Heft 1 – Mai 2024

Deutsche Renten Versicherung

HERAUSGEBER DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (ZEITSCHRIFT SEIT 1929)

Rentenreformen im Spannungsfeld angemessener Alterssicherung und nachhaltiger Finanzierbarkeit

Gundula Roßbach, Berlin

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat sich in seinem Jahresgutachten 2023/24[1] ausführlich mit dem Thema Alterssicherung beschäftigt. In diesem Beitrag werden die Vorschläge des SVR diskutiert, die aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) besonders relevant sind. Dazu zählen die Vorschläge, den versicherten Personenkreis zu erweitern, die Regelaltersgrenze anzuheben, die Rentenanpassung zu verändern sowie eine progressive Rentenberechnung einzuführen. Zudem widmet sich der Beitrag der im Gutachten des SVR zugrunde liegenden Definition von Nachhaltigkeit. Es wird auch der Frage der Verteilung der künftigen Finanzierung auf die Beteiligten – Beitragszahlende, Rentenbeziehende und Staat – nachgegangen. Es zeigt sich dabei, wie herausfordernd sich eine gute Balance zwischen angemessener Alterssicherung und nachhaltiger Finanzierung gestaltet.

1. Einleitung

Mit dem Renteneintritt der Babyboomer/-innen steht das Alterssicherungssystem im Mittelpunkt vieler Überlegungen, wie die Herausforderungen bewältigt werden können. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) widmet sich daher in seinem Jahresgutachten 2023/24 in einem Schwerpunkt dem Thema Alterssicherung und stellt eine Vielzahl von Reformvorschlägen vor, die sich mit angemessenen Renten und nachhaltiger Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) beschäftigen.[2] Mit ihrem Gutachten haben es die Sachverständigen vermocht, zahlreiche Diskussionsrunden anzustoßen und somit die Debatten um die Alterssicherung zu bereichern.[3] Die Diskussionen zeigen, wie komplex sich der „Spagat“ zwischen angemessener Sicherung und

1 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR]: Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24, Wiesbaden 2023.

2 Die Vorschläge werden dabei jedoch nur von vier der fünf Wirtschaftsweisen getragen, die Ideen zur Umverteilung sogar nur von drei Sachverständigen.

3 Zum Beispiel Veranstaltung der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e. V. am 31.1.2024, https://gvg.org/de/article/413.gvg-fachdialog-zur-rentenpolitik-am-31-01-24.html; Zeitgespräch „Reformoptionen der gesetzlichen Rentenversicherung“, in: Wirtschaftsdienst 2024, 104(2), S. 76–105; *Schäfer, Ingo*: Drei von fünf Wirtschaftsweisen für massive Rentenkürzungen, in: Soziale Sicherheit 12/2023, S. 441–444.

nachhaltiger Finanzierung in der Alterssicherung gestaltet. Maßnahmen, die zur Dämpfung des Beitragssatzanstiegs beitragen, führen auf der anderen Seite zu niedrigerem Niveau und niedrigeren Leistungen. Dabei gilt es die Frage zu beleuchten, wie sich die zukünftigen Belastungen auf die Schultern der Beteiligten – Beitragszahlende, Rentenbeziehende und Staat – verteilen sollten.

Dieser Beitrag widmet sich der im Gutachten zugrunde liegenden Definition von Nachhaltigkeit und diskutiert einige aus Sicht der GRV besonders relevante Vorschläge des SVR. Zu den hier vorgestellten und diskutierten Vorschlägen gehören die Erweiterung des versicherten Personenkreises, die Anhebung der Regelaltersgrenze, Veränderungen in der Rentenanpassung sowie die Einführung einer progressiven Rentenberechnung. Ein weiterer gewichtiger Vorschlag des SVR ist die Einführung einer kapitalgedeckten Zusatzvorsorge. Dieser wird in dem Beitrag „Ein neuer Zugang zur zusätzlichen kapitalgedeckten Alterssicherung? Vorschlag des Sachverständigenrates für einen öffentlich verwalteten Aktienfonds“[4] in dieser Ausgabe ausführlich diskutiert.

2. Nachhaltige Alterssicherung

2.1 Zielsetzung des SVR

Die Debatte über die Zukunft der Alterssicherung ist wesentlich geprägt durch das Spannungsfeld angemessener Altersleistungen und gleichzeitig einer langfristigen Finanzierbarkeit. Bei der Wahl von Rentenreformen gilt es daher, diese zwei Zielsetzungen in Einklang zu bringen. Vor diesem Hintergrund diskutiert der folgende Abschnitt die Zielsetzung des Sachverständigengutachtens und dessen Abgrenzung. Dabei zeigt sich, dass die Wahl der Reformvorschläge des SVR wesentlich durch die enge Definition finanzieller Nachhaltigkeit bestimmt ist.

Gemäß der Definition des SVR soll die finanzielle Nachhaltigkeit der GRV allein daran gemessen werden, „wie langfristig das im geltenden Recht vorgesehene Sicherungsniveau mit den aktuellen Beitragssätzen gehalten werden kann, ohne dass ein steigender Ausgleich aus dem Bundeshaushalt (Bundeszuschüsse) erforderlich wird“.[5] Das Gutachten strebt damit eine Konstanz des gesetzlichen Rentenversicherungsbeitrags auf dem heutigen Niveau an. Beitragssatzanstiege werden von der Mehrheit der Ratsmitglieder als „klarer Indikator für Verfehlungen des Nachhaltigkeitsziels“ interpretiert.[6] Dabei wird auf die in der Vergangenheit prognostizierten negativen Effekte von Beitragssatzerhöhungen hingewiesen, die die Arbeitskosten erhöhen und sich damit ungünstig auf die Standortattraktivität auswirken können.[7] Beitragssatzanstiege sollen zudem vermieden werden, um eine finanzielle Überforderung jüngerer und nachfolgender Erwerbstätiger abzuwenden.

Ein weiteres Ziel, welches den vorgeschlagenen Reformvorschlägen zugrunde liegt, ist die Angemessenheit der Rentenleistungen. Diese wird daran bemessen, dass „Renten einen Beitrag zur Sicherung des Lebensstandards im Alter leisten“ und sich Rentenreformen „nicht negativ auf die Armutsgefährdung im Alter auswirken“.[8]

Um diesen Zielen gerecht zu werden, schlägt das Gutachten weitreichende Reformen vor. Dies beinhaltet unter anderem Leistungskürzungen in der GRV insbesondere für Versicherte mit einer (erwarteten) Rente oberhalb des Standardrentenniveaus. Die Auswahl und die Parametersetzung dieser Reformen sind dabei maßgeblich durch die Zielsetzung bestimmt, die Beitragssätze in der GRV trotz des demografischen Wandels konstant zu halten. Vor diesem Hintergrund ordnet der folgende Abschnitt die Ziele des SVR in

4 *Fasshauer, Stephan* und *Rieckhoff, Christian*: Ein neuer Zugang zur zusätzlichen kapitalgedeckten Alterssicherung? Vorschlag des Sachverständigenrates für einen öffentlich verwalteten Aktienfonds, in: Deutsche Rentenversicherung 1/2024, S. 14–29.

