

Deutsche Renten Versicherung



Deutsche Rentenversicherung

1/2020

Herausgeber:
Deutsche
Rentenversicherung
Bund

März
2020
Berlin
75. Jahrgang

1/2020

INHALTSÜBERSICHT

SEITE

TAGUNG – RENTENPOLITIK VOR ZUKUNFTSENTSCHEIDUNGEN

Expertentagung „Die Rentenpolitik vor Zukunftsentscheidungen:
Wie sieht ein nachhaltiger Generationenvertrag aus?“ vom 12. bis 14. Februar 2020 in Tutzing

1	Vorwort
3	Prof. Dr. Martin Werding Zukunftsszenarien: die Entwicklung der Rentenfinanzen unter dem geltenden Recht
20	Prof. Dr. Franz Ruland Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts
33	Dr. Reinhold Thiede Reformen in der Vergangenheit mit Wirkung für die Zukunft
45	Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL. M. Verfassungsrechtlicher Spielraum für Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung zur Bewältigung des demografischen Wandels
77	Prof. Dr. h. c. Axel Börsch-Supan, Ph. D. Alternativlose Rentenpolitik: Anpassung an die demografischen Veränderungen
92	Prof. Dr. Eckart Bomsdorf Die Rentenanpassungsformel und das Rentenniveau sind, richtig umgesetzt, besser als ihr Ruf – ein Plädoyer
110	Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Alterssicherungssysteme
127	Prof. Dr. Georg Cremer Armut im Alter: zum Verantwortungsbereich von Rentenversicherung und Sozialhilfe
145	Dr. Christian Geppert Deutschlands Rentensystem im internationalen Vergleich und Reformvorbilder im Ausland
169	Dr. Stephan Fasshauer Handlungsbedarf im Bereich der privaten und betrieblichen Vorsorge
186	NEUE LITERATUR

Deutsche Renten Versicherung

HERAUSGEBER DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (ZEITSCHRIFT SEIT 1929)

Die Rentenpolitik vor Zukunftsentscheidungen: Wie sieht ein nachhaltiger Generationenvertrag aus?

Prof. Dr. Franz Ruland, München und Dr. Ulrike Haerendel, Tutzing

Vorwort

Die Rentenpolitik steht erneut vor schwierigen Entscheidungen. Zwar hat die Rentenversicherung derzeit so hohe Rücklagen wie seit langem nicht mehr. Doch sind sich alle darüber im Klaren, dass diese seit fast zehn Jahren andauernde Phase finanzieller Stabilität spätestens Mitte der Zwanzigerjahre zu Ende gehen wird. Dann wird die Zahl der Rentenzugänge stark ansteigen, weil die Babyboomer-Generation in Rente gehen wird. Der Altenquotient wird sich gegenüber heute je nach den Annahmen bis 2060 um mehr als 80 Prozent erhöhen. Es werden schon Mitte dieses Jahrzehnts die Rücklagen der Rentenversicherung aufgebraucht sein, die Beitragssätze werden danach steigen und das Sicherungsniveau wird sinken. In welchem Maße all dies eintreten wird, hängt entscheidend von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ab. Aber dass es in der Tendenz so kommen wird, daran bestehen keine Zweifel mehr.

Darum hat die Bundesregierung die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ eingesetzt, die bis März 2020 Vor-

schläge für eine Rentenpolitik für die Zeit nach 2025 vorlegen soll. Nach den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD soll dabei auch für die Zeit nach 2025 eine doppelte Haltelinie angestrebt werden, die Beiträge und Sicherungsniveau langfristig absichert. Aussagen, wie dies finanziert werden soll, enthält der Koalitionsvertrag jedoch nicht. Spannend ist, ob die Kommission, die zu einem guten Teil mit (ehemaligen) Politikern der Regierungsparteien besetzt ist, genügend Unabhängigkeit von der Politik gewinnt, um zu sachlich angemessenen, weit genug gehenden und nachhaltigen Vorschlägen zu gelangen.

Zweifel sind während dieser Tagung in dem Vortrag von Axel Börsch-Supan laut geworden und haben ein großes Medienecho ausgelöst.

Die Vorschläge der Kommission werden in jedem Fall eine intensive Diskussion auslösen. Wer die Auseinandersetzungen um die Rentenpolitik in den letzten Jahren verfolgt hat, ahnt, wie die Frontlinien verlaufen werden. Dass sich die Koalition zu Lösungen für die Zeit nach 2025 noch in dieser Legislaturperiode durchringen wird, ist wenig wahrscheinlich, zumal andere rentenpoliti-

sche Vorhaben, wie zum Beispiel die Einführung einer Grundrente oder die Einbeziehung der Selbstständigen, die Koalition voll beschäftigen werden. Zu erwarten ist daher 2021 – zumindest auch – ein Rentenwahlkampf. Damit er verantwortungsvoll geführt werden kann, ist es notwendig, dass die Fakten und das Für und Wider der einzelnen Vorschläge bekannt sind. Zu den Fakten gehören die Bahnen der voraussichtlichen demografischen Veränderungen bis weit in die Mitte des Jahrhunderts, Korridore zur wirtschaftlichen Entwicklung in dieser Zeit und Ergebnisse von Modellrechnungen, wie sich bestimmte rentenpolitische Maßnahmen auf die Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau der Renten auswirken werden. All diese Fakten erwarten wir zwar von dem Bericht der Rentenkommission. Doch ist es, gerade weil die meisten ihrer Mitglieder in hohem Maße politisch gebunden sind, gut, wenn es zum Vergleich und als Alternative Berechnungen und Vorschläge gibt, die von politisch ungebundenen Wissenschaftlern unterbreitet werden. Die Politik braucht Kontrolle und Alternativen, das gilt wegen ihrer Komplexität besonders für die Rentenpolitik. Die Verbreiterung der Diskussionsgrundlage war auch das Hauptmotiv für die Evangelische Akademie Tutzing, in der Zeit vom 12. bis zum 14. Februar 2020 die Expertentagung „Die Rentenpolitik vor Zukunftsent-

scheidungen“ zu veranstalten, der wir dafür sehr danken. Die Tagung sollte mit ihren Themen möglichst umfassend das Spektrum der künftigen Rentenpolitik abdecken. Es ist zudem gelungen, für diese Themen Wissenschaftler zu gewinnen, die die aktuelle rentenpolitische Diskussion prägen. Sie alle haben ihre Beiträge so rechtzeitig fertiggestellt, dass sie – auch dank der Flexibilität der Schriftleitung der „Deutschen Rentenversicherung“ – nahezu zeitgleich mit dem Gutachten der Rentenkommission publiziert werden konnten und damit der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Die Autoren und wir als Organisatoren dieser Tagung hoffen, damit einen wesentlichen Beitrag zur aktuellen rentenpolitischen Diskussion geliefert und somit geholfen zu haben, dass sich die Politik zu sachangemessenen und nachhaltigen Reformen entschließt.

Anschrift der Verfasser:

Prof. Dr. Franz Ruland
1992–2005 Geschäftsführer des
Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger
Straßlacherstraße 1b
81479 München

Dr. Ulrike Haerendel
Evangelische Akademie Tutzing
Schlossstraße 2+4
82327 Tutzing

Zukunftsszenarien: die Entwicklung der Rentenfinanzen unter dem geltenden Recht

Prof. Dr. Martin Werding, Bochum

In Deutschland vollzieht sich in den nächsten zwanzig Jahren ein schneller, ausgeprägter demografischer Alterungsprozess, der sich aus heutiger Sicht anschließend nicht wieder zurückbildet. In diesem Beitrag werden Szenarien dafür vorgestellt, wie sich angesichts dessen das Sicherungsniveau und der Beitragssatz der GRV unter dem derzeit geltenden Recht langfristig entwickeln. Betrachtet werden zahlreiche Varianten, die auf unterschiedlichen Annahmen zur zukünftigen Entwicklung von Demografie, Erwerbsbeteiligung, Beschäftigung und Löhnen basieren. Es zeigt sich, dass letztlich alle betrachteten Varianten als mehr oder weniger ungünstig einzustufen sind. Gleichwohl lassen sich Ansatzpunkte dafür aufzeigen, die Grundlagen der Rentenfinanzierung zu verbessern und das Alterssicherungssystem an die absehbare demografische Entwicklung anzupassen.

1. Einleitung

Der demografische Alterungsprozess der deutschen Wohnbevölkerung, der die Finanzen des gesetzlichen Rentensystems in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren immer stärker unter Druck setzt, ist seit Jahrzehnten absehbar. Verursacht wird er vor allem durch den abrupten Geburtenrückgang der 1960er- und 70er-Jahre. Die vorangegangenen, „geburtenstarken“ Jahrgänge, die in den nächsten Jahren das Rentenalter erreichen, beschleunigen diesen Prozess vorübergehend, und der anhaltende Anstieg der Lebenserwartung verstärkt und verlängert ihn. Die dadurch insgesamt ausgelösten Verschiebungen der Altersstruktur der Bevölkerung, die sich auch auf das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnern und aktiven Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) auswirken, sind so stark und zugleich so träge, dass sich die Rentenpolitik nunmehr fest auf diese Perspektive einstellen sollte.

Mit den Rentenreformen der Jahre 2001 bis 2007 wurden die Finanzen der GRV mit Blick auf die sich abzeichnenden Herausforderungen für den Zeitraum bis etwa 2025

stabilisiert (vgl. Werding 2007). Im Zusammenspiel mit einer anhaltend günstigen Entwicklung des Arbeitsmarktes, die unmittelbar danach einsetzte und bis heute anhält, ist dies sogar besser gelungen als damals erwartet werden konnte. Der Zeithorizont, für den eine vorausschauende Politik heute konkrete Pläne entwickeln sollte, reicht nun etwa bis 2040/45. Erforderlich ist dafür allerdings eine noch langfristigere Vorausschau, weil die Rentenfinanzierung starke Pfadabhängigkeiten aufweist und letztlich mit Blick auf die gesamte Erwerbs- und Rentenphase aller Versicherten gestaltet werden sollte – auch wenn über die fernere Zukunft naturgemäß wachsende Unsicherheit herrscht.

In diesem Beitrag werden daher Szenarien für die zukünftige Entwicklung der wichtigsten Eckwerte der Finanzen der GRV unter dem derzeit geltenden Recht betrachtet, die bis 2080 reichen. Nur so lässt sich beurteilen, ob die absehbare Anspannung eher nur temporärer Art ist oder ob sie auf Dauer anhält. Insbesondere wird auch erkennbar, welche langfristigen Effekte für die Rentenfinanzierung veränderte Trends erzeugen, die in jüngerer Zeit eingesetzt haben,

oder wie sich die weitere Entwicklung mit Trendänderungen beeinflussen ließe, die in naher Zukunft einsetzen.

Die GRV wird seit der Nachkriegszeit im Umlageverfahren finanziert – auch wenn dies erst seit 1969 gesetzlicher Standard ist (Schmähl 2018, S. 367–372, 470). Dieses Finanzierungsverfahren koppelt die Rentenfinanzen von langwierigen Prozessen der Kapitalbildung sowie vom Geschehen auf nationalen und internationalen Finanzmärkten ab. Stattdessen bindet es sie eng an die Entwicklung der heimischen Arbeitsmärkte und an die inländische Demografie. Von zentraler Bedeutung für die hier aufgestellten Zukunftsszenarien sind daher zum einen Vorausberechnungen für die weitere demografische Entwicklung, zum anderen plausible Annahmen zur zukünftigen Arbeitsmarktentwicklung, die sich – jenseits eines Zeithorizonts von wenigen Jahren, für den regelmäßig Konjunkturprognosen und gelegentlich auch Mittelfristprojektionen zum weiteren Verlauf angestellt werden – über längere Zeiträume in die Zukunft nicht verlässlich vorausschätzen lässt. Bestehende Unsicherheiten können dabei durch Bildung von Alternativszenarien berücksichtigt werden, wie dies auch im Folgenden für die wichtigsten, einschlägigen Annahmen getan wird. Alle Berechnungen für die hier vorgestellten Zukunftsszenarien wurden mithilfe des „Social Insurance Model, Version 2018“ (SIM.18) erstellt.¹ Für eine eingehendere Darstellung von Annahmen, Datengrundlagen und Modellierungen vgl. Werding 2013. In Abschnitt 2 wird zunächst ein breites Spektrum an Szenarien für die demografische Entwicklung vorgestellt, mit denen aus heutiger Sicht für den Zeitraum bis 2045 und darüber hinaus zu rechnen ist. Auf Basis ausgewählter demografischer Szenarien werden in Abschnitt 3 zunächst Projektionen zur zukünftigen Entwicklung der Rentenfinanzen präsentiert und die sonstigen, dahinter stehenden Annahmen erläutert. Anschließend werden weitere Varianten mit abweichenden Annahmen, vor allem zur zukünftigen Entwicklung von Beschäftigung

und Löhnen, betrachtet. Der Beitrag schließt mit einer zusammenfassenden Diskussion der Ergebnisse und den wichtigsten Folgerungen, die sich daraus für die Bewältigung der Effekte des demografischen Alterungsprozesses bei der Finanzierung der GRV ergeben (Abschnitt 4).

2. Zukünftige demografische Entwicklung

Bevölkerungsvorausberechnungen gelten als relativ verlässlich, da ihre Resultate für geraume Zeit in die Zukunft vom aktuellen Bevölkerungsstand dominiert werden, der Jahr um Jahr auf eine leicht vorhersehbare Weise altert. Bevölkerungsbewegungen – Geburten, Sterbefälle sowie Zu- und Abwanderungen – gewinnen demgegenüber erst auf Dauer an Gewicht. Die Grundlagen dafür, plausible Annahmen über zukünftige Bevölkerungsbewegungen zu formulieren, haben sich in jüngerer Zeit allerdings so verändert, dass dies auch Auswirkungen auf die Perspektiven für die langfristige demografische Entwicklung hat.

Sichtbarste Änderung ist wohl der Anstieg der Nettozuwanderung seit 2011, auf Werte, die bis heute deutlich oberhalb des langfristigen Durchschnittswertes von rund 200 000 Personen im Jahr liegen. Zuvor waren die Nettowanderungen geraume Zeit klar unterhalb dieses Durchschnittswertes geblieben und führten in den Jahren 2008/09 sogar zu einer Nettoabwanderung. Zwar ist das jährliche Wanderungsgeschehen erfahrungsgemäß enorm volatil, aus Gründen, die einerseits mit der konjunkturellen Entwicklung im Inland, andererseits mit wirtschaftlichen und auch politischen Entwicklungen in den jeweiligen Herkunftsländern zu tun haben. Die Entwicklungen in jüngerer Zeit geben aber Anlass, Erwartungen für die längerfristig zu erwartende Net-

¹ Die Nummerierung der aktuellen Modellversion zeigt an, dass im Modell Ist-Daten verwendet werden, die durchgängig bis 2018 (fallweise auch weiter) reichen.

tozuwanderung gegenüber früheren Bevölkerungsvorausberechnungen nach oben zu korrigieren.²

Daneben ist auch die zusammengefasste Geburtenziffer ab 2012 – bezogen auf Westdeutschland: erstmalig seit Mitte der 1970er-Jahre – wieder leicht angestiegen. Nach langjährigen, vergleichsweise geringen Schwankungen um einen Wert von 1,4 (Kinder je Frau), hat sie sich bis 2016 auf knapp 1,6 erhöht, ist 2017/18 dann wieder leicht auf 1,57 zurückgegangen. Ob dieser Anstieg eher nur als temporäre Reaktion auf familienpolitische Reformen wie die Einführung des Elterngeldes und verbesserte Betreuungsmöglichkeiten für Kinder sowie auf eine anhaltend günstige Wirtschaftsentwicklung einzustufen oder aber auf dauerhafte Verhaltensänderungen zurückzuführen ist, lässt sich aus heutiger Sicht noch nicht abschließend beurteilen.³ Immerhin gibt es aber Anzeichen, dass Letzteres der Fall sein könnte (vgl. Bujard und Sulak 2016). Schließlich hat sich zuletzt auch der langjährige Anstieg der Lebenserwartung leicht verlangsamt – ebenfalls ohne dass schon abschließend gesagt werden könnte, ob dies eine vorübergehende Abweichung oder eine Trendänderung darstellt.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen hat das Statistische Bundesamt (2019) das Spektrum der Annahmen für seine jüngsten amtlichen Bevölkerungsvorausberechnungen gegenüber vorangegangenen Projektionen erkennbar verschoben, insbesondere in Bezug auf Wanderungen und Geburten. Ob die langjährige Erwartung, dass die Wohnbevölkerung in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten deutlich schrumpft und altert (vgl. etwa Statistisches Bundesamt 2015, S. 9), danach uneingeschränkt aufrechterhalten werden kann, ist daher zu überprüfen.

In enger Anlehnung an die geänderten Annahmen des Statistischen Bundesamtes (2019) werden hier daher zunächst Simulationen zur Entwicklung der Wohnbevölkerung und ihrer Altersstruktur im Zeitraum bis 2080 angestellt. Für die „Referenzvariante“

dieser Berechnungen werden jeweils die mittleren Annahmen des Bundesamtes herangezogen:

- Der jährliche Wanderungssaldo beträgt demnach ab 2030 konstant 200 000 Personen⁴ (nach einem langsamen Rückgang der aktuell höheren Werte);
- die zusammengefasste Geburtenziffer liegt im gesamten Projektionszeitraum bei konstant 1,55 (Kindern je Frau);
- die Lebenserwartung bei Geburt steigt über den gesamten Projektionszeitraum für Frauen um 1,1 Jahre pro Jahrzehnt, für Männer um knapp 1,4 Jahre pro Jahrzehnt.⁵

Für Alternativvarianten zur demografischen Entwicklung werden alle diese Annahmen – innerhalb als plausibel erscheinender Bandbreiten – nach oben wie nach unten variiert, der Langfristwert des jährlichen Wanderungssaldos um 100 000 Personen, die zusammengefasste Geburtenziffer um 0,15 und die Lebenserwartung bei Geburt um rund 0,5 Jahre pro Jahrzehnt.⁶ Für jede der drei Determinanten der laufenden Bevölkerungsbewegungen werden somit drei verschiedene Annahmen getroffen. Aus der Kombination aller Annahmen ergeben sich insgesamt $3^3 = 27$ Varianten für die zukünftige demografische Entwicklung.

2 In solchen Vorausberechnungen wird üblicherweise nicht der Versuch gemacht, die in der Realität zu beobachtenden Fluktuationen der Nettozuwanderung abzubilden. Stattdessen werden Annahmen zur mittleren Höhe der Wanderungssalden getroffen, die jeweils im mehrjährigen Durchschnitt oder auf Dauer als plausibel erscheinen.

3 In jedem Fall lässt sich zeigen, dass der Anstieg der Geburtenziffer eindeutig nicht nur auf die erhöhte Zuwanderung – vor allem aus Ländern mit traditionell höheren Geburtenziffern – zurückgeht (vgl. Pötzsch 2018).

4 Dieser runde Langfristwert wird hier den exakten Annahmen des Statistischen Bundesamtes (206 000 Personen im Jahr ab 2026) vorgezogen.

5 Für 2060 ergibt sich daraus – wie vom Statistischen Bundesamt unterstellt – eine Lebenserwartung von 88,1 Jahren für Frauen, von 84,4 Jahren für Männer; die entsprechenden Werte für 2080 lauten 90,3 beziehungsweise 87,1 Jahre.

6 Bis 2060 ergibt sich daraus jeweils eine um exakt zwei Jahre höhere beziehungsweise niedrigere Lebenserwartung für Frauen wie für Männer; bis 2080 verändert sich die Lebenserwartung um knapp drei Jahre.

Die Ergebnisse der Simulationen für alle 27 Varianten zeigen die Abbildungen 1 und 2. Die Darstellung konzentriert sich dabei auf die jeweils resultierende Größe der Wohnbevölkerung sowie auf den demografischen Altenquotienten, der – auf Basis verschiedener Altersabgrenzungen – eine einfache Kennziffer für die Altersstruktur der Bevölkerung darstellt. Verwendet wird hier die international gängigste Variante, die angibt, wie viele Personen im Alter ab 65 Jahren auf je 100 Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren entfallen.⁷

Abbildung 1 verdeutlicht, wie sich die hohe Zuwanderung in den letzten Jahren und vor allem die Aussicht auf eine höhere Nettozuwanderung und höhere Geburtenzahlen in der Zukunft auf die Perspektive auswirken, dass die Wohnbevölkerung Deutschlands in den nächsten Jahrzehnten schrumpft. Dies erscheint keineswegs mehr als sicher. Vielmehr ergibt sich für 5 der 27 Varianten eine weitgehend konstante oder sogar weiter steigende Bevölkerungszahl. Auch der Rückgang der Bevölkerung, der sich in der Referenzvariante – auf Basis aller mittleren Annahmen – ergibt, ist deutlich weniger ausgeprägt als noch vor wenigen Jahren erwartet wurde.

Wichtiger für die zukünftige Entwicklung der Rentenfinanzen sind jedoch die Ergebnisse zum Verlauf des Altenquotienten (Abbildung 2). Dieser misst zugleich die demografischen Fundamentaldaten für die zukünftige Entwicklung des Rentnerquotienten der GRV, das heißt der zahlenmäßigen Relation von Rentenbeziehern zu aktiven Versicherten, die darüber hinaus vor allem von gesetzlichen Vorschriften (zu Versicherungspflicht, Rentenanspruch und Altersgrenzen für den Renteneintritt) sowie vom (Erwerbs- und Renteneintritts-)Verhalten der Versicherten beeinflusst wird.

Trotz der großen Variation aus heutiger Sicht mehr oder weniger plausibler Entwicklungen der Bevölkerungszahl erweist sich die Perspektive einer raschen und starken Alterung der Wohnbevölkerung als sehr klar. Ob der Altenquotient um 2035 eher bei

45 oder bei 50 liegt, wird zu dieser Zeit zwar durchaus einen Unterschied ausmachen. In jedem Fall liegt er damit aber um rund 50 Prozent über dem heutigen Wert. Auch für den weiteren Verlauf weisen die hier angelegten Simulationen auf eine wichtige Eigenart des bevorstehenden Alterungsprozesses hin: Der Altenquotient wird aller Voraussicht nach langfristig nicht wieder zurückgehen. Um dies zu erreichen, müsste die Geburtenziffer rasch auf Werte steigen, die seit den 1960er-Jahren nicht mehr erreicht worden sind und mittlerweile – vor allem wegen des starken Rückgangs der Zahl von Familien mit drei und mehr Kindern – kaum noch als plausibel erscheinen (vgl. Werding 2019, S. 5).⁸

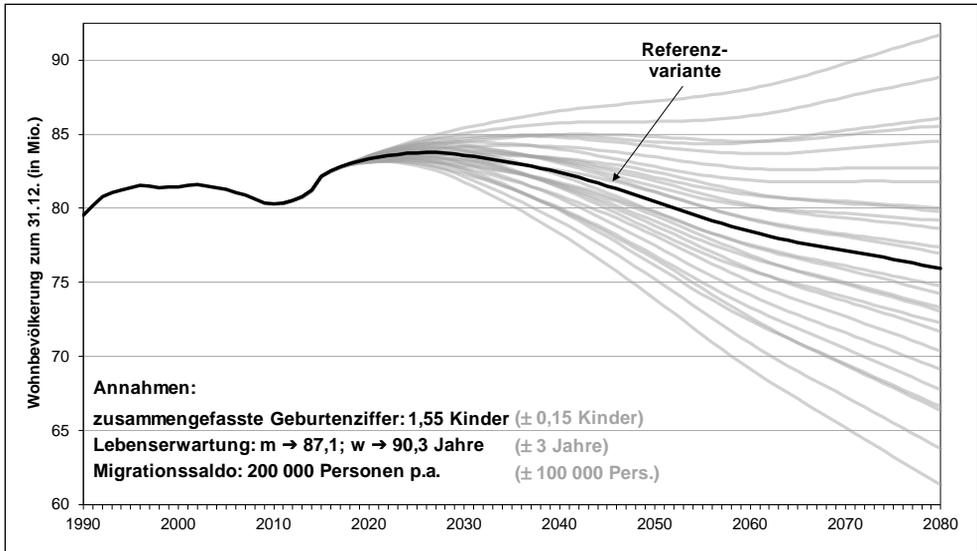
Vielmehr steigt der Altenquotient in der Referenzvariante auch nach 2040 langsam weiter an und erreicht erst ab 2060 ein stabiles Niveau. Nur im günstigsten Fall bleibt er bereits ab 2040 annähernd konstant, im ungünstigsten Fall steigt er sogar bis 2080 trendmäßig weiter an, fast so stark wie zwischen 1990 und 2040. Diese beiden Extremvarianten einer „jungen“ oder „alten Bevölkerung“⁹ markieren die unter plausiblen Annahmen verbleibende Bandbreite der Unsicherheiten über Entfaltung und Ausmaß der demografischen Alterung in Deutschland. Sie bilden zugleich den Hintergrund, vor dem aktuell gangbare Wege für die weitere Entwicklung der GRV und des gesamten deutschen Alterssicherungssystems im Zeitraum bis 2045 und darüber hinaus gesucht werden müssen.

7 Alternative Abgrenzungen – etwa Bevölkerung 65+ / (20–64) oder Bevölkerung 60+ / (20–59) – verändern vor allem das Niveau der Kennziffer, dagegen kaum den jeweils projizierten Verlauf.

8 Alternativ müsste die Lebenserwartung längerfristig deutlich zurückgehen, statt – mehr oder weniger stark – weiter zu steigen. Durch eine ständig steigende Nettozuwanderung lässt sich der Altenquotient dagegen auf Dauer nicht verringern, selbst wenn die Zahl der Zuwanderer auf Dauer extrem hoch wird, weil die im Inland verbleibenden Zuwanderer jeweils zusammen mit der bereits ansässigen Wohnbevölkerung altern (vgl. auch dazu Werding 2019, S. 10–14).

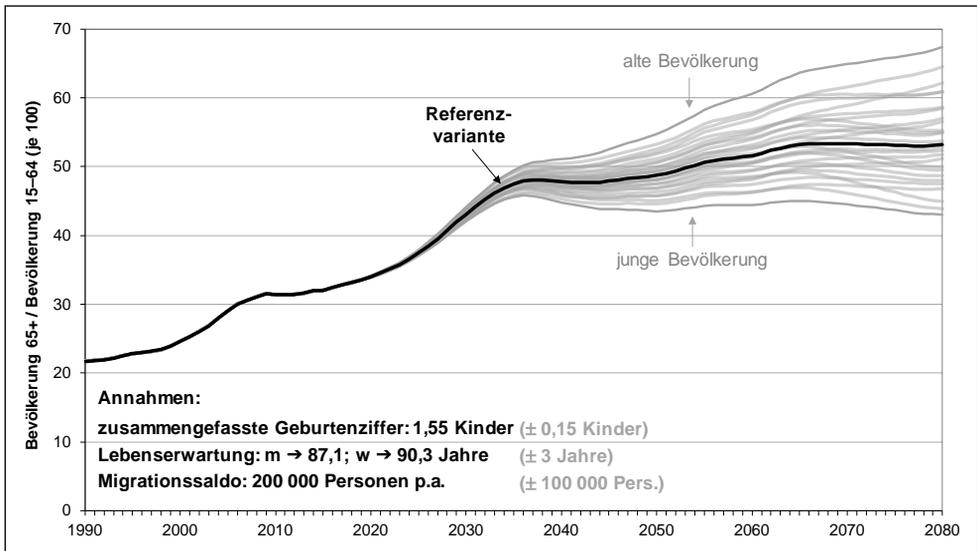
9 Die „junge Bevölkerung“ resultiert aus der Kombination der Annahmen einer hohen Nettozuwanderung, einer hohen Geburtenziffer und eines langsamen Anstiegs der Lebenserwartung. Die „alte Bevölkerung“ ergibt sich bei einer niedrigen Nettozuwanderung, einer niedrigen Geburtenziffer sowie eines schnellen Anstiegs der Lebenserwartung.

Abbildung 1: Demografische Entwicklung (1990 bis 2080), Größe der Wohnbevölkerung



Quellen bis 2018: Statistisches Bundesamt (Bevölkerungsfortschreibungen); ab 2019: SIM.18.

Abbildung 2: Demografische Entwicklung (1990 bis 2080), Altenquotient



Quellen bis 2018: Statistisches Bundesamt (Bevölkerungsfortschreibungen); ab 2019: SIM.18.

3. Zukunftsszenarien für die Rentenfinanzen

Während die demografische Entwicklung – zumindest im Hinblick auf den dabei hervortretenden Alterungsprozess – auch über längere Zeiträume in die Zukunft einigermaßen klar absehbar ist, können für die zukünftige Entwicklung von Arbeitsmarkt und wirtschaftlichem Wachstum nur Szenarien gebildet werden, die – soweit vorhanden – längerfristige Trends aus der Vergangenheit fortschreiben oder sich auf theoretisch schlüssige und möglichst auch empirisch bewährte Modellierungen stützen. Noch mehr als für die Demografie sind dabei ergänzende Sensitivitätsanalysen, das heißt Alternativvarianten mit abweichenden Annahmen, von Bedeutung, um letztlich auch hier eine Bandbreite aus heutiger Sicht mehr oder weniger plausibler Zukunftsszenarien zu identifizieren.

Im Folgenden werden zunächst die Annahmen und Modellierungen vorgestellt, auf die sich das Simulationsmodell SIM.18 bei der Herleitung der Referenzvariante für die Entwicklung der Rentenfinanzen stützt (Abschnitt 3.1). Anschließend werden die Resultate zur finanziellen Entwicklung der GRV für die Referenzvariante sowie – unter ansonsten unveränderten Annahmen – für Varianten mit den zuvor eingeführten Szenarien einer „jungen“ oder „alten Bevölkerung“ präsentiert (Abschnitt 3.2). Danach werden weitere Alternativvarianten betrachtet, in denen von den Referenzannahmen, insbesondere in Bezug auf zukünftige Entwicklungen am Arbeitsmarkt, abgewichen wird (Abschnitt 3.3).

3.1 Grundlagen

Ausgangspunkt der weiteren Simulationen sind die Resultate zur Bevölkerungsentwicklung in Form nach Geschlecht und Alter (in Einzeljahren) differenzierter Angaben zur Größe und Struktur der Wohnbevölkerung jedes Jahres im Projektionszeitraum. Die

Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung im Alter von 15 bis 74 Jahren wird, ausgehend von Daten des Mikrozensus und ebenfalls differenziert nach Geschlecht und Alter, mithilfe eines von der OECD entwickelten Ansatzes¹⁰ so fortgeschrieben, dass laufende Trends aus der Vergangenheit weiter anhalten. Dies gilt insbesondere für den seit Jahrzehnten anhaltenden Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie für den seit etwa 2000 zu beobachtenden Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Personen im Alter ab 55 Jahren. Unterstellt werden bei der Erwerbsbeteiligung Älterer darüber hinaus zusätzliche Effekte der bis 2031 steigenden Regelaltersgrenze, die sich aus den Ist-Daten nicht ablesen lassen.

Die Erwerbsquote von Männern im Alter von 15 bis 64 Jahren steigt dadurch von derzeit rund 86,0 Prozent bis 2030 auf 86,6 Prozent und bleibt anschließend weitgehend konstant; die Erwerbsquote von Frauen gleichen Alters erhöht sich von derzeit rund 80 Prozent bis 2030 auf 81,9 Prozent und bis 2060 weiter auf 82,7 Prozent (95,8 Prozent des Vergleichswertes für Männer). Das durchschnittliche Renteneintrittsalter, das derzeit für Männer und Frauen recht genau bei 64 Jahren liegt, steigt bis in die zweite Hälfte der 2030er-Jahre auf 65,7 Jahre und bleibt danach ebenfalls tendenziell konstant.

Die zukünftige Entwicklung von Erwerbstätigkeit beziehungsweise Erwerbslosigkeit der Erwerbspersonen wird im Modell nicht durch explizite Annahmen gesteuert, sondern endogen ermittelt. Die Erwerbslosenquote reagiert dabei auf variierende Belastungen des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialbeiträgen.¹¹ Steigende Erwerbslosigkeit erhöht ihrerseits die Steuern und

¹⁰ Vgl. *Burniaux et al.* (2003); dieser „Cohort simulation approach“ wird auch von der EU Working Group on Ageing für ihre regelmäßigen EU Ageing Reports herangezogen (zuletzt: European Commission und EU Economic Policy Committee 2017).

¹¹ Die Modellierung basiert, abweichend von der Beschreibung in *Werding* (2013), auf makroökonomischen Analysen (vor allem *Cogan et al.* 2013; vgl. *Werding* (2016a, Anhang 8.2).

Tabelle 1: Annahmen und Zwischenergebnisse für die Referenzvariante

Variablen:	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Demografie								
zus.gefasste Geburtenziffer	1,39	1,55	1,55	1,55	1,55	1,55	1,55	1,55
Lebenserwartung bei Geburt								
– Frauen (Jahre)	82,6	83,7	84,8	85,9	87,0	88,1	89,2	90,3
– Männer (Jahre)	77,5	78,9	80,3	81,7	83,0	84,4	85,8	87,1
Wanderungssaldo (Tsd.)	128	341	200	200	200	200	200	200
Wohnbevölkerung (Mio.)	80,3	83,3	83,6	82,4	80,5	78,4	77,1	75,9
Altenquotient ^{a)}	31,4	34,0	43,1	47,8	48,7	51,6	53,3	53,2
Arbeitsmarkt								
Erwerbspersonen (Mio.)	43,8	46,1	44,6	42,8	41,7	39,9	38,8	38,3
Erwerbstätige (im Inland, Mio.)	41,0	44,7	43,0	40,5	39,1	37,2	36,0	35,4
Erwerbslose (Mio.)	2,8	1,5	1,8	2,4	2,7	2,8	2,9	3,0
Erwerbslosenquote (%) ^{b)}	6,4	3,3	4,0	5,5	6,6	7,0	7,5	7,9
registr. Arbeitslose (Mio.)	3,2	2,4	2,7	3,7	4,2	4,4	4,5	4,7
gesamtwirtschaftliche Entwicklung								
Arbeitsproduktivität (% p. a.) ^{c)}	0,7	0,9	1,3	1,4	1,3	1,3	1,2	1,1
BIP (% p. a.) ^{c)}	0,9	1,7	0,9	0,8	1,0	0,8	0,9	0,9
BIP pro Kopf (% p. a.) ^{c)}	1,1	1,4	0,9	1,0	1,2	1,1	1,0	1,1
reales BIP (Mrd. Euro) ^{d)}	2 802	3 325	3 651	3 971	4 378	4 760	5 187	5 697

Anmerkungen:

- a) Personen im Alter 65+ je 100 Personen im Alter 15–64.
- b) In Prozent aller Erwerbspersonen; international standardisierte Definition (ILO).
- c) Reale Wachstumsraten (jahresdurchschnittliche Werte im vorangegangenen 10-Jahres-Zeitraum).
- d) In Preisen von 2015.

Quellen für 2010: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit; ab 2020: SIM.18.

Beiträge, sodass hier eine ungünstige Rückkoppelung entsteht, die zu hoher struktureller Arbeitslosigkeit führen kann. Effektiv wächst die Erwerbslosenquote dadurch von aktuell gut 3 Prozent bis 2060 auf 7,0 Prozent und bis 2080 weiter auf knapp 8 Prozent. Unter diesen Bedingungen verringert sich die Zahl der Erwerbstätigen – in erster Linie allerdings aus demografischen Gründen¹² – von zuletzt knapp 45 Millionen Personen bis 2030 auf 43,0 Millionen (– 4 Prozent), bis 2060 auf 37,2 Millionen (– 17 Prozent) und bis 2080 auf 35,4 Millionen Personen (– 21 Prozent). Von unmittelbarer Bedeutung für die Rentenfinanzen ist schließlich die Annahme, dass der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäf-

tigten an den Erwerbstätigen im Zeitablauf konstant bleibt.

Ergänzt werden diese Simulationen zu einem gesamtwirtschaftlichen Hintergrund-szenario für die Projektion der Rentenfinanzen, indem die Entwicklung der Arbeitsproduktivität der Erwerbstätigen mithilfe eines einfachen, makroökonomischen Wachstumsmodells abgeschätzt wird. Das reale Produktivitätswachstum steigt dabei, ausgehend von aktuellen Werten unter 1 Prozent pro Jahr, bis 2030 zunächst auf 1,5 Prozent pro Jahr an und sinkt im weiteren

¹² Während mit einer Schrumpfung der Gesamtbevölkerung nicht mehr unbedingt zu rechnen ist, ist dies bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter weiterhin der Fall – auch unter Annahmen, die von denen der Referenzvariante abweichen.

Projektionszeitraum allmählich wieder auf rund 1 Prozent pro Jahr ab. Für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ergeben sich daraus reale Wachstumsraten, die von derzeit über 1 Prozent pro Jahr rasch und bis 2035 unter 1 Prozent pro Jahr sinken und anschließend bis 2080 um 1 Prozent pro Jahr schwanken. All diese Werte sind als Trendwachstumsraten zu verstehen, die um mögliche kurzfristige, konjunkturelle Schwankungen bereinigt sind. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Eckwerte des demografischen und gesamtwirtschaftlichen Hintergrund Szenarios der Simulationen zur Referenzvariante bietet Tabelle 1.

