

POLICY BRIEF

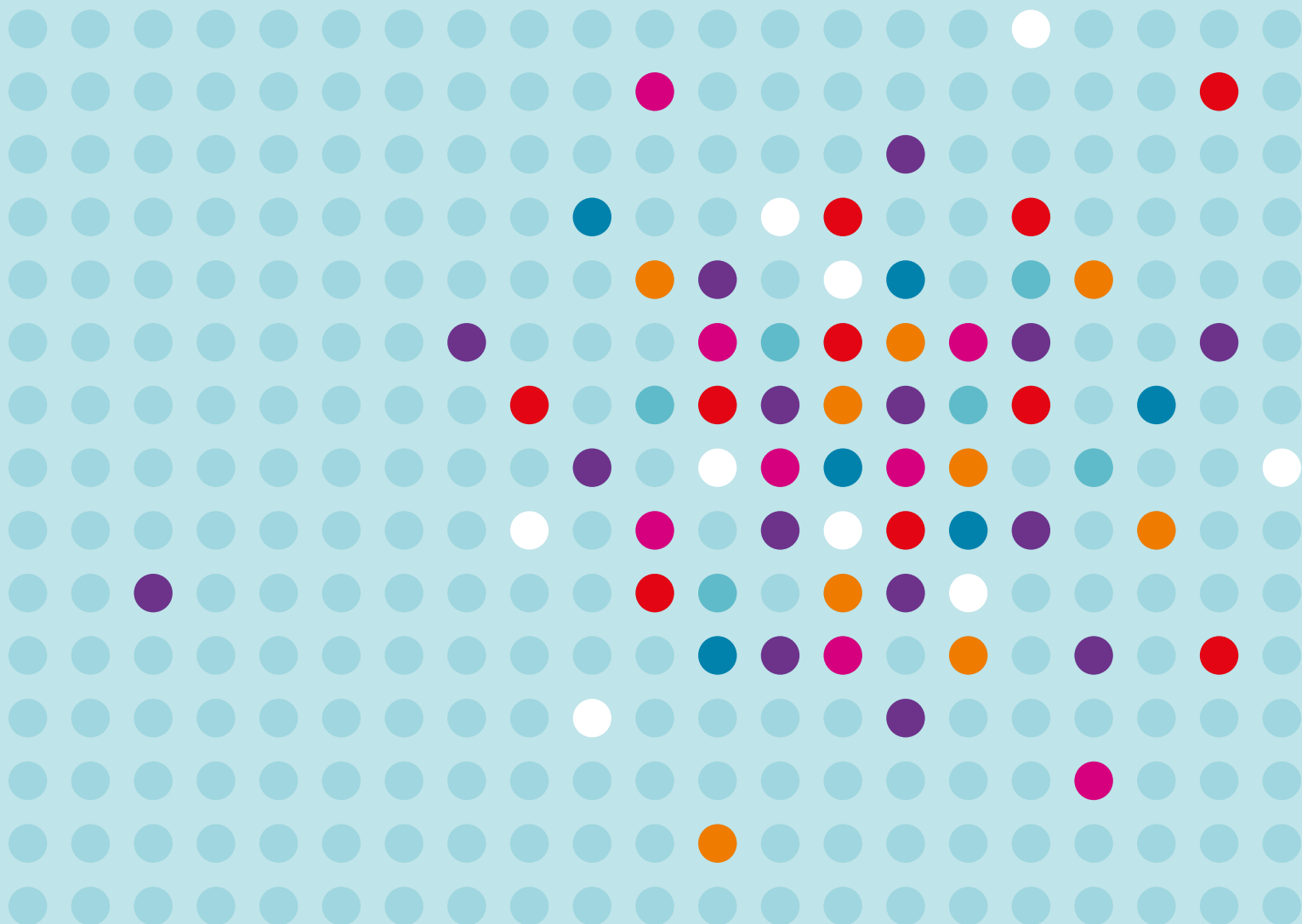
Nr. 37 · Policy Brief WSI · 03/2020

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

DER BERICHT DER KOMMISSION VERLÄSSLICHER GENERATIONENVERTRAG

Einordnung und Einschätzungen

Florian Blank, Rudolf Zwiener



Inhalt

1	Einleitung	3
2	Künftige Entwicklung der Rentenversicherung	3
3	Ergänzung der Kennzahlen	7
4	Zum Schluss	9

Literatur

1 Einleitung

Die große Koalition hat sich in den Koalitionsverhandlungen 2018 auf einige rentenpolitische Maßnahmen verständigt. Leistungsverbesserungen wurden teils mit dem „Rentenpakt 2018“ bereits umgesetzt (u.a. Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente und der „Mütterrente“), die Grundrente befindet sich noch im Gesetzgebungsprozess und die Absicherung von Selbständigen muss noch angegangen werden. Diese Aktivitäten sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Grundfrage nach der Weiterentwicklung des Systems der Alterssicherung ungelöst ist. Zur Klärung dieser Frage wurde im Koalitionsvertrag vereinbart, eine Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ einzuberufen, „die sich mit den Herausforderungen der nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung und der beiden weiteren Rentensäulen ab dem Jahr 2025 befassen wird“ (CDU/CSU/SPD 2018: 92). Inhaltlich wurde eine doppelte, langfristige Haltelinie für Beiträge und Niveau angestrebt. Die Rentenkommission sollte laut Koalitionsvertrag u.a. „[...] die Stellschrauben der Rentenversicherung in ein langfristiges Gleichgewicht bringen [...]“ (ebda.).

Die Kommission hat ihren Bericht am 27.03.2020 vorgelegt (Kommission 2020). Dieser Policy Brief nimmt eine Darstellung, Einordnung und Bewertung der aus Sicht der Verfasser wichtigsten Punkte vor. Der Schwerpunkt liegt auf den Vorschlägen zur Entwicklung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Nicht behandelt werden hier also beispielsweise die Vorschläge der Kommission zu Prävention und Rehabilitation, zur Mindestrücklage in der gesetzlichen Rentenversicherung oder zur privaten und betrieblichen Vorsorge.

