

Joachim Ragnitz\*

# Auf die lange Bank geschoben: Zum Abschlussbericht der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“<sup>1</sup>

Die Bundesregierung hat die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ damit beauftragt, Empfehlungen zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Rentenfinanzen zu entwickeln. Der Kommissionsbericht bleibt deutlich hinter den hochgesteckten Erwartungen zurück. Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden die Finanzierungsprobleme der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht lösen, sondern führen letzten Endes nur dazu, dass der Bundeszuschuss an die Rentenversicherung erhöht werden muss. Ohne eine weitere Verlängerung der Lebensarbeitszeit wird sich das Finanzierungsproblem der Rentenversicherung nicht lösen lassen, da es für die erwerbsfähige Generation unerheblich ist, ob sie über Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge für die Rentner aufzukommen hat.

In ihrem Koalitionsvertrag<sup>2</sup> hatte die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD die Einsetzung einer Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ vereinbart, die Empfehlungen für die nachhaltige Sicherung und Fortentwicklung der bestehenden Alterssicherungssysteme (Gesetzliche Rentenversicherung, betriebliche Alterssicherung und private Altersvorsorge) vorlegen sollte. Insbesondere sollte es darum gehen, die Stellschrauben der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in ein langfristig tragfähiges Gleichgewicht zu bringen, ohne die Beitragszahler zu überfordern oder die Partizipation der Rentner an der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung zu gefährden. Die Kommission hat ihren Abschlussbericht vor wenigen Wochen<sup>3</sup> vorgelegt – was aber angesichts der aktuellen Diskussion um die Folgen der Coronapandemie in der öffentlichen Wahrnehmung in den Hintergrund gerückt ist. Angesichts der langfristigen Bedeutung des Themas ist dies bedauerlich.

Worum geht es? Die Bevölkerung in Deutschland wird in den kommenden Jahrzehnten massiv altern, weil die Geburtenrate schon seit dem Ende der 1960er Jahre unter dem Bestandserhaltungsniveau von zwei Kindern je Frau liegt. Aktuell liegt sie bei knapp 1,6 Kindern je Frau. Jede Generation ist damit um beinahe ein Viertel kleiner als die jeweilige Elterngeneration, was dazu führt, dass die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zumindest für eine Übergangsphase schneller zurückgeht als die Zahl der Rentner: Der Alterskoeffizient, der die Relation dieser beiden Größen ausdrückt, wird deshalb nach der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorberechnung des Statistischen Bundesamtes von derzeit etwa 36 bis zum Ende der 2030er Jahre auf dann rund 54 zunehmen.<sup>4</sup> Reichen die Steuer- und Beitragszahlungen einer Person im erwerbsfähigen Alter heute noch zur Deckung der Einkommen von drei Personen im Rentenalter aus, so können damit zum Ende des kommenden Jahrzehnts nur noch zwei Rentner finanziert werden. Es ist offenkundig, dass dies bei grundsätzlicher Beibehaltung des bestehenden Systems der GRV (Beschäftigte finanzieren durch ihre laufenden Renten-

versicherungsbeiträge und Steuern die laufenden Rentenauszahlungen an die ältere Generation) nur aufrechterhalten werden kann, wenn entweder die Rentenversicherungsbeiträge bzw. die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse an die GRV angehoben werden, die (relative) Rentenhöhe abgesenkt wird oder die Lebensarbeitszeit verlängert wird.

Im ersten Fall trägt allein die jeweilige Erwerbsgeneration die Last, im zweiten Fall die jeweilige Rentnergeneration, und im dritten Fall die künftigen Rentner (was den heutigen Erwerbstätigen entspricht).<sup>5</sup> Eine andere Lösung gibt es grundsätzlich nicht, solange man nicht vom geltenden Grundsatz der „Beitragsäquivalenz“ in der GRV abweichen will.<sup>6</sup> Denn auch wenn man kurzzeitig Entlastung durch eine Erhöhung der Erwerbsquote, durch Einbeziehung von Beamten und Selbständigen in die GRV oder auch durch vermehrte Zuwanderung von Erwerbspersonen nach Deutschland schaffen könnte, werden diese langfristig auch eigene Rentenansprüche erwerben, so dass das Problem der fehlenden Nachhaltigkeit der GRV lediglich zeitlich verschoben, aber nicht gelöst würde.