Vor diesem Hintergrund wird die Entwicklung der Finanzen der GRV unter detaillierter Berücksichtigung der derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen abgeschätzt, vor allem in Bezug auf Mitgliedschafts- und Beitragspflichten, die Regelungen zu Renteneintritten sowie zu den regelmäßigen Anpassungen von Renten und zur Bestimmung der Beitragssätze. Dabei wird unterstellt, dass Renten Anpassungen und die Festsetzung des Beitragssatzes nach dem Auslaufen der derzeit geltenden Haltelinien ab 2026 wieder nach den zuletzt geltenden Regelungen vorgenommen werden. Neben Simulationen zur Entwicklung der Rentenfinanzen umfasst das Modell SIM.18 auch Berechnungen zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), der sozialen Pflegeversicherung und anderer Zweige der öffentlichen Ausgaben, die als stark Demografie-reagibel einzustufen sind. Für die Rentenfinanzen sind dabei einige bestehende Interdependenzen von Bedeutung, etwa die Effekte der Entwicklung des Beitragssatzes der GKV auf die Ausgaben der GRV für die Krankenversicherung der Rentner.

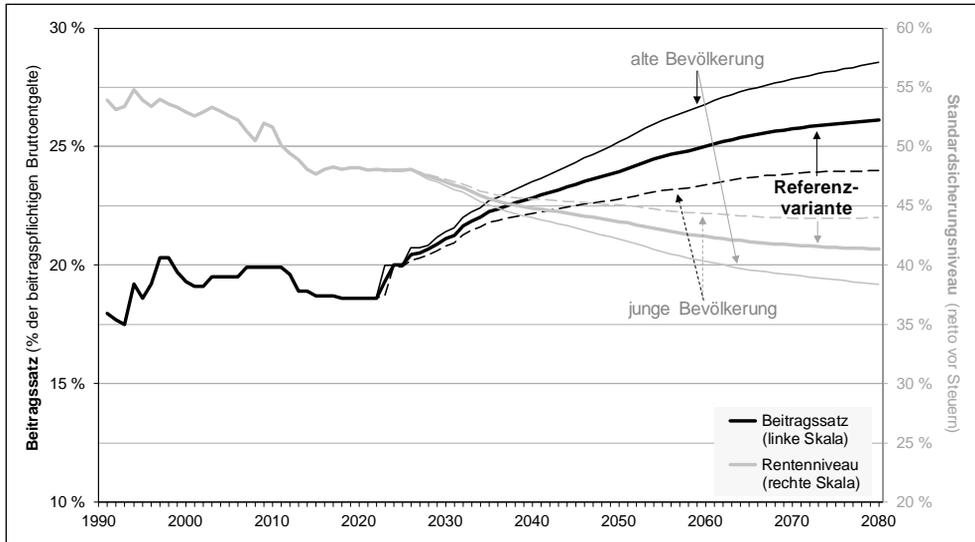
3.2 Rentenfinanzen und Demografie

Um die zukünftige Entwicklung der Rentenfinanzen zu beschreiben, könnte man die simulierten Resultate für die jährlichen (Renten-)Ausgaben, das Beitragsaufkom-

men, die gemäß dem geltenden Recht fortgeschriebenen Bundesmittel für die GRV oder auch die selbst bei maximaler Dotierung eher geringen finanziellen Reserven des Rentensystems vorstellen. Über lange Zeiträume in die Zukunft sind Angaben zu solchen Geldbeträgen – selbst in realen Größen – allerdings nur schwer interpretierbar. Stattdessen stützt sich die Darstellung der Ergebnisse hier auf zwei Kennziffern, die als relative Größen definiert und daher leichter über die Zeit vergleichbar sind. Das sogenannte Sicherungsniveau vor Steuern (Standardrente nach 45 Beitragsjahren in Prozent des durchschnittlichen, beitragspflichtigen Bruttoentgelts der aktiven Versicherten, jeweils abzüglich Sozialversicherungsbeiträge) gibt zudem Anhaltspunkte dafür, welche Leistungen die GRV den jeweiligen Rentnern gewährt, während der Beitragssatz (als Prozentsatz der beitragspflichtigen Bruttoentgelte) anzeigt, welche Belastungen es dafür jeweils den aktiven Versicherten auferlegt. Zwar weist das Sicherungsniveau vor Steuern als Indikator für die Höhe individueller Renten auch große Schwächen auf und darf keinesfalls als individuelle Lohnersatzrate verstanden werden,¹³ es hat sich aufgrund seiner gesetzlichen Definition (in § 154 SGB VI) aber als allgemein genutzte Kenngröße etabliert. Abbildung 3 weist die simulierten Verläufe des Sicherungsniveaus und des GRV-Beitragssatzes für die Referenzvariante sowie für zwei Alternativvarianten mit abweichenden Annahmen zur demografischen Entwicklung („junge“ und „alte Bevölkerung“;

¹³ Das Sicherungsniveau vor Steuern basiert auf einer stark stilisierten, wenig realistischen Erwerbsbiografie und berücksichtigt keinerlei Rentenansprüche – etwa aus Erziehungs- oder Anrechnungszeiten oder auf eine Erwerbsminderungsrente –, die nicht (voll) auf eigenen Pflichtbeiträgen basieren, für die tatsächliche Einkommenssituation vieler Renten aber durchaus Bedeutung haben. Es ist kein echtes Nettoerwerbseinkommen, weil es Belastungen von gesetzlichen Renten und vor allem den Einkommen Aktiver mit der Einkommensteuer vernachlässigt. Schließlich stellt es keine Ersatzrate in Relation zu (eigenen) früheren Erwerbseinkommen dar, sondern bezieht sich stets auf einen Vergleich mit den aktuell erzielten Erwerbseinkommen anderer Versicherter.

Abbildung 3: Sicherungsniveau und Beitragssatz der GRV (1990 bis 2080)



Quellen bis 2019: Deutsche Rentenversicherung; ab 2020: SIM.18.

vgl. Abschnitt 2), ansonsten aber identischen Annahmen zur Entwicklung von Arbeitsmärkten und gesamtwirtschaftlichem Wachstum aus.

Das Sicherungsniveau liegt derzeit knapp über 48 Prozent und soll diesen Wert nach einer 2018 beschlossenen gesetzlichen Regelung bis 2025 nicht unterschreiten. In der Referenzvariante der Simulationen sind 2024/25 jeweils kleinere Korrekturen der Rentenanpassung erforderlich, um diese Haltelinie einzuhalten. Anschließend beginnt das Sicherungsniveau – aufgrund steigender Beitragssätze und des sogenannten Nachhaltigkeitsfaktors,¹⁴ die beide in der Rentenanpassungsformel berücksichtigt werden – zu sinken, zunächst relativ schnell, ab 2040 und nach 2060 jeweils immer langsamer. Dabei fällt das Sicherungsniveau bis 2030 auf 47 Prozent, es unterschreitet ab 2040 45 Prozent, nach 2060 42 Prozent und erreicht 2080 etwas über 41 Prozent.

Trotz dieser spürbaren Reduktion des Sicherungsniveaus steigt der Beitragssatz der GRV langfristig stark an. Derzeit liegt er

bei 18,6 Prozent und unterliegt bis 2025 einer Haltelinie bei maximal 20 Prozent. Da in den nächsten Jahren zunächst die momentan relativ hohen Reserven der GRV abschmelzen, bleibt er in der Referenzvariante bis 2022 konstant, steigt 2023/24 dann jedoch sprunghaft auf 20 Prozent an. Nach 2025 erhöht er sich weiter und erreicht 2034 22 Prozent, 2041 23 Prozent, 2060 25 Prozent und 2080 26 Prozent.

In den beiden demografischen Alternativvarianten, deren Ergebnisse in Abbildung 3 ebenfalls gezeigt werden, ergeben sich erkennbare Abweichungen der langfristigen Verläufe von Sicherungsniveau und GRV-Beitragssatz. Ersteres sinkt in der Variante „junge Bevölkerung“ bis 2080 nicht unter 44 Prozent, während es in der Variante „alte Bevölkerung“ nach 2060 40 Prozent unter-

¹⁴ Dieser Faktor sorgt für eine selbststabilisierende Dämpfung der jährlichen Rentenanpassungen, wenn der Rentnerquotient – insbesondere aufgrund der demografischen Entwicklung – ansteigt.

schreitet. Der Beitragssatz steigt in der Variante „junge Bevölkerung“ bis 2080 nur auf 24 Prozent, in der Variante „alte Bevölkerung“ dagegen auf 28,6 Prozent. Bis 2040/45 fallen die Abweichungen zwischen den drei Varianten noch eher gering aus, weil sich die demografischen Fundamentaldaten – trotz stark abweichender Annahmen – noch nicht so weit auseinanderentwickeln. Tabelle 2 gibt einen genaueren Überblick über die Änderungen gegenüber der Referenzvariante, die sich bei den Simulationen zur Entwicklung der Rentenfinanzen für die beiden demografischen Alternativvarianten sowie für eine Reihe weiterer Varianten ergeben, die im Folgenden betrachtet werden.

3.3 Weitere Varianten

Im vorangegangenen Abschnitt wurden Alternativvarianten mit abweichenden Annahmen zur demografischen Entwicklung betrachtet. Nun wird zunächst geprüft, welchen Einfluss einzelne Determinanten dieser Entwicklung – Zuwanderungen und Geburten – auf die Rentenfinanzen haben. Anschließend werden weitere Alternativvarianten gebildet, mit abweichenden Annahmen zur Entwicklung der Arbeitsmärkte und des Produktivitäts- und Lohnwachstums (für eine Zusammenfassung der Resultate vgl. erneut Tabelle 2).

Bei den Varianten mit einer „jungen“ beziehungsweise „alten Bevölkerung“ ergeben sich insgesamt jeweils deutliche Änderungen der projizierten Verläufe der Kennzahlen für die Rentenfinanzen, einerseits mit einem höheren Sicherungsniveau und niedrigerem Beitragssatz, andererseits mit einem niedrigeren Sicherungsniveau und höherem Beitragssatz. Mit der Variante „höhere Nettozuwanderung“ wird geprüft, welchen Beitrag allein die Annahme eines höheren jährlichen Wanderungssaldos (von 300 000 Personen ab 2030¹⁵) zu den Resultaten für die „junge Bevölkerung“ leistet. Mit der Variante „höhere Geburtenziffer“ wird

ermittelt, wie stark allein eine höhere Geburtenziffer (von 1,7 Geburten je Frau ab sofort) zu diesen Resultaten beiträgt. Dabei zeigt sich, dass die Wirkungen einer höheren Nettozuwanderung rasch einsetzen und die günstigeren Verläufe von Sicherungsniveau und Beitragssatz im Zeitraum bis 2030 sehr stark, bis 2040 immer noch stark beeinflussen. Mit der Zeit lassen jedoch sowohl der Anteil an den Gesamteffekten einer günstigeren demografischen Entwicklung als auch die absolute Stärke der Einzeleffekte tendenziell wieder nach. Umgekehrt erweisen sich die Auswirkungen einer höheren Geburtenziffer bis 2040 als vernachlässigbar. Dies ist nicht weiter verwunderlich, bedenkt man, wie viel Zeit vergehen muss, bis ab sofort geborene, zusätzliche Kinder überhaupt das Erwerbsalter erreichen und die Zahl der Erwerbstätigen spürbar beeinflussen können. Längerfristig nehmen die Effekte höherer Geburtenzahlen aber immer weiter zu und werden sehr nennenswert.

Eine höhere Nettozuwanderung stellt somit – bei rascher Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt – einen schnell wirkenden Ansatz zur Verbesserung der demografischen Fundamentaldaten der Rentenfinanzen dar. Ihre Effekte lassen auf Dauer aber nach, weil die zusätzlichen Zuwanderer ebenso altern wie die bereits im Inland ansässige Wohnbevölkerung. Eine anhaltend hohe Zuwanderung ist dann sogar nötig, damit die Effekte – etwa nach einer vorübergehenden, sehr großen „Zuwanderungswelle“ – auf Dauer nicht wieder umkippen (Werdung 2018a, insbesondere S. 168 f.). Um die Lage der Rentenfinanzen langfristig zu verbessern, müsste die Nettozuwanderung im Grunde immer weiter steigen. Mit Blick auf den Umfang der dafür erforderlichen Bruttowanderungen und auf mögliche Herkunftsländer würde eine Politik, die die demografische Entwicklung

¹⁵ Der bis 2030 erfolgende Rückgang des Wanderungssaldos, ausgehend von aktuell höheren Werten, wird entsprechend verlangsamt.

Tabelle 2: Entwicklung der Rentenfinanzen – Resultate für die Alternativvarianten

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
	Referenzvariante (Angaben in Prozent)							
Sicherungsniveau ^{a)}	51,6	48,2	47,0	44,8	43,7	42,4	41,7	41,3
Beitragssatz	19,9	18,6	21,1	22,8	24,0	25,0	25,7	26,1
	Abweichungen in den Alternativvarianten (in Prozentpunkten)							
junge Bevölkerung								
Sicherungsniveau ^{a)}		± 0,0	+ 0,2	+ 0,8	+ 1,4	+ 1,9	+ 2,3	+ 2,7
Beitragssatz		± 0,0	- 0,3	- 0,7	- 1,2	- 1,6	- 1,9	- 2,1
alte Bevölkerung								
Sicherungsniveau ^{a)}		± 0,0	- 0,3	- 0,8	- 1,5	- 2,1	- 2,5	- 3,0
Beitragssatz		± 0,0	+ 0,3	+ 0,7	+ 1,2	+ 1,8	+ 2,1	+ 2,4
höhere Nettozuwanderung								
Sicherungsniveau ^{a)}		± 0,0	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,6	+ 0,7	+ 0,7	+ 0,5
Beitragssatz		± 0,0	- 0,1	- 0,3	- 0,4	- 0,5	- 0,4	- 0,2
höhere Geburtenziffer								
Sicherungsniveau ^{a)}		± 0,0	± 0,0	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,8	+ 1,1
Beitragssatz		± 0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,3	- 0,5	- 0,7	- 0,9
höhere Frauenerwerbsbeteiligung								
Sicherungsniveau ^{a)}		± 0,0	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,2
Beitragssatz		± 0,0	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,3	- 0,3	- 0,2
konstante Frauenerwerbsbeteiligung								
Sicherungsniveau ^{a)}		- 0,1	- 0,3	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4
Beitragssatz		± 0,0	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,3	+ 0,3
höheres Renteneintrittsalter								
Sicherungsniveau ^{a)}		± 0,0	± 0,0	+ 0,4	+ 0,9	+ 1,4	+ 0,9	+ 0,6
Beitragssatz		± 0,0	+ 0,0	- 0,4	- 0,9	- 1,1	- 0,7	- 0,6
konstantes Renteneintrittsalter								
Sicherungsniveau ^{a)}		± 0,0	- 1,2	- 1,3	- 1,5	- 1,3	- 1,2	- 1,2
Beitragssatz		± 0,0	+ 1,1	+ 1,2	+ 1,3	+ 1,2	+ 1,1	+ 1,1
höhere Erwerbslosigkeit								
Sicherungsniveau ^{a)}		+ 0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,4	- 0,4
Beitragssatz		± 0,0	± 0,0	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,6
niedrigere Erwerbslosigkeit								
Sicherungsniveau ^{a)}		+ 0,1	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,4
Beitragssatz		± 0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,4	- 0,4	- 0,5	- 0,6
höheres Produktivitätswachstum								
Sicherungsniveau ^{a)}		± 0,0	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4
Beitragssatz		± 0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2
niedrigeres Produktivitätswachstum								
Sicherungsniveau ^{a)}		± 0,0	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4
Beitragssatz		± 0,0	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,2

Anmerkung:

a) Standardsicherungsniveau (netto vor Steuern).

Quellen für 2010: Deutsche Rentenversicherung; ab 2020: SIM.18.

in Deutschland allein auf diesem Wege spürbar beeinflussen möchte, daher mit der Zeit an Grenzen stoßen. Höhere Geburtenzahlen wirken dagegen – nach mehr als vier Jahrzehnten mit sehr geringer Geburtenziffer – nur sehr langsam. Bis sie die Anspannung der Rentenfinanzen mindern, führen sie zudem zu höheren Ausgaben für Bildung und diverse Familienleistungen, die ihrerseits eine gewisse fiskalische Belastung erzeugen. Gleichzeitig stellen sie aber den einzigen, im Hinblick auf politische Implikationen diskutablen Ansatz dar, um beim absehbaren demografischen Alterungsprozess langfristig eine Trendumkehr zu bewirken.¹⁶

Neben den Determinanten der demografischen Entwicklung wirken sich auch alle Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung, die die Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit beeinflussen, auf die zukünftige Finanzierung der GRV aus. Möglichkeiten, die allgemeine Erwerbsbeteiligung weiter zu steigern, ergeben sich in erster Linie bei Frauen, die – trotz eines anhaltenden Anstiegs der Erwerbsquoten, der sich auch in den Simulationen der Referenzvariante noch einige Zeit fortsetzt – langfristig noch nicht zur Erwerbsbeteiligung von Männern gleichen Alters aufschließen, wie dies etwa in einigen skandinavischen Ländern bereits heute annähernd der Fall ist. Denkbar ist, dass dies durch einen verstärkten Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung geschieht. Prinzipiell denkbar ist allerdings auch, dass der erwartete, weitere Anstieg ausbleibt, etwa weil keine weiteren Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf getroffen werden.¹⁷ Mit den Varianten „höhere“ und „konstante Frauenerwerbsbeteiligung“ werden vor diesem Hintergrund Szenarien betrachtet, in denen die Erwerbsbeteiligung von Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren nicht – wie in der Referenzvariante angenommen – bis 2060 auf knapp 96 Prozent des Vergleichswertes für Männer ansteigt, sondern sich entweder sogar auf 100 Prozent erhöht oder aber bei rund 92,5 Prozent der Erwerbsbeteiligung von Männern gleichen Alters verharrt.

Die Auswirkungen von Variationen der Frauenerwerbsbeteiligung auf Sicherungsniveau und Beitragssatz der GRV entsprechen in ihrer Richtung jeweils ganz den Erwartungen. Die Größenordnung der Effekte ist nicht gering, vor allem wenn man die gegenläufigen Änderungen von Sicherungsniveau und Beitragssatz des Rentensystems zusammennimmt. Insgesamt fallen sie aber niedriger aus als bei den Änderungen einzelner Annahmen zur demografischen Entwicklung. Insbesondere an der Variante „höhere Frauenerwerbsbeteiligung“ fällt auf, dass die günstigen Effekte für den Beitragssatz der GRV auf Dauer wieder nachlassen. Dabei macht sich bemerkbar, dass eine steigende Frauenerwerbsbeteiligung zunächst zwar den Rentnerquotienten senkt und die Rentenfinanzierung erleichtert. Langfristig erhöhen sich aber auch die jeweils zu deckenden Rentenansprüche, so dass sich ein Teil der Wirkungen – wie bei vielen Einflüssen auf ein umlagefinanziertes Rentensystem – nur als zeitliche Lastverschiebung erweist. Wenn die Erwerbsbeteiligung eine Obergrenze erreicht, etwa bei 100 Prozent (absolut oder – wie hier – bezogen auf einen Vergleichswert, von dem angenommen wird, dass er sich nicht ohne Weiteres übersteigen lässt), treten auf Dauer wieder die rein demografischen Proportionen zwischen der Bevölkerung in der Erwerbs- und Rentenphase hervor.

Eine Verschiebung dieser Proportionen ergibt sich dagegen, wenn das durchschnittliche Renteneintrittsalter variiert und sich dabei mit der Zeit systematisch verschiebt. Für die Referenzvariante wird angenom-

¹⁶ Alternativ ließe sich dies ansonsten nur mit einem Rückgang der Lebenserwartung erreichen. Welchen Beitrag ein geringerer, weiterer Anstieg der Lebenserwartung zu den Resultaten für die „junge Bevölkerung“ leistet, lässt sich an der Differenz der Resultate zu denen für die Varianten „höhere Nettozuwanderung“ und „höhere Geburtenziffer“ ablesen. Auf die explizite Betrachtung eines solchen Szenarios wird hier aber verzichtet.

¹⁷ Vorstellbar ist auch, dass im Rahmen einer allgemeinen Suche nach einer besseren Work-Life-Balance einer steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen in Zukunft ein rechnerisch gleich starker Rückgang der Erwerbsbeteiligung von Männern gegenübersteht.

men, dass das durchschnittliche Renteneintrittsalter von derzeit rund 64 Jahren bis gegen 2035 auf knapp 66 Jahre steigt und anschließend tendenziell konstant ist – nachdem die Regelaltersgrenze gemäß dem geltenden Recht auf 67 Jahre erhöht wurde und anschließend ebenfalls unverändert bleibt. Für die Variante „höheres Renteneintrittsalter“ wird dagegen unterstellt, dass sich das durchschnittliche Renteneintrittsalter ab den 2030er-Jahren weiter erhöht (bis 2060: auf 67,5 Jahre). Ohne weitere Heraufsetzung der Regelaltersgrenze erscheint dies aus heutiger Sicht zwar nicht als sonderlich plausibel. Es ist aber denkbar, dass eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit bei kontinuierlich sinkendem Rentenniveau in Zukunft attraktiver wird, weil damit Abschläge für einen vorzeitigen Rentenzugang vermieden und sogar Zuschläge (nach geltendem Recht: in Höhe von 0,5 Prozent des jeweiligen Rentenanspruchs für jeden Beitragsmonat jenseits der Regelaltersgrenze) erlangt werden können. Für die Variante „konstantes Renteneintrittsalter“ wird dagegen angenommen, dass sich das durchschnittliche Renteneintrittsalter ab sofort nicht weiter erhöht. Auch ein solches Szenario ist wegen der weiter steigenden Regelaltersgrenze nicht unbedingt plausibel. Andererseits hat sich das durchschnittliche Renteneintrittsalter – nach einem deutlichen Anstieg in den Jahren 2000 bis 2014 – zuletzt tatsächlich nicht weiter erhöht, weil seither in großem Umfang von der Möglichkeit abschlagsfreier Rentenzugänge für „besonders langjährig Versicherte“ („Rente mit 63“) Gebrauch gemacht wird.

Variationen des durchschnittlichen Renteneintrittsalters haben für die hier betrachteten Kennziffern der Rentenfinanzen vergleichsweise starke Effekte. Dies gilt insbesondere für die Variante „konstantes Renteneintrittsalter“, weil die Abweichungen von der Referenzvariante hier ab sofort greifen und auch das Renteneintrittsverhalten der stark besetzten Jahrgänge der Babyboomer betreffen. Wenn diese und alle

nachfolgenden Jahrgänge ihre Renteneintritte nicht – wie für die Referenzvariante erwartet – weiter hinausschieben, wirkt sich dies auf die zukünftige Entwicklung der Rentenfinanzen sehr ungünstig aus, mit einem deutlich niedrigeren Sicherungsniveau bei deutlich höherem Beitragssatz. Auswirkungen eines fortgesetzten Anstiegs des durchschnittlichen Renteneintrittsalters nach 2030 fallen demgegenüber geringer aus, weil sie erst später zu Abweichungen von den Annahmen der Referenzvariante führen und auch erst das Renteneintrittsverhalten von Jahrgängen mit abnehmender Besetzung betreffen. Gleichwohl entwickeln sich Sicherungsniveau und Beitragssatz unter diesen Annahmen von 2040 bis 2060 um einiges günstiger als in der Referenzvariante. Anschließend reduzieren sich die Effekte wieder ein wenig, weil aus der längeren Erwerbsbeteiligung erneut in wachsendem Maße höhere Rentenansprüche resultieren. Da ein höheres Renteneintrittsalter den Rentnerquotienten – durch einen geringeren Zähler („Rentner“) und einen höheren Nenner („Beitragszahler“) – aber nachhaltig reduziert, bleibt hier ein dauerhaft günstiger Effekt erhalten.

Neben der Erwerbsbeteiligung – vor allem von Frauen und Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter – spielt für die Rentenfinanzen auch die Beschäftigungsentwicklung eine nicht unwichtige Rolle, das heißt die Frage, in welchem Maße die jeweils vorhandenen Erwerbspersonen auch tatsächlich erwerbstätig sind. Ausschlaggebend ist dafür im Rahmen der Simulationen die Entwicklung der Erwerbslosenquote, die im verwendeten Modell endogen ermittelt wird (vgl. Abschnitt 3.1, insbesondere Fn. 11). Für die Varianten „höhere“ und „niedrigere Erwerbslosigkeit“ wird die dafür verwendete Modellierung so modifiziert, dass die Effekte steigender Steuern und Sozialbeiträge für die Erwerbslosenquote durchgängig um 50 Prozent stärker beziehungsweise schwächer ausfallen als in der Referenzvariante. Die Richtung der Auswirkungen auf Sicherungsniveau und Beitragssatz der GRV

entspricht jeweils wiederum ganz den Erwartungen. Ihre Größenordnung ähnelt denen der Variationen der Frauenerwerbsbeteiligung und fällt damit kleiner aus als bei den Variationen des Renteneintrittsalters oder einzelner Determinanten der demografischen Entwicklung.

Schließlich werden hier auch noch Varianten mit abweichender Entwicklung des zukünftigen Wachstums von Arbeitsproduktivität und Löhnen betrachtet.¹⁸ Solche Varianten sind nicht zuletzt deswegen von Interesse, weil von einem höheren Produktivitätswachstum oft erwartet wird, dass es die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer rückläufigen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter abmildern oder sogar kompensieren kann. Im Hinblick auf aggregierte Größen wie das jährliche Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder die Summe der beitragspflichtigen Bruttoentgelte, aus denen die GRV überwiegend finanziert wird, ist diese Erwartung durchaus zutreffend. Wenn in den Varianten „höheres“ und „niedrigeres Produktivitätswachstum“ die jährlichen Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität und des BIP gezielt erhöht beziehungsweise gesenkt werden,¹⁹ steigt das aggregierte BIP dadurch zum Beispiel bis 2030 auf 3 904 Milliarden Euro beziehungsweise auf 3 414 Milliarden Euro (statt auf 3 651 Milliarden Euro, wie in der Referenzvariante) und bis 2060 auf 6 475 Milliarden Euro beziehungsweise auf 3 710 Milliarden Euro (Referenzvariante: 4 760 Milliarden Euro; alle Angaben in Preisen von 2015). Bei den Kennziffern für die Rentenfinanzen zeigen sich im Vergleich dazu aber nur eher geringe Veränderungen, die sich jeweils bis 2040 entfalten und dann konstant bleiben.

Entscheidend für diese geringen Effekte ist die Tatsache, dass sowohl das Sicherungsniveau als auch der Beitragssatz der GRV als relative, nämlich prozentuale Größen definiert sind. Das deutsche Rentenrecht ist darauf angelegt, über jährliche, im Kern lohnbezogene Anpassungen zunächst das Sicherungsniveau der Renten – gemessen an den Löhnen der aktiven Versicherten –

zu steuern und anschließend den zur Deckung der jeweiligen Ansprüche erforderlichen Beitragssatz festzulegen. Höhere oder niedrigere Lohnsteigerungen übertragen sich daher, mit leichter zeitlicher Verzögerung, eins zu eins auf die jeweiligen Renten und erfordern zu deren Finanzierung daher auch praktisch unveränderte Beitragssätze. In gewisser Weise stellen die Resultate zu den geringen Effekten durchaus nennenswerter Änderungen der Produktivitäts- und Lohnentwicklung daher auch diesen Ansatz zur Steuerung der Rentenfinanzen infrage. Dabei wird nicht beachtet, wie hoch die Löhne eigentlich sind, auf die sich Sicherungsniveau und Beitragssatz beziehen. Höheres Produktivitätswachstum kann die Entwicklung der Rentenfinanzen in der bevorstehenden Phase starker demografischer Alterung durchaus entlasten, wenn das Sicherungsniveau parallel dazu gezielt reduziert wird. Nur so lassen sich die ökonomischen Spielräume nutzen, die das höhere Wachstum erzeugt – und das höhere Wachstum macht entsprechende Schritte zugleich eher politisch vertretbar und durchsetzbar. Umgekehrt bleiben die Verteilungskonflikte, die die Entwicklungen von Sicherungsniveau und Beitragssatz anzeigen, bei niedrigem Produktivitätswachstum nicht wirklich weitgehend unverändert, sondern sie werden politisch unter Umständen unlösbar.

Über die hier betrachteten Varianten hinaus ließen sich diverse weitere Szenarien betrachten. Von besonderem Interesse wären darunter vor allem Politikvarianten, in

18 Im Einklang mit Grundlagen der ökonomischen Arbeitsmarkt- und Wachstumstheorie wird im Simulationsmodell unterstellt, dass die Löhne laufend mit der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität steigen. Empirisch wurden Abweichungen davon – in beide Richtungen – in der Vergangenheit auch über längere Zeiträume beobachtet. Solche Trends oder wiederkehrende Trendänderungen werden hier aber nicht über enorm lange Zeiträume in die Zukunft fortgeschrieben.

19 Technisch wird dazu die jährliche Wachstumsrate der sogenannten totalen Faktorproduktivität, die den allgemeinen technischen Fortschritt misst und in der Referenzvariante auf 0,7 Prozent pro Jahr gesetzt wird, um 0,5 Prozentpunkte variiert. Die realen Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität und des BIP variieren dadurch modellendogen jeweils noch etwas stärker, um Werte von 0,6 bis 0,8 Prozentpunkte.

denen – anstelle veränderter Annahmen zu den demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der zukünftigen Rentenfinanzierung – auch mögliche Änderungen des Rentenrechts gebildet werden. Mit Blick auf die Thematik dieses Beitrags wird hier von solchen Varianten abgesehen (vgl. dazu jedoch etwa Werding 2016b; 2018b sowie mehrere weitere Beiträge in dieser Ausgabe, insbesondere Börsch-Supan 2020).

4. Schlussfolgerungen

Letzten Endes erweisen sich alle hier vorgestellten Simulationsergebnisse als – mal mehr, mal weniger – ungünstig. Der demografische Alterungsprozess, der in Deutschland nun unmittelbar bevorsteht, ist so ausgeprägt, dass er trotz aller Unsicherheiten über viele andere Entwicklungen, die die Finanzierung der GRV in Zukunft beeinflussen, unter aus heutiger Sicht plausiblen Annahmen in den nächsten zwei Jahrzehnten immer zu einer mehr oder weniger großen Anspannung der Rentenfinanzen führt, die sich auch längerfristig nicht wieder verringert. Diese Beobachtung rechtfertigt es im Grunde erst, angesichts der bestehenden Unsicherheiten Simulationen anzustellen, die so weit in die Zukunft reichen wie hier: Wenn günstige Annahmen zu günstigen Resultaten führen würden und ungünstige Annahmen zu ungünstigen Resultaten, könnte man diese Berechnungen getrost beiseitelegen. So aber erzeugen sie eine klare Botschaft, nämlich dass das gesetzliche Rentensystem dringend an die sich ändernden demografischen Gegebenheiten angepasst werden muss, auch wenn das genaue Ausmaß der Probleme vorab nicht verlässlich bestimmt werden kann.

Ein Teil der Simulationen zeigt immerhin auch an, dass günstige Entwicklungen von Demografie und Arbeitsmärkten die Effekte der demografischen Alterung durchaus mildern können. Wenn es gelingt, diese Entwicklungen Realität werden zu lassen,

nimmt dies Druck von den Rentenfinanzen, sodass die Alterung nicht allein durch Reformen des Rentensystems bewältigt werden muss. Günstig wirken insbesondere eine hohe Zuwanderung, verbunden mit einer raschen Integration der Zuwanderer in Beschäftigung, höhere Geburtenzahlen, um die Grundlagen für die Rentenfinanzierung langfristig wieder zu verbessern, eine weiter steigende Erwerbsbeteiligung, vor allem von Frauen und Personen, die auf das Rentenalter zugehen, sowie eine niedrige Erwerbslosigkeit. Eine dynamische Arbeitsmarktentwicklung ist überhaupt eine der zentralen Voraussetzungen, um die Bewältigung des demografischen Alterungsprozesses zu erleichtern, denn sonst sinkt die Attraktivität Deutschlands für Zuwanderer, und die Arbeitsmarktintegration aller hier angesprochenen Gruppen – von Zuwanderern, Frauen, Älteren und der nächsten Generation aktiver Versicherter – wird erschwert. Eine realistische Kombination aller Einzeleffekte solcher Veränderungen würde die Effekte der demografischen Alterung für die Rentenfinanzen zwar nicht zum Verschwinden bringen, aber immerhin spürbar verringern. Von Bedeutung wäre dabei auch das Timing der Effekte der diversen Veränderungen, mit eher kurzfristigen Wirkungen von Zuwanderung oder höherer Frauenerwerbsbeteiligung und erst längerfristig hervortretenden Wirkungen eines weiter steigenden Renteneintrittsalters und höherer Geburtenzahlen.

Die hier vorgestellten Simulationen weisen jedoch vor allem darauf hin, dass die demografisch bedingte Anspannung der Rentenfinanzen in naher Zukunft rasch und stark zunimmt und dass sie aller Voraussicht nach dauerhafter Natur ist. Ohne Reformen innerhalb des gesetzlichen Rentensystems wird sie sich nicht bewältigen lassen. Die von der Politik zuletzt – und zunächst bis 2025 – gezogenen Haltelinien für zentrale Stellschrauben wie das Sicherungsniveau und den Beitragssatz der GRV sind dabei nicht hilfreich. Das gleiche gilt für die informell geltende, dritte Haltelinie für die Regel-

altersgrenze, deren weitere Heraufsetzung nach 2030 in der Politik zuletzt mehrfach ausgeschlossen wurde. Wenn keine dieser drei Größen angepasst werden darf, wird die jährliche Budgetgleichung der Rentenversicherung bei steigenden Alten- und Rentnerquotienten unlösbar. Stark steigende Steuermittel aus dem Bundeshaushalt bieten auf Dauer auch keinen finanzierbaren Ausweg (Börsch-Supan und Rausch 2018; Werding 2019).

Die von der Bundesregierung im Juni 2018 eingesetzte Rentenkommission hatte nach dem zuvor geschlossenen Koalitionsvertrag den Auftrag, „die Stellschrauben der Rentenversicherung in ein langfristiges Gleichgewicht [zu] bringen.“ Um diesen Auftrag einzulösen, muss zunächst berücksichtigt werden, dass der laufende demografische Wandel – beginnend mit dem Geburtenrückgang der Jahre 1965 bis 1975 – die Rentenfinanzen effektiv bis etwa 2060 ins Ungleichgewicht versetzt, sodass an den wenigen großen und/oder den zahlreichen kleinen Stellschrauben des Rentenbudgets in dieser Zeit ständig nachgesteuert werden muss. Wie dies geschehen soll, hängt in erster Linie davon ab, welches neue Gleichgewicht im Rahmen dieses Prozesses auf Dauer erreicht werden soll. Ergänzend ist allerdings auch zu berücksichtigen, wie – insbesondere wie schnell – der Übergang in Richtung des angestrebten Gleichgewichts vollzogen werden kann.

Welche Art von Reformen die in diesem Beitrag vorgestellten Perspektiven für die langfristige demografische Entwicklung (vgl. Abschnitt 1) nahelegen, kann hier abschließend nur in groben Zügen skizziert werden. Zum einen muss die umlagefinanzierte Alterssicherung an eine dauerhaft veränderte Altersstruktur angepasst werden. Dazu gehört es, die Regelaltersgrenze der GRV – möglichst automatisch – an die steigende Lebenserwartung anzupassen, um einen weiteren Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters zu gewährleisten. Damit lässt sich gegebenenfalls sowohl der absehbare Rückgang des Sicherungsniveaus als auch

der absehbare Anstieg des Beitragssatzes begrenzen. Ansonsten sollte die weitere Entwicklung von Sicherungsniveau und Beitragssatz der GRV so ausbalanciert werden, dass die Anpassungslasten – eigentlich mehrere Jahrzehnte verspätet – in vertretbarer Weise zwischen den nun betroffenen Generationen aufgeteilt werden. Zum anderen muss angesichts der demografischen Entwicklungsperspektiven in Deutschland die kapitalgedeckte Altersvorsorge in der zweiten und/oder dritten Säule des Alterssicherungssystems endlich entschieden ausgebaut werden, trotz der auch damit verbundenen Probleme und Risiken. Im Grunde sind Schritte in diese Richtung ebenfalls lange überfällig: Um heute rentennahen Jahrgängen, die nicht spätestens seit 2002 ergänzende Altersvorsorge betrieben haben, in den nächsten 20 Jahren eine auskömmliche Versorgung im Alter zu gewährleisten, ist es mittlerweile eigentlich zu spät. Längerfristig erlaubt ein flächendeckender Ausbau kapitalgedeckter Vorsorge dagegen, Sicherungsniveau und Beitragssatz der umlagefinanzierten GRV so zu reduzieren, dass sie finanzierbar bleibt und angemessen zu einem neuen Gesamtsystem der Alterssicherung beiträgt.

