorge.

Ein Großteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erwirbt Rentenanwartschaften in verschiedenen Säulen der Alterssicherung. Laut Alterssicherungsbericht (BMAS 2016) betreiben rund 70 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aktiv betriebliche Altersvorsorge, sorgen privat durch eine Riester-Rente vor oder beides.

Allerdings haben die Beschäftigten häufig keinen oder einen nur unzureichenden Überblick darüber, welche Leistungen sie aus ihrer Vorsorge im Alter insgesamt erwarten können. Zwar versenden mittlerweile sowohl die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung als auch viele andere Vorsorgeeinrichtungen jährlich Informationen über den Stand der Verträge. Diese Informationen sind jedoch hinsichtlich der Kennzahlen und Angaben zu späteren Leistungen sehr unterschiedlich gestaltet, so dass die Vorsorgenden auch mit den einzelnen Informationen nur selten einen Gesamtblick über ihre zukünftigen Alterssicherungsleistungen erhalten.

Eine Zusammenführung der Vorsorgeinformationen ist daher sinnvoll und Voraussetzung dafür, dass die Menschen einen umfassenden Überblick über ihre Alterssicherung und die daraus zu erwartenden Leistungen erhalten.

Die Kommission unterstützt daher nachdrücklich das Vorhaben der Bundesregierung, unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Erfordernisse eine säulenübergreifende Altersvorsorgeinformation einzuführen. Erforderlich ist dabei eine neutrale, für die Einzelne und den Einzelnen verständliche und mit den heutigen Gegebenheiten vergleichende Darstellung der Informationen. Der erwartete

Bürokratie- und Kostenaufwand muss in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Nutzen stehen.

7. Gender Check

Im Rahmen des Generationenvertrages ist es von fundamentaler Bedeutung, dass sich die Lebens- und Arbeitsleistung der Menschen angemessen in der Alterssicherung abbildet. Trotz verschiedenster Bemühungen besteht gerade beim eigenständigen Zugang von Frauen zu den sozialen Sicherungssystemen weiterhin Verbesserungs- und Handlungsbedarf. Bei der Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen der Alterssicherung und der Bewertung der Rentenpolitik sollen deshalb Gender-Aspekte stets mitgedacht werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission der Bundesregierung die Einführung eines „Gender-Checks". Ein solches Prüf- und Sensibilisierungsinstrument sollte in einer genderspezifischen Folgenabschätzung im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren mit Wirkung auf die Alterssicherung Anwendung finden.

Literaturverzeichnis

BMAS (2016): Alterssicherungsbericht 2016. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin

BMAS (2018): Ausmaß von Plattformarbeit in Deutschland könnte höher als bisher angenommen sein. Pressemeldung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin. URL: https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2018/ausmass-von-plattformarbeit-in-deutschland-hoeher-als-erwartet.html, (zuletzt aufgerufen am 23.03.2020)

BMAS (2019): Rentenversicherungsbericht 2019. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin

BMAS (2020): Wie viele Beschäftigte sind gesetzlich rentenversichert? Fakten zur Rente des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin. URL: https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Fakten-zur-Rente/Gesetzliche-Rentenversicherung/indikator-alterssicherung-der-erwerbstaetigen.html (zuletzt aufgerufen am 23.03.2020).

Börsch-Supan, Axel, Johannes Rausch, Hermann Buslei und Johannes Geyer (2020a): Entwicklung der Demographie, der Erwerbstätigkeit, sowie des Leistungsniveaus und der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung. MEA Discussion Paper 02-2020. Munich Center for the Economics of Aging, Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik. München.

Börsch-Supan, Axel und Johannes Rausch (2020b): Lassen sich Haltelinien, finanzielle Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit miteinander verbinden? MEA Discussion Paper 03-2020. Munich Center for the Economics of Aging, Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik. München

Bundesbank (2019): Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Monatsbericht Oktober 2019, S. 55-78. Deutsche Bundesbank. Frankfurt/Main

Statistisches Bundesamt (2019): Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Statistisches Bundesamt (Destatis). Wiesbaden

Steinmeyer, Heinz-Dietrich (2019): Rechtsgutachten zu Verfassungsmäßigen Grenzen für ein Obligatorium und von Opting-Out-Modellen in der zusätzlichen Altersvorsorge. Erstellt im Auftrag der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag. Münster

Impressum

Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag

Band I – Empfehlungen

Stand:

23. März 2020

Herausgeber:

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag

c/o Bundesministerium für Arbeit und Soziales

10117 Berlin

Druck:

Hausdruckerei BMAS, Bonn