2 Künftige Entwicklung der Rentenversicherung

Grundsätzlich hält die Kommission am 2001 eingeschlagenen Weg in der Rentenpolitik fest. Zentrale „Säule“ der Alterssicherung soll auch in Zukunft die öffentliche Rentenversicherung sein. Aufgrund des bereits gesunkenen und in der Zukunft voraussichtlich weiter sinkenden Rentenniveaus (Sicherungsniveau vor Steuern)¹ ist zunehmend mehr private oder betriebliche Vorsorge notwendig, um die individuelle Versorgungslücke auszugleichen. Die Empfehlungen der Kommission bewegen sich innerhalb dieses Mischsystems, sie reagieren auf dessen spezifische Probleme, fordern aber weder offen eine weitere Privatisierung der Alterssicherung noch eine deutliche Stärkung der öffentlichen Rentenversicherung samt Zurückdrängung privater Vorsorge in eine ergänzende (und nicht ersetzende) Rolle.

Im Rahmen des bestehenden Systems wird für die Rentenversicherung empfohlen, dass der Gesetzgeber in Zukunft auf sieben Jahre angelegte verbindliche Haltelinien für Rentenniveau und Beitragssätze formuliert sowie

¹ Das Sicherungsniveau vor Steuern (im Folgenden auch: Rentenniveau) misst das Verhältnis einer Rente, die sich aus 45 Jahren Beitragszahlung zum Durchschnittsentgelt ergibt (= Standardrente), zum Durchschnittsentgelt. Von Rente und Durchschnittsentgelt werden Sozialversicherungsbeiträge abgezogen, vom Durchschnittsentgelt zudem noch die Aufwendungen für die private Vorsorge. Steuern werden nicht berücksichtigt. Siehe Steffen 2018.

darüber hinaus auf 15 Jahre angelegte perspektivische Haltelinien (Kommission 2020: 64-67). Die Mehrheit der Kommission schlägt vor, dass sich diese Haltelinien im Rahmen von 44-49 % Rentenniveau und 20-24 % Beitragssätze bewegen sollten. Von einer weiteren Quantifizierung hat die Kommission abgesehen, „da bis 2025 die bisherigen Haltelinien gelten“ (ebda.: 65).² Aufgrund der bestehenden Rechtslage würde ein erster Sieben-Jahres-Zeitraum die Jahre 2026-2032 umfassen. Würde der von der Kommission vorgeschlagene Korridor durch die Politik übernommen werden, hätte das die im Weiteren skizzierten Folgen (gemessen an Werten von 2019).