Die Frage, wie schnell ein solcher Reformpfad beschritten werden kann – mit Rücksicht sowohl auf die Rentner als auch auf die Beitragszahler der Jahre bis 2040/45 –, wurde hier eben schon gestellt. Daneben stellt sich für eine verantwortungsbewusste Rentenpolitik zudem die Frage, welche Härtefälle auf diesem Reformpfad entstehen können und wie man diese mildern kann, ohne die nötigen Reformen deswegen zu unterlassen.

Literatur

- Börsch-Supan, Axel und Rausch, Johannes* (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie, ifo Schnelldienst 9/2018: 23–30.
- Börsch-Supan, Axel* (2020): Alternativlose Rentenpolitik: Anpassung an die demo-

- grafischen Veränderungen, Deutsche Rentenversicherung 75(1): 77–91.
- Bujard, Martin und Sulak, Harun* (2016): Mehr Kinderlose oder weniger Kinderreiche?, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 68(3): 487–514.
- Burniaux, Jean-Marc/Duval, Romain und Jaumotte, Florence* (2003): Coping with ageing: A dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries, OECD Economics Department Working Papers Nr. 371.
- Cogan, John F./Taylor, John B./Wieland, Volker und Wolters, Maik H.* (2013): Fiscal consolidation strategy, Journal of Economic Dynamics and Control 37(2): 404–421.
- European Commission und EU Economic Policy Committee (2017): The 2018 ageing report: Underlying assumptions and projection methodologies, European Economy, Institutional Papers Nr. 065.
- Pöttsch, Olga* (2018): Aktueller Geburtenanstieg und seine Potenziale, Wirtschaft und Statistik 3/2018: 72–89.
- Schmähl, Winfried* (2018): Alterssicherungspolitik in Deutschland: Vorgeschichte und Entwicklung von 1945 bis 1998, Mohr Siebeck: Tübingen.
- Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2019): Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Werding, Martin* (2007): Social insurance: How to pay for pensions and health care?, in: Hamm, Ingrid/Seitz, Helmut und Werding, Martin (Hrsg.): Demographic change in Germany: The economic and fiscal consequences, Springer: Berlin, Heidelberg, New York, S. 89–128.
- Werding, Martin* (2013): Modell für flexible Simulationen zu den Effekten des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen in Deutschland bis 2060: Daten, Annahmen und Methoden, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Werding, Martin* (2016a): Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF, FiFo-Bericht Nr. 20, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo): Köln.
- Werding, Martin* (2016b): Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen, SVR-Arbeitspapier Nr. 5/2016.
- Werding, Martin* (2018a): Migration: Implikationen für die Systeme der Alterssicherung, Deutsche Rentenversicherung 73(2): 159–177.
- Werding, Martin* (2018b): Demographischer Wandel, soziale Sicherung und öffentliche Finanzen: Langfristige Auswirkungen und aktuelle Herausforderungen, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Werding, Martin* (2019): Wie haltbar sind die Haltelinien? Effekte der Rentenreform 2018, ifo Schnelldienst 2/2019: 21–25.
- Werding, Martin und Läßle, Sebastian* (2019): Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess? Effekte von Geburten und Zuwanderung – Folgen für die soziale Sicherung, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Martin Werding
Ruhr-Universität Bochum
Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen
Universitätsstraße 150
44801 Bochum

Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts

Prof. Dr. Franz Ruland, München

„Eine strikte Orientierung der Grundrentenberechnung am Äquivalenzprinzip erscheint vor [dem] Hintergrund des postindustriellen Arbeitsmarkts nicht angezeigt.“ So einfach macht es sich die Bundesregierung in der Begründung eines „Grundrentengesetzes“ mit dem Abschied von einem tragenden Prinzip der Rentenversicherung. Über die Konsequenzen wird nicht nachgedacht. Dem soll und muss in diesem Beitrag widersprochen werden.

1. Grundprinzipien

Es ist immer dann, wenn – wie jetzt wieder – in der Rentenversicherung Reformen anstehen, wichtig, als Beurteilungsmaßstab die Grundprinzipien in Erinnerung zu rufen, die das Rentenrecht prägen.¹ Rechtsänderungen sollten mit ihnen in Übereinstimmung stehen. Das ist, soweit diese Grundprinzipien verfassungsrechtlich geschützt sind, wie etwa der Eigentumsschutz von Rentenansprüchen, eine bindende Vorgabe, die, wenn sie nicht beachtet wird, dazu führen kann, dass das Bundesverfassungsgericht die Änderung für verfassungswidrig und nichtig erklärt. Aber auch soweit die Grundprinzipien nicht verfassungsfest sind, sind sie als Vorgaben für künftige Reformen wesentlich, weil sich diese in das System und die Systematik des Rentenrechts einfügen müssen. Nahezu jeder Systemverstoß führt zu Ungleichbehandlungen, die, um verfassungsrechtlich Bestand zu haben, der sachlichen Begründung bedürfen, um nicht willkürlich zu sein.

Grundprinzipien schweben nicht in der Luft, sondern werden konkret und finden ihren Ausdruck in Detailregelungen, aus deren Zusammenschau sie nur herausgefunden werden können.² Daher muss das, was ein „Grundprinzip“ ist, im ständigen Wechsel zwischen der Analyse der Details und der Analyse des Ganzen ermittelt werden. Ziel der Analyse der Details ist es, aus ihnen Prinzipien, gemeinsame Ansätze, gemein-

same Regelungsziele herauszufiltern. Diese Prinzipien sind dann gesetzgeberische Leitentscheidungen, „Grundprinzipien“, wenn die Analyse des Ganzen ergibt, dass seine Struktur von diesem Prinzip abhängt, sich ändern würde, wenn auch es geändert würde. Es ist dies ein Prozess, der Details nach ihrer Bedeutung für das Ganze gewichtet.

2. Die Rentenversicherung als Sozialversicherung

Die Rentenversicherung ist ein Zweig der Sozialversicherung. Es gibt aber kein „Wesen“ der Sozialversicherung.³ Dafür weisen ihre Zweige zu viel Eigencharakteristik auf. Ihnen ist gemeinsam, dass gesetzlich zu Körperschaften des öffentlichen Rechts zusammengefasste Solidargemeinschaften eine von konkreter Bedürftigkeit unabhängige, mit Beiträgen erkaufte Sicherung gegen

¹ Dazu bereits *Ruland*, in: VDR und Ruland (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung (HdR), 1990, S. 481 ff.; ders., in: Eichenhofer/Rische und Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI (ERS), 2. Auflage, 2012, S. 263 ff.; die folgenden Ausführungen bauen darauf auf.

² Vgl. zum Folgenden: *Ruland*, Möglichkeiten und Grenzen einer Annäherung der Beamtenversorgung an die gesetzliche Rentenversicherung, Anlageband B zum Gutachten der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, veröffentlicht durch die Bundesregierung von dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1983, S. 119.

³ *Bogs*, Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, 1955, S. 24 ff.; *Jahn*, Allgemeine Sozialversicherungslehre, 2. Auflage, 1980, S. 5 ff.; *Ruland*, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Bes. VerwR, 12. Auflage, 2002, S. 793; BSG, SGB 1987, 169 (170 f.).

bestimmte typische sozialrelevante Risiken bieten. Die Besonderheiten der Unfallversicherung und der sozialen Sicherung der Landwirte schließen weitere Gemeinsamkeiten aus, zeigen aber auch, welche Gestaltungsmöglichkeiten die Kompetenz „Sozialversicherung“ dem Gesetzgeber eröffnet.⁴ Sie beschränkt ihn nicht auf die klassischen Versicherungszweige und bindet ihn nicht an deren überkommene Ausgestaltung.⁵ Herkömmlich wird die Sozialversicherung durch zwei Prinzipien charakterisiert, das der Versicherung und das des sozialen Ausgleichs. Über die Gewichtung dieser beiden Prinzipien zur Bestimmung dessen, was „Sozialversicherung“ ausmacht, besteht Uneinigkeit und Unsicherheit. Die Rechtsprechung hat – je nach Bedarf – mal das eine, mal das andere Prinzip herangezogen und sich jeweils auf des „Wesen“ der Sozialversicherung berufen.⁶

3. Die Rentenversicherung als Versicherung

Die Rentenversicherung ist der Zweig der Sozialversicherung, bei dem die Versicherungselemente am deutlichsten ausgeprägt sind.⁷ Versicherung ist die gemeinsame Deckung eines im Einzelfall ungewissen, in der Gesamtheit aber schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit gleichartiger Risiken.⁸ Eine Versicherung ist gekennzeichnet durch den Risikoausgleich zwischen den Gefährdeten einerseits und den bereits Geschädigten andererseits. In diesem Schadensausgleich erschöpft sich sinnvoll verstandene Versicherung aber nicht. Ihre Aufgabe und ihr Ziel sind auch die Prävention, die Schadensverhütung. Dem trägt die Rentenversicherung durch ihre Leistungen zur Teilhabe Rechnung. Das Versicherungsprinzip ist in der Rentenversicherung mit der Reform 1992 durch zahlreiche Maßnahmen bewusst verstärkt worden. Hingewiesen sei auf die Neuregelung der Berücksichtigung und der Bewertung der beitragsfreien Zei-

ten, auf die Einführung der Zugangsfaktoren, die Vor- oder Nachteile eines vorzeitigen oder hinausgeschobenen Rentenbeginns ausgleichen oder auf die Wiedereinführung von Beiträgen für die Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen.

Auch in der Rentenversicherung vollzieht sich ein Risikoausgleich zwischen den Gefährdeten und den bereits Geschädigten, der jeder Versicherung wesensimmanent ist. Der Risikoausgleich ist jedoch viel „sozialer“ als in privaten Versicherungen. Die Rentenversicherung deckt mehr Risiken ab und kann gesellschaftliche Solidarität besser realisieren als jedes andere System.⁹ Sie sichert bei Erwerbsminderung, erbringt Leistungen zur Rehabilitation und an Hinterbliebene und sie finanziert ihren Rentnern auch noch den halben Beitrag zur Krankenversicherung. Sie erkennt darüber hinaus Kindererziehungs- und Pflegezeiten an und berücksichtigt Zeiten der Arbeitslosigkeit. Trotz unterschiedlicher Lebenserwartung werden Frauen und Männer gleichbehandelt. Gesunde und Kranke zahlen einen gleich hohen Beitrag. So werden gute und schlechte Risiken mit einem gleichen Beitragssatz zu einer Zwangsversicherung zusammengefasst. In dieser zulässigen Wegtypisierung des individuellen Risikos und in der auch deshalb notwendigen Auferlegung einer Versicherungspflicht bestehen die wesentlichen Unterschiede zwischen einer privaten und der sozialen Rentenversicherung.¹⁰

4 Dazu ausführlich: *Schenkel*, Sozialversicherung und Grundgesetz, 2008, S. 87 ff.; *Zimmermann*, Sozialversicherung und Privatversicherung im Kompetenzgefüge des Grundgesetzes, 2009, S. 84 ff.

5 BVerfGE 11, 105 (111).

6 BVerfGE 48, 346 (358); 59, 36 (49 f.); 79, 87 (101); zur Kritik an diesem fehlenden systematischen Grundkonzept: *Kirchhof*, DRV 1993, 437 (443).

7 Vgl. zum Folgenden auch *Kolb*, DRV 1984, 177 ff.; ders., in: *Schmähl* (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, 1985, S. 121 ff.; *Schmähl*, ebd., S. 204 ff.

8 BVerfGE 11, 105 (112); 75, 108 (146); BSGE 6, 213 (218).

9 *Ruland*, DRV 2000, 733 (745 ff.); siehe auch *Heidel* und *Loose*, DAngVers 2004, 221 ff.; dies., DAngVers 2004, 341 ff.

10 Vgl. *Ruland*, in: *Ruland/Becker* und *Axer* (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 8. Auflage, 2018, S. 804 f.; ebenso *Schmähl*, Wirtschaftsdienst 2005, 566 (568); siehe auch *Heidel* und *Loose*, DAngVers 2004, 221 (223).

Darüber hinaus findet in der gesetzlichen Rentenversicherung ein sozialer Ausgleich von beträchtlichem Umfang statt.¹¹ Zu ihm gehört all das, was an sich „versicherungsfremd“ ist. „Versicherungsfremd“ ist grundsätzlich all das, was außerhalb der Äquivalenz von Beitrag und Leistung steht.¹² Versicherungsfremd ist zum Beispiel die Berücksichtigung von Zeiten, für die keine Beiträge gezahlt worden sind. Versicherungsfremd ist weiter die Gewährung höherer Leistungen, als es aufgrund der geleisteten Beiträge gerechtfertigt wäre.¹³ Dass die nicht beitragsgedeckten Leistungen inzwischen zu einem großen Teil durch den Bundeszuschuss ausgeglichen werden,¹⁴ berührt den Charakter der Rentenversicherung als Sozialversicherung nicht. Ihr geht, weil nach wie vor das individuelle Risiko wegtypisiert wird, das „sozial“ nicht verlor.¹⁵

4. Die Rentenversicherung als Pflichtversicherung

Die Rentenversicherung ist eine staatlich organisierte Versicherung. Der Gesetzgeber regelt die Konditionen des Versicherungsverhältnisses. Er lässt den meisten ihrer Versicherten keine Wahl, ob sie ihr beitreten wollen oder nicht. Sie sind, wenn sie die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, vor allem: wenn sie entgeltlich beschäftigt sind, kraft Gesetzes pflichtversichert. Der Gesetzgeber hat somit Vorsorge zur Pflicht gemacht. Diese Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit ist grundsätzlich unbedenklich. Es ist das gute Recht eines Staates, zur Vermeidung einer Inanspruchnahme von Sozialhilfe eine Versicherungspflicht einzuführen.¹⁶ Der Gesetzgeber hat bei der Abgrenzung der sozialen Sicherungssysteme einen weiten, nur durch das Rechts- und das Sozialstaatsprinzip und durch den allgemeinen Gleichheitssatz beschränkten Gestaltungsspielraum. Bei der Rentenversicherung begrenzt er zudem die Versicherungspflicht der Höhe nach durch

die Beitragsbemessungsgrenzen, 2020: 82 800 Euro im Jahr in der allgemeinen Rentenversicherung in den alten und 77 400 Euro in den neuen Bundesländern, und lässt damit zusammen mit der Möglichkeit der Entgeltumwandlung Raum für die ergänzende, staatlich stark geförderte, aber zu wenig genutzte private und betrieblichen Vorsorge.

5. Keine alle Bürger erfassende Versicherungspflicht

Die Rentenversicherung ist im Kern eine Arbeitnehmersicherung geblieben.¹⁷ Sie erfasst zudem nicht einmal alle abhängig Beschäftigten. Im Hinblick auf ihre anderweitige Versorgung sind Beamte und Richter, beamtenähnliche Personen, Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit versicherungsfrei.¹⁸ Sie müssen aber für die Zeit, für die sie sonst versicherungspflichtig gewesen wären, in der Rentenversicherung nachversichert werden, sollten sie unversorgt aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden.¹⁹ Auf Antrag hin werden angestellte Freiberufler, zum Beispiel Ärzte oder Rechtsanwälte, von der Versicherungspflicht befreit (§ 6 I Nr. 1),

11 Bericht der Bundesregierung (an den Haushaltsausschuss des Bundestages) zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004, DRV 2004, 569 ff.; DRV Bund, Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017, 2019; *Reinecke und Römer*, DRV Bund-intern 8/2019, S. 21 f.; siehe auch *Reinecke*, DRV 2012, 1 ff.

12 *Ruland*, DRV 1995, 28 ff.; ders., SGB 1987, 133 ff.; siehe auch *Gössl*, Die Finanzverfassung der Sozialversicherung, 1992, S. 50 ff.

13 Vgl. *Bleiber und Stegmann*, DRV 2002, 642 ff.; *Ruland*, DRV 1995, 28 ff.; ders., SGB 1987, 133 (136 f.).

14 Vgl. Bericht der Bundesregierung (Fn. 11), S. 569 ff.

15 Vgl. bereits *Ruland*, in: HGR (Fn. 1), S. 505.

16 Vgl. BVerfGE 103, 197 (221); 34, 62 (70); 29, 221 (237, 242); 10, 354 (363 ff.); BVerfG, SGB 2008, 476 (477).

17 *Hase*, in: Isensee und Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage, 2008, Band VI, S. 1198.

18 Art. 33 Abs. 5 GG; dazu BVerfGE 44, 249 (269, 270); ausführlich: *Ruland*, in: *Ruland und Rürup* (Hrsg.), Alterssicherung und Besteuerung, 2008, S. 89 ff.; ders., Möglichkeiten und Grenzen (Fn. 2), S. 66 ff.; ders., ZBR 1983, 313 ff.; ders., NVwZ 1995, 417 ff.; siehe auch *Hase*, in: *Becker/Kaufmann/von Maydell/Schmähl und Zacher* (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, FS *Ruland*, 2007, S. 495 ff.; *Zähle*, NZS 2019, 41 ff.

19 Allgemein: *Berkemeyer/Liebich/Stimal und Wähnelt*, Nachversicherung, 11. Auflage, 2019; *Dederer und Grintsch*, DRV 1989, 783 (801 ff.); *Ruland*, NVwZ 2017, 422 ff.; ders., ZESAR 2018, 53 ff.

die kraft Gesetzes Mitglieder eines berufsständischen Versorgungswerkes sind.²⁰ Selbstständige sind nur ausnahmsweise versicherungspflichtig.²¹ Kraft Gesetzes sind es einige Selbstständige, deren wirtschaftliche Situation typischerweise ähnlichen Risiken ausgesetzt ist, wie die eines abhängig Beschäftigten, zum Beispiel Hausgewerbetreibende, Küstenschiffer, (selbstständige) Lehrer und Erzieher,²² und dabei keinen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen.²³ Gleiches gilt, wenn Selbstständige regelmäßig keinen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen und auf Dauer und im Wesentlichen nur für einen Auftraggeber tätig sind. Künstler und Publizisten sind nach näherer Bestimmung des Künstlersozialversicherungsgesetzes (KSVG) versicherungspflichtig.²⁴ Auch Handwerker nehmen eine Sonderstellung ein. Sie bleiben solange versicherungspflichtig, wie sie in der Handwerksrolle eingetragen sind. Sie können sich allerdings von der Versicherungspflicht befreien lassen, wenn für sie mindestens 18 Jahre lang Pflichtbeiträge gezahlt worden sind.²⁵ Selbstständige, die nicht kraft Gesetzes versicherungspflichtig sind, können die Versicherungspflicht innerhalb von fünf Jahren nach Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit oder dem Ende einer Versicherungspflicht beantragen. Personen, die nicht versicherungspflichtig sind, können der Versicherung freiwillig beitreten. Allerdings begründet die freiwillige Versicherung keine Beitragspflicht, sondern nur eine Beitragslast und kann grundsätzlich keinen Schutz bei Erwerbsminderung mehr begründen.²⁶ Die Abgrenzung zwischen abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit wird immer schwieriger und Selbstständigkeit kann nicht mehr wie früher mit wirtschaftlicher Sicherheit gleichgesetzt werden.²⁷ Traditionelle industrielle und handwerkliche Arbeitsplätze verlieren an Bedeutung. Die zunehmende Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien macht von den klassischen Formen des Arbeitsverhältnisses unabhän-

giger.²⁸ Die persönliche Abhängigkeit durch örtliche und zeitliche Weisungsgebundenheit sowie die Eingliederung in die Organisation des Arbeitgebers als Kriterien des Arbeitnehmerbegriffs greifen immer weniger. Die Entwicklung macht es notwendig, dass, wie in den meisten Ländern,²⁹ sowohl im Interesse der Betroffenen als auch der Gesellschaft der versicherte Personenkreis auf Selbstständige ausgeweitet wird.³⁰ Die vielfach geforderte Einbeziehung der Beamten in die Rentenversicherung³¹ wird an der wegen Art. 33 Abs. 5 GG notwendigen, aber nicht erreichbaren verfassungsändernden Mehrheit³² scheitern. Sie wäre zudem wegen der höheren Lebenserwartung

20 Zu ihnen: *Bertleitl*, NZS 1996, 107 ff.; *Boecken*, Die Pflichtaltersversorgung der verkommenen freien Berufe und der Bundesgesetzgeber, 1986; ders., NZS 2000, 121 ff.; *Jung*, in: Ruland und Rürup (Fn. 18), S. 114 ff.; *Kemmler*, in: SRH (Fn. 10), S. 1105 ff.; *Papier*, in: FS Ruland (Fn. 18), S. 455 ff.; ders., in: Ruland/von Maydell und Papier (Hrsg.) *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaates*, FS Zacher, 1998, S. 689 ff.; *Ruland*, NJW 1982, 1847 ff.

21 Deutsche Rentenversicherung, Selbstständige in der Rentenversicherung, 11. Auflage, 2018; kritisch zu dem „willkürlich anmutenden Katalog“ des § 2 SGB VI: *Wolff*, in: HdR (Fn. 1), S. 536; ebenso *Temming*, SGB 2008, 479 (481).

22 Dazu zuletzt BVerfG, (Nichtannahme-)Beschluss vom 26. Juni 2007, 1 BvR 2204/00, 1355/03, SGB 2008, 476 ff. mit Anmerkungen *Temming*; zur Konkurrenz mit dem KSVG: LSG RhPf, NZS 2007, 426.

23 Dazu BSG, SozR 4-2600 § 2 Nr. 8.

24 Vgl. *Finke/Brachmann* und *Nordhausen*, KSVG, 5. Auflage, 2019.

25 Dazu *Dederer* und *Grintsch*, DRV 1989, 783 (787 ff.); *Nielsen*, Die Handwerkerversicherung, 1991.

26 Keine Bedenken: BVerfGE 75, 78 ff.; kritisch *Maier*, SGB 1983, 383 ff.; *Ruland*, DRV 1985, 13 (26).

27 Vgl. *Ruland*, ZRP 2009, 165 ff.; ders., in: FS Zacher (Fn. 20) S. 849 f.; zum Problem auch Sachverständigenrat, Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Gutachten 2006/2007, 2006, S. 260 ff. (Rn. 347 ff.); Sozialbeirat, BT-Drs. 17/52 S. 78 ff.; *Bieback*, VSSR 2011, 93 ff.; *Döring*, DRV 2009, 309 ff.; *Eichenhofer*, DRV 2009, 293 ff.; *Kreikebohm*, DRV 2009, 336 ff.; *Rische*, DRV 2009, 285 ff.; ders., SozSich 1999, 382 (386 f.); ders., DAngVers 2000, 1 (5); *Wallrabenstein*, DRV 2009, 329 ff.

28 Dazu ausführlich *Ruland*, NZS 2019, 681 ff.

29 Dazu *Hauschild*, DRV 1999, 113 ff.; *Reinhard*, DRV 2009, 319 ff.

30 Dazu *Preis* und *Temming*, VSSR 2018, 1 ff.; *Roßbach*, RVaktuell 2018, 238 ff.; *Ruland*, ZRP 2009, 165 ff.; ders., NZS 2016, 721 (724); *Schmitt*, VSSR 2018, 197 (212 ff.); dies., SGB 2018, 541 ff.; *Waltermann*, SGB 2017, 425 (429 ff.); siehe auch Sozialbeirat, BT-Drs. 17/52, 78 ff.; *Leonhardt*, NZS 2019, 527 ff.

31 Zuletzt etwa *Rürup*, in: Süddeutsche Zeitung vom 25./26.1.2020, S. 21; Modellrechnungen bei *Werdung*, Modellrechnungen für den 4. Tragfähigkeitsbericht, FiFo-Bericht Nr. 20, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut der Universität zu Köln, 2016, S. 15 ff.

32 BVerfGE 70, 69 (89); 76, 256 (319 f.); *Ruland* (Fn. 2), S. 175 ff.

der Beamten ein Verlustgeschäft für die Rentenversicherung.³³

6. Die Rentenversicherung als beitragsfinanziertes Vorsorgesystem

Die Rentenversicherung ist ein beitragsfinanziertes Vorsorgesystem. Der Staat organisiert die Vorsorge – der Einzelne betreibt sie. Versicherungspflichtig konnten zunächst nur solche Personen gemacht werden, die Einkommen erzielen und somit in der Lage sind, die Beiträge zu entrichten. Nur bei ihnen ergibt sich auch nach Eintritt des Versicherungsfalles ein Bedarf, das weggefallene Einkommen durch Einkommensersatzleistungen zu ersetzen. Deswegen ist die entgeltliche Beschäftigung primäres Zugangskriterium zur Rentenversicherung. Seit 1986 und danach mehrfach verbessert ist auch die Erziehung von Kindern während ihrer ersten drei Lebensjahre eine versicherungspflichtige Beschäftigung, für Geburten vor 1991 jedoch nur während der ersten zweieinhalb Lebensjahre. Die Beiträge zahlt – allerdings nicht mehr voll – der Bund. Seit 1. April 1995 sind auch nicht-erwerbsmäßig tätige Pflegepersonen in die Rentenversicherung einbezogen, wenn der Pflegebedürftige Anspruch auf Leistungen aus der sozialen oder einer privaten Pflegepflichtversicherung hat. Beitragspflichtig sind die Pflegekassen.

7. Die Absicherung „sekundärer Risiken“

Dass die Versicherungspflicht ein Beschäftigungsverhältnis gegen Entgelt voraussetzt, lässt den mit dem Einkommensausfall bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit drohenden Vorsorgeverlust zum „sekundären Risiko“³⁴ werden. Deswegen sind die Empfänger von Einkommensersatzleistungen (zum Beispiel Kranken-, Arbeitslosengeld) versicherungspflichtig und die Leistungsträger, die die Einkommensersatzleistung zahlen,

allein oder zusammen mit dem Empfänger beitragspflichtig. Allerdings ist dieser richtige Grundansatz zum Teil den finanziellen Zwängen geopfert worden. Bei Personen, die Arbeitslosengeld, Übergangsgeld, Krankengeld, Verletztengeld oder Versorgungskrankengeld beziehen, sind beitragspflichtige Einnahmen nur noch 80 Prozent des der Leistung zugrunde liegenden Arbeitsentgelts. Für die Empfänger des Arbeitslosengeldes II ist die Versicherungspflicht ab 2011 gänzlich aufgehoben worden. Langzeitarbeitslose werden damit noch sicherer vor Klientel der sozialhilfrechtlichen Grundversicherung.

8. Die versicherten Risiken

Gegenstand der Versicherung ist die Gewährung von Renten, wenn sich ein versichertes Risiko, der „Versicherungsfall“³⁵ realisiert hat. Regelleistung der Rentenversicherung ist die Altersrente. Die Altersgrenze hierfür wird seit 2012 von dem 65. Lebensjahr auf das 67. Lebensjahr angehoben, 2020 liegt sie bei 65 Jahren und neun Monaten.³⁶ Über die Notwendigkeit ihrer weiteren Anhebung auf 69 oder 70 Jahre wird zurzeit intensiv diskutiert.³⁷ Die Altersgrenze ist flexibilisiert, die Versicherten können unter bestimmten Voraussetzungen vorzeitig in Rente gehen oder den Renteneintritt auch über die Regelaltersgrenze hinaus aufschieben. Die sich daraus ergebenden Vor- und Nachteile werden wegen des Zugangsfaktors durch Abschläge oder Zuschläge ausgeglichen. Weitere Risiken,

33 BT-Drs. 17/13590, S. 56; *Ruland*, NZS 2018, 793 (801).

34 Vgl. *Ruland*, ZSR 1980, 463 ff.; *Zacher*, in: ders. (Hrsg.), Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung, 1980, S. 26; ders., in: *Weber-Fas* (Hrsg.), Jurisprudenz, 1978, S. 412.

35 *Ruland*, in: SRH (Fn. 10), S. 908 ff.

36 Dazu *Ruland*, in: *Manssen/Jachmann und Gröpl* (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht, FS Steiner, 2009, S. 663 ff.

37 Dazu mit weiteren Nachweisen: Deutsche Bundesbank, Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, Monatsbericht Oktober 2019, S. 55 ff.; *Ruland*, NZS 2018, 793 (801); siehe auch *Börsch-Supan*, Eine Regel für die Rente, *Max-Planck-Forschung* 2017, Heft 2, S. 10 (12); *Zwienner/Blank/Logeay/Türk und Wöss*, Wirtschaftsdienst 2020, 35.

gegen die die Rentenversicherung Schutz bietet, sind die volle oder teilweise Erwerbsminderung und der Tod unter Zurücklassung von Hinterbliebenen.³⁸ Die geschiedenen Ehegatten werden über den Versorgungsausgleich abgesichert.³⁹

Die Rentenversicherung ist eine reine Risikoversicherung. Nur wenn eines der genannten Risiken eintritt, werden Leistungen erbracht. Verstirbt zum Beispiel ein 64-jähriger Arbeitnehmer, ohne Angehörige zu hinterlassen, kommt es zu keinen Leistungen, es werden auch keine Beiträge erstattet. Gegenstand des Versicherungsschutzes ist daher nur die Möglichkeit, bei Eintritt eines der genannten Risiken Leistungen zu erhalten.⁴⁰ Allein schon mit der Zusage dieses Schutzes hat die Rentenversicherung ihre Leistung erbracht. Unerheblich ist, ob ein Versicherungsfall eintritt und die zugesagte Leistung auch tatsächlich auslöst. Dass es in dem einen Fall zu keiner oder nur zu einer geringen Leistung kommt, wird im anderen Fall dadurch ausgeglichen, dass überdurchschnittlich lange Leistungen erbracht werden müssen. Das Risiko, bei Nichterfüllung der zeitlichen oder sonstigen Voraussetzungen keine Leistung zu erhalten, gehört zum Wesen der Versicherung.

Aus dem Charakter der Rentenversicherung als einer reinen Risikoversicherung folgt, dass mit ihr – anders als zum Beispiel mit einer privaten Kapitallebensversicherung – kein individueller Sparvorgang verbunden ist. Dennoch wachsen dem Versicherten mit dem Ausbau seiner Rentenanwartschaft individuelle, als Eigentum geschützte Vermögenswerte zu, die zum Beispiel – unabhängig davon, ob bereits Rente gezahlt wird oder nicht – im Falle einer Scheidung oder eines Rentensplittings ausgeglichen werden können. Schon die Anwartschaft auf eine Rente besitzt Vermögenswert.⁴¹

Die Rentenversicherung sichert typische Bedarfe, nicht aber Bedürftigkeit ab.⁴² Soweit Einkommen berücksichtigt wird, wie zum Beispiel bei den Hinzuverdienstgrenzen bei den vorgezogenen Renten wegen Alters oder bei den Erwerbsminderungsren-

ten, betrifft dies immer nur Erwerbs- beziehungsweise Arbeitseinkommen. Nur bei der Anrechnung des Einkommens auf Renten wegen Todes gibt es seit 2002 eine eingeschränkte Subsidiarität gegenüber Vermögenseinkünften. Sozialhilferechtliche Bedürftigkeit wird nie verlangt.

Es entspricht dem ganz überwiegenden Charakter der Rentenversicherung als einer Pflichtversicherung, dass sie nur gegen bestimmte typische Risiken sichert, die all die treffen können, die auf die Verwertung ihrer Erwerbsfähigkeit angewiesen sind. Zwischen „Risiko“ und „Schaden“ gibt es zwar eine begriffliche Nähe, doch muss differenziert werden. Das Erreichen der Altersgrenze stellt keinen Schaden dar, das Alter ist zum „risque heureux“ geworden.⁴³ Das damit verbundene Risiko ist zum einen die Ungewissheit, wie lange die fernere Lebenserwartung dauert. Zum andern ist das Erreichen der Altersgrenze „Risiko“ der Rentenversicherung, weil Arbeitnehmer dann typischerweise aus dem Erwerbsleben ausscheiden und ihr Erwerbseinkommen verlieren. Gleiches gilt im Prinzip für das Risiko der Erwerbsminderung. Auch in diesen Fällen ist Anlass der Leistungen der mit der Minderung der Erwerbsfähigkeit verbundene teilweise oder gänzliche Verlust des Erwerbseinkommens. Den Renten wegen Todes liegt als typische Bedarfslage zugrunde, dass mit dem Tod des Versicherten dessen Einkommen weggefallen ist, aus dem bislang der Unterhalt für die Angehörigen bestritten wurde. In allen drei Fällen haben die Renten Einkommens-

38 Dazu *Ruland*, in: SRH (Fn. 10), S. 909 ff.

39 Dazu *Borth*, Versorgungsausgleich, 4. Auflage, 2017; *Ruland*, Versorgungsausgleich, 4. Auflage, 2015.

40 So auch: BVerfGE 80, 297 (310); auch zum Folgenden: *Ruland*, SozVers 1989, 181 (183).

41 BVerfGE 53, 257 (290 ff.).

42 BSGE 53, 242 (244); ausführlich *Kolb*, DRV 1985, 40 ff.

43 Dazu: *Conrad*, Die Entstehung des modernen Ruhestandes, Geschichte und Gesellschaft 1988, S. 417 ff.; *Göckerjahn und Hansen*, ZSR 1993, 725 (727); *Leisering*, Sozialstaat und demografischer Wandel, 1992, S. 16 ff.; *Ruland*, in: FS Zacher (Fn. 20), S. 835 ff.; *Zacher*, Sozialrecht, in: Baltes und Mittelstraß (Hrsg.), Zukunft des Alterns und gesellschaftliche Entwicklung, 1992, S. 307; *Wüstenberg*, Dependenz im Sozialrecht, 2010, S. 57.

ersatzfunktion.⁴⁴ Dies gilt auch für die Renten wegen Todes, wobei es bei ihnen zu einer Vermischung von Einkommens- und Unterhaltersatzfunktion⁴⁵ kommt.

Anders als nach der reinen Lehre der Privatversicherung kommt es in der Sozialversicherung, und das gilt auch für die Rentenversicherung, nicht auf das individuelle Risiko des einzelnen Versicherten an. Es hat für die Höhe des Beitrags keine Auswirkungen, wie gesund/krank oder wie jung/alt der Versicherte ist und dass Frauen eine durchschnittlich längere Lebenserwartung haben als Männer. In dieser Wegtypisierung des individuellen Risikos besteht – worauf schon hingewiesen wurde – einer der entscheidenden Unterschiede zwischen der Sozial- und der Privatversicherung. Es spielt somit auch keine Rolle, ob der Versicherte Angehörige hat, denen nach seinem Tode Anspruch auf eine Rente wegen Todes zustehen könnte. Die Gleichbehandlung der Ledigen und der Verheirateten wird immer wieder – allerdings zu Unrecht – als ein starkes Element des sozialen Ausgleichs angesehen.⁴⁶ Dies ist deshalb nicht zutreffend, weil der bis dahin Ledige bis in das hohe Alter noch heiraten und, wenn die Ehe mindestens ein Jahr gedauert hat, dem Ehegatten eine Rente hinterlassen kann, die aus all seinen Beiträgen errechnet wird. Umgekehrt kann der sein ganzes Versicherungsleben hindurch Verheiratete Witwer werden, sodass aus seinem Konto keine Rente wegen Todes zu zahlen ist. Der Ledige und der Verheiratete haben mithin die gleichen Anspruchsmöglichkeiten, und das allein ist für eine Versicherung entscheidend.⁴⁷

9. Das Sicherungsziel der Rentenversicherung

Die Standardrente, das heißt die Rente eines Durchschnittsverdieners nach 45 Versicherungsjahren, beträgt seit 1. Juli 2019 brutto 1487,25 Euro in den alten und 1435,05 Euro in den neuen Bundesländern und netto nach dem Abzug der die Rentner

treffenden Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 11,75 Prozent 1312,53 Euro in den alten und 1266,43 Euro in den neuen Bundesländern. Diese Renten sind, kommen keine weiteren Einkünfte hinzu, wegen des Grundfreibetrags (noch) steuerfrei.

Das steuerbereinigte Nettorentenniveau⁴⁸ ist von 1977 mit 55,2 Prozent bis 2018 auf 48,1 Prozent abgesunken,⁴⁹ das sind rund 14 Prozent. Um zu verhindern, dass es weiter – wie vorausgeschätzt – bis 2033 auf 44,6 Prozent absinkt,⁵⁰ ist es zunächst für die Jahre 2018 bis 2025 auf 48 Prozent festgeschrieben worden.⁵¹ Da auch der Beitragssatz bis 2025 bei 20 Prozent limitiert wurde, kann sich daraus eine Finanzlücke ergeben, zu der es aber nach den Vorausberechnungen im Rentenversicherungsbericht 2019 nicht kommen soll.⁵² Auch für die Zeit nach 2025 soll nach dem Koalitionsvertrag das Sicherungsniveau vor Steuern nicht unter 48 Prozent sinken. Vorschläge, wie diese Absichtserklärung umgesetzt werden soll, soll die von der Bundesregierung eingesetzte Rentenkommission unterbreiten.

Das Sicherungsziel der Rentenversicherung wird vor allem durch die Anpassungsformel definiert. Sie bestimmt sowohl die Höhe der

44 Vgl. statt aller BVerfGE 48, 346 (357); 70, 256 (306); BSGE 30, 167 (175); 192 (199).

45 BVerfGE 17, 1 (10); 38, 187 (200); 48, 346 (357); 53, 257 (262); 66, 66 (76); BSGE 9, 36 (38); 12, 147 (148); *Ruland*, Familiärer Unterhalt und Leistungen der sozialen Sicherung, 1973, S. 138, 308; siehe auch *Dreher*, Sozialleistungen als Unterhaltersatz, 1991.

