

Empfehlungen zur Stärkung des Generationenvertrages

– Anmerkungen zum Bericht der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ –

Gundula Roßbach

Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ hat ihre Arbeit beendet. Der Bericht der Kommission ist erstellt und dem Bundesminister für Arbeit und Soziales, Hubertus Heil, übergeben worden. Angesichts der aktuellen Entwicklungen um das Coronavirus und die davon ausgelösten Maßnahmen hat dies in der medialen Öffentlichkeit jedoch weitaus weniger Aufmerksamkeit gefunden, als noch wenige Wochen zuvor erwartet; auch die Übergabe des Kommissionsberichtes selbst erfolgte weniger repräsentativ als üblich, nämlich rein virtuell. Dennoch erscheinen die Ergebnisse, die die Kommission in den zwei Jahren seit ihrer Einsetzung erarbeitet hat, durchaus bemerkenswert.

1. Zusammensetzung, Aufgabe und Arbeit der Kommission

Im Koalitionsvertrag vom 12. 3. 2018 haben CDU, CSU und SPD eine Reihe rentenpolitischer Vorhaben für die laufende Legislaturperiode vereinbart. Ein erheblicher Teil dieser Vorhaben wurde inzwischen bereits angegangen; entsprechende Gesetzgebungsverfahren wurden eingeleitet und abgeschlossen. Dazu gehört u. a. auch die Einführung verbindlicher Haltelinien für den Beitragssatz und das Rentenniveau für den Zeitraum bis 2025. Der Koalitionsvertrag führt im Zusammenhang mit der Festlegung dieser Haltelinien aus, dass eine Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ eingerichtet werden solle, die sich mit „den Herausforderungen der nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung und der beiden weiteren Rentensäulen ab dem Jahr 2025 befassen ... (und) eine Empfehlung für einen verlässlichen Generationenvertrag vorlegen“ solle. Dabei werde – so der Koalitionsvertrag weiter – eine doppelte Haltelinie angestrebt, die Beiträge und Niveau langfristig absichere. Die Rentenkommission solle „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.“

Bereits am 15. 5. 2018 wurde die Rentenkommission auf Vorschlag von Bundesminister Heil von der Bundesregierung eingesetzt. Sie setzte sich zusammen aus drei Bundestagsabgeordneten der Koalitionsparteien, drei Wissenschaftlern, je einem Vertreter bzw. Vertreterin der Arbeitgeber und der Gewerkschaften sowie – als Vorsitzende – der früheren Staatssekretärin Gabriele Lösekrug-Möller und dem ehemaligen Bundestagsabgeordneten Karl Schiewerling. Staatssekretär Dr. Rolf Schmachtenberg aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und ich selbst als

Präsidentin der Deutschen Rentenversicherung Bund nahmen als beratende Mitglieder teil.

Schon diese Zusammensetzung der Kommission macht die Erwartung deutlich, die die Koalitionspartner an die Kommission und deren Empfehlungen knüpften: Erarbeiten von Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Rentenversicherung (RV) und der beiden anderen Säulen der Alterssicherung, die wissenschaftlich fundiert, aber auch politisch umsetzbar sind und zudem die Interessen der Sozialpartner berücksichtigen. Die Kommission war nicht nur erheblich kleiner als vergleichbare frühere Kommissionen (z. B. die sog. Rürup-Kommission in den frühen 2000er Jahren), sondern sie umfasste im Gegensatz dazu auch Abgeordnete aus den Fraktionen der Regierungskoalition; zudem war der Anteil der Wissenschaftler deutlich geringer.

Die Arbeit der Kommission war von großem gegenseitigen Verständnis und dem Willen zum Konsens geprägt. Dies zeigt sich auch in dem Bericht der Kommission. Zum einen sind ihm Leitgedanken vorangestellt, in denen alle Kommissionsmitglieder sich auf einen einheitlichen Grundkonsens zu Stand und Weiterentwicklung des Drei-Säulen-Systems und der herausragenden Bedeutung der gesetzlichen RV innerhalb dieses Systems verständigt haben. Zum anderen fällt auf, dass zu den meisten Empfehlungen Einvernehmen innerhalb der Kommission erzielt werden konnte und nur zu einigen wenigen Einzelpassagen des Berichtes Minderheitsvoten erstellt wurden. Gerade letzteres ist ein deutlicher Unterschied zum Bericht der Rürup-Kommission, in dem bei vielen wesentlichen Vorschlägen kein Konsens erzielt werden konnte.

Die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ hat am 6. 6. 2018 mit der konstituierenden Sitzung ihre Arbeit aufgenommen. Danach wurden 18 ein- oder mehrtägige Klausurtagungen, eine zweitägige

Gundula Roßbach ist Präsidentin der Deutschen Rentenversicherung Bund.

Dialogveranstaltung mit Vertretern der jungen und der älteren Generation („Generationendialog“) und eine Reihe von Fachgesprächen mit Verbänden, Vorsorgeeinrichtungen und Fachexperten zu verschiedenen Fragen aus dem Kontext von Alterssicherung, Rehabilitation und Prävention durchgeführt. Für die Erstellung der Datengrundlagen der Kommissionsarbeit wurde eine „AG Daten“ gebildet, in der die entsprechende Fachexpertise aus Wissenschaft, Verbänden, Ministerien und RV gebündelt wurde. Diese Gruppe leistete eine wichtige Vorarbeit für die Kommissionsarbeit, insbesondere im Hinblick auf die Feststellung von Reformbedarf in der gesetzlichen RV.

Ergebnis dieser vielfältigen Beratungen war letztlich der Bericht der Kommission, der in der abschließenden Sitzung am 10. 3. 2020 beschlossen wurde. Die geplante Übergabe des Berichtes durch die Kommissionsvorsitzenden an Bundesminister Heil am 27. 3. 2020 wurde angesichts der Corona-Krise allerdings virtuell vorgenommen.

Im folgenden sollen die wesentlichen Inhalte des Berichts kurz dargestellt und aus Sicht der RV eingeordnet werden.

2. Leitgedanken

Der Bericht dokumentiert zunächst – nach der Darstellung von Auftrag und Zusammensetzung der Kommission – die Leitgedanken zur Weiterentwicklung der Alterssicherung, die dem Bericht und seinen Empfehlungen zu Grunde liegen.