5 SVR, a. a. O., S. 288.

6 SVR, a. a. O., S. 288 f. Eine andere Meinung vertritt das Ratsmitglied Achim Truger.

7 Allerdings hängen die gefundenen Effekte von der Spezifikation der Modelle ab.

8 SVR, a. a. O., S. 288.

die generelle Diskussion einer nachhaltigen Alterssicherung ein.

2.2 Was macht eine nachhaltige Alterssicherung aus?

Der Begriff der Nachhaltigkeit[9] gilt als wesentliches Leitbild der über Generationen angelegten Alterssicherung. Dabei spielen insbesondere die Dimensionen der wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit eine zentrale Rolle. Als untere Messlatte der sozialen Nachhaltigkeit wird dabei die Verminderung von Altersarmut verstanden. Diese sei im Einklang mit den Zielen der globalen Sustainable Development Goals (SDGs) und des European Pillar of Social Rights Action Plans der EU, die (relative) Armut bis zum Jahr 2030 deutlich zu reduzieren.[10]
In Deutschland war lange gesellschaftlicher Konsens, dass Alterssicherung dem Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter dienen soll. Auch dieses Leitbild kann unter dem Begriff der sozialen Nachhaltigkeit verortet werden.[11] Es bestehen hingegen sehr unterschiedliche Vorstellungen, ab welchem Leistungsniveau eine ausreichende Lebensstandardsicherung gewährleistet ist. Umstritten ist auch, welche Leistungshöhe und Gewichtung die gesetzliche Rente dabei im Drei-Säulen-Modell einnehmen und welcher Abstand zur Grundsicherung im Alter gewahrt bleiben sollte.
Im Feld der Alterssicherung wird wirtschaftliche Nachhaltigkeit häufig als tragfähige Finanzierung verstanden. Die Wissenschaft bezeichnet als finanziell tragfähig, wenn die heutigen Schulden und zukünftigen Ausgaben durch aktuelle Rücklagen und kommende Einnahmen gedeckt sind.[12] Bei diesen Parametern stellt die Anpassung der Einnahmenseite – beispielsweise durch Anpassungen der Beitragssätze – eine Option dar, um das Ziel finanzieller Tragfähigkeit zu erreichen. Es ist dann eine Frage der Angemessenheit, das verfügbare Einkommen der nachkommenden Generationen nicht zu sehr zu schmälern[13] und einen beschäftigungspolitisch unerwünscht großen Anstieg der Arbeitskosten abzuwenden.[14] Daraus ergibt sich, dass zumindest begrenzte Anstiege des Beitragssatzes ein Element des Prinzips der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit darstellen und nicht von vornherein – wie vom SVR gefordert – im Rahmen dieser Diskussion ausgeschlossen werden sollten.
Diese sehr einseitig angestrebte Beitragssatzfixierung des SVR stellt zudem eine Abkehr von den rentenpolitischen Leitlinien der vergangenen Jahrzehnte dar. Richtschnur der großen Rentenreformen Anfang des Jahrtausends war es, die Finanzierung der

9 Weltweit Anerkennung erhielt das Prinzip der Nachhaltigkeit durch den Abschlussbericht der Brundtland-Kommission im Jahr 1984. Darin heißt es: „Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“, Brundlandt-Kommission: Our Common Future, Oxford University Press, Oxford 1987, S. 14. Wesentlich für nachhaltiges Handeln ist folglich, „gleichermaßen den Bedürfnissen heutiger und künftiger Generationen gerecht zu werden […]“, Bundesregierung: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016, Berlin, S. 24. Dabei werden gemeinhin drei Dimensionen mit dem Ziel der Nachhaltigkeit verfolgt: 1) ökologische, 2) wirtschaftliche und 3) soziale Nachhaltigkeit.

10 Vgl. Statistisches Bundesamt: SDG-Indikator 1, https://sdg-indikatoren.de/en/1/, Wiesbaden 2024, und Eurostat: Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context, Luxemburg 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15234730/16817772/KS-04-23-184-EN-N.pdf/845a1782-998d-a767-b097-f22ebe93d422?version=2.0&t=1688373085450.

11 Unter anderem steht es im Einklang mit dem SDG-Ziel 10, Einkommens- und Vermögensungleichheiten zu verringern.

12 Vgl. *Blanchard, Olivier Jean*: Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, OECD Economics Department Working Paper Nr. 79, Paris 1990, und Bundesministerium für Finanzen: Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin 2020, S. 7.

13 Zum Beispiel Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band 1 – Empfehlungen, Berlin 2020.

14 Zum Beispiel Rürup-Kommission: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission, Berlin 2003. Die Evidenz zu den Arbeitsmarkteffekten höherer Rentenversicherungsbeitragssätze ist jedoch begrenzt und beruht meist auf empirischen Grundlagenstudien zum Zusammenhang von Steuererhöhungen und Beschäftigung. Neuere Studien gehen von einem Verlust von rund 70 000 bis 90 000 Arbeitsplätzen pro erhöhtem Beitragssatzpunkt aus. Dies entspricht rund 0,2 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, vgl. *Ehrentraut, Oliver* et al.: Sozialbeitragsentwicklung und Beschäftigung – Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen steigender Beitragssätze in der Sozialversicherung und Finanzierungsalternativen, Prognos-Studie im Auftrag der BDA, Freiburg 2017; *Bach, Stefan* et al.: Zum Zusammenhang von Beschäftigung und Beitragssatz zu den Sozialversicherungen, DIW-Forschungsprojekt im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen, Berlin 2016; *Werding, Martin*: Modellrechnungen für den Vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF, FiFo-Bericht Nr. 20, Köln 2016; *Werding, Martin*: Gesetzliche Aktienrente: Übergänge zu einer flächendeckenden Altersvorsorge mit Teilkapitaldeckung, Kurzstudie im Auftrag der FDP, Bochum 2021.

demografischen Alterung auf viele Schultern zu verteilen. So wurde mit dem im Jahr 2001 beschlossenen Altersvermögensgesetz neben einer Absenkung des Rentenniveaus gleichzeitig ein absehbarer Anstieg der Beitragssätze und Steuerzuschüsse beschlossen.

Dieser politische Konsens einer Verteilung der demografischen Lasten auf die beitragszahlenden Arbeitnehmer/-innen und Arbeitgeber/-innen, die Rentner/-innen und die Steuerzahler/-innen findet sich auch in den darauffolgenden Rentenreformen der Jahre 2004 und 2007 sowie 2020 im Gutachten der Rentenkommission Verlässlicher Generationenvertrag wieder.[15] Zur Vermeidung von Überlastungen der Beitragszahlenden und „als Voraussetzung […] zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland“[16] hat der Gesetzgeber zudem konkrete Haltelinien festgelegt, nach denen der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 22 Prozent nicht übersteigen darf. Nach dem geltenden Recht würde sich der projizierte Beitragssatz bis zum Jahr 2037 auf 21,1 Prozent[17] erhöhen und wäre danach weiterhin unterhalb der bis 2030 geltenden Beitragssatzgrenze von maximal 22 Prozent.

Zusammenfassend zeigt sich, dass der im Jahresgutachten gewählte Begriff der finanziellen Nachhaltigkeit und die dabei angestrebte Beitragssatzkonstanz zu eng gefasst ist. Damit werden die Handlungsspielräume unnötig verkleinert. Zudem stellt diese Zielsetzung eine Abkehr von der rentenpolitischen Leitlinie der vergangenen Jahrzehnte dar, die eine Verteilung der demografischen Lasten auf viele Schultern angestrebt hat.