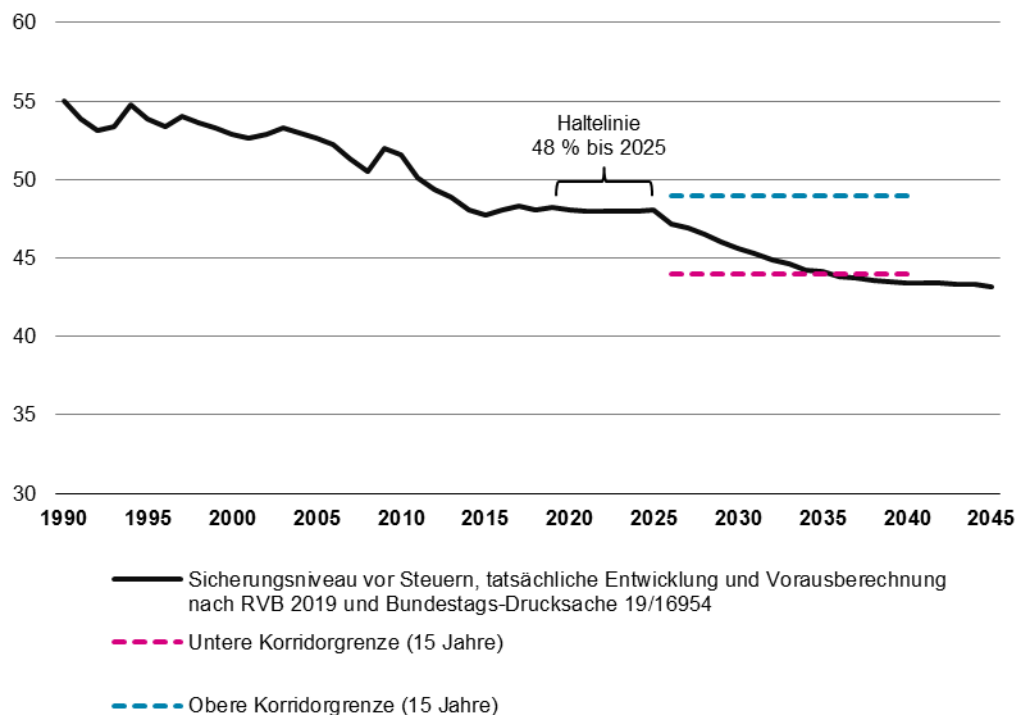
Das Rentenniveau betrug 2019 48,2 %. Eine Obergrenze von 49 % bedeutet damit einen möglichen Anstieg um 0,8 Punkte. Die Untergrenze des Korridors würde eine weitere Absenkung gegenüber 2019 um 4,2 Punkte bedeuten; gegenüber der bis 2025 geltenden Haltelinie (48 %) eine Absenkung um 4,0 Punkte.

Die letzte Vorausberechnung der Bundesregierung (Bundestags-Drucksache 19/16954: 13) errechnet für das Jahr 2032 bisher ein Rentenniveau von 44,9 %. Damit würde sich die Entwicklung entsprechend der geltenden Rentenformel bis zu diesem Zeitpunkt und darüber hinaus zunächst im Rahmen des vorgeschlagenen Korridors bewegen. Erst ab 2036 würden Haltelinien, die sich an der Untergrenze des Korridors orientieren, greifen. Sollte im Rahmen des Korridors höhere Haltelinien gewählt werden, wäre entsprechend ein früheres Eingreifen notwendig (Abbildung 1).

Wird allerdings nicht das Jahr 2019 als Referenzpunkt genommen, sondern das Jahr 2001, dann wird deutlich, dass der vorgeschlagene Korridor letztlich die bisherige Politik verstetigt. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Verluste im Rentenniveau. Die vorgeschlagene Korridoruntergrenze von 44,0 % stellt einen Verlust von 4,2 Punkten (-8,7 %) gegenüber dem Sicherungsniveau vor Steuern im Jahr 2019 dar und einen Verlust gegenüber 2001 von 8,6 Punkten (-16,3 %). Die obere von der Kommission vorgeschlagene Korridorobergrenze würde zwar gegenüber dem Wert von 2019 einen Anstieg darstellen, dennoch wäre damit der Rückgang gegenüber 2001 nicht ausgeglichen.