Dabei wird einleitend hervorgehoben, dass die gesetzliche RV der große Kern der Alterssicherung in Deutschland ist und bleiben soll. Die betriebliche Altersversorgung und Privatvorsorge sollen darauf aufbauen. Die Leistungen der RV sollten nach einem langen Arbeitsleben auskömmlich sein. Betont wird auch, dass die gesetzliche RV durch das Umlageverfahren zukunftsfest gestaltet sei; das Äquivalenzprinzip in Verbindung mit Elementen des Solidarausgleichs werden als zentrale Elemente der RV herausgestellt.

Ein weiterer Aspekt, der dem Bericht der Kommission als Leitgedanke vorangestellt wurde, ist die Erwartung, dass die demographische Entwicklung zu einer erheblichen Belastung in der Alterssicherung und der gesetzlichen RV führen wird; ein dauerhaft verlässlicher Generationenvertrag verlange dabei die ausgewogene finanzielle Beteiligung von Beitragszahlenden, Steuerzahlenden und Rentenbeziehenden. Nach Einschätzung der Kommission können Haltelinien dazu beitragen, dabei eine Überforderung zu vermeiden. Die Beteiligung der Rentner an der Tragung der demographisch bedingten Belastung könne umso niedriger ausfallen, je höher die Erwerbsbeteiligung und die tatsächliche Lebensarbeitszeit sei.

Schließlich wird in den Leitgedanken explizit der Konsens der Kommissionsmitglieder ausgedrückt, Prävention und Rehabilitation zu stärken und die An-

reize und Rahmenbedingungen für längeres Arbeiten zu verbessern.

Dass sich die Kommissionsmitglieder trotz ihrer doch sehr unterschiedlichen Interessen auf diese gemeinsamen Grundüberzeugungen einigen konnten – mehr noch: dass sie diesen Konsens als Leitgedanken dem Bericht und seinen Empfehlungen vorangestellt haben – ist keineswegs selbstverständlich. Es erscheint durchaus bemerkenswert, dass die gesetzliche RV von allen Kommissionsmitgliedern einhellig als Kern der Alterssicherung bestätigt wird, dass „auskömmliche“ Leistungen der RV (nach einem langen Erwerbsleben) als gemeinsames Ziel gesehen werden und dass das Umlageverfahren als Grundlage für die Zukunftsfestigkeit der Rente bestätigt wird.

Zudem knüpft die Kommission mit dem Leitgedanken, an der demographisch bedingten Belastung der RV sollten sich „ausgewogen“ Beitragszahlende, Rentenbeziehende und Steuerzahlende beteiligen, an einen von der RV seit jeher vertretenen Grundsatz an. Schon 1987 hat die Reformkommission der RV in ihrem Gutachten „Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung“ betont, die „notwendigen Maßnahmen der Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung müsse alle Beteiligten in ausgewogener Weise einbeziehen: Renten, Beitragszahler und Staat. Die zusätzlichen Belastungen nur einer Gruppe aufzubürden, würde diese überfordern.“ Die in den Leitgedanken formulierte Grundausrichtung des Berichts der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ steht insofern in einer mehr als dreißigjährigen Kontinuität der Politikberatung in Sachen Alterssicherung.

3. Vorausberechnungen zur Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung

Eine wichtige Grundlage der Arbeit der Kommission waren Modellrechnungen zur Entwicklung der RV in der Zeit bis 2060. Diese Rechnungen basieren auf unterschiedlichen Annahmen zur demographischen und ökonomischen Entwicklung in dieser Zeit, wobei hinsichtlich der künftigen Bevölkerungsentwicklung auf die aktuelle Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes und die dort zu Grunde gelegten Annahmevarianten zurückgegriffen wurde. Hinsichtlich der Parameter zur Beschäftigungsentwicklung wurden neben einer Basisvariante auch zwei Varianten vorgesehen, die von günstigeren bzw. ungünstigeren Annahmen zu Erwerbs- und Teilzeitquoten sowie zum Renteneintrittsverhalten der Beschäftigten ausgehen. Die Modellrechnung mit den jeweils mittleren Annahmevarianten wurde als „Basisszenario“ Grundlage für die Feststellung von Handlungsbedarfen und die Entwicklung von Empfehlungen durch die Kommission.

Unter den Annahmen des Basisszenarios ergibt sich in den Projektionen unter den Bedingungen des aktuell geltenden Rentenrechts bis zum Jahr 2045 ein Anstieg des Beitragssatzes auf knapp 23 % und zugleich

ein Sinken des Rentenniveaus auf rd. 43 %. Danach verlangsamten sich die Entwicklungen von Beitragssatz und Rentenniveau. Im Jahr 2060 liegt der Beitragssatz im Basisszenario bei etwa 23,8 % und das Rentenniveau bei rd. 42 %. Diese Werte, die sich unter den Annahmen des Basisszenarios ergeben, wenn das gegenwärtige Rentenversicherungsrecht unverändert weiter gelten würde, begründen nach Ansicht der Kommission Handlungsbedarf.

Die Annahmen, auf die sich die Kommission für das Basisszenario geeinigt hat, lagen zu dem Zeitpunkt, in dem sie in der Kommission diskutiert wurden, im Rahmen des wissenschaftlich diskutierten Spektrums. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass die Ergebnisse durchaus im Bereich dessen liegen, was vergleichbare Vorausberechnungen etwa des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) oder auch – mit etwas größeren Abweichungen – der Bundesbank ausweisen. Aus heutiger Sicht ist allerdings fraglich, ob insbesondere die Annahmen zur ökonomischen Entwicklung angesichts der Auswirkungen der Corona-Krise auf die Weltwirtschaft und auch auf die ökonomischen Rahmenbedingungen in Deutschland noch tragfähig sind. Möglicherweise entwickeln sich Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Deutschland kurz- und mittelfristig deutlich ungünstiger, als dies selbst im pessimistischeren Szenario angenommen wurde. Das war in der Zeit, in der die Kommission tätig war, nicht absehbar. Sie hat aber in den Leitgedanken und dann auch in weiteren Passagen ihres Berichts deutlich darauf hingewiesen, dass die ökonomische Entwicklung auch anders verlaufen kann als erwartet und deshalb immer wieder Anpassungen im Rentenrecht erforderlich werden können

Bedauerlich ist allerdings, dass die Kommission sich bei ihren Modellrechnungen zur künftigen Entwicklung allein auf die gesetzliche RV beschränkt hat. Der Auftrag der Kommission umfasste ausdrücklich, dass sie sich mit „den Herausforderungen der nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung und der beiden weiteren Rentensäulen“ ab dem Jahr 2025 befassen sollte. Die Modellrechnungen der Kommission beinhalten dagegen ausschließlich Vorausberechnungen zur gesetzlichen RV. Das ist meines Erachtens ein Manko des Berichts, denn so lassen sich zwar die im Bericht später formulierten Empfehlungen zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Rente damit begründen, dass mit ihnen den in den Modellrechnungen aufgezeigten Folgen einer Beibehaltung des derzeit geltenden Rechts begegnet werden soll. Für die Empfehlungen des Berichts zur Weiterentwicklung der zweiten und dritten Säule gilt das dagegen nicht; hier erfolgt die Begründung nur auf Bewertungen der aktuellen Situation.