3. Ausgewählte Reformoptionen

3.1 Erweiterung des versicherten Personenkreises

Im Gutachten des SVR werden Überlegungen angestellt, den in der GRV versicherten Personenkreis zu erweitern sowie die Erwerbsbeteiligung insgesamt – vor allem von Frauen und älteren Menschen – als auch die Nettozuwanderung zu erhöhen. Im Folgenden werden vor allem die Ideen, Selbstständige[18] und Beamte/Beamtinnen[19] in die GRV einzubeziehen, diskutiert.

Bei seinen Überlegungen zur Einbeziehung von Selbstständigen bezieht sich der SVR auf den Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP aus dem Jahr 2021, der eine Altersvorsorgepflicht für neue Selbstständige vorsieht, die bisher keinem obligatorischen Alterssicherungssystem unterliegen. Sie sollen grundsätzlich in die GRV einbezogen werden, aber die Möglichkeit erhalten, im Wege des Opt-out stattdessen ein privates Vorsorgeprodukt zu wählen. Der SVR zieht alternativ in Betracht, eine Altersgrenze festzulegen, bis zu der zusätzlich auch Personen in die Vorsorgepflicht einbezogen werden, die bereits eine selbstständige Tätigkeit ausüben.

Auch aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund ist eine obligatorische Alterssicherung für Selbstständige, die heute noch keinem obligatorischen Alterssicherungssystem unterliegen, dringend erforderlich. Eine obligatorische Absicherung von Selbstständigen dient dazu, die Alterssicherung dieser Personengruppe zu stärken, die derzeit ein deutlich größeres Armutsrisiko im Alter hat als abhängig Beschäftigte.[20] Zudem würden damit künftige Steuerzahler/-innen

15 Vgl. unter anderem Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, a. a. O., S. 2.

16 Deutscher Bundestag: Beschlussempfehlung, Bundestagsdrucksache 14/5146, Berlin 2001.

17 Vgl. Bundesregierung: Rentenversicherungsbericht, Berlin 2023.

18 SVR, a. a. O., S. 312 f.

19 SVR, a. a. O., S. 308 ff.

20 Betrachtet man die Bevölkerung im Alter ab 65 Jahren nach der letzten beruflichen Stellung, ergibt sich folgendes Bild: Während in ihrer letzten beruflichen Stellung (zuletzt) Selbstständige einen Anteil von 11 Prozent an der Bevölkerung im Alter ab 65 Jahren haben, sind sie im untersten Einkommensdezil der Bevölkerung ab 65 Jahren zu einem Viertel und damit deutlich stärker vertreten. Auch die Grundsicherungsquote – der Anteil der Bezieher/-innen von Grundsicherung – ist unter den zuletzt selbstständigen Personen ab 65 Jahren mit 4,2 Prozent deutlich höher als unter den zuletzt Beschäftigten in diesem Alter, bei denen sie 2,5 Prozent beträgt, vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 19/24926, Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2020 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2020), S. 136, Tabelle C.5.4.

vor höheren zu tragenden Kosten bei der Grundsicherung im Alter geschützt.

Bei der obligatorischen Absicherung von Selbstständigen steht nicht die Finanzierung der GRV im Vordergrund. Die Einbeziehung Selbstständiger hätte zwar kurz und mittelfristig positive Finanzierungseffekte – gerade in der Zeit des Renteneintritts der Babyboomer/-innen, längerfristig wäre sie jedoch – wie auch der SVR darstellt – finanzneutral. Das ergibt sich zwangsläufig daraus, dass aus neuen Beitragszahlenden künftige Rentenbeziehende werden.

Derzeit sind in Deutschland – je nach Quelle – 3,6 Millionen[21] bis 3,9 Millionen[22] Personen im Haupterwerb selbstständig tätig. Betrachtet man die Steuerdaten, sind es unter Einschluss der Selbstständigen im Nebenerwerb sogar mehr als 6 Millionen.[23] Von obligatorischen Alterssicherungssystemen wird jedoch nur ein kleinerer Teil des Personenkreises erfasst. Es kann davon ausgegangen werden, dass mehr als 2,5 Millionen der hauptberuflich selbstständig Tätigen in keinem obligatorischen Alterssicherungssystem abgesichert sind.[24] Es wird heftig diskutiert, welche noch nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen in die GRV einbezogen werden sollten. Eine Einbeziehung nur neuer Selbstständiger in die Altersvorsorgepflicht, um einen Schritt hin zur Verbesserung ihrer sozialen Sicherheit zu machen, hat den Vorteil eines bürokratisch überschaubaren Aufwandes, der weitgehende Vertrauensschutzregelungen obsolet macht – zum Preis eines eher längerfristigen Hereinwachsens von Selbstständigen in die Versicherungspflicht. Dies gilt auch bei der alternativen Überlegung des SVR, bereits selbstständig tätige Personen nur bis zu einer bestimmten Altersgrenze in die Vorsorgepflicht einzubeziehen – sofern es sich um eine jüngere Altersgrenze handelt.

Höhere Altersgrenzen wären dagegen zum einen nur mit Vertrauensschutzregelungen für Selbstständige vertretbar, die bereits freiwillig privat vorsorgen, und zum anderen – insbesondere wegen der damit einhergehenden massenhaften Vertrauensschutzprüfungen – ein kaum zu bewältigender bürokratischer Aufwand.

Auf eine Opt-out-Möglichkeit für Selbstständige zugunsten privater Vorsorgeprodukte sollte allerdings verzichtet werden, denn es ist eine Risikoselektion zu erwarten. Überwiegend könnten sich nur diejenigen Selbstständigen für die GRV entscheiden, die sich davon einen finanziellen Vorteil versprechen, weil sie zum Beispiel von den Umverteilungsmaßnahmen zugunsten von Geringverdienenden profitieren würden, ein erhöhtes Erwerbsminderungsrisiko haben oder Angehörige haben, die sie mit der Hinterbliebenenrente absichern wollen. Viele andere Selbstständige könnten sich mittels des Opt-out der Solidargemeinschaft entziehen, wenn aus ihrer Sicht die Absicherung der genannten Risiken nicht vorteilhaft ist. Dieser Effekt kann sich noch verstärken, sollten die Regelungen für die Opt-out-Produkte nur die Absicherung des Langlebigkeitsrisikos verpflichtend vorsehen. Dies kann zu Verzerrungseffekten bei der Betrachtung der Höhe der zu leistenden Zahlungen führen.

Die Erweiterung des versicherten Personenkreises um Beamte/Beamtinnen diskutiert der SVR im Hinblick auf neue beziehungsweise künftige Beamte/Beamtinnen.[25] Im Ergebnis würde die GRV bei der Umsetzung der Überlegungen kurz bis mittelfristig

21 Statistisches Bundesamt: Mikrozensus 2022.

22 Erwerbstätigenrechnung in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1712156004595&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=13321-0004&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb (abgerufen am 3.4.2024).

23 Für das Jahr 2018: *Schneck, Stefan* und *Kranzusch, Peter*: Analyse der Einkommenssituation von Gründerinnen und Gründern auf Basis des Taxpayer-Panels, in: FNA Journal 4/2023, S. 13.