46 So zum Beispiel BVerfGE 17, 1 (20); 21, 329 (352); 76, 256 (301); BSGE 5, 17 (20); *Gitter* und *Schmitt*, Sozialrecht, 5. Auflage 2001, S. 51; *Gitter*, FamRZ 1974, 233 (236); *Krasney*, VSSR 1974, 127 (150); *Wagner*, SozVers 1985, 202; *Wannagat*, DAngVers 1985, 10 ff.; *Zacher*, in: Verhandlungen der 47. DJT, 1968, S. O 17.

47 Ebenso *Bieback*, ZSR 1985, 585; *Heine*, FamRZ 1985, 113 (120); *Kollack*, SGB 1967, 531 (532); *von Maydell*, DRV 1985, 668; *Papier*, DRV 1986, 274; ders., DRV 2001, 350 (352 f.); *Rohwer-Kahlmann*, in: FS Bogs, 1987, S. 120; *Ruland*, ZRP 1978, 107 (113); ders., DRV 1988, 109 (111).

48 Es ist der Verhältniswert aus einer jahresdurchschnittlichen verfügbaren steuerbereinigten Standardrente und der steuerbereinigten Nettoquote. Besteuerungseffekte bleiben somit bei Aktiven und Rentnern unberücksichtigt.

49 Vgl. Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2019, S. 250.

50 Rentenversicherungsbericht 2019, BT-Drs. 19/15630, S. 37 ff.

51 Dazu *Ruland*, SGB 2019, 193 ff.

52 Vgl. BT-Drs. 19/15630, S. 37 ff.

Rente eines jeden Versicherten als auch den Umfang der Mittel, die zur Finanzierung aller Renten aufgewendet werden müssen. Will die Politik ohne Übergangsfristen sparen, muss sie bei der Anpassung ansetzen.⁵³ Der Gesetzgeber hat seit 1992 mehr als zehnmal in die Anpassung eingegriffen.⁵⁴ Das Ergebnis dieser (zu) häufigen Änderungen ist,⁵⁵ dass die Rente nur noch im Grundsatz den Löhnen folgt. Seit 2001 ist wieder die Entwicklung der Bruttolöhne maßgeblich, ab 2004 eingegrenzt auf die Entwicklung der versicherten Entgelte, was dem tendenziell stärkeren Anstieg der höheren, nicht versicherten Einkommen die Anpassungswirksamkeit nimmt. Von der Belastung der Aktiven mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen blieb in der neuen modifizierten Bruttoanpassungsformel nur die Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung anpassungsrelevant. Dass seit 2001 auf den vollen Beitragssatz abgestellt wird, verstärkt den die Anpassung mindernden Effekt.

Mit den Veränderungen der Anpassungsformel hat sich seit 2001 ein wesentlicher Wandel vollzogen. War für die Anpassung früher das Ziel der Sicherung eines angemessenen Lebensstandards maßgeblich, ist es Aufgabe der Rentenversicherung als Regelsicherungssystem nur noch, zusammen mit der betrieblichen und privaten Altersvorsorge, die inzwischen recht großzügig staatlich gefördert wird,⁵⁶ ein angemessenes Alterseinkommen zu sichern.⁵⁷ Das Angewiesensein auf eine solche ergänzende Vorsorge⁵⁸ nimmt in dem Maße zu, in dem das Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze liegt und daher gesetzlich nicht versichert ist.

Die Höhe der Rente orientiert sich an der Höhe des Einkommens des einzelnen Versicherten im Lebensdurchschnitt. Zeiten, in denen die Versicherung nicht bestand, führen zu Lücken und damit zu einer niedrigeren Rente. Diese Umstände können dazu führen, dass im Alter die Rente ihr Sicherungsziel nicht erreicht. Es ist umso mehr gefährdet, je mehr der individuelle Versiche-

rungsverlauf niedrige Beiträge oder Lücken aufweist. Diese Konsequenz ist wegen des Versicherungsprinzips grundsätzlich unvermeidbar. Früher wurde die Kluft zwischen dem Versicherungsprinzip einerseits und dem angestrebten Sicherungsziel der Renten andererseits durch Elemente des sozialen Ausgleichs überbrückt. Zwischenzeitlich sind sie zurückgedrängt und „versicherungsmäßiger“ ausgestaltet worden. Abweichend hiervon sind Elemente des Familienlastenausgleichs in der Rentenversicherung ausgebaut worden. Zu berücksichtigen ist auch, dass Versicherte, die vorzeitig die Altersrente beanspruchen, Abschläge hinnehmen müssen,⁵⁹ je Monat vorzeitigen Bezugs 0,3 Prozent der Rente. Die Zahlen sind rückläufig. Knapp 30 Prozent der Altersrenten des Zugangs 2018 sind wegen der Abschläge im Durchschnitt um rund 90 Euro gekürzt worden.⁶⁰

10. Die Finanzierung der Rentenversicherung

Es entspricht dem Wesen der Rentenversicherung als einer „Versicherung“, dass sie ganz überwiegend aus Beiträgen finanziert wird.⁶¹ Die Rentenversicherung erhält zwar in letzter Zeit deutlich erhöhte Bundeszuschüsse,⁶² doch stammen ihre Einnahmen

53 *Ruland*, DAngVers. 2000, 169 ff.; siehe auch *Krupp*, Wirtschaftsdienst 1999, 475 (476).

54 Vgl. im Einzelnen: Kommentar zum Recht der Gesetzlichen Rentenversicherung (KomGRV), Stand 2019, § 68 Anm. 1.1, 4.2 und 18 ff.; dazu krit. Sozialbeirat: BT-Drs. 17/52, S. 74.

55 Vgl. *Ruland*, NZS 2017, 621 ff.; ders., in: *Ruland und Dünn* (Hrsg.), in: Gemeinschaftskommentar zum SGB VI (GK-SGB VI), § 68 Rn. 4 ff.; *Börsch-Supan*, in: FS *Ruland* (Fn. 18), S. 157 ff.

56 Mögliche Reformüberlegungen diskutieren: *Fasshauer/Petersen* und *Fieckhoff*, DRV 2018, 119 ff.

57 Vgl. dazu auch *Frommert* und *Heien* DRV 2006, 132 ff.

58 Zu ihrer Verbreitung: BT-Drs. 18/10571, S. 56 ff.

59 Vgl. BVerfG, NJW 2011, 2035; BSG, FamRZ 2009, 329 ff.; falsch: BSG SozR 4-2600 § 77 Nr. 3; dagegen *Ruland*, NJW 2007, 2086 ff.

60 Vgl. Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zahlen 2019, S. 56.

61 Vgl. *Bley*, VSSR 1976, 289 ff.; *Gössl* (Fn. 12), S. 11 ff.; *Dederer* und *Grintsch*, in: HdR (Fn. 1), Rn. 33/1 ff.; *Rüfner*, in: *Zacher* (Hrsg.), Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung, 1980, S. 177 ff.

62 Überblick: KomGRV (Fn. 54), § 213 (Stand 2019) Anm. 9.3.

nach wie vor zu über 77 Prozent aus Beiträgen. Mit ihnen wird die gehobene soziale Sicherung, die die Rentenversicherung ihren Versicherten bietet, „erkauft“. Der Beitrag ist Element der Vorsorge. Grundsätzlich ist beitragspflichtig, wer versicherungspflichtig ist.

Für die Versicherungspflichtigen sind Beiträge entweder durch den Versicherten selbst oder durch ihren Arbeitgeber zu entrichten. Die Beitragspflicht erfasst Einkommen nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Nur das Einkommen, das beitragspflichtig ist, ist auch versichert. Damit stellt die Beitragsbemessungsgrenze zugleich eine Leistungsbemessungsgrenze dar. Freiwillig Versicherte sind nicht beitragspflichtig. Sie trifft nur eine Beitragslast; die Versicherten können Beiträge entrichten, müssen es aber nicht. Nur in dem Maße, in dem sie Beiträge auch tatsächlich zahlen, erhalten sie später Leistungen.

Die Beiträge tragen – mit Ausnahme der Knappschaft – die Versicherungspflichtigen und ihre Arbeitgeber je zur Hälfte. Dennoch handelt es sich um einen einheitlichen Beitrag. Der Arbeitgeberanteil ist nur formal „fremdnützig“. Er erklärt sich historisch aus der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers. Er wird heute überwiegend der wirtschaftlichen Leistung des Arbeitnehmers zugerechnet und als „Soziallohn“ angesehen.⁶³ Für Versicherte mit niedrigem Einkommen trägt der Arbeitgeber die Beiträge allein. Versicherungspflichtige Selbstständige haben keinen Arbeitgeber, sie müssen daher grundsätzlich ihre Beiträge allein tragen. Sozialversicherungsbeiträge sind wie Steuern lohnbezogene Abgaben und dienen der Einnahmenerzielung. Aber damit endet auch die Gemeinsamkeit. Steuern sind Geldleistungen, die insbesondere vom Staat auferlegt werden, um Einnahmen zu erzielen, und die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung des Staates an den Abgabepflichtigen darstellen. Steuern sind „einseitige Nehmensysteme“.⁶⁴ Der Beitrag, auch der Sozialversicherungsbeitrag, unterscheidet sich von der Steuer vor

allem durch seinen „Entgeltcharakter“.⁶⁵ Er ist eine Gegen- oder eine Vorleistung für eine dem Einzelnen vom Staat erbrachte oder zu erbringende Leistung. So ist der Sozialversicherungsbeitrag die Vorleistung dafür, bei Eintritt eines bestimmten Risikos entsprechende Leistungen der Sozialversicherung zu erhalten. Im Gegensatz zur Steuer, die grundsätzlich alle Bürger erfasst, hat Sozialversicherungsbeiträge nur ein – wenn auch großer – Teil der Bevölkerung zu zahlen. Die Sonderbelastung dieser Personen mit Sozialversicherungsbeiträgen muss gegenüber dem aus der Gleichbehandlung folgenden Prinzip der Lastengleichheit aller Bürger legitimiert werden.

Die Legitimation kann grundsätzlich nur in der Äquivalenz zwischen den Beiträgen einerseits und der Gegenleistung des Sozialversicherungssystems andererseits gefunden werden.⁶⁶ Der Beitrag, den nicht alle zu zahlen haben, stellt nur dann kein gleichheitswidriges Sonderopfer dar, wenn er eine Gegenleistung auslöst, die auch der Höhe nach ein Äquivalent darstellt. Dabei liegt es im Wesen einer Versicherung, dass ihre Gegenleistung nur der Versicherungsschutz, das heißt nur die Möglichkeit sein kann, bei Eintritt des versicherten Risikos Leistungen zu erhalten. Die Äquivalenz muss also zwischen dem Beitrag und der für den Versicherungsfall zugesagten Leistung bestehen. Unerheblich ist, ob der Versicherungsfall eintritt und die Leistung auslöst. Von dieser Unterscheidung ausgehend setzt „Versicherung“ die Finanzierung durch Beiträge voraus; sie ist durch Steuern nicht möglich. Leistungen aus einer Versicherung bekommt nur derjenige, der vorher entspre-

63 BVerfGE 69, 272 (301); 72, 9 (19); *Haverkate*, ZRP 1984, 217 (220); *Ruland*, VSSR 1997, 19 (27).

64 Zum Begriff: *Zacher*, DÖV 1970, 1 (9).

65 Vgl. zum Folgenden: *Becker*, *Transferringerechtigkeit und Verfassung*, 2001, S. 85 ff.; *Hase*, *Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich*, 2000, S. 162 ff., 231 ff.; *Kirchhof*, DRV 1993, 437 (441); *Ruland*, DRV 1985, 13 (16 ff.); ders., DRV 1985, 152 f.; *Zacher*, DRV 1977, 197 (215 ff.); siehe auch *Pieters*, in: *Boecken/Ruland und Steinmeyer* (Hrsg.), *Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa*, FS von Maydell, 2002, S. 515 ff.

66 Vgl. *Becker*, in: FS *Ruland* (Fn. 18), S. 584.

chend Beiträge eingezahlt hat. Wer vorher Beiträge gezahlt hat, kann, tritt ein Versicherungsfall ein, die entsprechenden Leistungen unabhängig davon beanspruchen, ob er bedürftig ist – er hat sie „bezahlt“. Deshalb ist nicht nur in Deutschland⁶⁷ anerkannt, dass die durch Beitragszahlung erworbenen Rentenrechte einen besonderen Schutz der Verfassung genießen.⁶⁸

Wegen dieser Unterschiede unterliegt der Beitrag auch ganz anderen Gestaltungsprinzipien als die Steuer. Der Beitragssatz in der Sozialversicherung ist ein einheitlicher Prozentsatz bezogen zumeist nur auf das Arbeitseinkommen, begrenzt häufig durch Versicherungspflicht- oder Beitragsbemessungsgrenzen. Anderes Einkommen wird nur in ganz seltenen Ausnahmefällen berücksichtigt. Im Gegensatz dazu erfasst die Einkommensteuer grundsätzlich alle Einkommen; ihr Satz ist in fast allen Ländern progressiv, weil sie aus Gleichheitsgründen die mit höheren Einkommen einhergehende stärkere Leistungsfähigkeit abschöpfen will und muss. Weil der Beitrag einkommensbezogen ist und eine entsprechende Gegenleistung finanzieren soll, kann er auf soziale Belange des Versicherten grundsätzlich keine Rücksicht nehmen. Anders die Steuer, bei deren Höhe Gründe, die die Leistungsfähigkeit mindern, etwa familiäre Belastungen, zu berücksichtigen sind.

Die Beiträge zur Sozialversicherung dienen aber auch der Finanzierung des sozialen Ausgleichs innerhalb der Rentenversicherung, der ihr wesensimmanent ist. Es entspricht daher der Natur des Sozialversicherungsbeitrags, dass trotz unterschiedlicher Lebenserwartung Frauen und Männer gleichbehandelt werden und dass auch Gesunde und Kranke einen gleich hohen Beitrag zahlen. Darüber hinausgehend sind Beitragsmittel der Rentenversicherung immer wieder für die Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben eingesetzt worden. Beispiele dafür gab und gibt es zahlreiche: die Überwälzung von Kriegsfolgelasten, von Lasten der deutschen Einheit oder von Aufgaben des Familienlastenausgleichs.⁶⁹

Die Frage war stets, ob das „Soziale“ der Rentenversicherung so weit reicht, dass auch die neue Aufgabe darunter subsumiert werden kann.⁷⁰ Dass gesamtgesellschaftliche Aufgaben aus Beitragsmitteln finanziert werden, verletzt die Lastengleichheit aller Bürger, weil Beamte, Selbstständige und Personen mit Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze oder zum Beispiel aus Vermögen von diesen Lasten freigestellt sind. Dies führt auch deshalb zu einer Umverteilung von „unten nach oben“, weil Beiträge nicht wie Steuern nach einem progressiven Tarif, sondern nach einem für alle gleichen Satz erhoben werden.⁷¹

11. Zur Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung

Oberster Grundsatz der Rentenberechnung ist, dass sich die Höhe einer Rente vor allem nach der Höhe der während des Versicherungslebens durch Beiträge versicherten Arbeitsentgelte und Arbeitseinkommen richtet. Der für die Höhe der Rente maßgebende individuelle Faktor ist die Summe der erzielten persönlichen Entgeltpunkte. Für Beitragszeiten werden Entgeltpunkte ermittelt, indem das versicherte Arbeitseinkommen durch das Durchschnittsentgelt aller Versicherten für dasselbe Jahr geteilt wird. Daher ergibt die Versicherung eines Arbeitseinkommens in Höhe des Durchschnittsentgelts eines Kalenderjahres einen vollen Entgeltpunkt.⁷² Somit ist die Zahl der von dem Versicherten erworbenen Entgeltpunkte abhängig von der Höhe seines versicherten Einkommens und von der Höhe der von ihm oder für ihn gezahlten Beiträge.

67 BVerfGE 117, 272 (292); 116, 96 (121); 112, 368 (396); 100, 1 (32 ff.); seit BVerfGE 53, 257 ff. ständige Rechtsprechung; *Rolfs*, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht, 2000, S. 135 ff.; *Ruland*, VSSR 1997, 19 ff.; *ders.*, DRV 2005, 217 ff.

68 Dazu *Papier und Shirvani*, in: SRH (Fn. 10), § 3.

69 Vgl. *Ruland*, DRV 1995, 28 ff.

70 Dazu aktuell zum Thema Grundrente: *Klammer und Wagner*, Wirtschaftsdienst 2020, 29 ff.

71 Vgl. *Ruland*, DRV 1995, 28 ff.; *ders.*, DRV 2000, 733 (749).

72 Ausführlich *Ruland*, in: SRH (Fn. 10), Rn. 100 ff.

Zu welcher monatlichen Rente die Entgeltpunkte führen, hängt von der Höhe des aktuellen Rentenwerts ab. Er wird nach der neuen Anpassungsformel entsprechend der Entwicklung der versicherten Entgelte unter Berücksichtigung der Entwicklung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und zur privaten, steuerlich geförderten Altersvorsorge und des Nachhaltigkeitsfaktors dynamisiert. Er beträgt seit 1. Juli 2019 33,05 Euro in den alten und 31,89 Euro in den neuen Bundesländern. Die in der Anpassung liegende besondere Art der Verzinsung⁷³ ist Teil der Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung.

Allerdings besteht zwischen der Summe der im Erwerbsleben gezahlten Beiträge und der Höhe der Rente nur eine Teilhabeäquivalenz.⁷⁴ Grund dafür sind Änderungen in der Höhe des Beitragssatzes und des Rentenrechts. Eine volle Äquivalenz besteht nur in den Fällen nicht, in denen Versicherte zu unterschiedlichen Zeiten der Rentenversicherung angehört haben. Eine vollkommene Gleichbehandlung der Beitragszahler und der Rentner in der fortdauernden zeitlichen Dimension, die gleichbleibendes Recht und einen gleichbleibenden Beitragssatz erfordern würde, kann wegen der sich ständig verändernden gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Determinanten nicht erreicht werden.

12. Die Bundeszuschüsse und die Bundesgarantie

Eine weitere, wichtige Einnahmequelle der Rentenversicherung sind die Bundeszuschüsse.⁷⁵ Ihre Höhe beläuft sich 2020 auf 75,3 Milliarden Euro.⁷⁶ Dies entsprach einem Anteil von rund 22,7 Prozent an den gesamten Einnahmen in Höhe von 332,3 Milliarden Euro. Die Bundeszuschüsse sind keine „fürsorgereiche Leistung“ zugunsten der Rentenversicherung⁷⁷ und daher auch kein Element des „sozialen Ausgleichs“.⁷⁸ Sie stehen somit weder dem Versicherungsprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung

noch dem Eigentumsschutz der Renten entgegen. Sie haben vielmehr die der Rentenversicherung aufgebürdeten nicht beitragsgedeckten Leistungen auszugleichen, was aber immer noch nicht in vollem Umfang geschieht.⁷⁹ Es klaffte 2017 eine Lücke von 34 Milliarden Euro.⁸⁰ Der Bundeszuschuss ist aber auch Ausdruck und Folge der politischen Verantwortung des Staates für das von ihm organisierte Pflichtversicherungssystem.⁸¹ Er ist – mit anderen Worten – die finanzielle Kehrseite des Eigentumsschutzes der Rentenanwartschaften. Aufgabe der Bundesgarantie ist es, wenn zum Beispiel die Höhe des Beitragssatzes zu niedrig festgesetzt wurde, unterjährige Liquiditätsprobleme der Rentenversicherung abzudecken. Sollte es zu ihnen kommen, hat der Bund der Rentenversicherung unverzinsliche Darlehen („Liquiditätshilfe“) als Bundesgarantie zu leisten. Dies geschah bislang einmalig 2005.⁸²

13. Finanzierung der Rentenversicherung im Umlageverfahren

Die Rentenversicherung beruht auf einem Umlageverfahren.⁸³ Dessen zeitlicher Rahmen ist das Kalenderjahr. In ihm werden die

73 Rürup, in: Klose (Hrsg.), Altern hat Zukunft, 1993, S. 275; Wagner, in: Schmähli (Fn. 7) S. 173 f.

74 Vgl. bereits Ruland, ZVersWiss 1989, 591 ff.

75 Dazu BVerfGE 113, 167 (226).

76 Vgl. BT-Drs. 19/15630, 30; siehe auch Viebrok und Heidel, RVaktuell 2019, 129 (131); Überblick: KomGRV (Fn. 54), § 213 (Stand 2019) Anm. 9.3.

77 Zu ihrer historischen Erklärung: Born, ArbVers. 1960, 33 (37 f.); Rürup, Wirtschaftsdienst 1981, 276 (278); Sander, DRV 1968, 371 ff.; Vogel, Bismarcks Arbeiterversicherung, 1951, S. 151; siehe auch van Almsick, SozVers 1990, 51.

78 BVerfGE 54, 11 (30); siehe auch Gössl (Fn. 12), S. 93 ff.

79 Vgl. Bericht der Bundesregierung (Fn. 11), DRV 2004, 569 ff.; außerdem: BT-Drs. 14/773, S. 16; Reinecke und Römer, DRV Bund-intern 8/2019, S. 21 f.; früher: Hoffmann, DAngVers 1982, 401 (403); Jantz, in: FS Schieckel, 1978, S. 169; Mörschel, DRV 1978, 332 (338); Ruland, SGB 1981, 391 (398); ders., Wirtschaftsdienst 1987, 607 ff.; siehe auch BT-Drs. 19/14161.

80 Dazu DRV Bund (Fn. 11), S. 3; Reinecke und Römer (Fn. 79), S. 22.

81 Vgl. BT-Drs. 14/773 S. 16; DRV 2004, 569 (571).

82 Vgl. Jahresbericht 2005 der Deutschen Rentenversicherung, 2006, S. 7.

83 Dazu ausführlich KomGRV (Fn. 54), § 153 (Stand 2019) Anm. 8 ff.

Ausgaben durch die Einnahmen des gleichen Kalenderjahres und, soweit erforderlich und möglich, durch Entnahmen aus der Nachhaltigkeitsrücklage gedeckt.⁸⁴ Die Einnahmen sind vor allem die Beiträge, die in der allgemeinen Rentenversicherung 2019 mit über 77 Prozent zum Finanzierungsaufwand beigetragen haben, und die Bundeszuschüsse (rund 22,7 Prozent). Die Renten werden wegen des Umlageverfahrens jeweils aus dem laufenden Volkseinkommen finanziert. Ihre Sicherheit beruht daher, von der Nachhaltigkeitsrücklage abgesehen, nicht auf dem Vermögen, sondern auf der Kontinuität der Versicherung, der wegen ihres Charakters als Pflichtversicherung immer die nächste in das Erwerbsleben hineinwachsende Generation als Beitragszahler zugewiesen wird. Nur weil der überwiegende Teil der Erwerbstätigen versicherungspflichtig ist, kann die Rentenversicherung auf die Abdeckung ihrer Leistungsverpflichtungen durch Kapital verzichten. Die Versicherungspflicht ist daher unverzichtbare Voraussetzung des Umlageverfahrens.

Das Umlageverfahren ist ohne Alternative.⁸⁵ Die Rentenversicherung sichert über 90 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung mit einem Einkommen bis zu 82 800 Euro im Jahr (2020). Eine Versicherung mit einem so weiten personellen Einzugsbereich lässt sich nicht mehr im Kapitaldeckungsverfahren finanzieren. Um die gegenüber der Rentenversicherung bestehenden Ansprüche durch Kapital abzudecken, wäre heute ein Deckungskapital von bis zu acht Billionen Euro notwendig.⁸⁶ Bei einer so großen – nicht zu realisierenden – Vermögensmasse würden sich die Unterschiede zwischen dem Kapitaldeckungs- und dem Umlageverfahren weitgehend vermischen.⁸⁷ Die Renten könnten, da das Kapital an das Anlagevermögen gebunden wäre, auch wieder nur aus dem laufenden Bruttosozialprodukt erwirtschaftet werden. Das gebundene Kapital würde keinen Beitrag mehr zur Finanzierung der Renten leisten. Zudem hat die jüngste Zeit wieder einmal eindrucksvoll be-

stätigt, dass die Rentenversicherung gerade wegen ihres Umlageverfahrens wirtschaftliche Krisen besser übersteht als kapitalgedeckte Systeme, die in den letzten Jahren vielfach hohe Verluste hinnehmen mussten.⁸⁸ Entsprechend hat 2011 das Europäische Parlament betont, dass „umlagefinanzierte staatliche Rentensysteme im Belastungstest der Finanz- und Wirtschaftskrise ihre Stabilität und Zuverlässigkeit unter Beweis gestellt haben“.⁸⁹ Zu erinnern ist auch daran, dass die Sozialunion im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung Deutschlands ohne das Umlageverfahren in der Rentenversicherung nicht möglich gewesen wäre.⁹⁰ Es ist für den Gesetzgeber ein Weg ohne Umkehr. Er kann es nicht mehr aufgeben, er kann und muss es an geänderte wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen anpassen und er kann allenfalls – wie geschehen – die Verantwor-

84 Vgl. *Rische*, in: HdR (Fn. 1), Rn. 32/1 ff.; *Schmidt und Thiede*, in: Schuln (Hrsg.), Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. 3: Rentenversicherungsrecht, 1999, S. 1047 ff.; geschichtlicher Überblick: *Mörschel*, DRV 1990, 619 ff.

85 Zur Diskussion Umlage- versus Kapitaldeckungsverfahren: *Glismann und Horn*, Wirtschaftsdienst 1998, 474 ff.; *Dinkel*, DRV 1986, 174 (185); *Eitenmüller*, DRV 1996, 184 ff.; *Eitenmüller und Hain*, DRV 1998, 634 ff.; dies., Wirtschaftsdienst 1998, 676 ff.; *Fasshauer*, DRV 2001, 631 ff.; *Geppert und Ruland*, DRV 1999, 1 ff.; *Grohmann*, AuS 1985, 346 ff.; *Hauser*, DRV 1998, 673 ff.; *Kaltenbach*, DAngVers 1988, 89 (91 ff.); *Krupp*, SF 1998, 293; ders., in: FS Ruland (Fn. 18) S. 183 ff.; ders., in: FS Eisen, 2001, S. 185 ff.; *Meinhold*, Ökonomische Probleme der sozialen Sicherheit, 1978, S. 12; *Ohmann und Stolz*, DAngVers 1997, 114 ff.; *Rürup*, DRV 1995, 718 ff.; *Rürup und Liedtke*, in: Cramer/Förster und Ruland (Hrsg.), Handbuch Altersversorgung, 1998, S. 779 ff.; *Ruland*, DRV 1988, 109 ff.; ders., in: SRH (Fn. 10), S. 849; *Schmähl*, in: SRH (Fn. 10), S. 206 ff.; ders., in: ders. und Ulrich (Hrsg.), Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderung, 2001, S. 124 ff.; ders. Wirtschaftsdienst 1994, 507 (509).

86 Vgl. *Eitenmüller und Hain*, DRV 1998, 634 ff.; *Müller und Roppel*, Acta Demographica 1990, 107 (117); *Recht und Haneberg*, BABI 1993/11, S. 5 (6); *Frick und Grabka*, DIW Wochenbericht 2010, Nr. 3, S. 8, kommen ohne Hinterbliebenenversorgung auf 4,5 Billionen Euro.

87 Vgl. *Färber*, WSI-Mitteilungen 1988, 286 ff.; *Heubeck*, in: Zacher (Hrsg.), Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung, 1980, S. 297 ff.; *Thullen*, DRV 1983, 401 (402); ders., ZVersWiss. 1980, 89 (101 ff.).

88 Dazu OECD, Pensions at a Glance – Retirement-income systems in OECD countries, 2009, S. 25 ff.; *Queisser und Clemens*, in: GVG (Hrsg.), Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Alterssicherung, Informationsdienst Nr. 328, 2009, 7 ff., 13 ff.

89 Resolution „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme, 2010/2239 (INI), Rn. 18.

90 Dazu *Ruland*, in: Bispinck/Bosch/Hofemann und Naegle (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialstaat, FS G. Bäcker, 2012, S. 479 ff.

tungsbereiche von umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Systemen etwas verschoben.

Die Behauptung, umlagefinanzierte Systeme seien demografiefälliger als kapitalgedeckte, trifft nicht zu. Auch kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme sind gegen eine schrumpfende Bevölkerung nicht immun. Ohne Kinder kann angespartes Vermögen nicht „entspart“ und als Rente ausbezahlt werden. Deshalb sind Aktienmärkte im Zuge der demografischen Alterung ähnlichen Risiken ausgesetzt wie umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme, und selbst eine breite internationale Streuung des Anlagekapitals kann diese Risiken nur unzureichend reduzieren.⁹¹

Wegen des Zusammenhangs zwischen der generationenübergreifenden Pflichtversicherung einerseits und dem Umlageverfahren andererseits beruht die Rentenversicherung auf einer „Solidarität der Generationen“.⁹² Die jeweils Erwerbstätigen sorgen dafür, dass die Alten ihr Renteneinkommen haben. Sie erwerben ihrerseits damit das Anrecht gegenüber der ihnen nachfolgenden Generation, in ihrem Alter ebenfalls versorgt zu werden.⁹³ Innerhalb der Rentenver-

sicherung erfolgt eine interpersonale Umverteilung. Die Renten werden jeweils aus dem laufenden Volkseinkommen finanziert. Das gilt für alle anderen Alterssicherungssysteme in ähnlicher Weise. Daher stellen die zu erwartenden demografischen Veränderungen die Finanzierung der gesamten Alterssicherung vor große Probleme.⁹⁴ Um sie vor allem geht es in dem weiteren hoffentlich spannenden und anregenden Verlauf unserer Tagung.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Franz Ruland
Straßlacherstraße 1b
81479 München

91 Vgl. HypoVereinsbank Volkswirtschaft, Policy Brief 4/2001: „Demographiefälligkeit von Aktienmärkten“; *Leinert und Wagner*, ZVersWiss 2001, 75 ff.; *Nguyen und Stütze*, ZVersWiss. 2012, 675 ff.; *Rothgang*, Sozialer Fortschritt 2001, 121 ff. (123); *Schmähl*, DRV 2002, 715 ff.; *Schneider*, in: Deutsche Bank Research, Demografie Spezial, 2002, S. 45; *Zimmermann und Bub*, Das Risiko der Vorsorge – die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft, 2002, Kurzfassung, S. 10.

92 *Schreiber*, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, (Nachdruck) 2004.

93 Vgl. *Wagner*, in: *Schmähl* (Fn. 7), S. 151 ff.

94 Dazu *Ruland*, NZS 2018, 793 ff.

Reformen in der Vergangenheit mit Wirkung für die Zukunft

Dr. Reinhold Thiede, Berlin

Rentenreformen entfalten Wirkungen, die mehr oder weniger weit in die Zukunft reichen. Dies zeigt sich im Hinblick auf die Entwicklung des Beitragssatzes, die Höhe der Rentenleistungen, das Lebensalter bei Eintritt in die Rente und viele weitere Parameter. In diesem Beitrag wird zunächst für bestimmte Zeitabschnitte aufgezeigt, welche Rentenreformen verabschiedet wurden und wie sich die Ergebnisse der langfristigen Vorausberechnungen zur Beitragssatzentwicklung im gleichen Zeitabschnitt veränderten. Anhand zweier Beispiele wird daran anschließend dargestellt, welche verhaltens- und einstellungsprägenden Wirkungen mit Rentenreformen einhergehen können. Die Wirkung von Reformen in der Vergangenheit begründet die Hoffnung, dass die Rentenversicherung durch künftige Reformen auch erfolgreich an die noch vor uns liegenden demografischen Veränderungen angepasst werden kann.

1. Auswirkungen von Rentenreformen

Veränderungen der rechtlichen Grundlagen von Sozialsystemen implizieren in aller Regel Wirkungen für die Zukunft; dies ist im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung nicht anders als in der Alterssicherung insgesamt oder in anderen Bereichen des Sozialstaates. Allerdings haben Reformgesetze sehr unterschiedliche Wirkhorizonte: Abhängig von dem Motiv für eine Reform und den konkreten Inhalten der damit verbundenen gesetzlichen Änderungen können die Reformwirkungen eher kurz- oder mittelfristig angelegt sein, teilweise aber auch erst auf lange Sicht ihre Bedeutung entfalten. Je nach Art der Reform kann diese Bedeutung zudem quantitativ sehr unterschiedlich ausfallen. Auf einer Metaebene kann man schließlich Reformen auch danach unterscheiden, ob sie (nur) das Verhalten von Menschen beeinflussen und so ihre Wirkung entfalten – oder ob Reformen (auch) die Einstellungen der Menschen prägen und damit den gesellschaftlichen Diskurs weit über die mit der Reform initiierten Verhaltensänderungen der Betroffenen hinaus verändern.

In diesem Beitrag soll zunächst ein Überblick über wesentliche Reformen im Bereich der Alterssicherung gegeben werden. Anschließend soll an einem konkreten Beispiel verdeutlicht werden, dass Reformen das Verhalten von Menschen verändern – man könnte auch sagen, dass sich die Menschen in ihrem Verhalten an die geänderte Gesetzeslage anpassen. Abschließend soll dann ebenfalls an einem Beispiel dargestellt werden, wie der gesellschaftliche Diskurs über Jahrzehnte durch eine Reform geprägt werden kann.

Vorausgeschickt werden soll, dass man sich bei der Einschätzung der Wirkungen von Rentenreformen stets der Grenzen sozialwissenschaftlicher Analysen bewusst sein muss. Die Analyse von Veränderungen des Rentenrechts unterscheidet sich grundlegend von Laborversuchen im Bereich der Naturwissenschaften, wo die maßgeblichen Rahmenbedingungen konstant gehalten und deshalb die Wirkung der Veränderung eines Parameters mehr oder weniger präzise gemessen werden kann. Rentenreformen entfalten ihre Wirkungen dagegen in einem gesellschaftlichen Umfeld, dessen Rahmenbedingungen sich permanent ver-

ändern; es ist deshalb im Regelfall weitaus schwieriger festzustellen, ob und in welchem Maße Veränderungen auf die Reformmaßnahmen oder auf andere Ursachen zurückzuführen sind.

Mit den Methoden der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften¹ lassen sich gleichwohl – wenn auch mit einem anderen Anspruch als in den Naturwissenschaften – Zusammenhänge und die Wirkungen von Reformen im Bereich der Alterssicherung analysieren. Gerade hinsichtlich der Wirkung von Reformmaßnahmen im Bereich der Alterssicherung gibt es eine große Vielzahl von Untersuchungen insbesondere aus der empirischen Sozialforschung. Die Deutsche Rentenversicherung Bund fördert im Rahmen ihres Forschungsnetzwerks Alterssicherung (FNA) im Übrigen gezielt Forschungsprojekte zu Fragen der Alterssicherung und unterstützt Nachwuchswissenschaftler, die sich in ihren Arbeiten mit derartigen Fragen beschäftigen.²

2. Rentenreformen und Beitragssatzentwicklung in den vergangenen 30 Jahren

In den vergangenen drei Jahrzehnten sind in Deutschland eine Vielzahl von Reformen der Rentenversicherung beziehungsweise des Alterssicherungssystems insgesamt durchgeführt worden. Ein wesentliches Ziel dieser Reformmaßnahmen war die Anpassung der Alterssicherung an den demografischen Wandel. Seit Langem verändert sich die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland und den meisten anderen Ländern Europas: Der Anteil der Menschen im Rentenalter nimmt zu und der Anteil der Menschen im Erwerbsalter geht zurück, was die gesetzliche Rentenversicherung – aber auch die anderen Alterssicherungssysteme – vor Finanzierungsprobleme stellt. Bereits Mitte der 1960er-Jahre – also noch vor dem drastischen Geburtenrückgang nach Einführung der Antibabypille – wurde für die 1980er-Jahre und dann wieder für

das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts ein „Rentnerberg“ prognostiziert, der für die finanzielle Sicherung der Altersversorgung „von entscheidender Bedeutung“³ sei. 20 Jahre später wurden die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die gesetzliche Rentenversicherung und ihre Finanzierung in einem 1987 veröffentlichten Gutachten des Schweizer Forschungsinstituts PROGNO⁴ dann erstmals umfassend vorausberechnet. In dieser vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) in Auftrag gegebenen Untersuchung wurden auf Basis eines komplexen ökonomischen Simulationsmodells die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Entwicklung wichtiger ökonomischer Faktoren wie Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Löhne sowie – daraus abgeleitet – auf die Entwicklung der Rentenfina nzen abgeschätzt. Die Vorausberechnungen umfassten den Zeitraum bis zum Jahr 2030 – mithin also mehr als vier Jahrzehnte, vom Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens Mitte/Ende der 1980er-Jahre aus.