² Im Rahmen des Rentenpaktes wurde festgelegt, dass das Sicherungsniveau vor Steuern bis 2025 48 % nicht unterschreiten, der Beitragssatz 18,6 % nicht unter- und 20 % nicht überschreiten darf. Des Weiteren hat die Regierung Maßnahmen vorzuschlagen, wenn in den 15-jährigen Vorausberechnungen der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 22 % überschreitet oder das Sicherungsniveau vor Steuern bis zum Jahr 2030 43 % unterschreitet.

Abbildung 1: Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern sowie von der Kommission vorgeschlagene Korridor Grenzen, in Prozent



Quellen: Rentenversicherungsbericht 2019, Bundestagsdrucksache 19/16954, Bericht der Kommission; eigene Darstellung

Tabelle 1: Entwicklung des Rentenniveaus

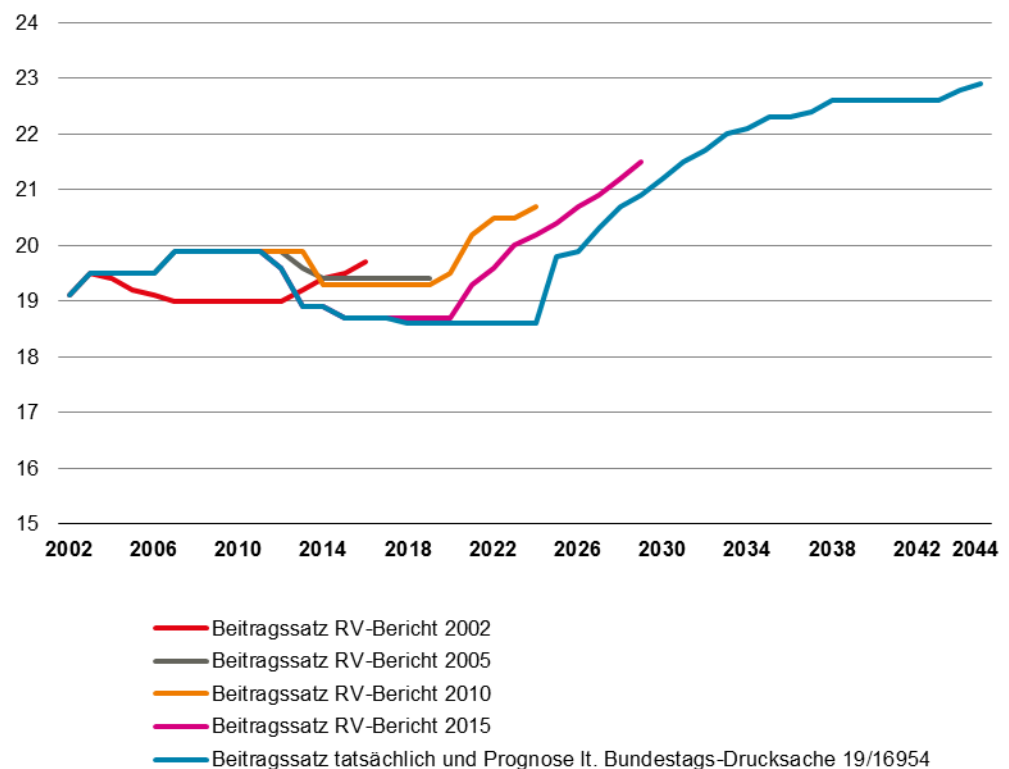
	Rückgang (Steigerung) des Sicherungsniveaus gegenüber 2001 bzw. 2019, in Niveaupunkten und Prozent, bei einem Niveau von ...				
	48,2 % (Ist 2019)	44,9 % (Vorausberechnung für 2032)	43,2 % (Vorausberechnung für 2045)	49,0 % (Korridor- obergrenze)	44,0 % (Korridor- untergrenze)
Sicherungsniveau vor Steuern 2001 (52,6 %)	-4,4 (-8,4 %)	-7,7 (-14,6 %)	-9,4 (-17,9 %)	-3,6 (-6,8 %)	-8,6 (-16,3 %)
Sicherungsniveau vor Steuern 2019 (48,2 %)	-	-3,3 (-6,8 %)	-5,0 (-10,4 %)	+0,8 (+1,7 %)	-4,2 (-8,7 %)