24 Ende 2021 waren in der gesetzlichen Rentenversicherung rund 330000 Selbstständige pflichtversichert, vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen, 2023, S. 28. Rund 690000 Selbstständige waren 2020 in anderen obligatorischen Systemen pflichtversichert, vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Forschungsbericht 601, Selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland (Aktualisierung 2022), S. 56, Tabelle 6.1. Zu diesen gehören die Alterssicherung der Landwirte/Landwirtinnen und die berufsständischen Versorgungswerke der verkammerten freien Berufe, unter anderem Ärzte/Ärztinnen, Apotheker/-innen, Architekten/Architektinnen, Notar/-innen und Rechtsanwälte/Rechtsanwältinnen.

25 SVR, a. a. O., S. 308.

entlastet.[26] Um die Finanzierung der öffentlichen Haushalte durch die Doppellast aus Pensionszahlungen für den Bestand der Beamten/Beamtinnen und die Beitragszahlungen für neue Beamte/Beamtinnen kostenneutral zu gestalten, werden getrennte Kassen in Betracht gezogen. Die Beitragszahlungen für die neuen Beamten/Beamtinnen sollen demnach zunächst nicht in die GRV fließen, sondern stattdessen – ähnlich wie in Österreich – für die Pensionszahlungen des Bestandes der Beamten/Beamtinnen und Pensionäre/Pensionärinnen verwandt werden. Letztendlich sieht der SVR in der Einbeziehung von Beamten/Beamtinnen in die GRV eine Verbesserung der Transparenz bei den Kosten der Altersversorgung dieses Personenkreises und die Möglichkeit, Reformen der Alterssicherung politisch besser steuern zu können.

Die Einbeziehung von Beamten/Beamtinnen in die GRV wird ebenso wie die Einbeziehung von Selbstständigen schon seit vielen Jahren diskutiert[27] und zum Teil auch politisch gefordert.[28] Wie der SVR beschreibt, würden sich bei einer Einbeziehung zwar kurz- und mittelfristig positive Effekte für die GRV einstellen, aufgrund der längeren Lebenserwartung der Beamten/Beamtinnen könnten sich diese jedoch langfristig umdrehen.[29]

Gesellschaftlich betrachtet spricht für die Einbeziehung von Beamten/Beamtinnen allerdings der Aspekt der Gleichbehandlung mit abhängig beschäftigten Arbeitnehmer/-innen, sowohl im Hinblick auf die Leistungen als auch auf deren Finanzierung. Darüber hinaus ließe sich in einer solidarischen Versichertengemeinschaft aller Erwerbstätigen unter Umständen auch die Finanzierung von Umverteilungsmaßnahmen besser organisieren und rechtfertigen. Rentenpolitische Debatten würden vermutlich anders geführt, wenn alle Erwerbstätigen von Reformen der Alterssicherung betroffen wären. Solange die Solidargemeinschaft der GRV große Gruppen von Erwerbstätigen – Selbstständige und Beamte/Beamtinnen – nicht mit einbezieht, ergeben sich gesellschaftliche Gerechtigkeitsfragen, warum sozialpolitisch gewünschte Maßnahmen in erster Linie von den Beitragszahlenden der GRV finanziert werden sollen. Zu diesen Maßnahmen gehören unter anderem Leistungen für Geringverdienende sowie Vergünstigungen für besonders langjährig Versicherte, wie der abschlagsfreie vorzeitige Rentenbeginn. Zwar erhält die GRV für die Finanzierung von nicht beitragsgedeckten Leistungen auch Steuermittel vom Bund. Aber insbesondere über die Höhe dieser Bundeszuschüsse, die einen hohen Anteil am Bundeshaushalt ausmachen, wird in der Öffentlichkeit immer wieder kontrovers diskutiert. Wären alle Erwerbstätigen in die GRV einbezogen, wären auch alle Erwerbstätigen unmittelbar an der Finanzierung dieser Maßnahmen beteiligt und im Gegenzug auch zum Bezug der Leistungen berechtigt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Erweiterung des versicherten Personenkreises in der GRV um Selbstständige, die keinem obligatorischen Sicherungssystem unterliegen, von der Deutschen Rentenversicherung Bund und verschiedenen Parteien schon lange gefordert wird. Dabei geht es allerdings nicht in erster Linie um eine finanzielle Stabilisierung der GRV, sondern darum, das Altersarmutsrisiko von Selbstständigen zu verringern und somit auch darum, künftige Steuerzahlende vor zusätzlich zu tragenden Ausgaben für die Grundsicherung zu bewahren. Anders als von der Regierungskoalition geplant, sollte Selbstständigen dabei keine Wahlmöglichkeit zwischen GRV und privaten Vorsorgeprodukten eingeräumt werden, da wegen der zu erwartenden Risikoselektion eine zusätzliche Belastung der Solidargemeinschaft wahrscheinlich ist. Eine darüber hinausgehende Erweiterung des Personen-

26 SVR, a. a. O., S. 308.

27 Vgl. etwa Rürup-Kommission, a. a. O., S. 123; Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, a. a. O., S. 103.

28 Vgl. etwa Deutscher Bundestag: Drucksache 18/1498, Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; Deutscher Bundestag: Drucksache 19/17255, Antrag der Fraktion Die Linke.

29 Vgl. auch *Burret, Heiko* und *Moog, Stefan*: Einbeziehung von Beamt_innen in die gesetzliche Rentenversicherung, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO DIREKT 20/2019; Rürup-Kommission, a. a. O., S. 123.

kreises um Beamte/Beamtinnen oder sogar alle Erwerbstätigen wäre eine Möglichkeit, um mehr Transparenz, Gleichbehandlung und Steuerbarkeit in der Alterssicherung herzustellen und die solidarische Umverteilung in der GRV auf ein besseres gesellschaftliches Fundament zu stellen.

3.2 Anhebung Renteneintrittsalter

Aufgrund der angenommenen langfristigen Effekte des Geburtenrückgangs und der steigenden Lebenserwartung auf den Altenquotienten und das Beitrags- und Rentenniveau in der GRV schlägt der SVR ab 2031 eine regelgebundene und gegebenenfalls automatische (weitere) Anhebung der Regelaltersgrenze in Abhängigkeit von der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung ab 67 Jahren vor.[30] Einige Länder haben einen solchen Mechanismus in den letzten Jahren eingeführt.[31] Konkret soll „durch die Aufteilung eines weiteren Jahres an Lebenserwartung im Alter zu zwei Dritteln auf eine längere Erwerbsphase und zu einem Drittel auf eine längere Rentenphase (2:1-Regel) […] das heutige Verhältnis von durchschnittlicher Rentenbezugsphase (20 Jahre) zu den durchschnittlichen Versicherungsjahren in der Erwerbsphase (40 Jahre) in etwa konstant gehalten werden".[32]
Damit dies auch zu einer Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters führen wird, sollen nach den Vorstellungen des SVR Maßnahmen der Weiterbildung, Prävention und Rehabilitation ausgebaut, Zugänge zur abschlagsfreien Frührente eingeschränkt und Ab- und Zuschläge bei vorzeitigem beziehungsweise späterem Rentenbeginn erhöht werden. Zudem sollen Verbesserungen für ältere Erwerbsminderungsrentner/-innen und eine progressive Rentenberechnung die negativen Effekte kompensieren, um individuelle Härtefälle und unerwünschte Umverteilungseffekte zu verhindern beziehungsweise einzugrenzen.[33]
Das gesetzliche Renteneintrittsalter und die Rentenbezugszeiten haben Einfluss auf das Beitrags- und Sicherungsniveau in der GRV. Der Vorschlag der Sachverständigen, das Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung zu koppeln und die damit verbundenen Lasten im Rahmen des Generationenvertrages auf Beitragszahlende und Leistungsbeziehende zu verteilen, ist daher aus rein finanzieller Sicht nachvollziehbar. Dies gilt im Übrigen unabhängig von einer umlage- oder kapitalgedeckten Finanzierung, da im letzteren Fall auch länger (oder mehr) für das Alter gespart werden muss. In der Diskussion darf dabei nicht übersehen werden, dass aufgrund ihrer weitreichenden Auswirkungen auf die Lebensumstände und -qualität der Betroffenen sowie für die langfristige Planung im Erwerbsleben solche Änderungen eine hohe gesellschaftliche und politische Akzeptanz erfordern.[34]
In der Diskussion um eine Anhebung des Renteneintrittsalters lässt sich die vom SVR vorgeschlagene 2:1-Regel empirisch begründen, da das Verhältnis der Erwerbsphase zur Rentenphase etwa konstant bleiben würde. Sofern eine Anhebung des Renteneintrittsalters erwogen wird, könnte eine regelgebundene Anhebung der gesetzlichen Regelaltersgrenze lebensnäher sein als anderweitig begründete und umgesetzte Mechanismen. So kann zum Beispiel verhindert werden, dass die Altersgrenze schneller steigt als die fernere Lebenserwartung, wie