Die Rentenkommission stellt diese Tatbestände zutreffend dar, die Empfehlungen, die sie daraus ableitet, sind aber kaum geeignet, für die genannten Probleme der GRV eine Lösung zu finden. Dies wird erkennbar, wenn man die von der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ vorgeschlagenen Maßnahmen im Detail betrachtet. Relevant sind in diesem Zusammenhang dabei lediglich die beiden folgenden Empfehlungen<sup>7</sup>:

- Das derzeitige System der „verbindlichen“ bzw. „perspektivischen“ Haltelinien für Rentenniveau und Beitragsatz soll auch nach 2025 beibehalten werden. Dabei wird für die verbindliche Haltelinie des Standardrentenniveaus (vor Steuern) bis zum Jahr 2032 eine Spannweite

\* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

von 44% bis 49% des durchschnittlichen verfügbaren Einkommens (aktuell: 48%) vorgeschlagen, für den Beitragssatz ein Wert von 20% bis 24% (aktuell: 20%).<sup>8</sup> Damit sollen die Belastungen der zunehmenden Alterung ganz offenkundig zwischen Beitragszahlern und Rentnern geteilt werden. Letzten Endes erscheint dies auch durchaus vertretbar. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Generation der Beitragszahler zusätzlich auch durch die Finanzierung des steuerfinanzierten Bundeszuschusses an die GRV überproportional belastet ist, der nach den Schätzungen der Kommission in den kommenden Jahren ohnehin deutlich steigen wird.<sup>9</sup>

Kritisch ist allerdings zu sehen, dass die Spannbreiten für Sicherungsniveau und Beitragssatz recht breit angelegt sind und nur für eine kurze Frist (7 Jahre) vorgegeben werden sollen. Wie die von der Kommission vorgelegten Projektionsrechnungen zeigen, wird das Rentenniveau schon zur Mitte der 2030er Jahre unter die Untergrenze des vorgeschlagenen Korridors fallen. Insoweit erfüllt die Kommission an dieser Stelle ihren Auftrag ganz offensichtlich nicht, Vorschläge für die Stabilisierung des Rentensystems in der langen Frist vorzulegen.

- Der bereits existierende Sozialbeirat soll nach den Vorstellungen der Kommission<sup>10</sup> zu einem „Alterssicherungsbeirat“ weiterentwickelt werden. Dieser soll u. a. Empfehlungen zu den Haltelinien und zur weiteren Anpassung des Renteneintrittsalters abgeben, jedoch erst zu Beginn des Jahres 2026. Mit Blick auf die Planungssicherheit von Unternehmen und Versicherten erscheint dies zu spät.

Weitere Anpassungen zur Sicherung der Nachhaltigkeit des Alterssicherungssystems werden von der Kommission zwar diskutiert; es werden jedoch keine (abschließenden) Empfehlungen abgegeben:

- Als erste Möglichkeit wird eine Beschränkung des Rentenzuwachses für die Bestandsrentner auf die Inflationsrate diskutiert.<sup>11</sup> Dies hätte zur Folge, dass zwar die reale Kaufkraft der Renten erhalten bliebe, jedoch die Bezieher von Altersrenten nicht mehr an den allgemeinen Wohlfahrtssteigerungen (wie seit der Rentenreform 1957 praktiziert) partizipieren könnten. Die Bestandsrentner hätten somit im Vergleich zum geltenden Recht einen höheren Beitrag an den Kosten der Alterung zu übernehmen, der Beitragssatz könnte auf niedrigerem Niveau stabilisiert werden. Problematisch erscheint allerdings, dass nach dem diskutierten Kommissionsmodell die Anpassung der Rentenanwartschaften weiterhin entsprechend der Lohnsteigerungen erfolgen soll, so dass die individuelle Rente bei gleicher Entgeltpunktzahl umso höher ausfällt, je später der Renteneintritt erfolgt. Das Prinzip der „Teilhabeäquivalenz“ würde damit außer Kraft gesetzt. Dies spräche eher dafür, den Anstieg des Rentenwerts für alle Gruppen (Bestandsrentner und Neurentner) zu begrenzen, z. B. durch eine stärkere Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel.<sup>12</sup>