Quelle: eigene Berechnungen

Der paritätisch getragene Beitragssatz beträgt im Jahr 2020 wie schon im Vorjahr 18,6 %. Die Vorausberechnungen der Bundesregierung nennen für das Jahr 2026 (nach Auslaufen der aktuellen Haltelinien) einen Wert von 19,9 %. In den Folgejahren steigt der Beitragssatz dann unmittelbar weiter an: auf 22,0 % im Jahr 2033 und 22,9 % im Jahr 2045. Die von der Kommission vorgeschlagene Untergrenze des Korridors wäre damit im zweiten Jahr nach Auslaufen der aktuellen Haltelinien überschritten (2027: 20,3 %), die obere Korridor Grenze würde nach geltendem Recht entsprechend dieser Vorausberechnung im Zeitraum bis 2045 nicht erreicht.

Die Beitragssatzentwicklung ist in hohem Maße von der Arbeitsmarktsituation – speziell von der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – abhängig. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die Vorausberechnungen häufig von deutlich höheren Beitragssätzen ausgingen, als später realisiert wurden (Abbildung 2). Damit soll der Wert der Vorausberechnungen nicht in Frage gestellt werden. Zu niedrige Grenzwerte bergen allerdings die Gefahr, gegenüber durch den Arbeitsmarkt bedingten Schwankungen nicht hinreichend flexibel genug zu sein. Bereits hier sei schon darauf hingewiesen, dass die paritätisch getragenen Beitragssätze nicht die vollen Kosten für die Alterssicherung darstellen, da die private Vorsorge von 4 % und mehr von den Beschäftigten ohne Arbeitgeberunterstützung getragen wird.

Abbildung 2: Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung, tatsächliche Entwicklung und Vorausberechnung in den Rentenversicherungsberichten der Bundesregierung, in Prozent



Quelle: Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung, verschiedene Jahrgänge, Bundestagsdrucksache 19/16954, eigene Darstellung

Auch wenn mit den Vorschlägen der Kommission in Bezug auf die Obergrenze des Korridors beim Sicherungsniveau vor Steuern allenfalls eine Stabilisierung des Niveaus verbunden ist, muss hervorgehoben werden, dass eine Weiterentwicklung der bisherigen Grenzwerte und der Auftrag zu einer mittelfristigen Festlegung der Politik kaum zu kritisieren ist. Ebenso muss positiv vermerkt werden, dass in diesem Vorschlag die Festlegung relevanter Kenngrößen der Rentenversicherung eine explizit politische Entscheidung bleibt. Auffällig ist, dass keinerlei Hinweise zur wünschenswerten Entwicklung des Gesamtversorgungsniveaus gemacht werden oder zu einer Korrek-

tur der bisherigen Berechnungsgrundlagen für das im Rentenversicherungsbericht ausgewiesene Niveau. Die Kommission bekräftigt zudem, das Rentenniveau weiterhin auf Basis der bisherigen Definition der Standardrente zu berechnen, erst ab 2031 mit einer zweiten Berechnung auf der Basis 47 statt 45 Jahre mit Durchschnittsverdienst zunächst zu ergänzen und erst zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise zu ersetzen (Kommission 2020: 65).

Die Kommission weist im Übrigen zurecht darauf hin, dass das Sicherungsniveau vor Steuern nur einen begrenzten Aussagewert für die Leistungsfähigkeit der Alterssicherung hat (Kommission 2020: 69-70). Allerdings sollte darüber nicht verkannt werden, dass mit einem stabilen Sicherungsniveau vor Steuern zumindest implizit das Versprechen eines Gleichlaufs von Löhnen und Renten verbunden wäre.

3 Ergänzung der Kennzahlen

Die Kommission schlägt zudem vor, die bisherigen Vorausberechnungen durch zwei weitere Kennwerte zu ergänzen (Kommission 2020: 68-72). Der erste ist die Gesamthöhe der Sozialversicherungsbeiträge, also die Summe der (durchschnittlichen) Beiträge zur gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung. Damit gehen mehrere Probleme einher:

Erstens sind die Beitragssätze zur Sozialversicherung im Zeitverlauf Schwankungen unterworfen, die sowohl die Nachfrage nach Leistungen als auch die stark vom Arbeitsmarkt abhängige Finanzierungssituation sowie politische Entscheidungen widerspiegeln. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung hat sich seit Beginn des Jahrtausends mehr als halbiert, der Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung (SPV) dagegen fast verdoppelt.