30 Vgl. für ähnliche Vorschläge zum Beispiel *Börsch-Supan, Axel:* Alternativlose Rentenpolitik: Anpassung an die demografischen Veränderungen, in: Deutsche Rentenversicherung, 1/2020, S. 77–91; Deutsche Bundesbank: Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, Monatsbericht Oktober 2019, S. 55–82; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi: Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten, Berlin 2021. Ein alternativer, weniger bindender Vorschlag der letzten Rentenkommission sah dagegen die Einsetzung eines Alterssicherungsbeirats vor, der unter anderem regelmäßig Empfehlungen über die (weitere) Anhebung der Regelaltersgrenze abzugeben hat, vgl. Rentenkommission: Verlässlicher Generationenvertrag, a. a. O.

31 Zum Beispiel Dänemark, Niederlande, Italien oder Portugal, vgl. OECD: Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, S. 90.

32 SVR, a. a. O., S. 315.

33 SVR, a. a. O., S. 317 ff.

34 Zu möglichen praktischen Problemen ihrer Implementierung und Aufrechterhaltung vgl. zudem *Weaver, Kent*: The politics of automatic stabilization mechanisms in public pension programs, WZB Discussion Paper, Nr. SP I 2011–201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin 2011.

aktuell bei der bis 2031 andauernden Anhebung der Regelaltersgrenze auf die Vollendung des 67. Lebensjahres. Der Fall einer stagnierenden oder zurückgehenden Lebenserwartung muss dann bei dieser Regelung mitbedacht und geregelt werden.[35] Es ist zu erwarten, dass ein solcher Mechanismus für wirtschaftspolitische Laien einfach zu verstehen und damit gut zu kommunizieren wäre.

Eine Anhebung der Regelaltersgrenze wird dagegen insoweit kritisch diskutiert, da die zur Begründung herangezogene Lebenserwartung (wie die bessere Gesundheit im Alter) eben nur im Durchschnitt der Betroffenen steigt, aber in Abhängigkeit von Erwerbsbiografie und sozioökonomischem Status eine zunehmend heterogene Gesundheit und Mortalität zu beobachten sind.[36] Die Koppelung der Regelaltersgrenze an die durchschnittliche Lebenserwartung bedeutet deshalb vor allem – ohne weitere Maßnahmen – Einbußen für Versicherte, die die gestiegene Altersgrenze aus gesundheitlichen Gründen nicht (mehr) erreichen können und folglich eine Erwerbsminderungsrente oder eine vorzeitige Altersrente mit Abschlägen in Anspruch nehmen müssen.[37] Diskutiert wird daher auch, nicht die durchschnittliche Lebenserwartung als Parameter zu nehmen, sondern die Lebenserwartung ab 65 Jahren bei guter Gesundheit.[38]

Auch der SVR sieht, dass mit der Verlängerung der Erwerbsphase die Wahrscheinlichkeit einer vorzeitigen Erwerbsunfähigkeit steigt, sodass Verbesserungen vor allem für ältere Erwerbspersonen unabdingbar sind – jenseits der Anhebung der Zurechnungszeiten bleibt im Gutachten jedoch unklar, was mit einem vereinfachten Zugang[39] im Detail gemeint ist.

Der SVR schlägt darüber hinaus auch vor, die abschlagsfreie Frührente für besonders langjährig Versicherte mit mindestens 45 Beitragsjahren nur für Geringverdiener/-innen zu gewähren. Offen bleiben allerdings die konkrete Ausgestaltung und die Umsetzung der ebenfalls vorgesehenen Einschränkungen für langjährig Teilzeitbeschäftigte.[40] Die GRV verfügt – darauf weist auch der SVR hin – nicht über Daten zur Teilzeitbeschäftigung oder Arbeitszeiten, diese müssten erstmalig erhoben werden. Sofern keine rückwirkenden Meldungen erfolgen, wird nach Einführung einer Arbeitszeitenerfassung diese erst in etwa 45 Jahren für einen Jahrgang des Rentenzugangs vollständig vorliegen. Nicht nur in diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, perspektivisch die Daten zur Arbeitszeit – zumindest in Kategorien – zu erheben. Wenn zwischen niedrigen Renten aufgrund von Teilzeit oder aufgrund von Vollzeit unterschieden werden kann, könnten Maßnahmen in der GRV viel zielgenauer gesteuert werden.

Die Diskussion über das Renteneintrittsalter wird auf der Agenda bleiben. Im politischen Diskurs geht oftmals verloren, dass die aktuellen Vorschläge erst für die Zeit ab dem Jahr 2032 vorgesehen sind, da die bisher vereinbarte Treppe zum Anstieg des Regeleintrittsalters auf 67 Jahre bis zum Jahr 2031 wirkt. Der Zeitpunkt für die Entscheidung über die weitere Entwicklung der Regelaltersgrenze rückt aber näher, wenn davon ausgegangen wird, dass für die Planungssicherheit der Betroffenen eine solche Entscheidung – wie zuletzt bei der Rente mit 67 – mindes-

35 Die Möglichkeit wird im Gutachten nicht explizit thematisiert, wäre aber folgerichtig und wird auch von anderen Autoren/Autorinnen vorgeschlagen sowie in anderen Ländern praktiziert, vgl. *Ferenc, Grega* und *Scheurer, Tim*: Stabile Finanzierung des Rentensystems: Was Deutschland von anderen europäischen Ländern lernen kann, ifo Dresden berichtet, 2023, 30(6), S. 12–17.

36 *Bäcker, Gerhard*: Wann und Wie in den Ruhestand? Altersübergänge im Umbruch, Sozialer Fortschritt, 67(11–12), S. 997–1015, 2018.