4. Reformvorschläge der Kommission zur gesetzlichen RV

Der Bericht der Kommission gliedert sich in einen Teil, der Empfehlungen zur gesetzlichen RV sowie deren Begründung enthält, einem Teil mit Vorschlä-

gen zur zweiten und dritten Säule der Alterssicherung sowie weiteren Hinweisen und Empfehlungen. Zur gesetzlichen RV werden insgesamt Empfehlungen zu 7 Themenbereichen vorgelegt:

4.1 Haltelinien für Beitragssatz und Rentenniveau

Hinsichtlich der Haltelinien beschreibt die Kommission dabei einen Mittelweg zwischen bekannten und neuen Instrumenten, der im Ergebnis durchaus innovativ ist. Empfohlen wird ein Mix aus verbindlichen Haltelinien für den kurz- und mittelfristigen Zeitraum, perspektivische Haltelinien für einen längeren Zeitraum sowie neuen sozialstaatlichen Kenngrößen, mit denen die Schwächen der für die Haltelinien maßgeblichen Parameter Rentenversicherungs-Beitragssatz und Rentenniveau relativiert werden sollen. Der Bericht beschreibt das Zusammenwirken dieser Elemente als einen „Dreiklang“:

- Kurz- bzw. mittelfristig, d. h. für einen Zeitraum von jeweils 7 Jahren, sollen verbindliche Haltelinien für Rentenniveau und Beitragssatz festgelegt werden; wobei „verbindlich“ heißt, dass mit gesetzlich festgelegten Maßnahmen die Einhaltung dieser Haltelinien sichergestellt wird. Diese verbindlichen Haltelinien entsprechen insofern den heutigen Regelungen, die aktuell für die Zeit bis zum Jahr 2025 gelten. Die verbindlichen Haltelinien sollen jeweils ein Jahr vor Beginn des 7-Jahres-Zeitraums festgelegt werden, für den sie wirksam sind; das erste Mal also für den Zeitraum von 2026 bis 2032, da bis zum Jahr 2025 die derzeit festgelegten Haltelinien gelten. Die Kommission empfiehlt dabei einen Korridor von 20 bis 24 % für die Festlegung der Haltelinie für den Beitragssatz und von 44 bis 49 % für die Haltelinie für das Rentenniveau.
- Für einen Zeitraum von 15 Jahren sollen sog. perspektivische Haltelinien festgelegt werden, bei deren Über- bzw. Unterschreitung ein Handlungsauftrag für die Bundesregierung besteht, jedoch keine konkreten gesetzgeberischen Handlungen festgelegt sind. Diese Haltelinien entsprechen in Wesentlichen den Regelungen, die 2005 mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz eingeführt wurden und nach denen die Bundesregierung z. B. tätig werden muss, wenn der Beitragssatz bis zum Jahr 2020 auf einen Wert von über 20 % und bis zum Jahr 2030 auf einen Wert von über 22 % zu steigen droht. Für die künftigen perspektivischen Haltelinien empfiehlt die Kommission die gleichen Korridore wie für die verbindlichen Haltelinien.
- Schließlich greift die Kommission die Diskussionen darüber auf, dass das Rentenniveau und der Beitragssatz der RV als Indikatoren für die Angemessenheit der Rente bzw. die Belastung der Beitragszahler als missverständlich bzw. nicht ausreichend erachtet werden. Deshalb werden zwei neue Kenngrößen vorgeschlagen, die künftig im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung der Bundesregierung ausgewiesen werden sollen: Einerseits einen „Mindestabstand“ der

Standardrente vom durchschnittlichen Grundsicherungsbedarf (als Kenngröße für die Angemessenheit der Renten) und andererseits die Höhe des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes (als Kenngröße für die Belastung der Beitragszahler), wobei die Kenngröße „Beitragssatz zur Gesamtsozialversicherung“ auch die Aufwendungen für zusätzliche Altersvorsorge umfassen soll, sofern diese verpflichtend vorgeschrieben sein sollte.

Im Hinblick auf die Festsetzung der konkreten Werte für die verbindlichen und perspektivischen Haltelinien empfiehlt die Kommission die Weiterentwicklung des Sozialbeirats zu einem Alterssicherungsbeirat, der dafür Vorschläge machen und auch zu weiteren Fragen der Alterssicherung Stellung nehmen soll. Es solle geprüft werden, ob in den Alterssicherungsbeirat über die bislang im Sozialbeirat vertretenen Gruppen hinaus weitere Akteure aufgenommen werden sollten. Aus Sicht der RV spricht vieles dafür in diese Überlegungen einzubeziehen, neben den Vertretern der Sozialpartner aus der Selbstverwaltung auch der hauptamtlichen Expertise der RV in diesem Beirat ein hinreichendes Gewicht zukommen zu lassen.

Der von der Kommission empfohlene „Dreiklang“ aus verbindlichen Haltelinien für den kürzeren Zeitraum, perspektivischen Haltelinien für den längeren Zeitraum und neuen sozialstaatlichen Kenngrößen als besser nachvollziehbare Indikatoren für die Angemessenheit der Rente und die Belastung der Beitragszahler kann durchaus dazu beitragen, Sicherheit und Transparenz für Beitragszahler und Rentner zu erhöhen. Zugleich wird deutlich gemacht, dass eine verbindliche Festlegung von Haltelinien und das dadurch erreichbare sehr hohe Maß an Sicherheit, immer nur für einen überschaubaren Zeitraum gelten kann. Es ist absehbar, dass wir angesichts der ökonomischen Folgen des Corona-Virus bereits in den kommenden Jahren bis 2025 (in denen ja verbindliche Haltelinien gelten) erfahren werden, welche Herausforderung die Gewährleistung von verbindlichen Haltelinien über einen Zeitraum von einigen Jahren darstellen kann. Die Festschreibung von verbindlichen Haltelinien über einen längeren als den von der Kommission empfohlenen Zeitraum hinaus wäre jedenfalls nicht zu empfehlen.