Zweitens macht der Gesamtbeitragssatz keine Aussage darüber, wie sehr Beschäftigte und Arbeitgeber jeweils durch Sozialversicherungsbeiträge belastet werden. Die Phase der Abkehr von der paritätischen Finanzierung der GKV hat im Gesamtbeitragssatz genauso wenig Niederschlag gefunden, wie der Kinderlosenzuschlag in der SPV und die Aufgabe eines Feiertags zwecks Schaffung der paritätischen Finanzierung in der SPV.

Drittens – und das ist das schwerwiegendste Problem – bildet der Gesamtbeitragssatz weder auf Beschäftigten- noch auf Arbeitgeberseite die volle Belastung durch Sozialabgaben bzw. lohnbezogene Abgaben ab. Dem trägt die Kommission insofern Rechnung, als dass sie vorschlägt, auch gesetzlich vorgeschriebene Vorsorgebeiträge zu berücksichtigen, selbst wenn ein Opt-out möglich sein sollte. Auf Beschäftigtenseite schlagen bisher Kosten für die staatlich erwünschte, aber nicht vorgeschriebene private und betriebliche Altersvorsorge (bAV) zu Buche, dazu gegebenenfalls Zuzahlungen im Gesundheitsbereich, privater Schutz gegen Berufsunfähigkeit sowie Pflegebedürftigkeit. Zumindest die Kosten, die zum Erreichen des Gesamtversorgungsniveaus in der Alterssicherung notwendig sind, sollten ausgewiesen

werden. Für Arbeitgeber sind in den Lohnzusatzkosten neben den genannten Sozialversicherungsbeiträgen die Umlagen zu Unfallversicherung, für Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Mutterschutz sowie die Insolvenzumlage zu nennen. Dazu kommen noch tarifliche und betriebliche (Sozial-) Leistungen wie Arbeitgeberbeiträge zur bAV. Damit machen vom Arbeitgeber zu tragende Sozialversicherungsbeiträge zwar einen großen Teil der Lohnkosten aus, der Zuwachs eines Postens wie der GRV um wenige Prozentpunkte erscheint aber als beherrschbar.

Als zweite Ergänzung soll der Abstand der Standardrente von der Grundsicherung aufgenommen werden. Die Relation von Renten und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist in der Vergangenheit immer wieder verwendet worden, um auf die Folgen des sinkenden Rentenniveaus hinzuweisen (siehe beispielsweise sozialpolitik-aktuell 2020). Unter der Annahme, dass die Grundsicherung (gemessen am Regelsatz zzgl. durchschnittlicher Kosten für Unterkunft und Heizung) in etwa der Lohnentwicklung folgt, führt ein sinkendes Rentenniveau zu einer immer stärkeren Annäherung von Renten und Grundsicherung bzw. wird es immer schwieriger, eine Rente oberhalb der Grundsicherung zu erarbeiten.

Zum 01.07.2019 betrug die verfügbare Eckrente (West) 1.327 Euro netto vor Steuern (Deutsche Rentenversicherung 2019: 251). Betrüge das Rentenniveau heute bereits 44 %, würde unter sonst gleichen Bedingungen die verfügbare Eckrente rund 100 Euro weniger betragen. Der Regelsatz in der Grundsicherung im Alter und durchschnittliche Kosten für Heizung und Unterkunft beliefen sich 2019 auf rund 800 Euro.³ Daten der Rentenversicherung zeigen, dass im Jahr 2018 76,2 % der Altersrenten einen Zahlbetrag von 1.300 Euro nicht überschritten (Deutsche Rentenversicherung 2020).

Der Ansatz, einen weiteren leistungsbezogenen Indikator aufzunehmen, ist zwar zu begrüßen. Neben der Schwierigkeit der Fortschreibung der Werte der Grundsicherung (gerade angesichts der aktuellen Situation auf dem Wohnungsmarkt) stellt sich allerdings die Frage nach den politischen Konsequenzen. Zum einen, weil die Rente nicht unbedingt alleinige Einkommensquelle in Senioren-Haushalten ist und im Sinne der Rentenpolitik seit 2001 auch nicht sein soll. Außerdem ist unklar, welche Schlüsse für eine lohnbezogene Absicherung aus dem Abstand zu einem Grundsicherungssystem gezogen werden sollen. Und schließlich ist die Frage, welche Rente denn bei welcher Biografie als ausreichend angesehen wird – mithin die Frage, ab welcher Biografie und welchem Erwerbseinkommen denn der Grundsicherungsabstand (und in welcher Höhe) garantiert werden soll.