37 Tatsächlich zeigt eine im Rahmen des Sachverständigenratsgutachten erstellte Expertise von *Buslei, Hermann* et al. 2023, dass eine Anhebung des Renteneintrittsalters bei Personen mit niedriger Bildung zu einem zeitweise leichten Anstieg der Armutsgefährdungsquote führen würde, während sie bei Personen mit mittlerer und hoher Bildung kontinuierlich sinken würde, vgl. SVR, a. a. O., S. 318 f.

38 *Ferenc, Grega* und *Scheurer, Tim*, a. a. O., S. 14 f., weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch die fernere Lebenserwartung bei guter Gesundheit in Deutschland zwischen 2010 und 2021 von 7,1 auf 11,4 Jahre bei Frauen ab 65 Jahren und von 6,9 auf 10,2 Jahre bei Männern ab 65 Jahren gestiegen ist.

39 SVR, a. a. O., S. 321.

40 Ebenfalls vage bleibt der Vorschlag der Erhöhung der Ab- und Zuschläge bei vorzeitigem beziehungsweise späterem Rentenbeginn, sodass hier nicht näher darauf eingegangen wird.

tens fünf Jahre im Voraus getroffen werden sollte. Da aktuell die Lebenserwartung langsamer steigt als das gesetzliche Renteneintrittsalter, wäre im Interesse einer größeren Glaubwürdigkeit und Akzeptanz in diesem Zusammenhang allerdings auch eine kurze „Atempause" bei den Reformen der Alterssicherung nach 2031 gut vertretbar.

3.3 Reform der Rentenanpassung

In Deutschland orientiert sich die Anpassung der Renten an der Lohn- und Gehaltsentwicklung der Erwerbstätigen. Über den sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassung wird bisher die demografische Entwicklung berücksichtigt. Damit wird der Anstieg der Renten etwas gedämpft, wenn das (standardisierte) Verhältnis von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden steigt. Der SVR schlägt nun zwei mögliche Optionen im Hinblick auf die Rentenanpassung vor, um die zukünftigen Ausgaben der GRV zu reduzieren. Diskutiert wird im Gutachten, entweder die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel zu verstärken[41] oder alternativ die Bestandsrenten in Höhe der Inflationsrate anzupassen. Beide Reformoptionen würden im Vergleich zum Status quo zu einem niedrigeren Beitragssatz und zu einem geringeren Anstieg der Bundeszuschüsse führen.[42]

Die aktuell gültige Anpassungsformel sieht mit dem Nachhaltigkeitsfaktor bereits einen Faktor vor, der die demografische Belastung auf die Rentenbeziehenden und Versicherten verteilt.[43] Mit der vom SVR vorgeschlagenen Verstärkung würde sich die zukünftige demografische Belastung stärker in Richtung der Rentner/-innen verschieben. Im Ergebnis würde das Rentenniveau für alle Rentenbeziehenden deutlich niedriger ausfallen.[44]

Alternativ diskutiert der SVR auch eine Inflationsanpassung der Bestandsrenten.[45] Viele europäische Länder indexieren ihre Renten zumindest teilweise an die Preisentwicklung, Österreich sogar vollständig. In einer „gesunden" Volkswirtschaft ist zu erwarten, dass die Löhne stärker als die Preise steigen, da nur so ein reales Wachstum in der Volkswirtschaft realisiert werden kann. Das heißt aber, dass die Renten bei einer Preisindexierung im Vergleich zu einer Lohnanpassung langsamer wachsen. Die Kaufkraft, die die Renten bei Rentenbeginn aufweisen, bliebe zwar über die gesamte Rentenlaufzeit erhalten. Jedoch sinkt während des Rentenbezugs das individuelle Rentenniveau, das heißt die eigene Rente steigt langsamer als der Durchschnittslohn.[46] Hiervon wären vor allem sehr langlebige Rentenbeziehende betroffen, wenn wie in der Vergangenheit die Lohnentwicklung im Mittel deutlich über der Inflationsrate liegt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die beiden alternativen Vorschläge vor allem zu einer Ausgabenreduzierung in der GRV mit dem Preis eines geringeren Leistungsniveaus für die Versicherten beitragen. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt jedoch die Bedeutung der dynamischen Rente, die mit der Rentenreform von 1957 eingeführt wurde. Seit über 65 Jahren folgen die

41 Konkret wird vorgeschlagen, in der Rentenanpassungsformel beim Nachhaltigkeitsfaktor den Faktor Alpha, der die Änderung des Rentnerquotienten gewichtet, von 0,25 auf 0,5 zu erhöhen.

42 Dieses Ergebnis hängt jedoch stark von der Annahme ab, dass die Inflationsanpassung bereits im Jahr 2024 eingeführt wird. Geht man hingegen davon aus, dass diese Maßnahme erst in einigen Jahren zur Umsetzung kommt, würden die finanziellen Effekte deutlich geringer ausfallen. Hintergrund ist, dass im Zeitraum 2028–2035 die Rentenanpassungen auch im Status quo voraussichtlich nicht deutlich höher ausfallen werden als die Inflation. Dies liegt an der demografisch bedingten dämpfenden Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors, der in diesem Zeitraum besonders zum Tragen kommen könnte.

43 Der Referentenentwurf „Gesetz zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Ausbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung", Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 4.3.2024, sieht eine Festlegung des Rentenniveaus bei 48 Prozent vor. Bei einer Umsetzung dieses Entwurfs hätte die demografische Entwicklung keinen unmittelbaren Einfluss mehr auf die Rentenanpassung.

44 SVR, a. a. O., S. 352.

45 Die Anpassung der Renten an die Inflationsrate wurde unter anderem auch von der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, a. a. O., vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie: Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 2021, und Deutsche Bundesbank: Rentenversicherung: Langfristszenarien und Reformoptionen, Monatsbericht Juni 2022, Frankfurt, S. 49–63, diskutiert.

46 Auch nach dem aktuellen Recht wird die Anpassung der Renten aufgrund des Nachhaltigkeitsfaktors etwas gedämpft. Die Modelle gehen jedoch davon aus, dass eine Inflationsanpassung eine stärker dämpfende Wirkung hat als die des Nachhaltigkeitsfaktors, vgl. SVR, a. a. O., S. 352.

Renten der Lohnentwicklung der Erwerbstätigen und ermöglichen den Rentenbeziehenden, an der Wohlstandsentwicklung unserer Gesellschaft teilzuhaben. Diese Teilhabe wird dabei bis zum Lebensende gewährleistet. Auch wenn die Rentenanpassung in den letzten Jahrzehnten mehrfach modifiziert wurde, sodass die Renten heute nicht mehr in gleicher Höhe wie die Löhne steigen, leistet sie nach wie vor einen nicht unerheblichen Beitrag zu einer guten Versorgung der Menschen im Alter.[47] Dieses wichtige Ziel ist entscheidend bei der Diskussion um Rentenreformen und bedarf einer ihrer Rolle angemessenen Betrachtung.

3.4 Einführung einer progressiven Rentenberechnung

Die Rentenberechnung in der GRV folgt grundsätzlich dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz. Dies bedeutet, dass es einen engen Zusammenhang zwischen der jeweiligen Höhe der Leistungen und den eingezahlten Beiträgen gibt. Durchbrochen wird dieses Prinzip durch einen sozialen Ausgleich. Dadurch können Risikounterschiede der Versicherten – wie etwa eine höhere Lebenserwartung von Frauen – ausgeblendet werden. Darüber hinaus kann ein sozialpolitischer Ausgleich sozial benachteiligte Gruppen – zum Beispiel Geringverdienende oder Kindererziehende – begünstigen. Durch die Bundeszuschüsse wird hierfür ein Ausgleich geleistet.