- Seltsam kurz fallen die Überlegungen der Kommission zur Anpassung der Regelaltersgrenze ab dem Jahr 2031 aus. Zugestanden wird lediglich, dass angesichts weiter steigender Lebenserwartung die finanzielle Tragfähigkeit umlagefinanzierter Rentensysteme nicht gewährleistet ist;<sup>13</sup> weitergehende Schlussfolgerungen werden hieraus aber nicht gezogen. Vielmehr wird darauf verwiesen, dass bei einer Entscheidung hierüber die Arbeitsmarktbedingungen für ältere Beschäftigte sowie für besondere Risikogruppen (z. B. für Personen mit körperlich anspruchsvollen Tätigkeiten) besonders berücksichtigt werden müssten und dass auch die „sozialdifferenzielle“ Lebenserwartung (also dass bestimmte Personengruppen aufgrund ihrer Einkommenssituation oder ihrer Berufswahl eine geringe Lebenserwartung aufweisen und deswegen in ihrer Gesamtlebenszeit niedrigere Rentenauszahlungen hinzunehmen haben als Gruppen mit längerer Lebenserwartung) bei einer Entscheidungsfindung einzu beziehen sei. Empfehlungen zur weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze sollen hingegen dem noch zu gründenden Alterssicherungsbeirat (ab dem Jahr 2026) vorbehalten bleiben. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Kommissionsmitglieder<sup>14</sup> angesichts unterschiedlicher Interessenlagen sich an dieser Stelle nicht zu einer klareren Empfehlung haben durchringen können und deswegen die Entscheidung hierüber vertagt haben.<sup>15</sup>

- Die in der öffentlichen Diskussion vielfach geforderte obligatorische Einbeziehung von Selbständigen und Beamten in die GRV wird von der Kommission<sup>16</sup> aus gutem Grund abgelehnt. Abgesehen von technischen Schwierigkeiten würde dies bestenfalls kurzfristig die Finanzlage der Rentenversicherung entspannen, da dem längerfristig dann höhere Rentenausgaben gegenüberstehen. Zudem dürfte selbst der temporäre Einspareffekt für die öffentlichen Haushalte insgesamt weniger stark ausfallen als vielfach vermutet, da der Bund und auch einige Länder bereits heute für die künftigen Pensionslasten ihrer Beamten eine Versorgungsrücklage aufbauen.

- Schließlich beschäftigt sich die Kommission – wenn auch eher am Rande – mit der betrieblichen Altersvorsorge sowie der Förderung privater Vorsorge. Die Empfehlungen beschränken sich aber im Wesentlichen auf Prüfanträge; Entscheidungen (z. B. über die Einführung einer Pflicht zur zusätzlichen Altersvorsorge) sollen nach Kommissionsauffassung erst nach dem Jahr 2025 beschlossen werden.

Alles in allem bleibt der Kommissionsbericht damit hinter den Erwartungen zurück, die der Koalitionsvertrag geweckt hat. Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden die Finanzierungsprobleme der GRV nicht lösen, sondern verschieben sie bestenfalls auf die Bundesebene, da die Festlegung verbindlicher Haltelinien für Beitragssatz und Rentenhöhe letzten Endes dazu führt, dass der Bundeszuschuss an die Rentenversicherung erhöht werden muss – mit Verteilungs- und Wachstumswirkungen, die von der Kommission überhaupt nicht

thematisiert werden. Die von der Kommission angeführten Projektionsrechnungen zeigen, dass der Finanzbedarf der GRV selbst dann stark zunehmen wird, wenn keine weitergehenden Reformen umgesetzt werden. Dass es für die erwerbsfähige Generation allerdings unerheblich ist, ob sie über Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge für die Rentner aufzukommen hat, wird nicht thematisiert – allenfalls spricht für eine verstärkte Steuerfinanzierung der Rente, dass damit die Finanzierungslasten breiter verteilt werden können; systemgerecht ist dies aber nicht.

Begründet wird der Verzicht auf weitergehende Empfehlungen damit, dass diese „komplexe Folgewirkungen nach sich ziehen würden, die (...) teilweise positiv, im Hinblick auf andere Auswirkungen aber auch negativ bewertet wurden.“<sup>17</sup> Dass es zu solchen Folgewirkungen kommt, ist dabei nicht weiter verwunderlich; dass die Kommission sich aber nicht einmal zu Empfehlungen hat durchringen können (die ja noch keine politische Entscheidung implizieren), ist ärgerlich. Ihrem Auftrag wurde die Kommission damit ganz offenkundig nicht gerecht. Es wäre schön, wenn es wenigstens in der (wissenschaftlichen und politischen) Öffentlichkeit im Nachgang zu einer Diskussion käme, die dieses so wichtige Thema weiterbringt und Lösungen vorbereitet, die dann weit vor dem Jahr 2026 (dem von der Kommission genannten Datum) umgesetzt werden können.