Das Gutachten ging dabei von zwei unterschiedlichen Szenarien aus, die sich im Wesentlichen durch optimistischere („oberes Szenario“) und pessimistischere („unteres Szenario“) Annahmen bezüglich der ökonomischen Entwicklung im Untersuchungszeitraum unterschieden. Unabhängig davon zeigte sich aber, dass die demografische Entwicklung unter den Bedingungen des damals geltenden Rentenrechts einen dramatischen Anstieg des für die Finanzierung der Renten erforderlichen Beitragssatzes

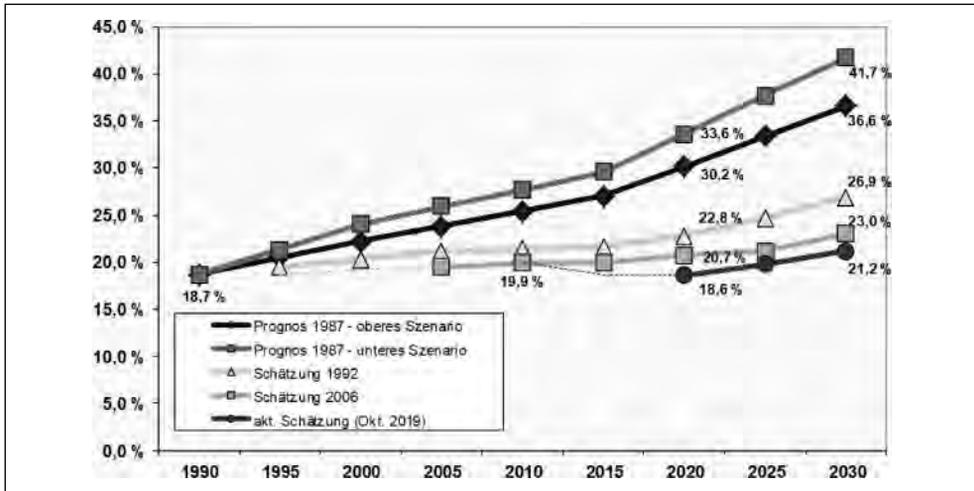
1 Zur Methodik in den Sozialwissenschaften vgl. zum Beispiel Henecka, Hans Peter, Methoden der Sozialwissenschaften, https://www.sowi-online.de/praxis/methode/methoden_sozialwissenschaften.html (Zugriffsdatum: 16.03.2020).

2 Zum Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA) vgl. näher: <https://www.fna-rv.de> (Zugriffsdatum: 16.03.2020).

3 Vgl. Bogs, Walter/Achinger, Hans/Meinhold, Helmut/Neundörfer, Ludwig und Schreiber, Wilfried, Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland – Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1966, S. 165 f.

4 PROGNO, Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung, Basel 1987.

Abbildung 1: Vorausberechnungen zur Beitragssatzentwicklung



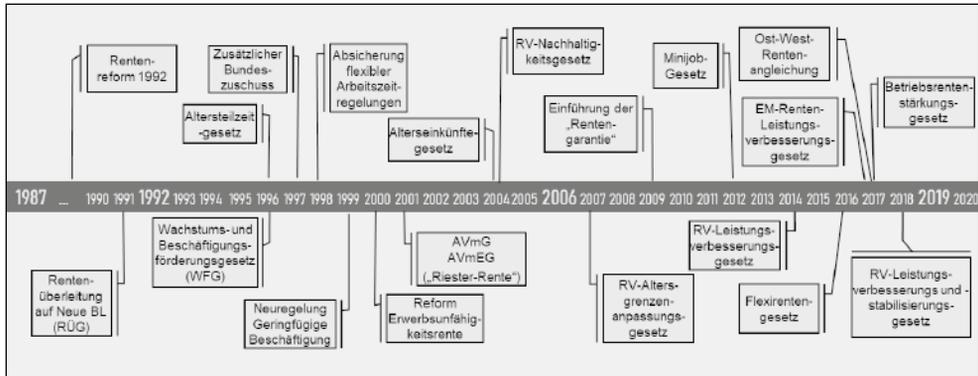
Quelle: eigene Darstellung (auf Basis der im Text genannten Quellen).

der Rentenversicherung erforderlich machen würde: Für das Jahr 2020 wurde unter diesen Bedingungen – im oberen beziehungsweise unteren Szenario – ein Beitragssatz von gut 30 beziehungsweise mehr als 33 Prozent vorausberechnet, für das Jahr 2030 sogar ein Satz von über 36 beziehungsweise fast 42 Prozent (Abbildung 1). Die auf Deutschland zukommenden demografischen Veränderungen wurden also schon sehr frühzeitig erkannt – und lösten entsprechende Reformbestrebungen aus. Eine vom VDR eingesetzte Reformkommission, die aus Mitgliedern der Selbstverwaltung und der Geschäftsführer der Rentenversicherungsträger und ihres Verbandes bestand, legte noch im gleichen Jahr ein Paket an Reformvorschlägen zur Anpassung der Rentenversicherung an die demografische Entwicklung vor.⁵ Damit sollte sichergestellt werden, dass die gesetzliche Rentenversicherung auch unter den Bedingungen des demografischen Wandels funktionsfähig bleiben würde. Viele der Vorschläge der Reformkommission der Rentenversicherung wurden vom Gesetzgeber aufgegriffen und bildeten die

wesentliche Grundlage einer umfassenden Rentenreform, die 1989 verabschiedet wurde und 1992 in Kraft trat. Auch die Politik ist insoweit bereits sehr frühzeitig tätig geworden, um die Anpassung der Alterssicherung an die sich ändernden demografischen Rahmenbedingungen einzuleiten. Noch vor Inkrafttreten dieser „Rentenreform 1992“ kam es jedoch im Oktober 1990 zur Deutschen Einheit, sodass gemeinsam mit dem Inkrafttreten der Reform 1992 auch das Gesetz zur Überleitung des Rentenrechts auf die neuen Bundesländer (Rentenüberleitungsgesetz) in Kraft trat. Diese beiden wichtigen Reformgesetze prägten die rentenpolitische Entwicklung in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre. Sie waren aber nur der Beginn einer Vielzahl weiterer Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung und der Alterssicherung insgesamt, die seither

⁵ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt 1987.

Abbildung 2: Übersicht über wesentliche Rentenreformen der letzten Jahre (nach Jahr der Verabschiedung)



Quelle: eigene Darstellung.

beschlossen und umgesetzt wurden (Abbildung 2).

Als wesentlicher Indikator für die Frage, ob die Rentenversicherung auch unter den Bedingungen des demografischen Wandels funktionsfähig bleiben kann, wird die Entwicklung des zur Sicherstellung der Rentenzahlungen erforderlichen Beitragssatzes angesehen.⁶ Allerdings ist die Entwicklung des Beitragssatzes nicht allein von der demografischen Entwicklung und den Regelungen des Rentenrechts abhängig, sondern von einer Vielzahl weiterer, vor allem ökonomischer und gesellschaftlicher Faktoren. Es kommt für die Finanzierung der Rentenversicherung eben nicht nur auf die Anzahl der Menschen im Renten- und im Erwerbsalter an, sondern unter anderem auch auf die Zahl der tatsächlich erwerbstätigen und Beiträge zahlenden Menschen und auf die Höhe der Löhne, von denen sie die Beiträge abführen. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und die Wirtschaftsentwicklung insgesamt haben insofern entscheidenden Einfluss auf die Höhe des Beitragssatzes der Rentenversicherung. Wichtig sind zudem gesellschaftliche Entwicklungen wie die Anzahl der Ehescheidungen, der Wiederheirat von Verwitweten, die Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglich-

keiten und vieles mehr. Schließlich sind auch politische Veränderungen für die Entwicklung des Beitragssatzes von Belang, wenn etwa der Rentenversicherung die Finanzierung von allgemeinen sozialpolitischen Leistungen zugewiesen wird.

Trotz dieser vielfältigen Einflussfaktoren werden der Beitragssatz und seine Entwicklung doch häufig als Indikator herangezogen, wenn man die Auswirkung von Reformmaßnahmen im Bereich der Rentenversicherung abschätzen will. In Gesetzesentwürfen zu Änderungen des Rentenversicherungsrechts wird regelmäßig ausgewiesen, welche Auswirkungen die diskutierten Maßnahmen auf den Beitragssatz haben würden. Und tatsächlich ist es unstrittig,

⁶ Es ist wohl unstrittig, dass die Funktionsfähigkeit der Rentenversicherung gefährdet ist, wenn der zur Finanzierung der Renten erforderliche Beitragssatz eine Höhe erreicht, der die Beitragszahler – Beschäftigte und Arbeitgeber – überfordert. Wo, das heißt bei welchem Beitragssatz diese Überforderung droht, ist allerdings keineswegs klar und sicher auch von vielen anderen Faktoren abhängig – beispielsweise von der Höhe der Beitragssätze der übrigen Sozialversicherungen sowie der steuerlichen Belastung von Beschäftigten und Unternehmen. Zudem ist ebenso wie die Frage der Nachhaltigkeit der Rentenfinanzen auch die Frage der sozialen Nachhaltigkeit der Rentenversicherung für die langfristige Aufrechterhaltung eines Rentensystems maßgeblich. Die Rentenversicherung muss auch für künftige Rentenbezieher auskömmliche Renten bereithalten können, sonst verliert sie die Akzeptanz ihrer Versicherten.

dass Reformmaßnahmen im Bereich der Rentenversicherung Auswirkungen auf Ausgaben und/oder Einnahmen der Rentenversicherung und damit auf den Beitragssatz haben. Wenn man sich bewusst ist, dass es neben Reformen des Rentenrechts auch andere wichtige Einflussfaktoren auf die Entwicklung des Beitragssatzes gibt, kann man insofern davon ausgehen, dass sich in der Beitragssatzentwicklung auch die Auswirkungen von Rentenreformen widerspiegeln.

Die gesetzliche Rentenversicherung nimmt regelmäßig Vorausberechnungen des Beitragssatzes vor. Diese Vorausberechnungen basieren auf einem Kranz von Annahmen zur weiteren ökonomischen Entwicklung und auf der dauerhaften Fortgeltung des zum Zeitpunkt der Vorausberechnung geltenden Rentenrechts. In den Vorausberechnungen des Jahres 1992, die ebenfalls in Abbildung 1 ausgewiesen werden, waren insofern die Maßnahmen der Rentenreform 1992 und der Rentenüberleitung auf die neuen Länder berücksichtigt; allerdings hatten sich nicht zuletzt durch die Deutsche Einheit auch die ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen seit dem PROGNOS-Gutachten von 1987 gravierend verändert. Abbildung 1 zeigt, wie deutlich der langfristige Beitragssatzanstieg sich unter diesen Bedingungen von den Schätzungen aus dem Jahr 1987 unterscheidet: Für das Jahr 2020 wird ein Beitragssatz vorausgerechnet, der um etwa 10 Prozentpunkte⁷ unter den Werten liegt, die das PROGNOS-Gutachten fünf Jahre zuvor für das Jahr 2020 ausgewiesen hatte. Es steht außer Frage, dass dies zu einem wesentlichen Teil auf die vor allem mit der Rentenreform 1992 veränderten gesetzlichen Grundlagen der Rentenversicherung zurückzuführen ist – wenn natürlich auch nicht ausschließlich. Mitte der 1990er-Jahre entstand angesichts zunehmender ökonomischer Probleme – nicht nur in den neuen Bundesländern – neuer Druck auf die Rentenpolitik. Zwar hatte sich die demografische Situation durch die Deutsche Einheit etwas entspannt,⁸ die

zunehmende Arbeitslosigkeit führte aber gleichwohl zu zunehmenden finanziellen Belastungen der Rentenversicherung. Dies hatte rege Reformaktivitäten zur Folge (vgl. wieder Abbildung 2): Beginnend mit dem Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz und dem Altersteilzeitgesetz, die 1996 in Kraft traten, kam es bis zum Jahr 2000 zu einer ganzen Reihe weiterer Reformen. In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre wurde zudem vor dem Hintergrund der günstigen Entwicklung auf den Kapitalmärkten und mit Hinweis auf die absehbare künftige demografische Belastung der Rentenversicherung der Ruf nach einem (teilweisen) Umstieg vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren in Wissenschaft und Öffentlichkeit zunehmend lauter.⁹ In der Folge kam es 2001 mit der Einführung der sogenannten Riester-Rente im Rahmen des Altersvermögensgesetzes und der Festsetzung eines Anpassungspfades für eine schrittweise Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung zu ganz wesentlichen weiteren Reformen. 2004 wurde dann mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz die schrittweise Absenkung des Rentenniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung im Zuge des demografischen Wandels dauerhaft strukturell verankert.

In den Vorausberechnungen der Rentenversicherung zur langfristigen Entwicklung des Beitragssatzes spiegeln sich die Auswirkungen dieser Reformmaßnahmen wider – wobei auch hier zu berücksichtigen ist, dass sich die ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen gegenüber den früheren Vorausberechnungen verän-

7 Die Schätzung im Jahr 1992 kam für das Jahr 2020 auf einen Beitragssatz von 22,8 Prozent; das PROGNOS-Gutachten auf 30,2 Prozent (obere Variante) beziehungsweise 33,8 Prozent (untere Variante).

8 Die Bevölkerungsstruktur in den neuen Bundesländern war deutlich „jünger“ als im alten Bundesgebiet.

9 So bereits in den späten 1980er-Jahren zum Beispiel *Neumann, Manfred*, Möglichkeiten zur Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung durch kapitalbildende Vorsorgemaßnahmen, Tübingen (1986) oder *Buttler, Günter* und *Jäger, Norbert*, Reform der gesetzlichen Rentenversicherung durch ein Teilkapitaldeckungsverfahren, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, (1988), S. 385–406.

dert hatten. Die 2006 vorgenommene Vorausberechnung für das Jahr 2020 wies einen um rund 2 Prozentpunkte geringeren Wert aus als die Vorausberechnung aus dem Jahr 1992, für die Vorausberechnung für das Jahr 2030 sogar einen um fast 4 Prozentpunkte geringeren Wert (Abbildung 1). Es wurde also ein deutlich schwächerer Beitragssatzanstieg vorausberechnet als 14 Jahre zuvor – auch dies dürfte zumindest teilweise Wirkung der zwischenzeitlich vorgenommenen Reformen gewesen sein. Abbildung 2 zeigt schließlich, dass die Reformaktivitäten auch nach 2006 – bis heute – unvermindert anhielten. Im Jahr 2007 wurde die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze beschlossen, die seit 2012 umgesetzt wird. Nach einigen eher „reformarmen“ Jahren kam es dann seit 2014 zu einer raschen Abfolge weiterer Reformgesetze, wobei nun – im Gegensatz zu praktisch allen anderen Reformen seit den späten 1980er-Jahren – tendenziell eher eine Ausweitung der Leistungen der Rentenversicherung vorgenommen wurde. Dennoch zeigen die aktuellen Vorausberechnungen der Rentenversicherung zur langfristigen Beitragssatzentwicklung einen im Vergleich zu den Vorausberechnungen aus dem Jahr 2006 nochmals deutlich verlangsamten Beitragssatzanstieg (Abbildung 1): Für das Jahr 2030 wird ein um knapp 2 Prozentpunkte geringerer Beitragssatz vorausberechnet als noch 2006. Auch hier ist aber wieder zu berücksichtigen, dass dafür nicht allein die zwischenzeitlich vorgenommenen Rentenreformen, sondern auch die Veränderung der ökonomischen Rahmenbedingungen von Bedeutung sein dürften. Der Vergleich der Vorausberechnungsergebnisse (Abbildung 1) und auch die aktuellen Ist-Zahlen zeigen, dass der 1987 vorausberechnete drastische Anstieg des Beitragssatzes als Folge der demografischen Veränderungen verhindert oder zumindest weitgehend gemindert werden konnte. Dabei muss man sich nicht einmal auf Vorausberechnungen für die Zukunft beziehen: Wir sehen aktuell vielmehr in der Realität,

dass der Beitragssatz im Jahr 2020 mit 18,6 Prozent um etwa 11 bis 12 Prozentpunkte selbst unter der optimistischsten Schätzung des Jahres 1987 liegt. Nach der aktuellen Beitragssatzschätzung wird der Beitragssatz im Jahr 2030 nicht (wie 1987 für den Fall geschätzt, dass das damalige Rentenrecht unverändert beibehalten worden wäre) bei 36 bis 41 Prozent liegen, sondern bei 21,2 Prozent. Dies ist sicherlich – das sei nochmals ausdrücklich betont – nicht allein auf die zwischenzeitlichen Reformen zurückzuführen. Ebenso sicher ist aber auch, dass die Reformen einen guten Teil dieser Entwicklung begründen, dass sie also heute bereits ganz konkret Wirkung zeigen und dies auch in Zukunft tun werden. Abbildung 1 weist übrigens auch aus, dass der aktuelle Beitragssatz mit 18,6 Prozent sogar geringfügig niedriger ist als der Beitragssatz Ende der 1980er- beziehungsweise zu Beginn der 1990er-Jahre. Im Vergleich zu 1986 (Beitragssatz 19,2 Prozent) liegt der Beitragssatz heute um 0,6 Prozentpunkte niedriger. Das ist umso bemerkenswerter, als die demografische Belastung in dieser Zeit bereits deutlich gestiegen ist: 1986 kamen auf 100 Menschen im Alter von 20 bis 65 Jahre 24 ältere Menschen, heute sind es etwa 36. Oder um es in einem beliebigen Vergleich auszudrücken: 1986 erwirtschafteten vier Menschen im Erwerbsalter die Rente eines Rentenbeziehers, heute sind es nur noch drei. Trotz dieses deutlichen Anstiegs der demografischen Belastung fällt der Beitragssatz der Rentenversicherung aber heute niedriger aus als 1986! Das macht deutlich, dass es durchaus gelingen kann, die Finanzierung der Renten trotz gravierender demografischer Veränderungen sicherzustellen – wobei es dabei sowohl entsprechender Reformen zur Anpassung der Rentenversicherung als auch einer positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt bedarf. Die aktuellen Finanzschätzungen der Rentenversicherung¹⁰ zeigen allerdings auch, dass der Renteneintritt der Babyboomer-

¹⁰ Stand: Oktober 2019.

Generationen in den kommenden Jahren den Beitragssatz der Rentenversicherung deutlich ansteigen lassen dürfte. Der Beitragssatz wird danach spätestens 2025 sprunghaft ansteigen und stetig langsam weiter anwachsen, bis er 2030 bei etwa 21,2 Prozent und 2035 bei 22,3 Prozent liegen wird. Für die Zeit danach ist mit einem weiteren allmählichen Anstieg zu rechnen. Auch hier gilt allerdings, dass diese Vorausberechnungen unter der Annahme erfolgen, dass das aktuell geltende Rentenrecht unverändert weiter gilt. Wie unser Blick in die Vergangenheit gezeigt hat, können entsprechende Anpassungsreformen des Rentenversicherungsrechts jedoch durchaus zur Minderung oder gar Vermeidung eines Beitragssatzanstiegs beitragen. Wie sich der Beitragssatz und auch die Leistungen der Rentenversicherung unter den Bedingungen des demografischen Wandels entwickeln, ist nicht naturgegeben, sondern unter anderem auch abhängig von den Reformmaßnahmen, die in Zukunft beschlossen und umgesetzt werden.

3. Reformen prägen Verhalten: Altersgrenzen und Rentenzugangsalter

Wie stark Veränderungen des Rentenrechts das Verhalten der Versicherten prägen, zeigt sich vermutlich am stärksten am Beispiel der Altersgrenzen. In den 1990er-Jahren ist das Lebensalter, in dem die Versicherten im Durchschnitt in (Alters-)Rente gingen, stetig gesunken. Dies hatte verschiedene Ursachen: Arbeitnehmer im Lebensalter zwischen 55 und 60 Jahren schieben über Altersteilzeitprogramme zunächst aus dem Erwerbsleben in die sogenannte Freistellungsphase der Altersteilzeit aus und konnten dann – unter bestimmten Voraussetzungen – mit Vollendung des 60. Lebensjahres eine Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit beanspruchen; die gleiche Altersrente konnte auch in Anspruch nehmen, wer 60 Jahre alt und zuvor eine gewisse Zeit lang arbeitslos war.

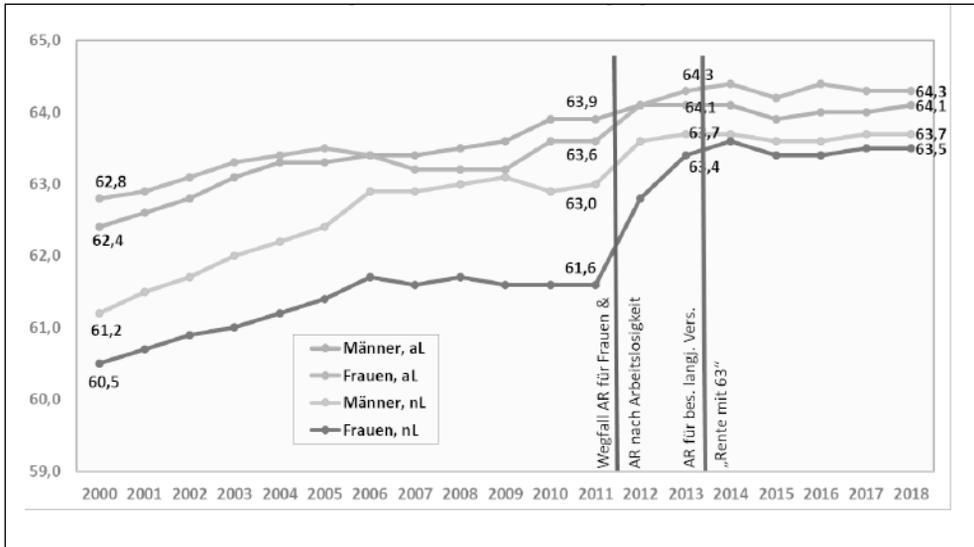
Zudem stieg auch in den alten Bundesländern die Anzahl der Frauen an, die die Voraussetzung¹¹ für die sogenannte Altersrente für Frauen erfüllten und deshalb bereits mit 60 Jahren in Rente gehen konnten. Vor dem Hintergrund der damals hohen Arbeitslosigkeit in den alten, vor allem aber auch in den neuen Bundesländern wurden diese Möglichkeiten eines frühen Übergangs in die Altersrente von den Versicherten und auch von den Unternehmen häufig genutzt.

Im Jahr 2000 begann allerdings die schrittweise Anhebung der Altersgrenzen für die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit, die Altersrente für Frauen sowie die Altersrente für langjährig Versicherte; diese Anhebung war für alle Rentenarten bereits in den 1990er-Jahren¹² beschlossen worden. Ein vorzeitiger Rentenbeginn war bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen zwar weiter möglich, allerdings wurde dann die Rente (während der gesamten Rentenbezugszeit) um 0,3 Prozent für jeden Monat gemindert, den der oder die Versicherte vor Erreichen der jeweils geltenden Altersgrenze in Rente ging. Betrachtet man das durchschnittliche Lebensalter der Versicherten bei Beginn einer Altersrente (Abbildung 3), ist seit dem Jahr 2000 von Jahr zu Jahr ein leichter aber stetiger Anstieg des durchschnittlichen Rentenzugangsalters erkennbar. Dies gilt ohne großen Unterschied für Männer und Frauen und zwar sowohl in den alten als auch den neuen Bundesländern. Man kann schon diese Entwicklung dahingehend interpretieren, dass die Versicherten ihr Verhalten an die sich ändernde Rechtslage angepasst und insofern die dafür verantwortlichen Reformen das Verhalten der Versicherten geprägt haben.

¹¹ Dazu mussten Versicherte insgesamt 15 Versicherungsjahre vorweisen und zudem seit dem 40. Lebensjahr mindestens zehn Jahre pflichtversichert gewesen sein.

¹² Bereits mit dem Rentenreformgesetz 1992 (Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit) beziehungsweise mit dem Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz 1996 (Altersrente für Frauen und Altersrente für langjährig Versicherte).

Abbildung 3: Rentenzugang Altersrenten – Entwicklung des durchschnittlichen Zugangsalters



Quelle: eigene Darstellung; Datenbasis: Deutsche Rentenversicherung Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen (2019), S. 131.

Sehr viel deutlicher wird dies jedoch in den Jahren 2012 und 2014, als zwei weitere Rechtsänderungen wirksam wurden. Bereits Ende der 1990er-Jahre war beschlossen worden, dass die Altersrente für Frauen und die Altersrente für Arbeitslose und nach Altersteilzeit langfristig auslaufen sollten; diese Altersrenten sollten nur noch Geburtsjahrgänge vor 1952 in Anspruch nehmen können. Versicherte des Geburtsjahrgangs 1951 erreichten 2011 das 60. Lebensjahr und konnten dann – unter Inkaufnahme von Rentenabschlägen – sozusagen „als letzte“ in diesem Alter in Rente gehen. Den Versicherten des Geburtsjahrgangs 1952, die 2012 das 60. Lebensjahr vollendeten, stand diese Möglichkeit dagegen nicht mehr zur Verfügung; sie konnten dementsprechend erst später in Rente gehen. Abbildung 3 zeigt, wie deutlich sich dies im durchschnittlichen Rentenzugangsalter bemerkbar macht: Frauen in den neuen Bundesländern gingen 2011 im Schnitt noch mit 61,6 Jahren in Rente, im Jahr 2013

lag das durchschnittliche Alter des Zugangs in Altersrente dagegen bereits bei 63,4 Jahren. Bei Frauen in den alten Bundesländern erhöhte sich das durchschnittliche Rentenzugangsalter in diesen beiden Jahren von 63,6 auf 64,3 Jahre; bei den Männern in den neuen Ländern war ein vergleichbar starker Anstieg zu verzeichnen. Allein bei den Männern in den alten Bundesländern war die Erhöhung des durchschnittlichen Zugangsalters deutlich geringer, aber immer noch erkennbar. Der Wegfall von Möglichkeiten für einen Rentenbeginn vor Erreichen der Regelaltersgrenze hatte also eindeutig einen prägenden Einfluss auf das Verhalten der Versicherten, die veränderte Rechtslage ließ ihnen keine andere Wahl als sich anzupassen – denn die Möglichkeit des früheren Rentenbeginns war ja nicht mehr gegeben. Zwei Jahre später, im Jahr 2014, wurde das Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz beschlossen und kurzfristig in Kraft gesetzt. Ein Element dieses Gesetzes war die Senkung der Altersgrenze für die

Altersrente für besonders langjährig Versicherte¹³ vom 65. auf das 63. Lebensjahr. Zwar wurde schon mit Einführung dieser „Rente mit 63“ beschlossen, dass diese Altersgrenze schon nach wenigen Jahren schrittweise wieder auf das 65. Lebensjahr angehoben werden sollte – für ein gewisses Zeitfenster war (und ist) aber für Versicherte, die die für diese Rentenart maßgeblichen Voraussetzungen erfüllen, ein vergleichsweise früher Rentenzugang (abschlagsfrei!) möglich.

In Abbildung 3 ist erkennbar, dass sich der seit dem Jahr 2000 bestehende Trend eines stetigen Anstiegs des durchschnittlichen Rentenzugangsalters seit 2014 nicht fortgesetzt hat. Seither stagniert das durchschnittliche Alter der Versicherten bei Beginn einer Altersrente in etwa auf dem 2013 erreichten Wert. Ein anderer wesentlicher Grund hierfür als die genannte Absenkung der Altersgrenze für die Altersrente für besonders langjährig Versicherte ist nicht erkennbar. Auch hier hat eine Reformmaßnahme offensichtlich das Verhalten der Versicherten deutlich geprägt; die Versicherten haben ihr Verhalten den durch die Reform veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Die Auswirkungen dieser Reformmaßnahme – die durch die fehlenden Abschläge deutlich höher ausfallenden Renten – werden noch über Jahrzehnte einen erhöhten Finanzbedarf der Rentenversicherung zur Folge haben, der vermutlich von den künftigen Beitragszahlern zu finanzieren sein wird.¹⁴

Generell weisen aktuelle Forschungsergebnisse darauf hin, dass die gesetzlich festgelegten Altersgrenzen (und damit auch deren Veränderung im Rahmen von Rentenreformen) in hohem Maße verhaltensprägend für die Versicherten sind. A. Seibold hat 2018 in seiner Dissertation – die 2019 mit dem Förderpreis des Forschungsnetzwerks Altersversicherung (FNA) der Deutschen Rentenversicherung ausgezeichnet wurde – gezeigt, dass rund 30 Prozent aller Versicherten exakt in jenem Monat in Altersrente gehen, in dem sie eine der gesetzlichen Altersgren-

zen erreichen.¹⁵ Obwohl in aller Regel auch ein früherer oder späterer Rentenbeginn möglich wäre, beantragen sie den Beginn der Rente genau für den Monat, in dem sie das entsprechende Alter vollenden. Dies gilt sogar für Versicherte, die vor Rentenbeginn selbstständig tätig sind und die von daher auch nicht durch arbeitsrechtliche Regelungen in ihrer Entscheidung über den Zeitpunkt des Rentenbeginns eingeschränkt werden.

4. Reformen prägen Einstellungen: Lohndynamik der Renten

Wenn Rentenreformen das Verhalten der Versicherten oder Rentner beeinflussen, hat dies Auswirkungen für die Zukunft, wie das Beispiel der Anhebung oder Absenkung der Altersgrenzen zeigt. Wenn Reformen allerdings nicht nur das Verhalten der Menschen, sondern auch ihre Einstellungen prägen, kann die Wirkung noch sehr viel lang anhaltender sein. Die Menschen passen dann nicht nur ihr aktuelles Verhalten an die durch eine Reform veränderten Rahmenbedingungen an, sondern durch die veränderten Einstellungen wird auch der gesellschaftliche Diskurs und darüber mittelbar auch die Ausrichtung künftiger Reformen beeinflusst – das heißt die langfristige Weiterentwicklung der Rentenversicherung über die Wirkungsdauer der Reformmaßnahmen selbst weit hinaus.

¹³ Die Einführung dieser Rentenart war 2007 im Altersgrenzenanpassungsgesetz als Flankierung der Anhebung der Regelaltersgrenze beschlossen worden. Wie die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze, die im Jahr 2012 beginnen sollte, sollte auch die neue Rentenart erst von diesem Zeitpunkt an wirksam werden und es den besonders langjährig Versicherten (grundsätzlich 45 Beitragsjahre) ermöglichen, auch nach Beginn der Anhebung der Regelaltersgrenze noch mit 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen zu können.

¹⁴ Jedenfalls ist der Bundeszuschuss im Zusammenhang mit der Absenkung der Altersgrenze für die Altersrente für besonders langjährig Versicherte nicht entsprechend ausgeweitet worden.

¹⁵ Vgl. Seibold, Arthur, Reference Points for Retirement Behavior: Evidence from German Pension Discontinuities, CESifo Working Paper Nr. 7799 (2019).

Als Beispiel dafür kann man möglicherweise das Kernelement der Rentenreform von 1957 ansehen, die Einführung der sogenannten lohdynamischen Rente.¹⁶ Diese Reform war zweifellos eine der weitreichendsten Rentenreformen seit Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung Ende des 19. Jahrhunderts. Sie war wesentlich dafür verantwortlich, dass die Rentnerinnen und Rentner an dem gravierenden Wohlstandszuwachs der Arbeitnehmer in der Zeit des „Wirtschaftswunders“ in der damaligen Bundesrepublik teilhaben konnten. Dies hat unter anderem dazu beigetragen, dass die Altersarmut deutlich zurückging. Ende der 1960er-Jahre waren noch etwa 1,5 Prozent der Männer und 3,1 Prozent der Frauen im Alter von 65 und mehr Jahren Bezieher der bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfe, in den 1990er-Jahren waren es sogar nur noch 1,1 Prozent der Männer und 1,9 Prozent der Frauen in dieser Altersgruppe.¹⁷

Die mit der Rentenreform 1957 eingeführte lohdynamische Rente basiert auf dem Grundsatz, dass zunächst die Rentenanwartschaften in der Erwerbsphase bis zum Rentenbeginn orientiert an der Entwicklung der Durchschnittslöhne¹⁸ angepasst werden. Nach Eintritt in die Rentenphase und der Festsetzung der Renten wird dann in der Folge auch die Rente während des gesamten Rentenbezugs in jedem Jahr angepasst, und zwar nach der gleichen Regel wie die Rentenanwartschaften, das heißt orientiert an der Entwicklung des Durchschnittslohnes. Die Anpassung von Rentenanwartschaften und Renten orientiert an der Entwicklung der Löhne kann als eine der großen Errungenschaften der deutschen Alterssicherungspolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts angesehen werden. Gerade unter den Bedingungen der sehr dynamischen Wirtschaftsentwicklung in der Zeit seit den späten 1950er-Jahren und den 1980er-Jahren war sie ein Garant für den steigenden Wohlstand der Rentnerinnen und Rentner.

Nicht zuletzt deshalb ist die Anpassung von Anwartschaften und Renten nach der glei-

chen, an der Lohnentwicklung orientierten Regelung im Laufe der Zeit zu einem einstellungsprägenden Charakteristikum der deutschen Rentenversicherung geworden. Alternativen dazu werden in der Diskussion um die Weiterentwicklung der Rentenversicherung kaum ernsthaft erwogen. Dabei ist es im internationalen Vergleich eher die Ausnahme als die Regel, dass die Rentenanwartschaften und die Renten nach der gleichen Regel angepasst werden. Während sich die Anpassung der Rentenanwartschaften in vielen Ländern grundsätzlich an der Entwicklung der Löhne orientiert, ist die Lohnorientierung bei den Renten eher selten zu finden. Abbildung 4 zeigt, dass in den meisten Ländern die Anpassung der Renten zumindest auch – wenn nicht gar ausschließlich – orientiert an der Preisentwicklung erfolgt.¹⁹ Österreich oder Frankreich sind dabei nur zwei von vielen Beispielen.

Tatsächlich gibt es durchaus auch gute Argumente für eine Anpassung der Renten in Anlehnung an die Preisentwicklung. Ein ganz wesentlicher Vorteil einer Orientierung der Rentendynamik an der Preisentwicklung dürfte in der „Kaufkraftgarantie“ liegen, die sich aus dieser Regelung für die

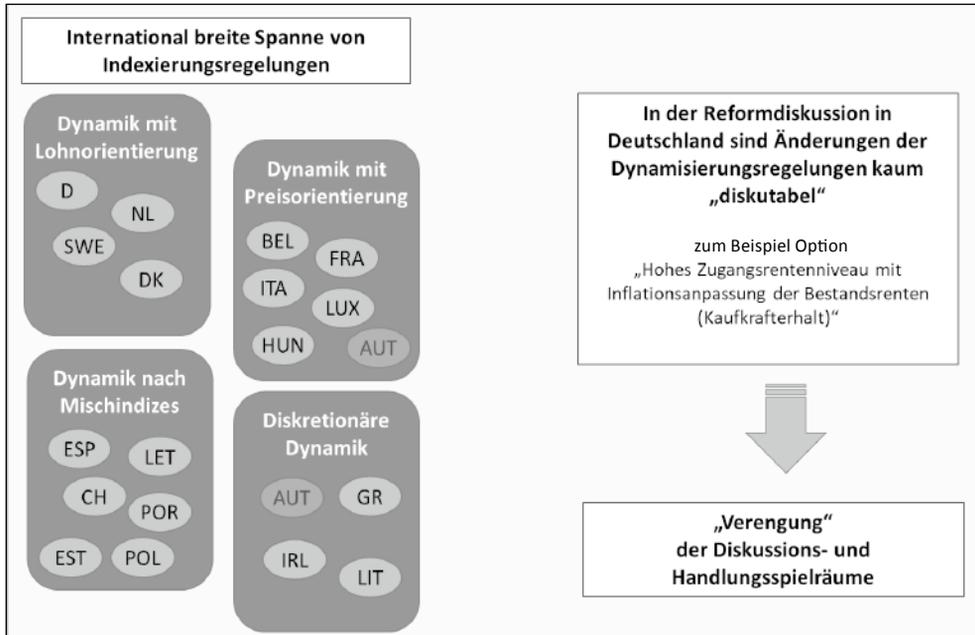
16 Zu Inhalten und Bedeutung der Rentenreform von 1957 vgl. zum Beispiel *Hockerts, Hans Günter*, Die Rentenreform 1957, in: Ruland, Franz (Hrsg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, Neuwied und Frankfurt/Main (1990), S. 105 n-139 (Handbuch). Speziell zur Bedeutung der lohdynamischen Rente vgl. auch *Robbach, Gundula*, 60 Jahre dynamische Rente – Ein Erfolgsmodell feiert Geburtstag, in: *RVaktuell* (2017), S. 102–106.

17 Vgl. *Gebhardt, Karen und Thiede, Reinhold*, Armut im Alter: Gestern, heute ... und morgen?, in: *Die Angestelltenversicherung* (1997), S. 550–557.

18 Bis zur Rentenreform 1992 grundsätzlich entsprechend der Bruttolöhne, zwischen 1992 und 2001 entsprechend der Nettolöhne; seit 2001 orientiert sich die Anpassung wieder grundsätzlich an der Entwicklung der Bruttolöhne, allerdings „gedämpft“ durch Faktoren, mit denen Veränderungen des Beitragssatzes sowie die demografische Entwicklung berücksichtigt werden.

19 Vgl. zur Übersicht über die Orientierung der Rentenanpassung im internationalen Vergleich, zum Beispiel *Unger, Katharina*, Die Dynamisierung von Altersrenten – Eine Bestandsaufnahme der Zielsetzungen, Regelungen und Optionen zur Weiterentwicklung eines dynamischen Alterssicherungssystems am Beispiel des deutschen Drei-Schichten-Modells, Dissertation, Vechta (2016), S. 40 ff., <http://hdl.handle.net/21.11106/79>.