Der SVR schlägt in seinem Gutachten eine weitere sehr tiefgreifende Umverteilungsmaßnahme vor, um bei niedrigen Renten Altersarmut zu bekämpfen, ohne die Rentenausgaben zu erhöhen. Der Vorschlag liefe dem Äquivalenzprinzip deutlich zuwider, er umfasst nämlich eine systematische Umverteilung von den Beziehenden höherer Renten zu den Beziehenden niedrigerer Renten.[48] Dabei werden zwei Vorgehensweisen vorgestellt: erstens eine Staffelung der monatlichen Rente nach den insgesamt erworbenen Entgeltpunkten. Geringe Anzahlen von Entgeltpunkten würden dann höher bewertet als höhere Anzahlen. Die andere progressive Rentenberechnung orientiert sich am Jahreseinkommen. Ab einem bestimmten Einkommen soll eine Einkommenssteigerung zu weniger Entgeltpunkten als im unteren Bereich führen.

Unter verschiedenen Gesichtspunkten stellt dieses Konzept der Umverteilung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung grundlegende Pfeiler infrage. Zum Beispiel lässt ein niedriges rentenversicherungspflichtiges Jahreseinkommen nicht unmittelbar auf eine Armutsgefährdung im Alter schließen. Es ist nicht unterscheidbar, ob eine gering entlohnte Vollzeitbeschäftigung vorliegt oder eine Teilzeitbeschäftigung, bei der das Einkommen möglicherweise durch eine selbstständige Tätigkeit ergänzt wird oder andere Einkommen, zum Beispiel aus Vermögen, bestehen. Möglicherweise sind Personen mit geringem Einkommen bewusst über den Ehepartner beziehungsweise die Ehepartnerin abgesichert. Aus vielen Untersuchungen hat sich ergeben, dass die Rente allein keine verlässlichen Aussagen zur Einnahmenposition der Betroffenen im Alter zulässt.

In Deutschland könnte bei Umsetzung der Ideen des SVR eine einseitige Belastung derjenigen, die eine gesetzliche Rente oberhalb der Standardrente erhalten, deren Akzeptanz für die gesetzliche Rente schwinden lassen. Die Standardrente beträgt 2023 knapp 1 700 Euro/Monat. Die Berechnungsgrundlage ist, dass ein/-e Durchschnittsverdiener/-in

47 Vgl. auch *Roßbach, Gundula*: 60 Jahre dynamische Rente – Ein Erfolgsmodell feiert Geburtstag, in: RVaktuell 4/2017, S.102–106, und *Roßbach, Gundula*: Wandel als Grundlage für eine stabile Zukunft – Rentenreform 1957: auch nach 65 Jahren noch prägend, in: Deutsche Rentenversicherung 1/2022, S. 1–9. Zur Einkommenssituation heute Älterer vgl. BMAS: Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2020 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2020), Berlin.

48 Zusätzlich zum Sondervotum von Achim Truger, der grundsätzlich die Vorschläge des SVR infrage stellt, wird dieser Vorschlag auch von einer weiteren Sachverständigen – Veronika Grimm – abgelehnt.

45 Jahre Beiträge in die GRV einzahlt.[49] Das Konzept sieht nun vor, dass alle Renten, die darüber liegen – im Vergleich zum Status quo – deutlich gekürzt werden. Zu den Verlierern/Verliererinnen einer solchen Reform gehören tendenziell alle Beschäftigten, deren Bruttoeinkommen oberhalb des durchschnittlichen sozialversicherungspflichtigen Bruttoeinkommens von aktuell etwa 45 000 Euro pro Jahr liegt.[50] Nicht berücksichtigt wird zudem, dass bei einer Koppelung an das jeweilige Jahreseinkommen außer Betracht bleibt, dass gerade Personen mit einem hohen Bildungsabschluss weniger Jahre für den Aufbau von Rentenanwartschaften bleiben.

Problematisch ist auch, dass viele Erwerbstätige – wie in den freien Berufen – nicht in der GRV versichert sind, dabei überdurchschnittliche Entgelte beziehen, aber nicht an der angestrebten Umverteilung beteiligt werden. Hinzu kommt, dass viele der Rentner/-innen mit sehr niedrigen Renten nicht altersarm sind. Die Vorschläge des SVR können daher zu einer sinkenden Akzeptanz des Systems führen. Die im internationalen Vergleich eher niedrigen Lohnersatzraten im deutschen Rentensystem würden für alle Rentenbeziehenden oberhalb der Standardrente stark sinken. Das Ziel der Lebensstandardsicherung gerät dabei aus dem Blickfeld.

Im Ergebnis könnten die Vorschläge zu Ausweichreaktionen und negativen Erwerbsanreizen in höheren Einkommensgruppen führen. Auch bei den Selbstständigen, die nicht in einem anderen obligatorischen System versichert sind und die sich freiwillig für eine Absicherung in der GRV entscheiden können, wäre damit zu rechnen, dass sich nur Selbstständige mit geringen Einkommen für die GRV entscheiden würden, wohingegen Selbstständige mit höheren Einkommen andere Formen der Alterssicherung wählen würden.

Sofern es um mehr Umverteilung geht, so lässt sich diese grundsätzlich viel zielgenauer im Steuer- und Transfersystem als im Rentensystem umsetzen, da dort alle Einkommen beachtet werden, der Haushaltskontext berücksichtigt ist und vor allem alle Bürger/-innen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit erfasst werden. Zur Umverteilung würden daher bei einer Finanzierung durch das Steuersystem auch Selbstständige, Freiberufler/-innen und Beamte/Beamtinnen beteiligt. Diese Personengruppen verfügen häufig über überdurchschnittliche Einkommen.[51] Auch international zeichnen sich Rentensysteme, die stark umverteilen, dadurch aus, dass – anders als in Deutschland – (fast) alle Erwerbstätigen einbezogen sind. So umfasst zum Beispiel die Social Security in den USA 93 Prozent der Erwerbstätigen.[52] Auch in das Schweizer Alterssicherungssystem sind alle Personen einbezogen, die in der Schweiz wohnen oder erwerbstätig sind.[53]

Insgesamt lässt sich festhalten, dass bei der Diskussion über weitere Umverteilung in der GRV stärker berücksichtigt werden muss, dass diese keine universelle Erwerbstätigenversicherung ist und daher nicht alle Erwerbstätigen – Selbstständige und Beamte/Beamtinnen – an den Umverteilungsmaßnahmen beteiligt werden. Um den sozialpolitischen Ausgleich zielgenau zu erreichen und nicht allein den Beitragszahlenden der GRV aufzubürden, ist daher eine Kompensation durch Steuermittel notwendig oder die Berücksichtigung aller Einkommensarten zu erwägen.

49 Es kommen auch nur etwa 17 Prozent aller Rentner/-innen auf eine Rente von mindestens 1 800 Euro, vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenzahlbestand am 1.7.2022. Demgegenüber betrug die Mindestpension für Bundesbeamte/Bundesbeamtinnen 2022 fast 1 900 Euro brutto, vgl. Beamtenversorgungsgesetz des Bundes (BeamtVG) § 14 Absatz 4.