4.2 Differenzierung der Anpassung von Anwartschaften und Renten nicht empfohlen

Erheblichen Raum nimmt in dem Bericht der Kommission die Auseinandersetzung mit der Frage ein, ob die im geltenden Recht angelegte Dynamisierung von Rentenanwartschaften und Renten nach der gleichen Regelung – nämlich grundsätzlich orientiert an der Lohnentwicklung – beibehalten werden soll. Diskutiert werden dabei zum einen Modelle, nach denen die Rentenanwartschaften wie bisher orientiert an der Lohnentwicklung, die Renten dagegen orientiert an der Entwicklung der Inflationsrate anzupassen sind. Eine derartige Anpassungsregelung ist u. a. in Öster-

reich realisiert. Daneben werden im Bericht auch Ansätze angesprochen, die bei der Anpassung der Renten Elemente von Lohn- und Inflationsorientierung miteinander verbinden („Mischmodelle“) oder Formen eines „Sockelschutzes“ mit einer differenzierten Anpassung von höheren und niedrigeren Renten vorsehen. Die Kommission diskutiert ausführlich die Vor- und Nachteile derartiger Modelle, kommt aber letztlich zu dem Schluss, keine Abkehr von der im geltenden Recht festgeschriebenen Orientierung der Rentendynamik an der Lohnentwicklung zu empfehlen.

Die in der Kommission diskutierten strukturellen Veränderungen der Rentenanpassungsregelungen würden in der Reformdiskussion Optionen jenseits der Gestaltung der bekannten drei Stellschrauben des Rentenversicherungsrechts (Beitragssatz, Rentenniveau, Altersgrenze) eröffnen. Der Bericht der Kommission weist jedoch auf eine ganze Reihe von gravierenden Problemen hin, die mit einer solchen Umgestaltung des Rentenrechts verbunden wäre. Insbesondere würden der enge Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Beitragseinnahmen und Rentenausgaben, der in der bestehenden Regelung realisiert ist, sowie der Gleichklang der Wohlstandsentwicklung von Beschäftigten und Rentnern dadurch aufgehoben. Insofern ist die Entscheidung der Kommission, bei der Erörterung dieser Ansätze die möglichen Wirkungen gründlich in alle Richtungen weiter zu untersuchen und daher zur Zeit derartige Reformmaßnahmen nicht zu empfehlen, gut nachvollziehbar.

4.3 Keine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze zum jetzigen Zeitpunkt

Der im Koalitionsvertrag definierte Auftrag der Kommission, „die Stellschrauben der Rentenversicherung in ein langfristiges Gleichgewicht zu bringen“, impliziert zweifellos auch Überlegungen zur langfristigen Entwicklung der Altersgrenzen, insbesondere der Regelaltersgrenze. Das Lebensalter, in dem ein abschlagsfreier Übergang vom Erwerbsleben in die Rente möglich wird, gehört zu den sowohl für die Rentenfinanzen als auch im Hinblick auf den Umfang der zu erwerbenden individuellen Rentenanwartschaften wichtigen Stellschrauben, die von der Politik zu gestalten sind. Diese Stellschraube ist in den Reformen der vergangenen Jahrzehnte auch mehrfach genutzt worden; aktuell befinden wir uns mitten im Prozess der Umsetzung der 2007 beschlossenen schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze auf das 67. Lebensjahr. Diese Anhebung wird im Jahr 2031 abgeschlossen sein.

Der Bericht weist darauf hin, dass die aktuelle Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, die dem in der Kommission vereinbarten Basisszenario zu Grunde liegt, auch für die Zeit nach 2031 von einem weiteren Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung ausgeht. Das hat eine finanzielle Mehrbelastung der RV – und übrigens auch aller anderen Alterssicherungssysteme – zur Folge. Allerdings weist der Kommissionbericht auch darauf hin,

dass ein weiterer Anstieg der Erwerbstätigkeit älterer Menschen, wie er in den vergangenen Jahren zu beobachten war, ein Beitrag zu einer generationengerechten Finanzierung dieser Mehrbelastung wäre. Dafür bedürfe es allerdings besonderer Angebote für Beschäftigte in besonders belastenden Berufen, die die Voraussetzungen der Erwerbsminderungsrente nicht erfüllen sowie die Berücksichtigung von Unterschieden hinsichtlich der Lebenserwartung in Abhängigkeit vom sozialen Status.

Die Kommission hat die Größenordnung der Wirkung eines weiteren Anstiegs der Regelaltersgrenze mit Hilfe von Simulationsrechnungen auf der Grundlage des Basisszenarios abzuschätzen versucht. Diese Simulationen gingen davon aus, dass bei einem Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung um 12 Monate die Regelaltersgrenze um 8 Monate erhöht würde. Bei Anwendung dieser Regel und den Annahmen zur Entwicklung der Lebenserwartung, die dem Basisszenario zu Grunde liegen, ergab sich im Vergleich zur Rechnung auf Basis des geltenden Rechts für 2045 ein um gut 0,5 Prozentpunkte und für 2060 um rd. einen Prozentpunkt geringerer Beitragsatz. Diesen Simulationsrechnungen liegen allerdings einer ganzen Reihe von Annahmen zu den Reaktionen von Versicherten und Unternehmen bei einer weiteren Anhebung der Altersgrenze nach 2031 zu Grunde. Da diese Verhaltensreaktionen wesentlich auch von der dann bestehenden Arbeitsmarktsituation und weiteren ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abhängen, sind sie heute nur schwer absehbar.

Vor diesem Hintergrund ist die Kommission zu der Entscheidung gekommen, aktuell keine Empfehlung zur weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze jenseits des Jahres 2031 abzugeben. Sie schlägt stattdessen vor, dass der nach ihrer Vorstellung zu bildende Alterssicherungsbeirat im Jahr 2026 eine Einschätzung abgibt, ob eine Anhebung der Altersgrenzen erforderlich und vertretbar sei. Das kann dann eine geeignete Basis für etwaige Handlungsnotwendigkeiten des Gesetzgebers sein.