Abbildung 4: Rentendynamik und Reformdiskussion



Quelle: eigene Darstellung; Datenbasis: Unger, Katharina (Fußnote 19), Tabelle 1 (S. 40 ff.).

Rentnerinnen und Rentner ergibt. Die Rentenbezieher haben die Sicherheit, dass die bei Rentenzugang festgesetzte Rente während der gesamten Rentenlaufzeit stets so angepasst wird, dass die Kaufkraft der Rente erhalten bleibt. Dies kann das Vertrauen der Rentnerinnen und Rentner in die Verlässlichkeit der Rente stärken und zugleich der Angst entgegenwirken, im Laufe der Jahre beziehungsweise Jahrzehnte des Rentenbezugs in Armut zu geraten. Zum anderen führt die Anpassung der Renten in Orientierung an die Preisentwicklung dazu, dass bei realem Lohnwachstum – wenn also die Löhne stärker steigen als die Lebenshaltungskosten – unter sonst gleichen Bedingungen die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung stärker ansteigen als die Renten. Deshalb kann – ohne dass deshalb das Gesamtvolumen der Rentenzahlungen höher wäre – das Leistungsniveau bei Rentenbeginn deutlich höher angesetzt werden als

bei einem System mit einer an der Lohnentwicklung orientierten Rentendynamik. Dies ist eines der „Geheimnisse“²⁰ des österreichischen Rentensystems, das im Vergleich zu Deutschland ein deutlich höheres Rentenniveau bei Rentenbeginn realisiert, die Renten dann aber jährlich entsprechend der Preisentwicklung anpasst. Dieser Vorteil verkehrt sich allerdings in sein Gegenteil, sofern die Reallöhne sinken – was auf längere Sicht aber vermutlich eher die Ausnahme sein dürfte.

Das Rentensystem in Österreich wird insbesondere wegen seines im Vergleich zu Deutschland deutlich höheren Renten-

²⁰ Vgl. zum Beispiel „Staunen bei „Illner“: Warum gibt es in Österreich 40 Prozent mehr Rente?“, Focus Money Online, 26.11.2016, https://www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/rente/selbst-wirtschaftsweiser-war-ueberfragt-staunen-bei-illner-warum-gibt-es-in-oesterreich-40-prozent-mehr-rente_id_6255294.html (Zugriffsdatum: 16.03.2020).

niveaus bei Rentenbeginn gern als dem bundesdeutschen System überlegen angesehen.²¹ Dass dies nicht zuletzt dadurch möglich wird, dass sich die Rentenanpassung an der Preisentwicklung orientiert und nicht an der Lohnentwicklung, wird dabei aber zumeist nur am Rande erwähnt. Deshalb ergibt sich auch eine deutliche Diskrepanz in der medialen Diskussion: Während das hohe Leistungsniveau zu Rentenbeginn gern als Vorbild für Deutschland diskutiert wird, wird die Orientierung der Rentenanpassung an der Preisentwicklung kaum wahrgenommen; sie hat jedenfalls in keiner Weise eine vergleichbare mediale Aufmerksamkeit erfahren. Dies kann durchaus als ein Indiz für die einstellungsprägende Wirkung der Rentenreform von 1957 und der damals eingeführten lohndynamischen Rente angesehen werden.

Unabhängig davon, ob man eine Preisorientierung der Rentenanpassung gegenüber der Lohnorientierung bevorzugt oder nicht, ist jedenfalls zu vermuten, dass die Rentenreform von 1957 mit der Einführung der lohndynamischen Rente bis heute einstellungsprägend geblieben ist. Dies hat zur Folge, dass die Diskussion um Anpassungsreformen in der Alterssicherung unnötig verengt wird und man mögliche Denkspielräume verschenkt. Reformen, die die Einstellungen der Menschen prägen, wirken so über Zeiträume von mehreren Jahrzehnten in die Zukunft.

5. Fazit

Rentenreformen entfalten Wirkung: ganz unmittelbar auf die Entwicklung von Beitragssatz und Leistungsniveau, mittelfristig durch Anpassung des Verhaltens von Versicherten an die durch Reformen modifizierten rentenrechtlichen Regelungen und schließlich längerfristig, wenn und sofern

sie die Einstellungen von Menschen ändern. Die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte zeigt dies ganz deutlich. Die Rentenversicherung ist durch viele Reformen ihrer gesetzlichen Grundlagen immer wieder an Veränderungen der für sie maßgeblichen Rahmenbedingungen angepasst worden. Diese Reformen haben Wirkung gezeigt und zeigen sie noch heute. Sie haben damit dazu beigetragen, dass die Rentenversicherung ihrer Aufgabe, den Lebensunterhalt der Menschen nach ihrem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu sichern, auch unter sich ändernden Bedingungen gerecht werden konnte.

Dies gilt gerade auch im Hinblick auf den demografischen Wandel. Wie wir erlebt haben, ist die Rentenversicherung in den vergangenen drei Jahrzehnten trotz einer erheblichen Alterung der Gesellschaft funktionsfähig und finanzierbar geblieben. Hierzu haben die in dieser Zeit verabschiedeten und umgesetzten Reformen zweifellos beigetragen. Es spricht nichts dagegen, dass die Rentenversicherung – und das Alterssicherungssystem insgesamt – durch künftige Reformen auch erfolgreich an die noch vor uns liegenden demografischen Veränderungen angepasst werden kann, sodass eine auskömmliche Versorgung der Menschen im Alter auch in Zukunft sichergestellt sein wird.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Reinhold Thiede
Deutsche Rentenversicherung Bund
Geschäftsbereich Forschung und Entwicklung
Ruhrstraße 2
10709 Berlin

²¹ Blank, Florian/Logeay, Camille/Türk, Erik/Wöss, Josef und Zwiener, Rudolf, Österreichs Alterssicherung: Vorbild für Deutschland?, in: Wirtschaftsdienst (2016), S. 279–286 oder „Österreichs Rentner bekommen viel mehr Geld als deutsche“, in: Süddeutsche Zeitung, 15.01.2016.

Verfassungsrechtlicher Spielraum für Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung zur Bewältigung des demografischen Wandels

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL. M., Hannover

Bis zum Jahr 2030 ist die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung sichergestellt. Für die Zeit danach bedarf es weiterer Reformen, um die Finanzierung der Rentenversicherung angesichts des fortschreitenden demografischen Wandels zu gewährleisten. Dem Gesetzgeber kommt bei den Reformen ein beträchtlicher Spielraum zu. Verfassungsrechtliche Grenzen sind ihm durch das Gebot intergenerationaler Gleichheit sowie durch eigentums- und gleichheitsrechtliche Abstandsgebote im Verhältnis zwischen Versicherten sowie zwischen Versicherten und Nicht-Versicherten gesetzt. Der Planungshorizont des Gesetzgebers muss weit über das Jahr 2030 hinausreichen.

1. Einführung

Die Bundeskanzlerin sagte im Jahr 2017, bis 2030 sei die gesetzliche Rentenversicherung stabil, bis dahin habe man die notwendigen Reformschritte „eigentlich gemacht“, sodass aktuell kein Bedarf für eine weitere Reform der Rentenversicherung bestehe.¹ Beruhigend erscheint das allenfalls für Versicherte, die vor 2030 versterben (und wer weiß das schon). Alle anderen Versicherten werden von weiteren Reformen der Rentenversicherung betroffen sein und werden jetzt schon wissen wollen, welcher Beitragssatz und welche Rentenleistungen sie nach 2030 erwarten und ob sich an ihrem gesetzlichen Renteneintrittsalter noch etwas ändert. Dass weitere Reformen der Rentenversicherung für die Zeit nach 2030 unausweichlich sind, ist dem fortschreitenden demografischen Wandel geschuldet. Er gewinnt ab dem Jahr 2030 besonders an Dynamik, weil ab dann die sogenannten Babyboomer in Rente gehen.² Das stellt die Finanzierung der Rentenversicherung vor erhebliche Herausforderungen. Der Beitrag widmet sich der Frage, welchen Spielraum der Gesetzgeber bei Reformen der Rentenversicherung zur Bewältigung des demografischen Wandels hat. Unter-

sucht wird zum einen, ob der Gesetzgeber bei Reformen der Rentenversicherung ein Gebot der intergenerationalen Gerechtigkeit,³ oder besser: Gleichheit unterliegt – Stichwort: „Verlässlicher Generationenvertrag“⁴. Zum anderen wird gefragt, ob es eine verfassungsrechtliche Untergrenze für Kürzungen der Rentenleistungen gibt und welche Abstandsgebote im Verhältnis

1 Merkel, A.: „An der gesetzlichen Rente haben wir bis 2030 die Reformschritte eigentlich gemacht, die ich für notwendig erachte.“ und „Es gibt aus unserer Sicht bis 2030 keine Notwendigkeit, das Rentensystem jetzt wieder zu verändern.“ (<https://www.zeit.de/wirtschaft/2017-06/rentenreform-angela-merkel-rente-spd>).

2 Siehe näher bei und in Fn. 83.

3 Zum Begriff der intergenerationalen Gerechtigkeit Börsch-Supan, A., in: Masuch, P./Spellbrink, W. et al., Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 1, 2014, S. 711 (724).

4 Diesen Namen „Verlässlicher Generationenvertrag“ trägt auch die aus Vertretern der Sozialpartner, der Politik und der Wissenschaft zusammengesetzte Rentenkommission, die die Bundesregierung im Jahr 2018 mit dem Ziel eingesetzt hat, „Wege zu einer nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der Alterssicherungssysteme ab dem Jahr 2025 zu finden und damit das Fundament zu schaffen für einen neuen, verlässlichen Generationenvertrag“; die Kommission soll ihren Bericht bis März 2020 vorlegen, Näheres unter <https://www.verlaesslicher-generationenvertrag.de/>. Mit der Einsetzung der Rentenkommission erfüllt die Bundesregierung eine entsprechende Vereinbarung im Koalitionsvertrag, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018, S. 14 und 92 (www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b88bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1).

zwischen Versicherten sowie zwischen Versicherten und Nicht-Versicherten bei Änderungen des Beitragssatzes und der Rentenleistungen gelten. Schließlich wird geklärt, welchen Planungshorizont der Gesetzgeber Reformen der Rentenversicherung zugrunde legen muss (siehe Abschnitt 4). Vorher wird ein kurzer Überblick über die demografische Entwicklung bis zum Jahr 2060 und ihre Auswirkungen auf die finanziellen Grundlagen der Rentenversicherung gegeben (siehe Abschnitt 2). Außerdem wird dargelegt, welche Reformen in der Vergangenheit realisiert wurden und welche weiteren Reformen für die Zukunft vorgeschlagen werden, um die Finanzierung der Rentenversicherung trotz demografischen Wandels sicherzustellen (siehe Abschnitt 3). Abschließend wird gezeigt, welche Konsequenzen sich aus dem Verfassungsrahmen für Reformen der Rentenversicherung für einzelne aktuelle Reformvorschläge ergeben (siehe Abschnitt 5).

2. Demografischer Wandel und gesetzliche Rentenversicherung

2.1 Demografischer Wandel in Deutschland: Bevölkerungsvorausberechnung bis 2060

Der demografische Wandel zeichnet sich im Wesentlichen durch zwei diametral verlaufende Entwicklungen aus. Zum einen ist die Geburtenziffer in Deutschland zwischen 1965 und 1975 innerhalb von nur einer Dekade von etwa 2,5 auf circa 1,4 Kinder je Frau gesunken. Auf diesem niedrigen Niveau hat die Geburtenziffer jahrzehntelang stagniert; erst in den letzten Jahren ist sie wieder leicht gestiegen auf 1,57 Kinder je Frau (2018).⁵ Das für die Reproduktion der Bevölkerung maßgebliche Generationenersatzniveau von 2,1 Kindern je Frau wird damit seit etwa 45 Jahren um circa ein Drittel unterschritten.⁶ Jede nachwachsende Generation ersetzt die ihrer Eltern nur noch zu rund zwei Dritteln.⁷ Zum anderen ist die Le-

benserwartung der Menschen beständig gestiegen. Sie hat sich in Deutschland in den vergangenen 150 Jahren mehr als verdoppelt.⁸ Während die durchschnittliche Lebenserwartung Neugeborener zur Zeit der Gründung des Deutschen Reichs 1871 noch bei 35 (Männer) beziehungsweise 38 (Frauen) Jahren lag, liegt sie heute bei etwa 78 (Männer) beziehungsweise 83 (Frauen) Jahren.⁹

Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die Bevölkerungszahl ohne die beträchtliche Nettozuwanderung nach Deutschland bereits seit 1972 um einige Millionen zurückgegangen wäre;¹⁰ dank hoher Nettozuwanderung ist sie seit 2003 nur leicht gesunken. Seit 2011 und stärker noch seit 2014 steigt die Bevölkerungszahl wieder, was wiederum hoher Nettozuwanderung geschuldet ist.¹¹ Allein zwischen 2014 und 2017 kamen per Saldo 2,6 Millionen Menschen nach Deutschland.¹² Aktuell leben in Deutschland rund 83 Millionen Menschen (Ende 2018).¹³

Wie sich die Bevölkerungszahl künftig entwickeln wird, hängt davon ab, wie sich die Geburtenziffer, die Lebenserwartung und die Zuwanderung nach Deutschland entwickeln werden. Das Statistische Bundesamt prognostiziert in seiner jüngsten 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, dass bei einer moderaten Entwicklung der Geburtenhäufigkeit (1,55 Kinder je Frau) und Lebenserwartung (Anstieg bei Männern auf 84,4 und bei Frauen auf 88,1 Jahre) sowie einem moderatem Wan-

5 https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/_inhalt.html.

6 Börsch-Supan, A., Wirtschaftsdienst 96 (2016), 303.

7 Zum Vergleich: Der Jahrgang 1860 hatte noch 5 Kinder je Frau.

8 Zu den Ursachen des Anstiegs der Lebenserwartung Börsch-Supan, A., MaxPlanckForschung 2/17, 10 (12); Brosius-Gersdorf, F., SR 2018, 70 (71); Schmidt, C. M., Wirtschaftsdienst 95 (2015), Sonderheft, 7 (8).

9 Statistisches Bundesamt, Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 2019, S. 37 bezogen auf das Jahr 2016.

10 Ebd., S. 17.

11 Ebd., S. 17.

12 Ebd., S. 12.

13 Ebd., S. 17.

derungssaldo (221 000 Personen pro Jahr) die Bevölkerung bis zum Jahr 2030 in etwa bei 83 Millionen Menschen konstant bleiben und anschließend bis zum Jahr 2060 auf circa 78,2 Menschen zurückgehen wird (Variante 2).¹⁴

Für die Finanzierung der Rentenversicherung wichtiger als der Rückgang der Zahl der Bevölkerung ist die Veränderung ihrer Altersstruktur¹⁵ infolge der niedrigen Geburtenziffer und des steigenden Lebensalters der Menschen. 1990 lebten in Deutschland noch 16,3 Millionen Kinder und Jugendliche im Alter bis 18 Jahre;¹⁶ im Jahr 2018 waren es trotz starker Nettozuwanderung noch 14,4 Millionen Kinder und Jugendliche; bis zum Jahr 2060 wird ihr Anteil selbst bei einer moderaten Entwicklung der demografischen Faktoren (Variante 2) auf 13,4 Millionen sinken.¹⁷

Der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 66 Jahren, der 2018 bei 51,8 Millionen Menschen lag, wird auf 48,6 Millionen Menschen bis zum Jahr 2030¹⁸ und auf knapp 42,7 Millionen Menschen bis zum Jahr 2060 zurückgehen (Variante 2).¹⁹

Die Zahl der mit Rentenleistungen zu versorgenden Menschen im Alter ab 67 Jahren, die 1990 noch bei 10,4 Millionen Menschen lag, ist bis zum Jahr 2018 um 54 Prozent auf 15,9 Millionen Menschen gestiegen²⁰ und wird auf der Grundlage einer moderaten Bevölkerungsentwicklung (Variante 2) im Jahr 2030 bei 19 Millionen Menschen und im Jahr 2060 bei 21 Millionen Menschen liegen – das ist eine Verdoppelung der Zahl der Menschen im Rentenalter seit 1990.²¹

Damit waren im Jahr 2018 noch 18 Prozent der Gesamtbevölkerung Kinder und Jugendliche unter 20 Jahren; 62 Prozent waren im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 66 Jahren; 19 Prozent waren 67 Jahre und älter.²² Im Jahr 2060 wird sich zwar bei moderater Entwicklung der demografischen Komponenten (Variante 2) der Anteil der unter 20-Jährigen bei 18 Prozent stabilisieren.²³ Der Anteil der Menschen im Er-

werbsalter (20 bis 66 Jahre) wird indes im Jahr 2030 auf 58 Prozent und im Jahr 2060 auf 55 Prozent zurückgegangen sein.²⁴ Der Anteil der 67-Jährigen und Älteren wird im Jahr 2030 23 Prozent, im Jahr 2060 27 Prozent betragen.²⁵

Im Jahr 2060 wird dadurch fast jeder Dritte in Deutschland 67 Jahre und älter sein; gleichzeitig wird es fast nur noch halb so viele junge Menschen unter 20 Jahren geben wie ältere Menschen ab 67 Jahren. Das Durchschnittsalter (Medianalter) der Bevölkerung, das aktuell bei 44 Jahren liegt (2018), wird bis zum Jahr 2060 auf 45 bis 50 Jahre steigen;²⁶ 1990 lag es bei 39 Jahren.²⁷

Dieser Prozess der Bevölkerungsalterung lässt sich auch an der Entwicklung des Altersquotienten ablesen, der die Zahl der Personen im Rentenalter (ab 67 Jahren) ins Verhältnis setzt zur Zahl der Personen im Erwerbsalter (20 bis 66 Jahre).²⁸ Der Altersquotient, der 2018 bei 31 lag, wird unter der Annahme einer moderaten demografischen Entwicklung (Variante 2) im Jahr 2030 bei 39 und im Jahr 2060 bei 50 liegen.²⁹

Legt man der Bevölkerungsvorausberechnung ungünstigere Annahmen zur Entwicklung der demografischen Faktoren zugrunde (niedrigere Geburtenziffer, stärker steigende Lebenserwartung, niedrigere Zuwanderung), fallen der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung entsprechend stärker aus. Umgekehrt werden bei einer

14 Ebd., S. 17 und 54. Überblick über die Hauptvarianten der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: ebd., S. 16.

15 Ehrentraut, O. und Moog, S., Generationengerechte Rentenpolitik?, Studie Prognos AG, August 2017, S. 3.

16 Statistisches Bundesamt, Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 2019, S. 21.

17 Ebd., S. 21.

18 Ebd., S. 54.

19 Ebd., S. 23 und 54.

20 Ebd., S. 24.

21 Ebd., S. 25 und 54.

22 Ebd., S. 25 und 54.

23 Ebd., S. 26 und 54.

24 Ebd., S. 26 und 54.

25 Ebd., S. 26 und 54.

26 Ebd., S. 26.

27 Ebd., S. 26.

28 Ebd., S. 27.

29 Ebd., S. 27 und 54.

günstigeren Entwicklung der demografischen Faktoren der Rückgang der Bevölkerungszahl und die Bevölkerungsalterung milder ausfallen.³⁰ Ein Ende oder gar eine Umkehr der Bevölkerungsalterung ist aber nicht in Sicht.

2.2 Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung

Diese Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung gefährdet die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Grund hierfür ist das Umlageverfahren, auf dem die Rentenversicherung in der heutigen „reinen“ Form seit 1969³¹ beruht (§ 153 SGB VI).³² Nach dem Umlageverfahren werden in der Rentenversicherung die Ausgaben eines Kalenderjahrs durch die Einnahmen desselben Kalenderjahrs (und, soweit erforderlich, durch Entnahmen aus der Nachhaltigkeitsrücklage) gedeckt (§ 153 Abs. 1 SGB VI). Die Einnahmen der Rentenversicherung speisen sich zum ganz überwiegenden Teil aus Beiträgen, die je zur Hälfte von den versicherten Beschäftigten und ihren Arbeitgebern erbracht werden und deren Höhe sich nach einem bestimmten Prozentsatz (aktuell 18,6 Prozent) des Bruttoarbeitsentgelts (Beitragsbemessungsgrundlage) richtet, wobei eine Beitragsbemessungsgrenze gilt (aktuell 82 800 Euro/Jahr West und 77 400 Euro/Jahr Ost) (§§ 157 ff. SGB VI). Daneben und zu einem deutlich kleineren Teil fließen der Rentenversicherung Einnahmen aus steuerfinanzierten Zuschüssen des Bundes zu (§ 213 SGB VI).³³ Die Ausgaben entstehen vor allem für Hinterbliebenenrenten, Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und Altersrenten (vgl. § 33 Abs. 1 SGB VI). Wegen dieses intergenerationellen Umlageverfahrens, das in den anderen Sozialversicherungssystemen nicht vergleichbar stark ausgeprägt ist,³⁴ wirken sich Veränderungen im Generationenverhältnis unmittelbar aus auf die finanziellen Grundlagen der Rentenversicherung. Die Funktionsfähigkeit

des Umlageverfahrens ist von einer stabilen Demografie abhängig.³⁵ Die Finanzierbarkeit der Rentenleistungen hängt davon ab, dass in der mittleren Generation genügend Erwerbstätige nachkommen, die in der Rentenversicherung (pflicht-)versichert sind und ausreichend hohe Beiträge zahlen,³⁶ um die Rentenausgaben für die ältere Generation zu decken.³⁷ Durch den demografischen Wandel müssen indes immer weniger Erwerbstätige die Rentenleistungen einer wachsenden Zahl älterer Menschen finanzieren, die dank steigenden Lebensalters immer länger Rentenleistungen beziehen – verglichen mit 1957 hat sich die Rentenbezugsdauer von 9 auf 20 Jahre mehr als verdoppelt.³⁸ Während das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenempfängern (Rentnerquotient) im Jahr 1960 bei 4:1 lag, betrug es 2005 2:1;³⁹ und bereits im Jahr 2030 wird es sich weiter verschoben haben auf 1,5:1 bis nahezu 1:1.⁴⁰ Das gefährdet die Finanzierung der Rentenversicherung.⁴¹

30 Siehe etwa ebd., S. 27 und 53 ff.

31 BVerfGE 76, 256 (302); *Wehrhahn, L.*, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Werkstand: 106. EL September 2019, § 153 Rn. 4; *Rombach, W.*, NZS 2002, 72 (74); *Ruland, F.*, NZS 2017, 721 (724).

32 Zu den Unterschieden zwischen dem Umlageverfahren und dem Kapitaldeckungsverfahren siehe etwa Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, S. 293.

33 Zum Umlageverfahren näher statt vieler *Börsch-Supan, A.*, MaxPlanckForschung 2/17, 10 (10 f.); *Kaltenstein, J.*, NZS 2017, 1 (3).

34 Vgl. statt aller *Hebeler, T.*, NZS 2018, 848 (850).

35 Vgl. nur Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, S. 293.

36 Vgl. *Börsch-Supan, A.*, Wirtschaftsdienst 96 (2016), 303; *Ehrentraut, O.* und *Moog, S.*, Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung. Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge, Hans Böckler Stiftung Study Nr. 345 – Januar 2017, S. 18.

37 Vgl. *Ehrentraut, O.* und *Moog, S.*, Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung. Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge, Hans Böckler Stiftung Study Nr. 345 – Januar 2017, S. 18.

38 *Börsch-Supan, A.*, MaxPlanckForschung 2/17, 10 (13).

39 Deutscher Bundestag, Schlussbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800 vom 28.03.2002, S. 164.

40 Ebd.: 1:1; Bundesregierung, Rentenversicherungsbericht 2017, S. 53; 1,5:1 (http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2017/rentenversicherungsbericht-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

41 Vgl. nur *Ruland, F.*, NZS 2018, 793 ff.

3. Anpassung der Rentenversicherung an den demografischen Wandel: Rentenreformen der Vergangenheit und Reformvorschläge für die Zukunft

3.1 Rentenreformen der Vergangenheit zur Bewältigung des demografischen Wandels bis 2030

Der Gesetzgeber hat in der Vergangenheit bereits eine Vielzahl an Reformen realisiert, um die Rentenversicherung an den demografischen Wandel anzupassen und ihre Finanzierung zu sichern. Der Zeithorizont dieser Reformen, die seit 1989⁴² und verstärkt in den 2000er-Jahren realisiert wurden, reichte maximal bis zum Jahr 2030 (siehe auch § 154 Abs. 3 S. 2 SGB VI),⁴³ bis zu diesem Jahr hat der Gesetzgeber die Finanzierung der Rente gesichert.⁴⁴

3.1.1 Anstieg des Beitragssatzes

Zu diesen Reformen gehörte insbesondere die wiederholte Anhebung des Beitragssatzes, der sich von 1950 bis heute (2020) von 10 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts auf 18,6 Prozent fast verdoppelt hat.⁴⁵ Dass er aktuell unter dem zwischenzeitlichen Höchststand von 20,3 Prozent (1997/1998)⁴⁶ liegt, ist unter anderem dem gestiegenen Bundeszuschuss, Änderungen bei der Rentenanpassung und der guten Situation am Arbeitsmarkt zu verdanken.⁴⁷ Damit der Beitragssatz unter der demografischen Belastung der Rentenversicherung in den nächsten Jahren nicht weiter steigt, gilt seit 01.01.2019 eine Haltelinie. Der Beitragssatz darf bis zum Jahr 2025 20 Prozent und bis zum Jahr 2030 22 Prozent nicht überschreiten (§ 154 Abs. 3 S. 1 und S. 2 Nr. 1 SGB VI). Zeigen die 15-jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts der Bundesregierung, dass der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 22 Prozent übersteigt, muss die Bundesregierung den gesetzgebenden Kör-

perschaften geeignete Reformmaßnahmen vorschlagen (§ 154 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 SGB VI).

3.1.2 Anstieg des Rentenniveaus

Eine zweite Haltelinie betrifft das Sicherungsniveau netto vor Steuern, welches eigentlich eine Sicherungsquote ist und das prozentuale Verhältnis der verfügbaren Bruttorente eines sogenannten Standardrentners (Rentner mit 45 Beitragsjahren und Durchschnittsverdienst, abzüglich Sozialversicherungsabgaben) zum verfügbaren Bruttoarbeitsentgelt eines Durchschnittsverdieners (wiederum abzüglich Sozialversicherungsabgaben) angibt (siehe § 154 Abs. 3a SGB VI).⁴⁸ Dieses Sicherungsniveau ist von 1990 bis heute von 55 Prozent auf 48 Prozent (2020) gesunken.⁴⁹ Um zu verhindern, dass es weiter sinkt, hat der Gesetzgeber als Haltelinie für das Sicherungsniveau mindestens 48 Prozent bis zum Jahr 2025 festgeschrieben (§ 154 Abs. 3 S. 1 SGB VI). Bis 2030 darf das Sicherungsniveau auf minimal 43 Prozent zurückgehen (§ 154 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 SGB VI). Ebenso wie für den Beitragssatz muss die Bundesregierung auch für das Sicherungsniveau Reformen vorschlagen, wenn die 15-jährigen Vorausberechnungen zeigen, dass das Sicherungsniveau bis zum Jahr 2030 43 Prozent unterschreitet (§ 154 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 SGB VI).

42 *Ruland, F.*, DRV 1/2018, 1 (5).

43 Näher *Börsch-Supan, A./Bucher-Koenen, T. und Rausch, J.*, ifo Schnelldienst (69) 18/2016, 31 (32), auch zu dem deutlich längeren Prognosehorizont anderer Länder wie Schweden, deren Rentensystem bis zum Jahr 2090 rechnet; siehe auch *Ruland, F.*, NZS 2016, 721 (722).

44 Siehe näher unter Abschnitt 3.1.7.

45 IAQ, Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung 1950–2019 und bis 2020/2030 (<http://www.sozialpolitik-aktuell.de/alter-datensammlung.html>).

46 Ebd.

47 Vgl. *Ruland, F.*, DRV 1/2018, 1 (6).

48 Hierzu näher Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, S. 290; vgl. auch *Börsch-Supan, A.*, MaxPlanckForschung 2/17, 10 (13); *Ruland, F.*, SGB 2019, 193 (194).

49 *Meinhardt, V.*, Wirtschaftsdienst (96) 2016, 723.

3.1.3 Anhebung der Regelaltersgrenze

Eine weitere Reformmaßnahme war die Anhebung der Regelaltersgrenze im Jahr 2007. Sie wurde schrittweise beginnend mit dem Jahr 2012 bis zum Jahr 2029 für alle Versicherten ab dem Geburtsjahrgang 1947 von 65 auf 67 Jahre heraufgesetzt (vgl. § 35 S. 2 SGB VI).⁵⁰

Von der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre unberührt blieben besonders langjährig Versicherte mit einer Mindestversicherungszeit (Wartezeit) von 45 Versicherungsjahren – sie können weiterhin mit 65 Jahren in Rente gehen (§ 38 SGB VI). Für einige besonders langjährig Versicherte hat der Gesetzgeber die Altersgrenze, ab der eine abschlagsfreie Rente bezogen werden kann, zum 01.07.2014 sogar auf 63 Jahre gesenkt.⁵¹ Diese Möglichkeit der Rente mit 63 gilt für die Geburtsjahrgänge 1949 bis 1952; für die Jahrgänge 1953 bis 1963 steigt das Renteneintrittsalter schrittweise von 63 auf 65 Jahre an.⁵² Versicherte ab dem Geburtsjahrgang 1964 können erst ab dem 65. Lebensjahr abschlagsfrei in Rente gehen.⁵³

3.1.4 Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors

Ein zentraler Schritt zur Anpassung der Rentenversicherung an die demografische Entwicklung war die Aufnahme eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Renten Anpassungsformel im Jahr 2004 (§ 68 Abs. 4 SGB VI).⁵⁴ Anders als der 1999 installierte demografische Faktor, nach dem nur die steigende Lebenserwartung die Rentenhöhe beeinflusste,⁵⁵ führt der Nachhaltigkeitsfaktor dazu, dass sich eine Veränderung des Zahlenverhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern – also des Rentnerquotienten – auf die Höhe der jährlichen Renten Anpassung und den Beitragssatz auswirkt.⁵⁶ Demografiebedingte Beitragsmindereinnahmen und Rentenmehrausgaben werden je zur Hälfte auf Beitragszahler und Rentner verteilt,⁵⁷ in-

dem der Beitragssatz steigt und die Rentenanpassung gedämpft wird, sodass das Rentenniveau sinkt.⁵⁸

3.1.5 Erhöhung des Bundeszuschusses

Der Gesetzgeber hat außerdem in der Vergangenheit stetig den Bundeszuschuss erhöht (§ 213 SGB VI). Im Jahr 2020 beträgt der Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung 75,2 Milliarden Euro (für die gesetzliche Rentenversicherung insgesamt: 102 Milliarden Euro), was knapp 23 Prozent der Gesamteinnahmen (332 Milliarden Euro) der Rentenversicherung entspricht.⁵⁹ Bis 2022 wird der Zuschuss weiter steigen auf 81,8 Milliarden Euro (für die gesetzliche Rentenversicherung insgesamt: 110,1 Milliarden Euro).⁶⁰ Zum Vergleich: 1990 lag der Bundeszuschuss bei 341 Millionen Euro; im Jahr 2000 waren es 42,4 Milliarden Euro; 2010 betrug der Bundeszuschuss knapp 59 Milliarden Euro.⁶¹

50 Näher *Rolfs, C.*, NZA-Beil. 2010, 139.

51 Zu der Rente mit 63 und ihren Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung eingehend *Börsch-Supan, A./Coppola, M. und Rausch, J.*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2015, 16(3), 264 (264 ff.).

52 Ebd., 264 (267): Anstieg der Altersgrenze mit jedem Jahrgang um 2 Monate.

53 Ebd., 264 (267); *Schmidt, C. M.*, Wirtschaftsdienst (95) 2015, Sonderheft, 7 (11).

54 Zur Verfassungskonformität des Nachhaltigkeitsfaktors BVerfG, NJW 2014, 3634 ff.

55 *Ruland, F.*, NZS 2001, 393 (394).

56 *Börsch-Supan, A.*, in: Masuch, P./Spellbrink, W. et al., Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 1, 2014, S. 711 (728).

57 Ebd., S. 711 (717 f.); *Börsch-Supan, A.*, MaxPlanckForschung 2/17, 10 (13); *Börsch-Supan, A.*, Wirtschaftsdienst (96) 2016, 303; *Ruland, F.*, DRV 1/2018, 1 (5).

58 *Börsch-Supan, A./Coppola, M. und Rausch, M.*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2015; 16(3), 264 (265); zum Zusammenhang zwischen dem Nachhaltigkeitsfaktor und dem Sicherungsniveau nach Steuern auch *Steinmeyer, H.-D.*, RdA 2005, 345.

59 Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2019, S. 21. (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzberichte/Finanzbericht-2019-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

60 Ebd.

61 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/7031/umfrage/bundeszuschuesse-an-die-rentenversicherung-seit-1950/>.

3.1.6 Betriebliche und private Altersvorsorge

Um Sicherungslücken in der gesetzlichen Rentenversicherung zu schließen, hat der Gesetzgeber mit der Rentenreform 2001 als zweite und dritte Säule der Alterssicherung die betriebliche (Betriebsrente durch Entgeltumwandlung) und private (insbesondere Riester-Rente) Altersvorsorge aufgebaut. Durch staatliche Förderung werden Anreize für eine die gesetzliche Rente ergänzende freiwillige kapitalgedeckte Zusatzvorsorge gesetzt.⁶² Mit dieser Reform wurde ein Paradigmenwechsel eingeleitet: Das Leitbild der allein lebensstandardsichernden gesetzlichen Rente ist dem Leitbild der Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen gewichen.⁶³ Der während der Erwerbszeit gewohnte Lebensstandard kann im Alter nicht mehr allein durch gesetzliche Rente, sondern nur noch ergänzt durch eine betriebliche oder private Altersvorsorge erreicht werden.⁶⁴

3.1.7 Fazit: Stabilisierung der Rentenversicherung bis 2030 bei steigender Altersarmut

Diese Rentenreformen der Vergangenheit haben dazu geführt, dass die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2030 aller Voraussicht nach gesichert ist, ohne dass weitere Nachjustierungen erforderlich sind. Nach den Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2019 der Bundesregierung wird zwar der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 von heute 18,6 Prozent auf 21,2 Prozent steigen; er bleibt damit aber unter der gesetzlichen Haltelinie von 22 Prozent.⁶⁵ Das Sicherungsniveau netto vor Steuern wird von aktuell 48 Prozent auf 45,6 Prozent im Jahr 2030 sinken, womit es oberhalb der Haltelinie von 43 Prozent liegen wird.⁶⁶

Allerdings haben die Reformen der Vergangenheit vor allem der Erwerbstätigengeneration erhebliche finanzielle Lasten abgefor-

dert. Die Beitragslast (Anhebung des Beitragssatzes) und Steuerlast (Erhöhung des Bundeszuschusses) ist stetig gestiegen, während das Rentenniveau gesunken ist,⁶⁷ sodass eine ergänzende betriebliche beziehungsweise private Altersvorsorge zur Lebensstandardsicherung notwendig wurde. Die Situation der aktuellen Rentner ist differenziert zu betrachten. Zwar liegt die Standardrente (Rente eines Durchschnittsverdieners mit 45 Jahren an Beitragszeiten) aktuell (seit 01.07.2019) bei 1 487 Euro brutto (West) beziehungsweise 1 435 Euro brutto (Ost);⁶⁸ sie wird aber nur noch von wenigen Versicherten erreicht.⁶⁹ Betrachtet man die durchschnittlichen Zahlbeträge der Altersrente, lagen sie im Jahr 2019 bei 864 Euro (West) und 1 075 Euro (Ost) (durchschnittlicher Zahlbetrag der Altersrente in Gesamt-

62 Zur Förderung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge durch den Staat näher Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, S. 295 ff.; *Ruland, F.*, NZS 2001, 393 (395 ff.).

63 *Rische, H.* und *Thiede, R.*, NZS 2013, 601 (602 f.).

64 *Ruland, F.*, NZS 2016, 721 (722, 726 f.); vgl. auch *Börsch-Supan, A.*, in: Masuch, P./Spellbrink, W. et al., Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 1, 2014, S. 711 (724). Siehe auch Bundesregierung, Rentenversicherungsbericht 2019, S. 11: „Der Rückgang des Sicherungsniveaus vor Steuern macht deutlich, dass die gesetzliche Rente zukünftig alleine nicht ausreichen wird, um den Lebensstandard des Erwerbslebens im Alter fortzuführen. In Zukunft wird der erworbene Lebensstandard nur erhalten bleiben, wenn die finanziellen Spielräume des Alterseinküftegesetzes und die staatliche Förderung genutzt werden, um eine zusätzliche Vorsorge aufzubauen.“

65 Bundesregierung, Rentenversicherungsbericht 2019, S. 11 (mittlere Variante der Vorausberechnungen); ebenso *Börsch-Supan, A./Bucher-Koenen, T.* und *Rausch, J.*, ifo Schnelldienst (69) 18/2016, 31 (34); *Werdning, M.*, Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 05/2016, November 2016, S. 6.