³ Der Regelsatz für Alleinstehende betrug 2019 424 Euro. Die durchschnittlichen anerkannten Aufwendungen für Unterkunft und Heizung für Personen oberhalb der Altersgrenze außerhalb von Einrichtungen lagen im September 2019 bei 368 Euro; s. Destatis 2020.

4 Zum Schluss

Die Kommission bewegt sich einerseits auf dem 2001 eingeschlagenen Pfad, sie hat zum anderen einiges offen gelassen und auch darauf verzichtet, Automatismen bei der Anpassung zentraler Eckwerte ins Spiel zu bringen. So wird darauf verwiesen, dass die Rente mit 67 noch gar nicht voll umgesetzt ist und erst in Zukunft über dieses Thema diskutiert werden müsse. Auch an anderen Stellen sind Fragen offen geblieben. Das gilt bei der Weiterentwicklung zur Erwerbstätigenversicherung, aber auch bei der Frage nach den „richtigen“ Grenzen für Sicherungsniveau und Beitragssatz.

Rentenpolitik wird also weder als ein sich vermeintlich selbst stabilisierendes System neu konzipiert, noch werden vermeintlich wissenschaftlich-objektive Werte zu Leistungen und Beiträgen der Politik vorgegeben. Rentenpolitik bleibt damit öffentliche Renten*politik*, d.h. die gesellschaftliche Auseinandersetzung darüber, was sich die Gesellschaft auch angesichts der Alterung der Gesellschaft leisten möchte. Aus Beschäftigtensicht ist allerdings zu kritisieren, dass sich die Kommission nicht eindeutig für ein angemessenes Leistungsziel eingesetzt hat.

Abschließend wirft im Übrigen die Corona-Krise die Frage auf, welche Handlungsspielräume kurzfristig noch genutzt werden können und welche Auswirkungen für das Jahr 2026, wenn die bisherigen Haltelinien auslaufen, zu erwarten sind. Das betrifft den Arbeitsmarkt als zentrale Stellschraube zur Finanzierung der Sozialversicherung und zur Bewältigung des demografischen Wandels (Türk et al. 2018), das betrifft aber auch allgemeiner die Lage der Staatsfinanzen und die Spielräume der Politik, Alterssicherungspolitik mit Blick auf angemessene Leistungen zu gestalten.

Literatur

CDU/CSU/SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin

Deutsche Rentenversicherung (2019): Rentenversicherung in Zeitreihen, Berlin

Deutsche Rentenversicherung (2020): Statistikportal der Rentenversicherung, <https://statistik-rente.de/drv/> (abgerufen am 27.03.2020)

Destatis (2020): Empfängerinnen und Empfänger insgesamt, durchschnittliche Bedarfe im September 2019, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialhilfe/Tabellen/list-grundsicherung-durchschnittliche-bedarf-3bl-bq-2015.html> (abgerufen am 27.03.2020)

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020): Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band I – Empfehlungen, Berlin

sozialpolitik-aktuell.de (2020): Überschneidung von Grundsicherungsbedarf und Rente bei sinkendem Rentenniveau nach Entgeltposition und Beitragsjahren, 2009 -2045, http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abvVIII54.pdf (abgerufen am 27.03.2020)

Steffen, J. (2018): Neue Berechnung des Rentenniveaus im Rahmen des Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung, http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2018/2018-07-30_Neuberechnung_Rentenniveau_PS.pdf (abgerufen am 27.03.2020)

Türk, E./Blank, F./Logeay, C./Wöss, J./Zwiener, R. (2018): Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes, IMK-Report Nr. 137, April 2018, Düsseldorf

AUTOREN

Dr. Florian Blank

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der
Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Dr. Rudolf Zwiener

Institut für Markoökonomie und Konjunkturforschung der
Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

IMPRESSUM

Herausgeber

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf

www.boeckler.de

ISSN 2366-9527

Satz: WSI

WWW.BOECKLER.DE