Diese Empfehlung ist vor dem Hintergrund des heutigen tatsächlichen durchschnittlichen Renteneintrittsalters von 64,1 Jahren gut nachvollziehbar. Auch die derzeit umgesetzte schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre wurde fünf Jahre vor Beginn ihrer Umsetzung beschlossen; insofern besteht derzeit selbst dann kein Handlungsdruck, wenn man nach dem Jahr 2031 an eine weitere Anhebung denken sollte. Gerade vor dem Hintergrund der Corona-Krise bestätigt sich zudem die Einschätzung der Kommission, dass die für die Anhebung der Altersgrenzen wesentlichen Rahmenbedingungen des Jahres 2031 heute nicht absehbar sind. Jede heute getroffene gesetzliche Festlegung über die Anhebung der Regelaltersgrenze jenseits des Jahres 2031 liefe Gefahr, später wieder korrigiert werden zu müssen. Gerade hinsichtlich der Altersgrenzen bedarf es je-

doch einer zumindest mittelfristig verlässlichen Regelung, um Beschäftigten und Unternehmen die nötige Planungssicherheit zu geben. Gesetzgeberische Aktivitäten dazu werden 2026 sicher auf verlässlicheren Erkenntnissen basieren, als dies heute der Fall sein könnte.

4.4 Mindestrücklage

Ausdrücklich im Koalitionsvertrag als Auftrag an die Kommission formuliert ist die Entwicklung eines Vorschlages zur Höhe der Mindestrücklage, mit der „die unterjährige Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung zu sichern“ ist. Die Kommission hat hierzu einen sehr konkreten Vorschlag unterbreitet, der sich letztlich aus zwei unterschiedlichen Maßnahmen zusammensetzt. Zum einen empfiehlt sie, die Mindestrücklage, die zum Jahresende vorhanden sein muss, von derzeit 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben anzuheben. Zum anderen schlägt sie vor, den Bundeszuschuss statt wie bisher in zwölf in elf Raten in den Monaten Januar bis November zu zahlen, so dass die Zuflüsse im Vergleich zum geltenden Recht früher im Jahresablauf erfolgen.

Die RV hat seit langem gefordert, die Mindestrücklage zum Jahresende entweder auf 0,4 Monatsausgaben heraufzusetzen, oder aber die Verteilung der Bundeszahlungen im Jahresverlauf so zu gestalten, dass unterjährig Liquiditätsengpässe unwahrscheinlich werden. Der Vorschlag der Kommission hat im Prinzip beide Ansätze miteinander kombiniert. Auf diese Weise wird vermieden, dass im Oktober – bei den geltenden Regelungen der Monat, in dem die Liquidität der RV am geringsten ist – die Gefahr von Liquiditätslücken entsteht, die dann vom Bund durch außerplanmäßige Zahlungen ausgeglichen werden müssten. Bei derartigen Zahlungen des Bundes besteht die Gefahr, dass Medien und Öffentlichkeit die Situation als „Zahlungsunfähigkeit“ der RV missverstehen und das Vertrauen der Versicherten in die Solidität der Rentenfinanzierung Schaden nimmt. Die Empfehlung der Kommission zur Mindestrücklage kann dagegen dazu beitragen, dass die RV ihre unterjährige Liquidität aus eigener Kraft leichter sicherstellen kann; das ist ausdrücklich positiv zu bewerten.

4.5 Versicherter Personenkreis

In der sozialpolitischen Debatte wird immer wieder eine Ausweitung der RV zu einer Erwerbstätigenversicherung diskutiert. Im Einzelnen geht es dabei um durchaus unterschiedliche Modelle, von einer obligatorischen Einbeziehung in unterschiedliche Sicherungssystemen bis hin zu Vorstellungen im Sinne einer allgemeinen Bürgerversicherung. Der Bericht der Kommission greift diese Diskussion auf und nimmt dabei eine differenzierte Position ein.

Ausdrücklich unterstützt wird von der Kommission das Vorhaben der Bundesregierung, eine Altersvorsorgepflicht für alle Selbständigen im Sinne einer Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung

mit einer Opt-Out-Möglichkeit einzuführen. Dabei richtet der Kommissionsbericht ein besonderes Augenmerk auf Tätigkeiten, die über Plattformen vermittelt oder organisiert werden. Besonderheiten, die mit der Plattformarbeit einhergehen, sollten in den Blick genommen und ihnen sollte ggf. durch spezifische Regelungen Rechnung getragen werden. Konkret empfiehlt die Kommission, dass ergänzend und parallel zum nationalen Rahmen auf europäischer Ebene geregelt werden sollte, dass für die soziale Sicherung notwendige Daten zu grenzüberschreitender Plattformarbeit international ausgetauscht und von den Trägern der Sozialversicherungen genutzt werden können.

Der Kommissionsbericht liegt insoweit auf einer Linie mit Ergebnissen einer aktuellen Studie der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS), die im vergangenen Jahr unter Mitwirkung der Deutschen Rentenversicherung Bund erstellt und publiziert wurde. Aktuell ist noch nicht absehbar, ob und in welchem Maße grenzüberschreitende Plattformarbeit in Zukunft an Bedeutung gewinnt; es spricht aber einiges dafür, dass die Digitalisierung gerade durch die Corona-Krise eher an Bedeutung gewinnen wird. Vor diesem Hintergrund erscheint die Empfehlung der Kommission, Plattformarbeit auch im Hinblick auf die soziale Absicherung der Betroffenen in den Blick zu nehmen, nachvollziehbar und berechtigt.

Im medialen und wissenschaftlichen Diskurs um eine Veränderung des in die gesetzliche RV einbezogenen Personenkreises geht es häufig auch um die Frage der Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche RV. Der Kommissionsbericht greift diese Thematik ebenfalls auf. Dabei wird betont, dass wegen der besonderen Funktion der Beamtenversorgung eine Einbeziehung der Beamten in die RV „technisch und rechtlich keineswegs trivial“ sei. Zwar gebe es Argumente, die dafür sprechen könnten – für den Aspekt der nachhaltigen Finanzierung der RV gelte dies jedoch eher nicht. Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die Kommission auf die Empfehlung, alle Reformmaßnahmen in der gesetzlichen RV systemgerecht und wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung zu übertragen. Weitergehenden Forderungen, etwa nach Einführung einer Erwerbstätigenversicherung, hat sie sich nicht angeschlossen.