66 Ebd.

67 Aus dem Sinken des Sicherungsniveaus vor Steuern lässt sich allerdings nicht unmittelbar auf ein Sinken der Renten schließen, sondern nur darauf, dass sie langsamer wachsen als die Löhne, siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, S. 290; siehe aber auch *Fachinger, U.*, Wirtschaftsdienst (96) 2016, 302, der auf die Unterminierung der Lohnersatzfunktion der Rente durch die Reduzierung des Sicherungsniveaus hinweist.

68 1992 lag die Standardrente noch bei 982 Euro brutto (West) beziehungsweise 611 Euro brutto (Ost), siehe <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/39060/umfrage/monatliche-standardrente-der-gesetzlichen-rentenversicherung-seit-1990/>.

69 *Kaltenstein, J.*, NZS 2017, 1 (6).

deutschland: 905 Euro brutto),⁷⁰ wobei erhebliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen bestehen.⁷¹ Nicht alle Rentner können ergänzend auf eine nennenswerte Alterssicherung aus der zweiten oder dritten Säule zurückgreifen, die Sicherungslücken bei der gesetzlichen Rente kompensiert.⁷²

Dementsprechend steigt die Altersarmut in Deutschland.⁷³ Die gesetzliche Rente einer zunehmenden Zahl an Versicherten erreicht nicht einmal das Grundsicherungsniveau, sodass ihre Altersrente durch Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII aufgestockt werden muss.⁷⁴ Die Zahl der Empfänger von Grundsicherungsleistungen im Alter lag nach ihrer Einführung im Jahr 2003 bei 258 000 Personen (31.12.2003)⁷⁵ und hat sich seitdem mehr als verdoppelt; zum 31.12.2017 lag die Zahl bei 544 000 Personen,⁷⁶ darunter überwiegend Frauen.⁷⁷ Diese Zahl der Grundsicherungsempfänger im Alter wird in den nächsten Jahren aller Voraussicht nach weiter steigen.⁷⁸ Sowohl aktuell als auch voraussichtlich im Jahr 2030 liegt die Altersarmut dennoch deutlich unter dem Armutsniveau der Gesamtbevölkerung.⁷⁹ Der Anstieg der Altersarmut in Deutschland ist allerdings nicht nur auf die Reformen der Rentenversicherung zur Bewältigung des demografischen Wandels zurückzuführen,⁸⁰ sondern hat viele weitere Ursachen.⁸¹

3.2 Notwendigkeit weiterer Reformen der Rentenversicherung zur Bewältigung des demografischen Wandels ab 2030

Für die Zeit nach dem Jahr 2030 sind nach übereinstimmenden Berechnungen namhafter Wirtschaftsinstitute und -experten weitere Reformen notwendig, um die Finanzierung der Rentenversicherung sicherzustellen.⁸² Der demografische Wandel gewinnt ab dem Jahr 2030 besonders an Dynamik, weil ab dann die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er- und 1960er-Jahre,

⁷⁰ Bundesregierung, Rentenversicherungsbericht 2019, S. 16 f.

⁷¹ Bundesregierung, Rentenversicherungsbericht 2019, S. 16 f. bezogen auf 2018: Durchschnittliche Altersrente in den alten Bundesländern für Männer und Frauen: 1 130 Euro beziehungsweise 642 Euro. Durchschnittliche Altersrente in den neuen Bundesländern für Männer und Frauen: 1 233 Euro beziehungsweise 961 Euro. Durchschnittliche Altersrente in Gesamtdeutschland für Männer und Frauen: 1 150 Euro brutto beziehungsweise 709 Euro brutto.

⁷² Hierzu näher *Meinhardt, V.*, *Wirtschaftsdienst* (96) 2016, 723 (724 ff.). Zu den Gründen hierfür wie der wegen des niedrigen Zinsniveaus bestehenden Schwierigkeit, Renten aus kapitalgedeckter Altersvorsorge zu erwirtschaften, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17*, S. 290; *Fachinger, U.*, *Wirtschaftsdienst* (96) 2016, 302. Dazu, dass niedrige Renten kein Beleg für Altersarmut sind, weil sie mit Leistungen aus der betrieblichen und privaten Altersvorsorge, mit Beamtenpensionen oder mit Leistungen der berufsständischen Versorgungswerke zusammentreffen können, *Ruland, F.*, in: *Ruland, F./Becker, U. und Axer, P.*, *Sozialrechtshandbuch*, 6. Auflage 2018, § 17 Rn. 233.

⁷³ Zu den von Altersarmut betroffenen Personengruppen detailliert *Ruland, F.*, *DRV 1/2018*, 1 (16 f.); *Börsch-Supan, A.*, *Wirtschaftsdienst* (96) 2016, 303.

⁷⁴ *Butzer, H.*, in: *Masuch, P./Spellbrink, W. et al.*, *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, Bd. 2, 2015, S. 3 (10).

⁷⁵ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 114 vom 28.03.2018.

⁷⁶ Ebd.

⁷⁷ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17*, S. 290 f.; siehe auch Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 114 vom 28.03.2018: Zum 31.12.2017 bezogen 316 000 Frauen und 228 000 Männer Grundsicherung im Alter.

⁷⁸ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17*, S. 291: Anstieg der Altersarmutsquote (Anteil der Empfänger von Grundsicherung im Alter an allen 65-Jährigen und Älteren) von 3,1 Prozent in 2015 auf 5,4 Prozent in 2029; *Ruland, F.*, in: *Ruland, F./Becker, U. und Axer, P.*, *Sozialrechtshandbuch*, 6. Auflage 2018, § 17 Rn. 234: Anstieg der Altersarmutsquote von 2,5 Prozent in 2015 auf über 4 Prozent in 2030; zum weiteren Anstieg der Altersarmut auch *Werdling, M.*, *Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann*, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2013, S. 48.

⁷⁹ *Börsch-Supan, A.*, *Bucher-Koenen, T. und Rausch, J.*, *ifo Schnelldienst* (89) 18/2016, 31.

⁸⁰ Einen Zusammenhang zwischen der Anhebung der Regelaltersgrenze und dem Anstieg von Altersarmut sieht *Börsch-Supan, A.*, *MaxPlanckForschung 2/17*, 10 (14); siehe auch *Ruland, F.*, in: *Ruland, F./Becker, U. und Axer, P.*, *Sozialrechtshandbuch*, 6. Auflage 2018, § 17 Rn. 234; einen Zusammenhang zwischen der Absenkung des Sicherungsniveaus vor Steuern zum Anstieg der Altersarmut sieht *Fachinger, U.*, *Wirtschaftsdienst* (96) 2016, 302. Dagegen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17*, S. 291: Die Altersarmut ist „kaum auf die Reformen der GRV zurückzuführen“.

⁸¹ Zu diesen Ursachen gehören insbesondere die schlechte Situation auf dem Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2005 (siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17*, S. 291; *Thiede, R.*, *WSI Mitteilungen 7/2009*, 355 (356)); unstete Versicherungsbiografien mit Lücken im Versicherungsverlauf vor allem bei Frauen (siehe *Ruland, F.*, in: *Ruland, F./Becker, U. und Axer, P.*, *Sozialrechtshandbuch*, 6. Auflage 2018, § 17 Rn. 234); die Zunahme von Beschäftigung im Niedriglohnssektor (siehe *Ritsche, H. und Thiede, R.*, *NZS 2013*, 601 (602)); und das vorzeitige Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt mit frühem Renteneintritt (*Butzer, H.*, in: *Masuch, P./Spellbrink, W. et al.*, *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, Bd. 2, 2015, S. 3 (10)).

die sogenannten Babyboomer, in Rente gehen, wodurch sich die Altersstruktur der Bevölkerung stark zugunsten der älteren Jahrgänge und zulasten der erwerbstätigen Bevölkerung verschiebt.⁸³

An Reformvorschlägen für die Zeit nach 2030 mangelt es nicht. Betrachtet werden im Folgenden ausschließlich Reformvorschläge, die am System der gesetzlichen Rentenversicherung ansetzen, um es an die demografische Entwicklung anzupassen. Daneben kann und sollte man auch über Möglichkeiten und Wege nachdenken, um der demografischen Entwicklung mit seiner niedrigen Geburtenziffer entgegenzuwirken; und auch über Anreize für noch mehr qualifizierte Zuwanderung nach Deutschland muss nachgedacht werden.⁸⁴ Solche Lösungen müssen aber überwiegend außerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung ansetzen, insbesondere bei der Ehe- und Familienpolitik,⁸⁵ weshalb sie vorliegend außer Betracht bleiben.

3.2.1 Beitragssatz und Rentenniveau

Ohne weitere Reformen der Rentenversicherung würden nach Berechnungen unter anderem von Werding, der OECD, der Prognos AG, des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung und der Deutschen Bundesbank die gesetzlichen Haltelinien für den Beitragssatz und das Sicherungsniveau netto vor Steuern nach 2030 über- beziehungsweise unterschritten.⁸⁶ Der Beitragssatz würde von aktuell 18,6 Prozent über 22 Prozent in 2030 auf 26 Prozent bis 27,5 Prozent in 2060 steigen.⁸⁷ Das Rentenniveau vor Steuern säne von aktuell 48 Prozent über 43 Prozent in 2030 auf 42 Prozent oder noch darunter in 2060.⁸⁸ Ein solches weiteres Absinken des Rentenniveaus und ein derartiger Anstieg des Beitragssatzes nach 2030 stellen eine Möglichkeit dar, um auf die fortschreitende demografische Entwicklung zu reagieren und die Finanzierung der Rentenversicherung zu sichern.⁸⁹ Will man dagegen die doppelte Hal-

telinie für Beitragssatz und Rentenniveau über das Jahr 2030 hinaus fortschreiben oder gar den Beitragssatz reduzieren und das Rentenniveau anheben,⁹⁰ muss die

82 Siehe nur Börsch-Supan, A./Bucher-Koenen, T. und Rausch, J., ifo Schnelldienst (69) 18/2016, 31 (32); Werding, M., Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2013, S. 57 ff.; Ruland, F., NZS 2016, 721 (722).

83 Ehrentraut, O. und Moog, S., Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung. Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge, Hans Böckler Stiftung Study Nr. 345 – Januar 2017, S. 21 f.; Ehrentraut, O. und Moog, S., Generationengerechte Rentenpolitik?, Studie Prognos AG, August 2017, S. 3.

84 Zu solchen Strategien zur Bewältigung des demografischen Wandels Brosius-Gersdorf, F., Demografischer Wandel und Familienförderung, 2011, passim; Ruland, F., NZS 2018, 793 (800 f.).

85 Zu solchen Strategien zur Bewältigung des demografischen Wandels Brosius-Gersdorf, F., Demografischer Wandel und Familienförderung, 2011, passim; Ruland, F., NZS 2018, 793 (800); Ruland, F., NZS 2018, 793 (800 f.). Skeptisch gegenüber einer „Steuerung“ der Fertilitätsrate, weil es sich um eine „private Angelegenheit“ handle und die Erfolgsaussicht fraglich sei, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, S. 305.

86 Dazu mit weiteren Nachweisen Börsch-Supan, A./Bucher-Koenen, T. und Rausch, J., ifo Schnelldienst (69) 18/2016, 31 (32).

87 Ebd., 31 (32 ff.) und Ruland, F., in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 17 Rn. 230 und Ruland, F., DRV 1/2018, 1 (6). Siehe etwa Werding, M., Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2013, S. 26; Anstieg des Beitragssatzes bis 2060 auf 26,5 Prozent.

88 Mit Nachweisen näher bei Börsch-Supan, A./Bucher-Koenen, T. und Rausch, J., ifo Schnelldienst (69) 18/2016, 31 (32 ff.) und Ruland, F., in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 17 Rn. 230. Nach Werding, M., Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 05/2016, November 2016, S. 6 sinkt das Rentenniveau bis 2060 auf 42 Prozent.

89 Zu dieser Reformoption Pimpertz, J., Reform der Alterssicherung. Populäre Thesen, empirische Befunde und normative Ableitungen, Gutachten INSM, 17. Mai 2016, S. 19. Gegen einen weiteren Beitragssatzanstieg sowie eine weitere Minderung des Rentenniveaus Ruland, F., NZS 2016, 721 (728); gegen eine weitere Absenkung des Sicherungsniveaus vor Steuern auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, S. 304 und Schmähl, W., Wirtschaftsdienst (96) 2016, 716 (716 ff.).

90 Für ein „Einfrieren“ des Beitragssatzes Börsch-Supan, A., Nach der Reform ist vor der Reform: Weitere Schritte für eine nachhaltige Reform der Altersvorsorge in Deutschland, Februar 2002, S. 3 f.; ebenso Breyer, F., Wirtschaftsdienst (96) 2016, 713 (716). Für eine Haltelinie für das Rentenniveau Meinhardt, V., Wirtschaftsdienst (96) 2016, 723 (725 f.); gegen eine Haltelinie für das Sicherungsniveau vor Steuern nach 2030 wohl Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, S. 306; für eine Anhebung des Rentenniveaus Köhler-Rama, T., Wirtschaftsdienst (10) 2016, 720 (722).

Finanzierung der Rentenversicherung durch andere Reformmaßnahmen sichergestellt werden.

3.2.2 Weitere Anhebung der Regelaltersgrenze

An vorderster Front solcher Vorschläge für andere Reformen steht die Anhebung der Regelaltersgrenze über das 67. Lebensjahr hinaus. Realisieren ließe sich das entweder durch eine statische Anpassung auf eine Rente mit 69 oder 70⁹¹ oder durch eine automatische Koppelung der Regelaltersgrenze an den Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung in Deutschland. Vorgeschlagen wird, das Renteneintrittsalter an den Anstieg der ferneren Lebenserwartung im Verhältnis 2:1 zu knüpfen,⁹² so dass das Renteneintrittsalter mit jedem gewonnenen Lebensjahr um 8 Monate stiege. Auf diese Weise würde das Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2060 auf 69 Jahre und 7 Monate angehoben.⁹³ Hinter diesem Vorschlag steckt „die Weisheit, die Proportionen des Lebens zu wahren“,⁹⁴ weil das gegenwärtige Verhältnis von Erwerbsleben zu Ruhestand (relative Rentenbezugsdauer)⁹⁵ stabil bliebe.⁹⁶ Andere Länder (zum Beispiel Dänemark, Italien, Norwegen, Niederlande) haben dieses Prinzip der an die durchschnittliche Lebenserwartung gekoppelten dynamischen Anpassung des Renteneintrittsalters schon vor Jahren eingeführt.⁹⁷

3.2.3 Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze

Ein anderer Reformvorschlag zur Stabilisierung der Rentenversicherung nach 2030 setzt auf eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze, die aktuell bei 82 800 Euro/Jahr West und 77 400 Euro/Jahr Ost liegt (§§ 157 ff. SGB VI), was in etwa dem Doppelten des Durchschnittseinkommens der Bevölkerung entspricht.⁹⁸ Ins Spiel gebracht wird eine Erhöhung auf 100 000 Euro/

Jahr.⁹⁹ Dadurch müssten Besserverdienende für einen größeren Teil ihres Einkommens Beiträge zahlen.

3.2.4 Erhöhung des Bundeszuschusses

Diskutiert wird ferner über eine weitere Erhöhung des Bundeszuschusses,¹⁰⁰ der

91 Vorschlag von Deutsche Bundesbank, Monatsbericht (68) August 2016, 1 (10): Schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 69 Jahre bis zum Jahr 2060; zu den gegen eine statische Anpassung der Regelaltersgrenze sprechenden Gründen *Börsch-Supan, A.*, in: Masuch, P./Spellbrink, W. et al., Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 1, 2014, S. 711 (723).

92 So der Vorschlag unter anderem von: OECD, Wirtschaftsberichte Deutschland 2016, S. 39; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, S. 305 f.; Europäische Kommission, Weißbuch, Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, COM(2012) 55 final, S. 10 ff.; *Börsch-Supan, A.*, in: Masuch, P./Spellbrink, W. et al., Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 1, 2014, S. 711 (723, 728); *Börsch-Supan, A.*, MaxPlanckForschung 2/17, 10 (13 f.); Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Die Zukunft des Generationenvertrags, Discussion Paper 14, 2014, S. 24; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Anleitung zum Wenigersein, Discussion Paper 12, 2013, S. 19, 27; *Ruland, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 17 Rn. 232; *Ruland, F.*, NZS 2016, 721 (728 f.). Kritisch gegenüber einer Koppelung des Renteneintrittsalters an die steigende Lebenserwartung dagegen *Rische, H.*, RVaktuell 1-2/2013, 2 (3); *Schulte, B.*, Soziale Sicherheit 2013, 153 (155).

93 *Börsch-Supan, A./Bucher-Koenen, T. und Rausch, J.*, ifo Schnelldienst (69) 18/2016, 31 (37), auch zu den finanziellen Effekten einer Koppelung der Regelaltersgrenze an die steigende Lebenserwartung im Verhältnis 2:1 bis zum Jahr 2060 (37 f.).

94 *Börsch-Supan, A.*, MaxPlanckForschung 2/17, 10 (13).

95 Das Erwerbsleben ist aktuell im Durchschnitt mit 40 Jahren doppelt so lang wie der Ruhestand mit 20 Jahren, siehe *Börsch-Supan, A.*, MaxPlanckForschung 2/17, 10 (13); *Ruland, F.*, DRV 1/2018, 1 (11); Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Die Zukunft des Generationenvertrags, Discussion Paper 14, 2014, S. 25.

96 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, S. 305.

97 *Ruland, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 17 Rn. 232; zu Dänemark auch Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Die Zukunft des Generationenvertrags, Discussion Paper 14, 2014, S. 24 f.

98 *Ruland, F.*, DRV 1/2018, 1 (11).

99 Ebd., 1 (11), auch zu den positiven finanziellen Effekten einer solchen Anhebung; eingehend zu den finanziellen Effekten einer Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze auch *Ehrentraut, O. und Moog, S.*, Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung. Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge, Hans Böckler Stiftung Study Nr. 345 – Januar 2017, S. 38 ff.

100 Diskussion bei *Ruland, F.*, DRV 1/2018, 1 (12 f.).

allerdings jetzt schon 75 Milliarden Euro und damit knapp 23 Prozent der Gesamteinnahmen der allgemeinen Rentenversicherung ausmacht (2020).¹⁰¹

In diese Rubrik fällt auch der jüngste Vorschlag der CSU, eine steuerfinanzierte vierte Säule der Alterssicherung aufzubauen, indem für jedes Kind bis zum 18. Lebensjahr ein staatlicher Zuschuss in Höhe von 100 Euro pro Monat in einen kapitalgedeckten Generationen-Pensionsfonds gezahlt wird, was bis zum 18. Lebensjahr jedes Kindes eine Einzahlungssumme von 21 600 Euro ergibt. Die Kosten hierfür lägen bei circa 293 Milliarden Euro im Jahr, die den Steuerzahler träfen.¹⁰² Pate hierfür stehen wohl Altersvorsorgefonds anderer Staaten, die sich im demografischen Wandel zumindest teilweise gut bewähren.¹⁰³

3.2.5 Obligatorische betriebliche oder private Altersvorsorge

Möglich erscheint auch die Einführung einer Verpflichtung zu betrieblicher oder privater Altersvorsorge,¹⁰⁴ wie sie etwa in der Schweiz besteht.¹⁰⁵

3.2.6 Mindestsicherungselemente in der Rentenversicherung: die Grundrente

Vor dem Hintergrund der steigenden Altersarmut in Deutschland¹⁰⁶ wird zudem über die Einführung einer Mindestsicherung in der Rentenversicherung nachgedacht. Prominentes Beispiel hierfür ist die Grundrente,¹⁰⁷ zu der die Bundesregierung einen Referentenentwurf (Stand: 06.02.2020) vorgelegt hat. Die Grundrente ist als Rentenversicherungsleistung zur Anerkennung der Lebensleistung für langjährig Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen konzipiert.¹⁰⁸ Wer mindestens 33 Jahre an Beitragszeiten aus versicherungspflichtiger Beschäftigung, Kinderziehung oder Pflegezeiten aufweist (sogenannte Grundrenten-

zeiten) und während seiner gesamten Versicherungszeit ein individuelles Durchschnittseinkommen in Höhe von mindestens 30 Prozent und höchstens 80 Prozent des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung hatte, erhält einen Rentenzuschlag. Die Höhe des Zuschlags richtet sich nach der Zahl der vorhandenen Grundrentenbewertungszeiten sowie der Höhe des aus diesen Zeiten ermittelten Durchschnittswerts an Entgeltpunkten. Die durchschnittlich erworbenen Entgeltpunkte des Versicherten werden verdoppelt, allerdings maximal auf 40 Prozent bis 80 Prozent des Durchschnittsverdiensts; der auf diese Weise ermittelte Entgeltpunktwert wird „zur Stärkung des Äquivalenzprinzips“ um 12,5 Prozent reduziert.¹⁰⁹

Trifft Grundrente mit anderen Einkommen zusammen, wird durch eine Einkommensprüfung sichergestellt, dass zu versteuern des Einkommen bis zur Höhe eines Freibetrags in Höhe von 1 250 Euro/Monat für Alleinstehende (15 000 Euro/Jahr) und in Höhe von 1 950 Euro/Monat für Eheleute oder

101 Siehe bereits oben bei Fn. 25 und 59.

102 Näher hierzu <https://www.sueddeutsche.de/politik/parteien-seeon-seebruck-csu-fordert-vierte-saeule-im-rentensystem-starterkit-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200105-99-357439>.

103 Zu kapitalgedeckten Altersvorsorgefonds in anderen Staaten und ihrer Bewährung im demografischen Wandel eingehend *Freudenberg, C.*, DRV 3/2007, 292 (292 ff.); *Anderson, K. M.*, DRV 4/2017, 440 (440 ff.).

104 Hierfür plädiert etwa *Köhler-Rama, T.*, Wirtschaftsdienst (10) 2016, 720 (722). Zu den finanziellen Effekten einer betrieblichen oder privaten Vorsorgepflicht *Werding, M.*, Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2013, S. 52 ff.

105 *Jabben, J./Kolakowski, U.* und *Kreikebohm, R.*, NZS 2017, 481 (485).

106 *Werding, M.*, Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2013, S. 47 ff.; *Köhler-Rama, T.*, Wirtschaftsdienst (10) 2016, 720 (722).

107 Überblick über weitere Vorschläge für eine Mindestsicherung in der Rentenversicherung bei *Papier, H.-J.*, DRV 1/2019, 1 (1 f.); *Thiede, R.*, WSI Mitteilungen 7/2009, 355 (356 ff.); Vorschläge auch bei *Köhler-Rama, T.*, Wirtschaftsdienst (10) 2016, 720 (722).

108 Referentenentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen, Bearbeitungsstand 06.02.2020, S. 1 ff.

109 Ebd., S. 23.

Lebenspartner (23 400 Euro/Jahr) nicht auf die Grundrente angerechnet wird. Übersteigt das Einkommen den Freibetrag, wird die Grundrente um 60 Prozent des den Freibetrag übersteigenden Einkommens gemindert. Ab einem Einkommen in Höhe von 1 600 Euro (19 200 Euro/Jahr) bei Alleinstehenden und in Höhe von 2 300 Euro (27 600 Euro/Jahr) bei Paaren entfällt der Grundrentenanspruch. Mögliche Kapitalerträge sollen bei der Einkommensprüfung umfassend berücksichtigt werden.

Die Kosten der Grundrente, die der Gesetzgeber auf 1,3 Milliarden Euro/Jahr (2021) bis 1,6 Milliarden Euro/Jahr (ab 2025) beziffert, sollen vollständig durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung, das heißt aus Steuern, finanziert werden. Nach dem Gesetzentwurf werden rund 1,3 Millionen Menschen (aktuelle und künftige Rentner) von der Grundrente profitieren, darunter gut 70 Prozent Frauen. In Kraft treten sollen die im SGB VI vorgesehenen Änderungen zum 01.01.2021.

3.2.7 Erweiterung des Versichertenkreises der Rentenversicherung: Frauen, Selbstständige und Beamte

Schließlich wird vorgeschlagen, den Versichertenkreis der gesetzlichen Rentenversicherung durch Regelung einer Versicherungspflicht für alle Selbstständigen¹¹⁰ oder Solo-Selbstständigen¹¹¹ zu erweitern. Auch zu einer Einbeziehung der Beamten in die Rentenversicherung¹¹² und einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Frauen wird geraten.¹¹³ Ob allerdings eine Einbeziehung der Selbstständigen und der Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung dazu beitrüge, die finanziellen Probleme der Rentenversicherung zu beheben, darf bezweifelt werden.¹¹⁴ Die finanziellen Effekte einer Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit sind umstritten.¹¹⁵ Die Zulässigkeit einer solchen Erweiterung des Versichertenkreises bleibt daher im Folgenden außer Betracht.¹¹⁶

4. Verfassungsrechtlicher Spielraum für Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung zur Bewältigung des demografischen Wandels

Die Reformvorschläge für die Rentenversicherung nach 2030 wirken sich auf die Versichertengenerationen unterschiedlich

110 So der Koalitionsvertrag, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018, S. 15 und 93 (www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1); für die Einbeziehung aller Selbstständigen in die Rentenversicherung auch Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Die Zukunft des Generationenvertrags. Wie sich die Lasten des demografischen Wandels gerechter verteilen lassen, 2014, S. 22 f. Zu den bereits pflichtversicherten Gruppen von Selbstständigen in der Rentenversicherung wie Landwirten, Künstlern, Handwerkern und arbeitnehmerähnlichen Selbstständigen gemäß § 2 SGB VI siehe eingehend *Ruland, F.*, NZS 2010, 121 (124).

111 Hierfür etwa *Ruland, F.*, NZS 2016, 721 (728).

112 *Rürup, B.*, in: Süddeutsche Zeitung vom 25./26.01.2020, S. 21; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Die Zukunft des Generationenvertrags. Wie sich die Lasten des demografischen Wandels gerechter verteilen lassen, 2014, S. 22 f.

113 So *Ruland, F.*, DRV 1/2018, 1 (8 f.); *Ruland, F.*, NZS 2016, 721 (723); *Werdning, M.*, Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2013, S. 9 und 30 ff.

114 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, S. 307 ff.: Dauerhaft kein Beitrag zur Lösung des Tragfähigkeitsproblems der gesetzlichen Rentenversicherung; bezogen auf Beamte ebenso *Ruland, F.*, DRV 1/2018, 1 (9 f.); zu den finanziellen Effekten einer Einbeziehung Selbstständiger und Beamter in die Rentenversicherung siehe auch eingehend *Werdning, M.*, Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2013, S. 50 ff.

115 Siehe einerseits *Börsch-Supan, A.*, Nach der Reform ist vor der Reform: Weitere Schritte für eine nachhaltige Reform der Altersvorsorge in Deutschland, Februar 2002, S. 2: „Die Auswirkungen auf die Rentenfinanzen sind gering und zeitlich begrenzt.“ Siehe andererseits *Werdning, M.*, Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2013, S. 9, 30 ff.: nennenswerter Effekt.

116 Zur Vereinbarkeit einer Pflichtmitgliedschaft Selbstständiger in der Rentenversicherung aus jüngerer Zeit *Axer, P.*, in: *Ruland, F./Becker, U. und Axer, P.*, Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 14 Rn. 24 ff., 41 ff.; *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: *Ruland, F./Becker, U. und Axer, P.*, Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 14, 99; *Ruland, F.*, NZS 2018, 793 (801 f.); *Preis, U. und Temming, F.*, VSSR 2017, 283 (283 ff.). Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Einbeziehung der Beamten in die Rentenversicherung *Ruland, F.*, DRV 1/2018, 1 (9); *Zähle, K.*, NZS 2019, 41 (42 ff.).

aus.¹¹⁷ Der Großteil der Reformvorschläge belastet die aktuelle Erwerbstätigengeneration und schont die heutige Rentnergeneration; das ist der Fall bei einer Anhebung des Beitragsatzes, der Beitragsbemessungsgrenze, der Regelaltersgrenze und des Bundeszuschusses; aber auch bei einer Verpflichtung zu betrieblicher oder privater Altersvorsorge. Kürzungen der Rentenleistungen und des entsprechenden Sicherungsniveaus vor Steuern (Nachhaltigkeitsfaktor) belasten auch die aktuelle Rentnergeneration.¹¹⁸

Das wirft die grundsätzliche verfassungsrechtliche Frage auf, welchen Spielraum der Gesetzgeber bei der Entscheidung über künftige Reformen der Rentenversicherung von Verfassungen wegen hat.

4.1 Schutz von Rentenanwartschaften, Rentenleistungen und Renten Eintrittsalter durch Art. 14 GG

Der verfassungsrechtliche Rahmen für Reformen der Rentenversicherung ergibt sich in erster Linie aus der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. Sie schützt bestimmte rentenrechtliche Positionen und fordert entsprechend dem Versicherungsprinzip des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG Äquivalenz zwischen Beiträgen und Versicherungsleistungen.¹¹⁹ Verkürzungen dieses Äquivalenzverhältnisses durch den Gesetzgeber können durch das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) gerechtfertigt sein. Dabei sind aber verschiedene Abstandsgebote und -verbote im Verhältnis zwischen den Generationen, zwischen Versichertengruppen sowie zwischen Versicherten und Nicht-Versicherten zu wahren, die sich aus dem Sozialstaatsprinzip, dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergeben.

4.1.1 Schutzbereich (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG)

Öffentlich-rechtliche Ansprüche wie solche in der Sozialversicherung genießen nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG grundrechtlichen Eigentumsschutz, „wenn es sich um vermögenswerte Rechtspositionen handelt, die dem Rechtsträger nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts privatnützlich zugeordnet sind, auf nicht unerheblichen Eigenleistungen beruhen und seiner Existenzsicherung dienen“.¹²⁰ Außerdem sollen die Sozialversicherungsleistungen nicht im Ermessen der Versicherungsträger stehen dürfen.¹²¹

117 Zu diesem Problem der intergenerationellen Gerechtigkeit von Reformen der Rentenversicherung grundsätzlich *Börsch-Supan, A.*, in: Masuch, P./Spellbrink, W. et al., Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 1, 2014, S. 711 (724 ff.); *Ruland, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Aker, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 17 Rn. 231.

118 Zur Belastung der Erwerbstätigengeneration durch Maßnahmen, die an der Einnahmenseite der Rentenversicherung (Beitragsatz, Bundeszuschuss, Beitragsbemessungsgrenze) ansetzen, siehe nur *Butzer, H.*, in: Masuch, P./Spellbrink, W. et al., Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 2, 2015, S. 3 (9) und *Ruland, F.*, DRV 1/2018, 1 (11); zur Belastung der Erwerbstätigengeneration durch Haltelinien für das Rentenniveau *Börsch-Supan, A./Bucher-Koenen, T. und Rausch, J.*, ifo Schnelldienst (69) 18/2016, 31 (39) und Europäische Kommission, Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2019, Brüssel, den 05.06.2019, COM(2019) 505 final, Erwägungsgrund 17: Belastung der jüngeren Generationen durch die Haltelinien für den Beitragssatz und das Rentenniveau; zur Belastung der Erwerbstätigengeneration durch den Aufbau einer ergänzenden betrieblichen oder privaten Altersvorsorge ebenfalls *Butzer, H.*, in: Masuch, P./Spellbrink, W. et al., Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 2, 2015, S. 3 (9); zur Belastung der Erwerbstätigengeneration durch eine Anhebung der Altersgrenze siehe nur *Breyer, F.*, Wirtschaftsdienst (96) 2016, 713; zur Belastung der Rentnergeneration durch Reduzierung des Leistungsniveaus der Rentenversicherung *Schmähl, W.*, Wirtschaftsdienst (96) 2016, 716 (717 ff.); *Ruland, F.*, DRV 1/2018, 1 (7).

119 Näher bei Fn. 173.

120 BVerfGE 128, 90 (101); vgl. ebenso BVerfGE 100, 1 (32 f.); 97, 217 (284); 92, 365 (405); 69, 272 (300) – ständige Rechtsprechung. Zu Recht kritisch gegenüber dem Erfordernis der Existenzsicherung *Jarass, H. D.*, NZS 1997, 545 (546). Für das Merkmal der Existenzsicherung kommt es aber nicht darauf an, ob der Einzelne auf den Bezug der Rentenleistungen angewiesen ist, sondern ob sie für die Mehrzahl der Versicherten der Existenzsicherung dienen, siehe nur BVerfGE 79, 106 (122 f.); 72, 9 (21); 69, 272 (303 f.); *Jarass, H. D.*, NZS 1997, 545.

Diese Voraussetzungen sind nicht nur erfüllt bei dem Anspruch von Versicherten auf eine Altersrente aus eigener Versicherung, der nach dem Ablauf der gesetzlichen Wartezeit (siehe §§ 35 ff., 50 ff. SGB VI) und dem Eintritt des Versicherungsfalls (Ruhestand) besteht; sondern auch bei Rentenanwartschaften jedenfalls ab dem Zeitpunkt der Erfüllung der Wartezeit.¹²² Der Eigentumschutz der Anwartschaft ist dabei auf „ein Stammrecht auf eine Rente“ beschränkt; spätere tatsächliche Leistungen sind nicht gesichert, „weil sich die späteren konkreten Rentenzahlungen nach der dann geltenden Gesetzeslage, nach dem Renteneintritt und der Gesamtbezugszeit der Rente bestimmen“.¹²³

Ob Rentenanwartschaften schon vor Erfüllung der Wartezeit durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützt sind, hat das BVerfG offen gelassen.¹²⁴ Die Zwangsmitgliedschaft und Beitragspflicht in der Rentenversicherung, die existenzsichernde Bedeutung der Rentenleistungen für den Großteil der Versicherten und die fehlende Möglichkeit für viele Versicherte, sich aus ihrem nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und Steuern verbleibenden Einkommen eine betriebliche oder private Alterssicherung aufzubauen,¹²⁵ sprechen dafür, den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz bereits mit der Begründung des Versicherungsverhältnisses und dem ersten gezahlten Beitragseuro zu aktivieren.¹²⁶

Ebenfalls nicht entschieden hat das BVerfG, ob die in § 63 Abs. 7 SGB VI vorgesehene Anpassung der Renten an die allgemeine Lohnentwicklung (Entwicklung des Durchschnittsentgelts der Bevölkerung) am Schutz des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG teilnimmt.¹²⁷ Das BSG bejaht dies ebenso wie das überwiegende Schrifttum.¹²⁸ Zum Teil wird aus Art. 14 GG auch ein Anspruch auf Rentenanpassung entsprechend der Inflationsrate abgeleitet.¹²⁹

Ob Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG auch das gesetzliche Renteneintrittsalter schützt, ist gleichfalls nicht abschließend geklärt.¹³⁰ Dafür spricht, dass das Renteneintrittsalter die

Bezugsdauer der Rente und damit den Umfang und Wert der Rentenleistung maßgeblich bestimmt.¹³¹

4.1.2 Schutzreichweite des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG

An dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG nehmen doch nicht nur die durch den Versicherten, sondern auch die durch Dritte wie den Arbeitgeber gezahlten Beiträge teil; sie werden als Lohnbestandteil und damit

¹²¹ BVerfGE 69, 272 (301); 63, 152 (174); *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Maunz, T. und Dürig, G., Grundgesetz, Werkstand: 88. EL August 2019, Art. 14 Rn. 272. Kritisch gegenüber der Beschränkung des Eigentumsschutzes der Renten auf Ermessensleistungen zu Recht *Stober, R.*, SGB 1989, 53 (55).

¹²² BVerfG, NJW 2018, 3007 (3008); NJW 2014, 3634 (3635); BVerfGE 131, 66 (79 f.); 128, 138 (147); 128, 90 (101); 122, 151 (180); 117, 272 (292); 116, 96 (121); 112, 368 (396); 100, 1 (32); 95, 143 (160); 87, 348 (355); 76, 220 (235 ff.); 70, 101 (110); 69, 272 (298); 58, 81 (109); 55, 114 (131); 53, 257 (289 f.) – ständige Rechtsprechung; ebenso aus dem Schrifttum statt vieler *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 42. Kritisch gegenüber dem Eigentumsschutz für Rentenleistungen und -anwartschaften und stattdessen für die Anwendung von Art. 2 Abs. 1 GG *Dederer, H.-G.*, in: Kahl, W./Waldhoff, C. und Walter, C., Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 188. Aktualisierung Dezember 2017, Art. 14 Rn. 125 ff.

¹²³ BVerfGE 136, 152 (170); vgl. BVerfGE 131, 66 (80).

¹²⁴ BVerfGE 117, 272 (292); 92, 365 (405 f.).

¹²⁵ *Depenheuer, O. und Froese, J.*, in: von Mangoldt, H./Klein, F. und Starck, C., Grundgesetz, Bd. 1, 7. Auflage 2018, Art. 14 Rn. 393.

¹²⁶ Ebenso *Jarass, H. D.*, NZS 1997, 545, allerdings mit der Einschränkung, dass der Schutz der Anwartschaft vor Ablauf der Wartezeit deutlich schwächer sei als danach.

