

BERICHT **der Kommission** **Verlässlicher** **Generationenvertrag**

Kurzfassung

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 Spannweite 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 sieben 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 Sicherungsniveaus 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 Grundversicherung 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 dargestellt.

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 Bezieher 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 Crowdfunding 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 gesetzlichen 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.

Impressum

Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag

Kurzfassung

Stand:

27. März 2020

Herausgeber:

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag

c/o Bundesministerium für Arbeit und Soziales

10117 Berlin