4.6 Arbeitsmarkt und RV

Die Kommission setzt sich in ihrem Bericht auch mit dem Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt und Rentenversicherung auseinander. Durchgängige Erwerbsbiographien, eine hohe Erwerbsbeteiligung und gute Arbeit mit guten Löhnen seien wesentliche Voraussetzungen sowohl für eine auskömmliche Altersversorgung des Einzelnen als auch für die stabile Finanzierung der gesetzlichen RV. Die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt habe dazu beigetragen, dass heute das Rentenniveau höher und zugleich der Beitragssatz geringer sei als 2004 bei der Ver-

abschiedung des Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetzes angenommen.

Deshalb sollte nach Ansicht der Kommission alles daran gesetzt werden, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung weiter nachhaltig zu steigern. Mögliche Ansatzpunkte dazu seien die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen (vor allem hinsichtlich des Arbeitszeitvolumens), von Menschen mit Behinderung und von Älteren. Darüber hinaus werden die Einwanderung von Fachkräften sowie verstärkte Investitionen in Aus- und Weiterbildung genannt. Konkret empfiehlt die Kommission in diesem Zusammenhang, Prävention und Rehabilitation sowie die Weiterbildung zu verbessern, damit ältere Arbeitnehmer länger gesund und ausreichend qualifiziert in Beschäftigung bleiben können. Darüber hinaus sollten die Übergänge vom Erwerbsleben in den Ruhestand noch stärker auf dieses Ziel hin ausgerichtet werden, etwa durch beschäftigungsfördernde Modifikationen der Altersteilzeit oder Vereinfachungen beim Hinzuverdienst neben einer vorgezogenen Altersrente (wie sie übrigens angesichts der Corona-Krise bereits für einen befristeten Zeitraum von der Bundesregierung vorbereitet werden). Um einen sozial abgesicherten Übergang in die Rente auch Beschäftigten zu ermöglichen, die im Arbeitsleben besonderen Belastungen ausgesetzt waren, schlägt die Kommission zudem vor, die bestehenden Möglichkeiten zur Kompensation von Rentenabschlägen durch zusätzliche Beitragszahlungen entsprechend zu erweitern.

Gerade der zuletzt genannte Vorschlag ist in der Vergangenheit auch in der Rentenversicherung intensiv diskutiert worden. Im Hinblick auf die Auswirkungen solcher Maßnahmen auf die Entwicklung der Rentenfina nzen und die Kalkulierbarkeit dieser Entwicklung sind Chancen und Risiken des Vorschlags gut abzuwägen. Für die soziale Absicherung der Beschäftigten beim Übergang in Rente wäre er jedoch zweifellos hilfreich.

Zu bedauern ist allerdings, dass die Kommission ihre Empfehlung, die Erwerbstätigkeit durch eine Ausweitung der Erwerbsbeteiligung und insbesondere auch des Arbeitszeitvolumens von Frauen zu steigern, nicht noch etwas weiter konkretisiert hat. Die im Bericht dazu vorgeschlagene bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die partnerschaftlichere Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit sind sicher erstrebenswert und hilfreich. Keine Erwähnung findet jedoch, dass im Steuer- und Sozialrecht bestehende negative Anreize für eine weitergehende Erwerbstätigkeit von Frauen betrachtet und abgebaut werden sollten.

4.7 Empfehlungen zu Prävention und Rehabilitation

Anders als vorangehende Kommissionen, die sich mit Fragen der Weiterentwicklung der Alterssicherung beschäftigt haben, hat sich die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ sehr intensiv auch mit

Fragen der Prävention und der Rehabilitation beschäftigt. Erfolgreiche Prävention und Rehabilitation werden als Beitrag gesehen, „durchgängigere und längere, bis an das gesetzliche Rentenalter heranreichende Erwerbsverläufe zu ermöglichen“ und auf diese Weise die individuellen Renten und die Finanzsituation der RV gleichermaßen zu verbessern.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission einen noch besseren Informationsaustausch durch einen organisationsübergreifenden Datenaustausch zwischen allen Trägern von Prävention und Rehabilitation. Nötig sei eine verstärkte Diversifizierung zwischen ambulanten und stationären Angeboten; gefordert wird zudem mit Blick auf die große Zahl psychischer Störungen die Sicherstellung eines flächendeckenden, wohnortnahen Leistungsangebots der beruflichen und medizinischen Rehabilitation sowie dessen sektorenübergreifende Verzahnung mit nachgehenden Leistungen.

Gesondert geht der Kommissionbericht auf die Frage der Entgeltersatzleistungen bei Krankheit und Rehabilitation ein. Die nach geltendem Recht unterschiedliche Höhe von Kranken- und Übergangsgeld kann nach Ansicht der Kommission Fehlanreize auslösen, indem RehaLeistungen erst sehr spät in Anspruch genommen werden. Deshalb empfiehlt die Kommission die Höhe dieser Entgeltersatzleistungen einander anzugleichen. In diesem Zusammenhang wird auch vorgeschlagen, die Rentenleistung bei befristeten Erwerbsminderungsrenten in „Reha-Geld“ umzubenenen.

Über die genannten Empfehlungen hinaus führt der Bericht eine Reihe weiterer konkreter Überlegungen zu Verbesserungen im Bereiche von Prävention und Rehabilitation an. Insgesamt wird sehr deutlich, wie intensiv sich die Kommission mit diesem Bereich beschäftigt hat und welche Bedeutung sie ihm zumisst. Schon das ist aus Sicht der RV positiv zu bewerten. Darüber hinaus sind aber auch die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen insgesamt grundsätzlich als zielführend zu bezeichnen.

5. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der zweiten und dritten Säule

Zwar hat die Kommission – wie oben ausgeführt – die Vorausberechnungen zur weiteren Entwicklung der Alterssicherung in ihrem Basisszenario ausschließlich auf die gesetzliche RV beschränkt, in ihren Empfehlungen geht sie gleichwohl intensiv auch auf die zweite und dritte Säule der Alterssicherung ein. Anders als im Hinblick auf die gesetzliche RV, wo nicht der aktuelle Stand sondern die Ergebnisse der Modellrechnungen für die Zukunft Handlungsbedarf und die entsprechenden Handlungsempfehlungen der Kommission begründen, ist es im Hinblick auf die Vorschläge zur betrieblichen Altersversorgung und der privaten Vorsorge die aktuelle Bestandsaufnahme zu diesen Säulen. Der Kommissionsbericht beschreibt den aktuellen Zustand der zusätzlichen Altersvor-

sorge als „in vielfacher Hinsicht nicht zufriedenstellend“. Deshalb sieht die Kommission hier Handlungsbedarf – weist aber auch darauf hin, dass angesichts der bestehenden vielfältigen Formen von Zusatzvorsorge bei allen Reformen „potenzielle Nebenwirkungen auf die bestehende Vorsorgelandschaft zu bedenken und Verzerrungen zu vermeiden“ seien.