50 SVR, a. a. O., S. 371. Wie im Bericht „Inflationsbetroffenheit von Rentnerhaushalten“ von *Beznoska, Martin* et al.: Institut der Wirtschaft, Abschlussbericht, Köln 2024, dargestellt, zählen nur 7 Prozent der Rentner/-innen zum obersten Einkommensquintil. Bei Beamten/Beamtinnen im Ruhestand liegt diese Quote hingegen bei fast 50 Prozent. Fast zwei Drittel der Rentner/-innen aus der GRV sind in den untersten zwei Einkommensquintilen verortet.

51 SVR, a. a. O., S. 370.

52 Vgl. zum Beispiel Wissenschaftlicher Dienst: Gesetzliche Rentenversicherung in den USA, Old-Age, Survivors, and Disability Insurance UOASDI), WD 6-3000-013/20, 2020.

53 Bundesamt für Sozialversicherungen: Die schweizerische Altersvorsorge, Dezember 2023, Copyright: BSV, Bern 2023.

4. Fazit

Die demografische Entwicklung stellt mit dem kurzfristigen Eintritt der sogenannten Babyboomer/-innen in die Rentenphase ohne Zweifel eine große Herausforderung für die GRV dar. Jedoch ist diese Situation nicht neu. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass wir seit Jahrzehnten im demografischen Wandel leben und vergleichbare Anstiege des Altenquotienten bewältigt werden konnten.[54] Trotz steigender demografischer Belastung in den letzten Jahrzehnten konnte die GRV – ohne nennenswerte Anstiege des Beitragssatzes – die Versorgung der Rentenbeziehenden sicherstellen. Dazu beigetragen haben vor allem die Rentenreformen in den 1990er- und 2000er-Jahren sowie eine phasenweise sehr gute wirtschaftliche Entwicklung. Die Anpassungsfähigkeit der GRV hat sich dabei über viele Jahrzehnte bewährt. Auch in Zukunft werden immer wieder Reformen notwendig sein, um das Alterssicherungssystem im Allgemeinen und die GRV im Besonderen zukunftsfest zu gestalten.

Einige der Reformoptionen des SVR wurden im Abschnitt 3 ausführlich diskutiert. Insgesamt würden diese vor dem Hintergrund eines stark beitragssatzorientierten Nachhaltigkeitsbegriffes zu Leistungskürzungen in der GRV führen. Um diese Leistungskürzungen aufzufangen, wird von den Sachverständigen eine Veränderung der Gewichtung in den drei Säulen in Richtung einer stärkeren obligatorischen kapitalgedeckten Altersicherung – mit einer Opt-out-Option – vorgeschlagen.[55] Zudem soll unter anderem eine progressive Rentenformel bei niedrigen Renten die Leistungskürzungen in der GRV für Geringverdienende abmildern.

Ein sinkendes Rentenniveau birgt die Gefahr, dass das Risiko der Altersarmut zunimmt.[56] Die vom SVR vorgeschlagene Kompensation durch eine stärkere Umverteilung innerhalb der GRV würde zu nicht unerheblichen Akzeptanzproblemen der Versicherten, deren erwartete Rente oberhalb der Standardrente (aktuell knapp 1 700 Euro/Monat) läge, führen. Auch die Zielgenauigkeit dieser Umverteilung ist nicht gegeben, da niedrige Renten nicht in jedem Fall mit Altersarmut einhergehen. Solange nur ein Teil der Erwerbstätigen in der GRV und Personen mit hohen Einkommen eher in anderen Systemen (Beamtenversorgung oder berufsständische Versorgungswerke) abgesichert sind, ist es daher angebracht, zusätzliche Umverteilungsmaßnahmen über das Steuersystem zu finanzieren.

In den letzten Jahrzehnten wurde in der Alterssicherungspolitik mit einigen Ausnahmen ein Ansatz gewählt, der die Belastungen der demografischen Entwicklung auf alle Beteiligten – Beitragszahlende, Rentenbeziehende und Staat – verteilt. Dieser Ansatz hat sich in der Vergangenheit bewährt. So wurden mit den Rentenreformen der 1990er- und 2000er-Jahre die relevanten systeminternen und -externen Stellschrauben – Rentenniveau, Beitragssatz, Altersgrenzen und Bundeszuschuss – in den Blick genommen. Die Veränderungen in der Rentenanpassungsformel führten in den vergangenen Jahren dazu, dass die Renten weniger stark als die Löhne stiegen und das Rentenniveau daher heute geringer ausfällt. Die Altersgrenzen steigen seit 2012 von 65 auf 67 Jahre im Jahr 2031. Auch ein möglicher Anstieg des Beitragssatzes wurde gesellschaftlich toleriert. Bis vor wenigen Jahren war eine Obergrenze des Beitragssatzes von 22 Prozent weitestgehend von allen Beteiligten akzeptiert. Nach den damaligen Vorausberechnungen läge der Beitragssatz heute bei über 20 Prozent.[57] Dass der Beitragssatz

54 *Thiede, Reinhold*: Die Demographische Belastung steigt … aber weniger als in der Vergangenheit! 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Annahmen, Ergebnisse, erste Folgerungen, in: RVaktuell 2/2023, https://rvaktuell.de/02-2023/.

55 Zur Diskussion vgl. *Fasshauer* und *Rieckhoff*, a. a. O.

56 Zum Beispiel *Buslei, Hermann* et al.: Zur Entwicklung der Altersarmut bei Änderungen der Rentenanpassungsregeln und weiterer Reformen, Arbeitspapier 05/2023, DIW Berlin.

57 Zum Beispiel Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Rentenversicherungsbericht 2008, Drucksache 16/11060, S. 30. Die damals definierte Obergrenze für den Beitragssatz lag bis 2020 bei 20 Prozent und bis 2030 bei 22 Prozent. Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz wurde 2019 die Obergrenze für den Beitragssatz von 20 Prozent bis 2025 verlängert. Wenn die Obergrenze in den Vorausberechnungen überschritten wird, ist die Bundesregierung nach wie vor aufgefordert, geeignete Maßnahmen vorzuschlagen.

seit Jahren konstant bei 18,6 Prozent liegt und die damals erwarteten Anstiege ausblieben, ist vor allem der guten wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland und der Freizügigkeit der Arbeitnehmenden in Europa zu verdanken.

Der Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung wird in den nächsten Jahren stark zunehmen. Unsere Gesellschaft wird nicht umhinkommen, diese höheren Kosten zu tragen und die Belastungen auf möglichst viele Schultern zu verteilen. Wichtig ist dabei, die Reformoptionen genau gegeneinander abzuwägen und die Vor- und Nachteile aufzuzeigen. Insgesamt betrachtet liegt Deutschland bei seinen Ausgaben für das Alter gemessen am BIP unter dem EU-Durchschnitt, dies sollte bei der Betrachtung von angemessenen Leistungen im Alter nicht außer Acht gelassen werden. Auch in Zukunft muss eine nachhaltige Alterssicherung daher nicht nur die Finanzierungsseite in den Blick nehmen, sondern auch angemessene Leistungen garantieren.

Anschrift der Verfasserin:

Gundula Roßbach
Deutsche Rentenversicherung Bund
Präsidentin
Hohenzollerndamm 46–47
10713 Berlin