1 Eine erste Fassung dieses Beitrags erschien am 9. Mai 2020 als Online-Fassung in „Wirtschaftliche Freiheit – Das ordnungspolitische Journal“, vgl. <http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=27177#more-27177>

2 Vgl. CDU/CSU und SPD (Hrsg.) (2018), Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode, Berlin, S. 92.

3 Vgl. Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ (Hrsg.) (2020), Abschlussbericht Teil 1: Empfehlungen, 27. März 2020, Berlin (im Folgenden zitiert als „Kommissionsbericht“).

- 4 Vgl. Kommissionsbericht, S. 49. Zu beachten ist dabei, dass diesem „Alterskoeffizient“ eine Regelaltersgrenze von 65 Jahren zugrunde liegt. Die bereits beschlossene Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre bis zum Jahr 2031 dämpft zwar den Anstieg des Alterskoeffizienten, ändert aber nichts an der grundsätzlichen Problematik.
- 5 Die heutigen Beschäftigten arbeiten zwar länger, erwerben aber dadurch auch höhere monatliche Rentenansprüche. Da die Rentenbezugsdauer aber abnimmt, sinkt insgesamt der Barwert der Rentenzahlungen. Deswegen wird die Belastung in diesem Fall ausschließlich von den zukünftigen Rentnern getragen. Vgl. Schubert, A. (2012), „Rente mit 67: Auswirkungen auf die Höhe des Rentenanspruchs“, ifo Dresden berichtet, Heft 6/2012, S. 9–13.
- 6 Unter Beitragsäquivalenz versteht man den Grundsatz, dass die Höhe der individuellen Rente proportional zur Höhe der in der Erwerbsphase gezahlten Beiträge sein soll. Denkbar wäre es, die Höhe der Rente nach oben zu begrenzen, also ein (zusätzliches) Umverteilungselement in die GRV einzuführen.
- 7 Weitere Empfehlungen der Kommission beziehen sich auf die Neudefinition der sozialstaatlichen Bezugsgrößen (S. 69 ff.), zur unterjährigen Liquiditätssicherung (S. 94 ff.), zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Älteren (S. 105 ff.) und zur Gesundheitsprävention (S. 107 ff.).
- 8 Die gleichen Korridore werden auch für die perspektivischen Haltelinien bis zum Jahr 2040 vorgeschlagen.
- 9 Vgl. Kommissionsbericht, S. 61.
- 10 Vgl. Kommissionsbericht, S. 75.
- 11 Vgl. Kommissionsbericht S. 80–82. Daneben werden auch Mischmodelle präsentiert, die Elemente der Lohnorientierung wie der Inflationsorientierung des Rentenanstiegs kombinieren, bspw. durch Beibehaltung der geltenden Berechnungsweise nur für einen Teil der erworbenen Rentenansprüche, vgl. Kommissionsbericht, S. 82–90.
- 12 Der Nachhaltigkeitsfaktor begrenzt den Anstieg des Rentenwerts, wenn sich die Relation von Rentnern zu Beitragszahlern ungünstig entwickelt. Allerdings wird der Anstieg des Rentnerquotienten derzeit nur mit einem Viertel berücksichtigt. Dieser Gewichtungsfaktor wäre dann entsprechend zu erhöhen.
- 13 Vgl. Kommissionsbericht, S. 92.
- 14 Von den zehn Kommissionsmitgliedern waren fünf aktive oder frühere Politiker, zwei Vertreter der Sozialpartner sowie drei Wissenschaftler.
- 15 In diese Richtung lassen sich jedenfalls Presseberichte zur Kommissionsarbeit deuten; vgl. z. B. Waschinski, G. (2020), „Die Rentenkommission steht vor dem Scheitern“, Handelsblatt vom 17. Februar 2020, [www.handelsblatt.com/politik/deutschland/alterssicherung-die-rentenkommission-steht-vor-dem-scheitern-und-mit-ihre-rentenpolitik-der-groko/25551478.html?ticket=ST-1623140-6PUpQF3fln2mQtuzF65g-ap4](http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/alterssicherung-die-rentenkommission-steht-vor-dem-scheitern-und-mit-ihre-rentenpolitik-der-groko/25551478.html?ticket=ST-1623140-6PUpQF3fln2mQtuzF65g-ap4)
- 16 Vgl. Kommissionsbericht, S. 98–104.
- 17 Vgl. Kommissionsbericht, S. 76.