Die Empfehlungen der Kommission setzen wohl nicht zuletzt deshalb auf den bestehenden Strukturen der Zusatzvorsorge auf. So wird vorgeschlagen, die Fördergrenze der mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz eingeführten Geringverdiener-Förderung im Bereich der betrieblichen Altersversorgung zu erhöhen und zu dynamisieren. Im Bereich der Riester-Rente wird empfohlen, die Regelungen zur Garantie der eingezahlten Beiträge und Zulagen einzuschränken, aber nicht völlig aufzugeben. Die Zulagen im Bereich der Riester-Rente sollen erhöht und dynamisiert und das bestehende Zulageverfahren vereinfacht werden; dabei greift die Kommission hinsichtlich der Verfahrensvereinfachung ausdrücklich die Vorschläge der Zentralen Stelle für Altersvermögen (ZfA) auf, die „eine gute Grundlage für gesetzliche Änderungen“ seien. Eine Vereinfachung des Verfahrens könne zudem auch dadurch erreicht werden, dass „die Förderung auf alle erstreckt wird, soweit das mit europarechtlichen Regelungen vereinbar“ sei. Zur Senkung der Verwaltungskosten bei privaten Vorsorgeprodukten wird die Einrichtung einer staatlich organisierten digitalen Plattform empfohlen, in der Produkte angeboten werden könnten, bei denen keine Vertriebskosten anfallen. Eine Kostenersparnis erhofft sich die Kommission zudem durch die Einführung eines neuen Produktstandards, der Produktgestaltungsmöglichkeiten ausschließt und dadurch den Beratungsaufwand minimiert. Dabei sollte sich der Staat nach Ansicht der Kommission die Möglichkeit offenhalten, ein diesem Produktstandard entsprechendes Produkt auch mit öffentlichen Trägern anzubieten; hierbei sei wettbewerbsrechtlichen Erfordernissen und Haftungsfragen Rechnung zu tragen.

Weiter schlägt die Kommission vor zu prüfen, ob eine Zusammenlegung von Riester-Förderung und Rürup-Förderung möglich sei; damit solle u. a. die Komplexität der privaten Vorsorgeförderung reduziert werden. Dabei müsse allerdings die Zulagenförderung als Förderinstrument in der betrieblichen Altersversorgung erhalten bleiben. Generell spricht sich die Kommission dafür aus, bei allen Änderungen eine Ausweitung der Sozialabgabenfreiheit von Vorsorgebeiträgen auszuschließen und sicherzustellen, dass die für die verstärkte Förderung der Zusatzvorsorge erforderlichen Bundesmittel „nicht gegen einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung ausgespielt werden“.

Schließlich setzt sich die Kommission auch mit der Forderung auseinander, eine kapitalgedeckte Zusatzvorsorge in der zweiten oder dritten Säule obligatorisch zu machen. Da das ein erheblicher staatlicher

Eingriff in die Privatautonomie wäre, hat sie ein Rechtsgutachten zur Frage der Zulässigkeit eines solchen Obligatoriums bzw. einer grundsätzlichen Verpflichtung mit einer Opt-Out-Möglichkeit erstellen lassen. Dieses Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die Sicherheit einer angemessenen Altersversorgung ein legitimes Ziel des Gemeinwohls sei und eine obligatorische Regelung – ggf. mit Opt-Out-Möglichkeit – deshalb den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfülle.

Die Kommission empfiehlt gleichwohl ein derartiges Obligatorium „zum heutigen Zeitpunkt“ nicht. Allerdings solle die Bundesregierung Vorschläge entwickeln, die zeitnah zu einer möglichst umfassenden Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge führen können, wenn diese auch im Jahr 2025 noch nicht erreicht ist. Dabei sei dann auch eine verpflichtende Regelung mit Opt-Out-Möglichkeit zu prüfen. Sofern eine solche obligatorische Regelung implementiert werde, empfiehlt die Kommission, eine mindestens hälftige Arbeitgeberbeteiligung vorzusehen. Abweichend von der Mehrheit der Kommission lehnt allerdings der Vertreter der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände eine obligatorische Regelung ab, da gerade bei besonders von Altersarmut betroffenen Gruppen wie Langzeitarbeitslosen oder Geringverdienern ein Obligatorium mangels verfügbarem Einkommen keine Wirkung hätte oder eine finanzielle Überforderung darstelle und zudem die Lohnkostenbelastung des Faktors Arbeit so erhöht würde.

Insgesamt enthält der Bericht somit einen breiten Strauß an Empfehlungen zur Weiterentwicklung der (geförderten) Zusatzvorsorge in der zweiten und dritten Säule. Vieles davon ist gut nachvollziehbar, zum Teil hat die ZfA vergleichbare Vorschläge im vergangenen Jahr bereits vorgelegt. Es steht auch außer Frage, dass durch Zusatzvorsorge möglichst vielen Menschen – auch mittels gezielter Förderung – ermöglicht werden sollte, Ansprüche auf Alterseinkommen neben der gesetzlichen Rente zu erwerben. Ob allerdings die im Kommissionsbericht in Betracht gezogene Einführung einer Pflicht zur Zusatzvorsorge sozialpolitisch vertretbar ist, wird sicher intensiv diskutiert werden. Die Menschen zu zwingen, Kapital anzulegen – und zugleich die Garantien einzuschränken – erscheint nicht erst angesichts der massiven Kursverluste von Aktien im Zuge der Corona-Krise oder der langanhaltenden Niedrigzinsphase bedenklich. Denn obligatorische Zusatzvorsorge bedeutet immer auch Verzicht auf aktuelle Konsummöglichkeiten – und ob das z. B. Geringverdienern zugemutet werden kann, wenn sie im Gegenzug nicht einmal die Garantie haben, dass dann zumindest im Alter entsprechend höhere Einkommen zur Verfügung stehen, wirft viele sozialpolitische Fragen auf. Das an dieser Stelle im Kommissionsbericht angezeigte Minderheitsvotum ist insoweit durchaus nachvollziehbar.

6. Säulenübergreifende Vorsorgeinformation und „Gender-Check“ empfohlen

Am Ende des Berichtes greift die Kommission noch zwei weitere Aspekte auf, die für die Weiterentwicklung der Alterssicherung von Bedeutung sein können. Zum einen wird das Vorhaben der Bundesregierung, eine säulenübergreifende Altersvorsorgeinformation einzuführen, ausdrücklich unterstützt. Erforderlich sei dabei eine „neutrale, für den Einzelnen verständliche und mit den heutigen Gegebenheiten vergleichende Darstellung der Informationen“, wobei der Bürokratie- und Kostenaufwand in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Nutzen stehen müsse. Dieser Vorschlag ist nicht neu – der Kommissionsbericht weist selbst auf die entsprechende Initiative der Bundesregierung hin. Die RV arbeitet seit langem – gemeinsam mit den Akteuren aus allen drei Säulen der Alterssicherung – daran, neben der Weiterentwicklung der bewährten Renteninformation eine solche digitale umfassende Vorsorgeinformation zu entwickeln. Die entsprechende Positionierung der Kommission unterstützt insoweit diese Aktivitäten.

Wichtig ist auch der zweite Aspekt, der sich am Ende des Berichtes findet. Die Kommission empfiehlt dort die Einführung eines sog. Gender-Checks als „Prüf- und Sensibilisierungsinstrument“, das u. a. als „genderspezifische Folgenabschätzung im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren“ Anwendung finden solle. Diese Empfehlung fußt auf der Einschätzung, dass beim eigenständigen Zugang von Frauen zu den sozialen Sicherungssystemen nach wie vor Verbesserungs- und Handlungsbedarf bestehe. Deshalb seien Gender-Aspekte bei der Weiterentwicklung der Alterssicherung stets mitzudenken.

Diese Empfehlung der Kommission ist durchaus innovativ. Gerade angesichts der Tatsache, dass in Deutschland der sog. gender pension gap im internationalen Vergleich nach wie vor sehr hoch ist – auch wenn sich nach den Ergebnissen der Studie „Lebensverläufe und Alterssicherung (LeA)“ hier bei den jüngeren Erwerbstätigen eine Veränderung andeutet – sollte dieser Vorschlag, dem ein eigenständiger Platz im Bericht der Kommission eingeräumt wurde, weiter verfolgt werden.

7. Fazit

Der Bericht der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ unterscheidet sich deutlich von den Ergebnissen früherer Rentenreformkommissionen. Er ist – etwa im Vergleich zum Bericht der sog. Rürup-Kommission aus dem Jahr 2003 – stärker auf die Entwicklung politisch umsetzbarer Empfehlungen hin ausgerichtet, die politische Konsensfähigkeit ist an vielen Stellen gleichsam bereits mitgedacht. Dafür ist er an manchen Stellen allerdings weniger konkret hinsichtlich der Beschreibung einzelner Reformmaßnahmen, als manch einer erhofft haben mag. Auf der anderen Seite könnte das auch dazu beigetragen haben, dass es nur sehr wenige und zudem zumeist

nur auf einzelne Aussagen bezogene Minderheitsvoten gibt.

Wie alle wesentlichen Reformgutachten der vergangenen Jahrzehnte geht auch der nun vorgelegte Bericht davon aus, dass die demographisch bedingten Belastungen der Alterssicherung nicht zu vermeiden sind, sondern möglichst angemessen auf alle Beteiligten – also die Rentenbeziehenden, die Beitragszahlenden und den Bundeshaushalt – verteilt werden sollten. Die Empfehlungen des Berichtes setzen in aller Regel auf den bestehenden Strukturen der Alterssicherung in Deutschland auf und entwickeln diese sozusagen „evolutionär“ weiter. Dennoch sind zumindest einige der Vorschläge durchaus sozialpolitisch innovativ. Hierzu kann man auch die empfohlene Neuausrichtung der Struktur der Haltelinien zählen, mit der versucht wird, mittelfristige Sicherheit mit längerfristigen Perspektiven zu verbinden und zugleich den Gedanken des Schutzes von Beitragszahlern und Rentnern vor Überlastung durch neue und realitätsnähere Indikatoren besser abzubilden.

Auffällig und aus Sicht der RV positiv zu bewerten ist, dass der Bericht auch Themen und Fragestellungen aufgreift, die in früheren Berichten allenfalls am Rande oder auch überhaupt nicht diskutiert wurden. Das gilt geradezu exemplarisch für die sehr differenzierten und auch in den Empfehlungen sehr konkreten Berichtsteile zum Bereich Prävention und Rehabilitation.

Letztlich wird man allerdings einräumen müssen, dass die Bedeutung des Berichtes der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ und der dort entwickelten Empfehlungen derzeit kaum realistisch eingeschätzt werden können. Angesichts der Corona-Krise sowie der großen Unsicherheit über die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft nach dieser Krise, ist jede Projektion der künftigen Entwicklung derzeit mit großen Unsicherheiten behaftet. Der dem Bericht und der Kommissionsarbeit zu Grunde liegende Datenkranz sowie die auf diesem aufbauenden Annahmen über die künftige Entwicklung der für die Alterssicherung relevanten Rahmenbedingungen dürften sich nach der Corona-Krise deutlich anders darstellen, als es zur Zeit der Kommissionsarbeit absehbar war. Das muss die Ergebnisse der Kommission nicht entwerten – möglicherweise werden sich empfohlene Maßnahmen unter den dann geltenden Rahmenbedingungen weiterhin als sinnvoll erweisen, manche der Maßnahmen werden dann vielleicht sogar als noch notwendiger erscheinen.

Dies aber wird sich – wie so vieles in diesen Tagen – erst einschätzen lassen, wenn die immense aktuelle Herausforderung für unsere Gesellschaft erst einmal bewältigt ist. Dann werden wir uns im Übrigen auch jenen Fragen wieder zuwenden müssen, die nicht im Auftrag der Kommission angesprochen waren und deshalb dort auch nicht behandelt wurden, etwa die Absicherung von Menschen mit unterbrochenen Erwerbsbiographien.