¹²⁷ Offen gelassen in: BVerfG, NJW 2014, 3634 (3635); BVerfGE 112, 368 (396); 100, 1 (44).

¹²⁸ BSGE 90, 11 (19 ff.); *Ruland, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 17 Rn. 223; *Sodan, H.*, NZS 2005, 561 (565 f.); *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 66f.; anderer Ansicht *Wendt, R.*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 14 Rn. 34.

¹²⁹ So *Wendt, R.*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 14 Rn. 34.

¹³⁰ Dafür BSGE 92, 206 (211); BSG, SozR 4-2600 § 237 Nr. 11; *Jarass, H. D.*, NZS 1997, 545 (546 f.); *Papier, H.-J.*, DRV 6-7/2001, 350 (353); *Ruland, F.*, NZS 2010, 121 (126 f.); dagegen *Krause, P.*, Eigentum an subjektiv-öffentlichen Rechten. Die Tragweite des Eigentumsschutzes von öffentlich-rechtlichen Leistungsansprüchen am Beispiel der Rentenversicherung, 1982, S. 145 f.; offen gelassen von BVerfG, NZS 2004, 365.

¹³¹ Ebenso *Jarass, H. D.*, NZS 1997, 545 (547); *Papier, H.-J.*, DRV 6-7/2001, 350 (353); *Ruland, F.*, NZS 2010, 121 (126 f.).

als Eigenleistung des Versicherten gewertet.¹³²

Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG legt Rentenleistungen und -anwartschaften seinen Schutzmantel ungeteilt „als Ganzes“ an, unabhängig davon, ob sie vollständig auf eigenen Beiträgen des Versicherten (und des Arbeitgebers) beruhen oder auch oder sogar überwiegend auf Bundeszuschüssen, das heißt Steuern.¹³³ Der Eigentumsschutz ist nicht auf die angesparten Beitragsmittel beschränkt, sondern erfasst auch die Rentenelemente, die durch Steuerzuschüsse finanziert sind. Das Gleiche gilt, soweit Leistungen und Anwartschaften auf einer (Höher-)Bewertung infolge eines „sozialen Ausgleichs in der gesetzlichen Rentenversicherung“ mittels Umverteilung von Beiträgen beruhen.¹³⁴ Der Umfang der Eigenleistung des Versicherten an der betreffenden Position steuert aber den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers auf der Schranken-ebene (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG).¹³⁵ (Nur) Rentenleistungen, die vollständig auf staatlicher Gewährung beruhen, nehmen nicht an dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG teil.¹³⁶

In welcher Höhe der Versicherte aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG Anspruch auf Rentenleistungen und -anwartschaften hat, ist nicht geklärt. Mit Blick auf den Charakter der Rentenversicherung als Zwangsversicherung mit Pflichtbeitrag und die existenzsichernde Bedeutung der Rente liegt es nahe, dem Versicherten einen Leistungsanspruch im Umfang der von ihm in die Rentenversicherung eingezahlten Beiträge zuzuerkennen, wobei der Gesetzgeber generalisierend auf die durchschnittliche Lebenserwartung des Versicherten abstellen darf. Der einzelne Versicherte muss während seiner (durchschnittlichen) Rentenzeit das an Rentenleistungen ausgezahlt bekommen, was er während seiner Erwerbszeit an Beiträgen geleistet hat. Das entspricht dem verfassungsrechtlichen Versicherungsprinzip des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG, das ebenfalls Äquivalenz zwischen Beiträgen und Versicherungsleistungen fordert.¹³⁷

Eine andere Möglichkeit ist, einen Anspruch nur im Umfang des Rentenwerts der Beiträge anzunehmen. Die Reduzierung des Schutzes des Art. 14 Abs. 1 GG auf Teilhabeäquivalenz im Sinne eines Anspruchs auf Beteiligung an den im Zeitpunkt des Renteneintritts vorhandenen Finanzmitteln der Rentenversicherung nach Maßgabe des Anteils eigener Beitragsleistungen im Verhältnis zu den Beitragsleistungen anderer Versicherter¹³⁸ greift zu kurz. Dem Gesetzgeber würde damit eine letztlich unbegrenzte Befugnis zu Leistungskürzungen eingeräumt. In diese Richtung deutet jedoch auch die jüngste Äußerung des BVerfG, dass sich „der eigentumsrechtliche Schutz der Anwartschaft aus der Sozialversicherung“ auf „ein Stammrecht auf eine Rente“ und nicht auf spätere tatsächliche Leistungen beziehe, „weil sich die späteren konkreten Rentenzahlungen nach der dann geltenden Gesetzeslage, nach dem Renteneintritt und der Gesamtbezugszeit der Rente bestimmen“.¹³⁹

132 BVerfGE 116, 96 (122); 69, 272 (302); 72, 9 (19); *Dederer, H.-G.*, in: Kahl, W./Waldhoff, C. und Walter, C., Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 188. Aktualisierung Dezember 2017, Art. 14 Rn. 122; *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Maunz, T. und Dürig, G., Grundgesetz, Werkstand: 88. EL August 2019, Art. 14 Rn. 251; *Ruland, F.*, NZS 2010, 121 (125).

133 BVerfGE 117, 272 (293); 92, 365 (405); 69, 272 (300 f.); 58, 81 (109); 53, 257 (291); *Jarass, H. D.*, NZS 1997, 545; *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Maunz, T. und Dürig, G., Grundgesetz, Werkstand: 88. EL August 2019, Art. 14 Rn. 247; *Depenheuer, O. und Froese, J.*, in: von Mangoldt, H./Klein, F. und Starck, C., Grundgesetz, Bd. 1, 7. Auflage 2018, Art. 14 Rn. 180.

134 Vgl. BVerfGE 117, 272 (293); *Papier, H.-J.*, in: Eichenhofer, E./Rische, H. und Schmähl, W., Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, 2. Auflage 2012, Kap. 30 Rn. 6.

135 Näher Abschnitt 4.2.1.3.1.

136 Vgl. BVerfGE 128, 90 (101); 116, 96 (122); 100, 1 (33); 22, 241 (253) – ständige Rechtsprechung; aus dem Schrifttum statt vieler *Depenheuer, O. und Froese, J.*, in: von Mangoldt, H./Klein, F. und Starck, C., Grundgesetz, Bd. 1, 7. Auflage 2018, Art. 14 Rn. 180; *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 42, 47.

137 Näher bei Fn. 175.

138 Vgl. etwa *Depenheuer, O. und Froese, J.*, in: von Mangoldt, H./Klein, F. und Starck, C., Grundgesetz, Bd. 1, 7. Auflage 2018, Art. 14 Rn. 180.

139 BVerfGE 136, 152 (170).

4.2 Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen in das Eigentum (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG)

In jedem Fall ergibt sich die konkrete Reichweite des Eigentumsschutzes erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG.¹⁴⁰ Der Gesetzgeber darf in die durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Rentenpositionen unter den Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG eingreifen.¹⁴¹ Grundsätzlich müssen Inhalts- und Schrankengesetze im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel verfolgen¹⁴² und den weiteren Anforderungen des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit¹⁴³ sowie dem Vertrauensschutzgrundsatz¹⁴⁴ genügen. Zusätzliche Schranken ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.¹⁴⁵ Innerhalb dieser Grenzen kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu.¹⁴⁶

Bei Einschränkungen der durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Positionen der Sozialversicherung gilt das nach Judikatur des BVerfG aber nur, soweit diese Positionen nicht auf Eigenleistung des Versicherten beruhen, sondern auf staatlichen Steuerzuschüssen.¹⁴⁷ Eingriffe des Gesetzgebers in Rentenpositionen, die auf einer nicht unerheblichen Eigenleistung des Versicherten, das heißt auf Beiträgen, beruhen, unterliegen strengeren Rechtfertigungsanforderungen. Eingriffe in diesen Kern der Eigentumsgarantie bedürfen einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.¹⁴⁸ Das BVerfG fordert ein „gesteigertes“¹⁴⁹ beziehungsweise „gewichtiges öffentliches Interesse“.¹⁵⁰ Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei Einschränkungen eigenfinanzierter Renten ist damit enger als bei Verkürzungen steuerfinanzierter Positionen.¹⁵¹

4.2.1 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

4.2.1.1 Zulässiges Ziel: finanzielle Stabilität der Rentenversicherung (Art. 20 Abs. 1 GG)

Ein besonderer verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsgrund, der jedenfalls bei Rechtsgütern von Verfassungsrang anzuerkennen ist,¹⁵² ist die Sicherung der finanziellen Stabilität und damit der Funktions- und Leistungsfähigkeit des Rentenversicherungssystems. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG stellt das Ziel, die Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung durch Einnahmenerhöhung oder Ausgabenminderung zu erhalten oder zu verbessern, nicht nur als „öffentliches Interesse“¹⁵³ einen legitimen Gemeinwohlbelang dar,¹⁵⁴ sondern sogar eine „Gemeinwohlauf-

140 BVerfGE 117, 272 (293); 116, 96 (124 f.); 100, 1 (37); 75, 78 (97); 53, 257 (292) – ständige Rechtsprechung.

141 Zur Kürzung von Rentenleistungen und -anwartschaften als Inhalts- und Schrankenbestimmungen statt aller *Sodan, H.*, NZS 2005, 561 (563) mit weiteren Nachweisen.

142 Siehe etwa BVerfGE 128, 138 (149): „Gemeinwohlzweck“; ebenso BVerfGE 117, 122 (294, 296).

143 Vgl. BVerfG, NJW 2014, 3634 (3635); BVerfGE 128, 138 (152 ff.); 122, 151 (182); 117, 272 (294); 100, 1 (37 f.); 70, 101 (111); 53, 257 (293) – ständige Rechtsprechung; *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Maunz, T. und Dürig, G., Grundgesetz, Werkstand: 88. EL August 2019, Art. 14 Rn. 248.

144 *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 43. 145 Ebd.

146 Ebd., § 3 Rn. 43, 55.

147 Vgl. *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Maunz, T. und Dürig, G., Grundgesetz, Werkstand: 88. EL August 2019, Art. 14 Rn. 248.

148 BVerfGE 53, 257 (295 f.); siehe auch *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Maunz, T. und Dürig, G., Grundgesetz, Werkstand: 88. EL August 2019, Art. 14 Rn. 249.

149 BVerfGE 49, 382 (400): „gesteigertes öffentliches Interesse“.

150 BVerfG, NJW 2014, 3634 (3635).

151 Vgl. *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 42.

152 Vgl. *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 43: „im Grunde [genügt] nur eine verfassungsunmittelbare Eingriffslegitimation“.

153 BVerfG, NZS 2009, 621 (622); BVerfGE 122, 151 (182 f.); 75, 78 (98); etwas anders BVerfGE 97, 271 (286) und BVerfG, NJW 2014, 3634 (3635): (ge-), wichtiges öffentliches Interesse“.

154 BVerfGE 128, 138 (149, 151); 117, 272 (296 f.); 70, 1 (26); 68, 193 (218); 58, 81 (110).

gabe von hohem Rang¹⁵⁵ und damit ein „besonders wichtiges Gemeinschaftsgut“ beziehungsweise einen „überragend wichtigen Gemeinwohlbelang“¹⁵⁶.

Der verfassungsrechtliche Sitz der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung ist das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG. Das Sozialstaatsprinzip ermächtigt den Staat, soziale Sicherungssysteme gegen die Wechselfälle des Lebens zu schaffen,¹⁵⁷ was die Befugnis zur Errichtung und Erhaltung von Sozialversicherungssystemen zum Schutz gegen die natürlichen Lebensrisiken des Alters,¹⁵⁸ der Krankheit¹⁵⁹ und der Pflegebedürftigkeit¹⁶⁰ umfasst. Die Sicherstellung der finanziellen Stabilität der Sozialversicherung begründet einen Wert von Verfassungsrang,¹⁶¹ der Eingriffe in durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützte Rechtspositionen einschließlich beitragsfinanzierter Ansprüche im „Kernbereich“ des Eigentumsschutzes¹⁶² zu rechtfertigen vermag.

4.2.1.2 Zulässiges Mittel: Maßnahmen zum Ausgleich sozialer Gegensätze

Das Ziel, die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung zu sichern, legitimiert allerdings nicht jede Maßnahme zur Verbesserung der Finanzsituation der Rentenversicherung.¹⁶³ Der aus dem Sozialstaatsprinzip folgende Gestaltungsauftrag zielt auf den Ausgleich sozialer Gegensätze;¹⁶⁴ der Gesetzgeber ist bei der Schaffung und Ausgestaltung von Sozialversicherungssystemen auf das Ziel sozialer Gleichheit und Gerechtigkeit verpflichtet.¹⁶⁵ Eine Umverteilung zwischen Versichertengruppen setzt voraus, dass zwischen den Gruppen soziale Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen.

Dieses sozialstaatliche Bauprinzip wohnt auch Art. 14 Abs. 2 GG (Sozialbindung des Eigentums) sowie dem allgemeinen Gleich-

heitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG inne, der dem Normgeber aufgibt, „wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“.¹⁶⁶ „Er gilt sowohl für ungleiche Belastungen als auch für ungleiche Begünstigungen.“¹⁶⁷ „Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können.“¹⁶⁸

Diese materiell-rechtlichen Grenzen für Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Stabilität der Sozialversicherung ergeben sich in kompetenzieller Hinsicht auch aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG und Art. 87 Abs. 2 GG. „Sozialversicherung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) beziehungsweise „soziale Ver-

¹⁵⁵ BVerfGE 103, 172 (192 f.).

¹⁵⁶ BVerfG, NZS 2005, 479 (481); 82, 209 (230); vgl. auch BVerfGE 113, 167 (215); 103, 172 (184 f.).

¹⁵⁷ Siehe nur BVerfGE 82, 60 (80); 45, 187 (228); 40, 121 (133); *Hebeler, T.*, Generationengerechtigkeit als verfassungsrechtliches Gebot in der sozialen Rentenversicherung, 2001, S. 88; *Sommermann, K.-P.*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 402 f.

¹⁵⁸ BVerfGE 28, 324 (348 ff.).

¹⁵⁹ BVerfGE 115, 25 (43 f.); 68, 193 (209).

¹⁶⁰ BVerfGE 103, 197 (221).

¹⁶¹ Anderer Ansicht *Schaks, N.*, Der Grundsatz der finanziellen Stabilität der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine verfassungs- und sozialrechtliche Untersuchung, 2007, S. 62 ff.; *Schaks, N.*, in: Sodan, H., Handbuch des Krankenversicherungsrecht, 3. Auflage 2018, § 16 Rn. 1 ff., insbesondere 8 ff.

¹⁶² Vgl. oben bei Fn. 148.

¹⁶³ BVerfGE 128, 138 (151).

¹⁶⁴ BVerfGE 22, 180 (204); *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 8; *Brosius-Gersdorf, F.*, Demografischer Wandel und Familienförderung, 2011, S. 169 ff.

¹⁶⁵ Vgl. ohne Bezugnahme auf Sozialversicherungssysteme *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 9; *Hebeler, T.*, NZS 2018, 848 (850).

¹⁶⁶ BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2016, 1 BvR 2117/11 u. a., BeckRS 2016, 49754 Rn. 19; BVerfGE 129, 49 (68); 98, 365 (385) – ständige Rechtsprechung.

¹⁶⁷ BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2016, 1 BvR 2117/11 u. a., BeckRS 2016, 49754 Rn. 19; BVerfGE 129, 49 (68); 126, 400 (416); 79, 1 (17) – ständige Rechtsprechung.

¹⁶⁸ BVerfGE 129, 49 (69); vgl. BVerfGE 110, 412 (432); 107, 27 (46); 105, 73 (110); 99, 367 (389); 93, 386 (397); 88, 87 (97); 55, 72 (88).

sicherungsträger“ (Art. 87 Abs. 2 GG),¹⁶⁹ für die das Grundgesetz dem Bund die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz einräumt, setzen sich aus einem Versicherungselement („Sozialversicherung“) und dem Solidarprinzip („Sozialversicherung“) zusammen.¹⁷⁰ Das Versicherungsprinzip meint die beitragsfinanzierte¹⁷¹ Absicherung eines gemeinsamen Risikos der Versicherten.¹⁷² Prägend ist der Risikoausgleich durch Äquivalenz zwischen den entrichteten Beiträgen und der Höhe der Leistungen,¹⁷³ was dem Schutzanliegen des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG entspricht. Modifizierungen dieses Äquivalenzprinzips können nur zur Verwirklichung des Solidarprinzips erfolgen, das einen sozialen Ausgleich der bei den verschiedenen Versicherten bestehenden ungleichen Risiken innerhalb des Kreises der Versicherten fordert,¹⁷⁴ wobei der Ausgleich nach sozialen Gesichtspunkten zu erfolgen hat.¹⁷⁵ Ein solcher sozialer Ausgleich setzt voraus, dass zwischen Versicherten Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie den Ausgleich rechtfertigen.

4.2.1.2.1 Zulässigkeit des Umlageverfahrens der Rentenversicherung trotz Veränderung des Generationenverhältnisses?

Ob der Gesetzgeber gestützt auf Art. 20 Abs. 1 GG (ebenso: Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) das System der Rentenversicherung auf die intergenerationale Umlagefinanzierung stützen darf, obwohl die demografischen Grundlagen der Umlage ins Wanken geraten sind, ist nicht geklärt. Das Versprechen des Umlageverfahrens, dass jede Generation im Alter in gleicher Weise versorgt wird, wie sie mit ihren Beiträgen und Steuern die vorhergehende Rentnergeneration versorgt hat, kann wegen der Veränderung des Generationenverhältnisses nicht erfüllt werden.¹⁷⁶ Das BVerfG hat die Umlagefinanzierung zwar als

prägendes Merkmal der Sozialversicherung angesehen,¹⁷⁷ sich aber nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob das auch in Zeiten des demografischen Wandels gilt.

Die Frage kann auch im Rahmen dieses Beitrags nicht erschöpfend behandelt werden. Es muss folgende Bemerkung genügen: Wenn für die Einbeziehung neuer Lebenssachverhalte in das Gesamtsystem Sozialversicherung maßgeblich ist, ob ihre wesentlichen Strukturelemente dem Bild entsprechen, das durch die klassische Sozialversicherung geprägt ist,¹⁷⁸ fällt auf, dass weder zur Zeit der Einführung der Sozialversicherung durch die Bismarcksche Sozialgesetzgebung in den 1880er Jahren¹⁷⁹ noch

169 Zur inhaltlichen Übereinstimmung der beiden Begriffe statt aller BVerfGE 114, 196 (223); 39, 1 (35); Axer, P., in: Kahl, W./Waldhoff, C. und Walter, C., Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 126. Aktualisierung Dezember 2006, Art. 74 Rn. 30; Burgi, M., in: von Mangoldt, H./Klein, F. und Starck, C., Grundgesetz, Bd. 3, 7. Auflage 2018, Art. 87 Rn. 59.

170 Im Grundsatz ebenso Axer, P., in: Kahl, W./Waldhoff, C. und Walter, C., Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 126. Aktualisierung Dezember 2006, Art. 74 Nr. 12 Rn. 28. Zur Notwendigkeit der Verwirklichung beider Elemente (Versicherungs- und Solidarprinzip) Papier, H.-J. und Shirvani, F., in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 13. Dazu, dass für das Verhältnis beider Prinzipien keine feste Grenze und insbesondere kein „Hältigkeitsgrundsatz“ gilt, BVerfGE 113, 167 (196 f.); Papier, H.-J., DRV 1/2019, 1 (2).

171 Vgl. nur BVerfGE 114, 196 (221); 75, 108 (146 f.); 63, 1 (35); 11, 105 (111 f.).

172 Vgl. Axer, P., in: Kahl, W./Waldhoff, C. und Walter, C., Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 126. EL Dez. 2006, Art. 74 Nr. 12 Rn. 28.

173 Papier, H.-J., DRV 1/2019, 1 (2); Papier, H.-J. und Möller, J., NZS 1998, 353 (354 f.).

174 BVerfGE 76, 256 (301); 17, 1 (9); 14, 312 (317).

175 BSGE 48, 134 (137 f.).

176 Vgl. Hebel, T., NZS 2018, 848 (849): „Ein auf dem Umlageverfahren fußendes Sozialleistungssystem kann grundsätzlich keine dauerhafte Sicherheit garantieren, weil sein Fortbestand von Leistungsbereitschaft und -vermögen künftiger Generationen abhängt.“

177 Vgl. BVerfG, NZS 2005, 479 (480); BVerfGE 76, 256 (301); Axer, P., in: Kahl, W./Waldhoff, C. und Walter, C., Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 126. EL Dez. 2006, Art. 74 Nr. 12 Rn. 35.

178 BVerfGE 109, 96 (109); 88, 203 (313); 87, 1 (33); 75, 108 (146); 11, 105 (112); näher Axer, P., in: Masuch, P./Spellbrink, W. et al., Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 2, 2015, S. 713 (717); Butzer, H., in: Maunz, T. und Dürig, G., Grundgesetz, Werkstand: 88 EL August 2019, Art. 120 Rn. 187; Hebel, T., in: Friauf, K.-H. und Höfling, W., Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, 2019, Art. 87 Rn. 38 f.

179 Zur Maßgeblichkeit dieses Zeitpunkts Hebel, T., in: Friauf, K.-H. und Höfling, W., Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, 2019, Art. 87 Rn. 38 f.

zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung 1949¹⁸⁰ der demografische Wandel (in dieser Form) existierte. Das könnte dafür sprechen, dass die intergenerationale Umlagefinanzierung nur Ausprägung des Solidarprinzips war und zum Bild der Sozialversicherung im Verfassungssinne gehörte, solange das Generationenverhältnis stabil war und das Versprechen des Generationenvertrags eingelöst werden konnte. Die Aussage des BVerfG, dass die intergenerationale Umlagefinanzierung in der Sozialversicherung Element des sozialen Ausgleichs ist,¹⁸¹ bedürfte insofern der Ergänzung: „solange das Generationenverhältnis stabil ist“. In der Konsequenz dieses Gedankens wäre die intergenerationale Umlagefinanzierung der Sozialversicherung nur dann nicht unzulässig, wenn der Gesetzgeber das demografiebedingte Defizit durch Steuerzuschüsse ausglich.

4.2.1.2.2 Gebot der Generationengerechtigkeit bei Finanzierung der Kosten des demografischen Wandels

Entnimmt man dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG die Befugnis des Gesetzgebers zur intergenerationalen Umlagefinanzierung der Rentenversicherung trotz demografischer Instabilität seiner Grundlagen, stellt sich die Frage, nach welchem Mechanismus er das demografiebedingte Defizit der Rentenversicherung ausgleichen muss. Darf er mit den Kosten des Geburtendefizits und der hohen Lebenserwartung stärker oder einseitig eine Generation belasten oder muss er sie gleichmäßig auf die Erwerbstätigen- und die Rentnergeneration verteilen? Wie weit reicht also Art. 20 Abs. 1 GG als Rechtfertigungsgrund für Eingriffe des Gesetzgebers in durch die Eigentums-garantie geschützten Rechtspositionen der Versicherten wie Rentenleistungen und -anwartschaften sowie das Renteneintrittsalter, um die Finanzierung der Rentenversicherung sicherzustellen?

Für ein Gebot intergenerationaler Gerechtigkeit oder besser: Gleichheit spricht bezogen auf die Lasten des demografischen Wandels: Eine Umverteilung zwischen verschiedenen Versichertengruppen ist durch das Sozialstaatsprinzip (ebenso: durch Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) nur legitimiert, wenn zwischen den Gruppen soziale Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie eine unterschiedliche Behandlung durch sozialen Ausgleich rechtfertigen. Solche sozialen Unterschiede bestehen zum Beispiel zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen Versicherten¹⁸² sowie nach Ansicht des BVerfG zwischen Versicherten verschiedenen Familienstands.¹⁸³ Zwischen Versicherten bestehen aber keine sozialen Unterschiede, die eine einseitige oder stärkere Belastung mit den Kosten des demografischen Wandels nach Art. 20 Abs. 1 GG legitimieren. Das gilt insbesondere für die (aktuelle) Erwerbstätigen-genera-tion einerseits und die (aktuelle) Rentner-genera-tion andererseits. Dafür spricht er-stens, dass die den demografischen Wandel prägende niedrige Geburtenziffer und steigende Lebenserwartung aus der Entwicklung sämtlicher Bevölkerungsteile resultiert und die gesamte Bevölkerung betrifft. Er ist nicht einer Generation allein oder stärker „anzulasten“ als einer anderen Generation. Die aktuelle Rentnergeneration ist zweitens bezüglich der Lasten des demografischen Wandels auch nicht per se „schwächer“ als die jetzige Erwerbstätigen-genera-tion (oder die nachrückende Kindergenera-tion); das Gleiche gilt umgekehrt.¹⁸⁴ Weder ist eine Generation pauschal „ärmer“ als die andere noch verfügt eine Generation gene-

180 Zur Maßgeblichkeit dieses Zeitpunkts Axer, P., in: Kahl, W./Waldhoff, C. und Walter, C., Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 126. Aktualisierung Dezember 2006, Art. 74 Nr. 12 Rn. 27.

181 Siehe oben bei und in Fn. 177.

182 Vgl. BVerfG, NZS 2005, 479 (480); BVerfGE 113, 167 (236); 76, 256 (301).

183 Vgl. BVerfG, NZS 2005, 479 (480); BVerfGE 113, 167 (196, 236); 76, 256 (301).

184 Im Ergebnis ebenso Jarass, H. D., NZS 1997, 545 (551); So-dan, H., NZS 2005, 561 (566).

rell über bessere Möglichkeiten der Selbsthilfe durch Sparen oder den Aufbau einer anderweitigen (betrieblichen oder privaten) Alterssicherung. Zwar sind Rentner in der Regel nicht mehr in demselben Maße erwerbsfähig wie Menschen zwischen 20 und 66 Jahren, sodass ihre Möglichkeiten, Rentenkürzungen durch zusätzliche Einnahmen auszugleichen, beschränkt sind. Viele Erwerbstätige können aber Beitragsatzsteigerungen und Rentenkürzungen auch nicht ohne Weiteres auffangen.¹⁸⁵ Man wird allenfalls unter Vertrauensschutzgesichtspunkten sagen können, dass Rentner sich in ihrer Lebensplanung auf eine bestimmte Rentenhöhe eingerichtet haben und Rentenkürzungen daher nur mit einem entsprechenden zeitlichen Vorlauf realisiert werden dürfen.¹⁸⁶ Allerdings richten sich auch Menschen im Erwerbsalter auf eine bestimmte Beitragsbelastung und Rentenhöhe ein, sodass der Gesetzgeber Belastungen dieser Generation ebenfalls so frühzeitig kundtun muss, dass sie sich in ihrer Lebensplanung darauf einstellen können.¹⁸⁷ Der Aspekt des Vertrauensschutzes kann aber nicht dazu führen, dass die demografischen Lasten in der Rentenversicherung vollständig oder überwiegend auf den Schultern der Erwerbstätigengeneration unter Schonung der Rentnergeneration abgeladen werden dürfen. Die Erwerbstätigen- und die Rentnergeneration stellen in Bezug auf den demografischen Wandel und die damit verbundenen Lasten grundsätzlich gleiche Personengruppen dar, die deshalb die Lasten im Grundsatz zu gleichen Teilen tragen müssen. Unterschiede, die eine ungleiche Belastung der Generationen als „Ausgleich nach sozialen Grundsätzen“ rechtfertigen (Art. 20 Abs. 1 GG; ebenso Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG), bestehen nicht. Ein solches Gebot der Generationengleichheit scheidet drittens auch nicht deswegen aus, weil sich jedenfalls Art. 3 Abs. 1 GG nach allgemeiner Ansicht nur bezogen und beschränkt auf die jeweilige Gesetzeslage und nicht zwischen verschiedenen, zu

unterschiedlichen Zeitpunkten geltenden Gesetzeslagen entfaltet („keine Gleichheit in der Zeit“).¹⁸⁸ Etwas anderes muss aber gelten, wenn der Gesetzgeber diese Gleichheit in der Zeit selbst verspricht, indem er verschiedene Personengruppen in einem gesetzlichen System auf Dauer miteinander verbindet.¹⁸⁹ Das ist in der gesetzlichen Rentenversicherung wegen des Umlageverfahrens der Fall.¹⁹⁰ Das Umlageverfahren sorgt dafür, dass die Versicherten in der Phase ihrer Erwerbstätigkeit mit ihren Beiträgen und Steuern unmittelbar die Rentenleistungen der älteren Versicherten im Ruhestand finanzieren.¹⁹¹ „Die Erwerbstätigen erwerben dafür, dass sie die aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedenen sichern, einen staatlich garantierten Anspruch gegen die Versichertengemeinschaft, nach Erreichen der Altersgrenze durch die dann Erwerbstätigen ebenfalls versorgt zu werden“.¹⁹²

185 Vgl. auch *Jarass, H. D.*, NZS 1997, 545 (551).

186 So *Binne, W.*, DRV 1996, 145 (151). Siehe auch noch unter Abschnitt 4.2.2.

187 Siehe näher Abschnitt 4.2.2.

188 Zu dieser „Blindheit“ des Art. 3 Abs. 1 GG gegenüber verschiedenen Gesetzeslagen statt vieler näher *Heun, W.*, in: Dreier, H., Grundgesetz, Bd. 1, 3. Auflage 2013, Art. 3 Rn. 39 ff.; *Papier, H.-J.*, in: Eichenhofer, E./Rische, H. und Schmähl, W., Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, 2. Auflage 2012, Kap. 30 Rn. 108; *Kahl, W.*, ZRP 2014, 17 (19); *Sodan, H.*, NZS 2005, 561 (566); *Hebeler, T.*, Generationengerechtigkeit als verfassungsrechtliches Gebot in der sozialen Rentenversicherung, 2001, S. 125 f.

189 Im Ergebnis ebenso *Hebeler, T.*, Generationengerechtigkeit als verfassungsrechtliches Gebot in der sozialen Rentenversicherung, 2001, S. 137 ff.; *Sodan, H.*, NZS 2005, 561 (566); anderer Ansicht *Kahl, W.*, ZRP 2014, 17 (19), der eine Geltung des Art. 3 Abs. 1 GG im Verhältnis zwischen verschiedenen Generationen wegen der „Blindheit des Gleichheitssatzes „auf der Zeitachse“ ablehnt; gleichsinnig *Wolenschläger, F.*, in: von Mangoldt, H./Klein, F. und Starck, C., Grundgesetz, Bd. 1, 7. Auflage 2018, Art. 3 Abs. 1 Rn. 214.

190 Eingehend *Hebeler, T.*, Generationengerechtigkeit als verfassungsrechtliches Gebot in der sozialen Rentenversicherung, 2001, S. 138 ff.

191 Näher *Börsch-Supan, A.*, MaxPlanckForschung 2/17, 10 (10 f.); *Ehrentraut, O.* und *Moog, S.*, Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung. Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge, Hans Böckler Stiftung Study Nr. 345 – Januar 2017, S. 18; *Kaltenstein, J.*, NZS 2017, 1 (3).

192 BVerfGE 76, 256 (302 f.); vgl. BVerfGE 54, 11 (28); näher *Ehrentraut, O.* und *Moog, S.*, Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung. Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge, Hans Böckler Stiftung Study Nr. 345 – Januar 2017, S. 18; *Kingreen, T.*, Das Sozialstaatsprinzip im Europäischen Verfassungsverbund. Gemeinschaftliche Einflüsse auf das deutsche Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, 2003, S. 256.

An diese Grundentscheidung für einen Generationenvertrag¹⁹³ ist der Gesetzgeber gebunden. Nicht nur Art. 3 Abs. 1 GG¹⁹⁴ und dem Rechtsstaatsprinzip,¹⁹⁵ sondern auch dem Sozialstaatsprinzip wohnt das Gebot der Systemgerechtigkeit inne, das den Gesetzgeber an die von ihm getroffene Systementscheidung bindet und die folgerichtige Ausgestaltung des Systems fordert.¹⁹⁶ Der Gesetzgeber muss „eine gewisse Systemkontinuität“ wahren und ein Sozialversicherungssystem bereitstellen, „das dem entspricht oder gleichwertig ist, welches [...] [die Versicherten] selbst mit ihren Beiträgen finanzieren müssen beziehungsweise mussten.“¹⁹⁷ „Den jeweils Finanzierungs- und Abgabepflichtigen müssen grundsätzlich Anwartschaften beziehungsweise Rentenrechte gewährleistet sein, die dem von ihnen finanzierten Versicherungssystem vergleichbar sind.“¹⁹⁸ Der Gesetzgeber muss daher das der Erwerbstätigen- und der Rentnergeneration mit der Umlagefinanzierung gegebene Versprechen der Gleichheit in der Zeit halten und dafür sorgen, dass jede Generation im Alter aus den Beiträgen und Steuern der nachrückenden Generation in dem Maße mit Rentenleistungen versorgt wird, wie sie im Erwerbsalter ihrerseits die Renten der damaligen Rentnergeneration finanziert hat. Das zeigt auch die „Kontrollüberlegung“, dass die Errichtung und Erhaltung eines Systems der Rentenversicherung, in dem die jetzigen Erwerbstätigen ein auslaufendes Rentenmodell zu finanzieren hätten, an dem sie selber nicht mehr teilhaben würden, unzulässig wäre.¹⁹⁹ Die Zulässigkeit von Stichtagsregelungen²⁰⁰ spricht viertens nicht gegen das verfassungsrechtliche Gebot intergenerationaler Gleichheit. Soweit sich die Rechtsprechung des BVerfG zu Stichtagsregelungen auf freiwillig gewährte (Fürsorge-)Leistungen des Staates bezieht,²⁰¹ lässt sich aus ihr schon deswegen nichts gegen ein aus Art. 14 Abs. 1 GG (und Art. 3 Abs. 1 GG) folgendes Gebot der Generationengerechtigkeit ableiten, weil dieses Gebot auf dem eigentumsrechtlichen Schutz (Art. 14 Abs. 1 GG) ren-

tenrechtlicher Positionen wie Rentenleistungen und -anwartschaften beruht, auf den sich die Versicherten aller Generationen berufen können. Soweit das BVerfG Stichtagsregelungen bezogen auf durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Positionen für zulässig erklärt hat, ging es, soweit ersichtlich, um Fälle, in denen eine gleichmäßige Belastung der verschiedenen Eigentümer ausschied,²⁰² die aber bei der Verteilung der Kosten des demografischen Wandels auf die Generationen möglich ist. Auch hat sich das BVerfG bislang nicht zur Zulässigkeit von Stichtagsregelungen im Verhältnis zwischen den Generationen geäußert. Es hat im Gegenteil Maßnahmen wie den Nachhaltigkeitsfaktor zur gerechten Verteilung der demografischen Lasten auf die Generationen für verfassungsrechtlich zulässig erklärt.²⁰³ Die Wahrung des Grundsatzes der Generationengerechtigkeit beruhe auf „systemimmanenten Gründen“ und stelle ein „gewichtiges öffentliches Interesse“ dar, sodass sich entsprechende Reformmaßnahmen „innerhalb der Einschätzungsprä-

193 Börsch-Supan, A., Wirtschaftsdienst 96 (2016), 303; Ehrentraut, O. und Moog, S., Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung. Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge, Hans Böckler Stiftung Study Nr. 345 – Januar 2017, S. 18.

194 Siehe etwa Axer, P., in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 14 Rn. 68.

195 So namentlich Papier, H.-J. und Shirvani, F., in: Maunz, T. und Dürig, G., Grundgesetz, Werkstand: 88. EL August 2019, Art. 14 Rn. 258, die von einer „allgemein-rechtsstaatlichen Kontinuitätsverpflichtung des sozialgestaltenden Gesetzgebers“ sprechen; vgl. auch Axer, P., in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 14 Rn. 68.

196 Axer, P., in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 14 Rn. 68.

197 So prägnant Papier, H.-J. und Shirvani, F., in: Maunz, T. und Dürig, G., Grundgesetz, Werkstand: 88. EL August 2019, Art. 14 Rn. 258; Papier, H.-J. und Shirvani, F., in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 66.

198 Papier, H.-J. und Shirvani, F., in: Maunz, T. und Dürig, G., Grundgesetz, Werkstand: 88. EL August 2019, Art. 14 Rn. 258; Papier, H.-J. und Shirvani, F., in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 66.

199 Papier, H.-J., DRV 6-7/2001, 350 (353 f.); Papier, H.-J. und Shirvani, F., in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 58.

200 Vgl. nur BVerfGE 87, 1 (43).

201 Vgl. etwa BVerfG, Beschlüsse vom 20. April 2011, Az. 1 BvR 1811/08 und 1 BvR 1897/08, becklink 1012771.

202 Siehe etwa BVerfG, NJW 2000, 413 (413 ff.).

203 BVerfG, NJW 2014, 3634 (3635 f.).

rogative des zur Gestaltung des Sozialstaats berufenen Gesetzgebers“ hielten.²⁰⁴ Im Ergebnis steht damit fest, dass das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG (ebenso: Art. 3 Abs. 1,²⁰⁵ Art. 14 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) den Ausgleich demografiebedingter Defizite in der Rentenversicherung nur durch gleichmäßige Belastung der Generationen erlaubt. Art. 20 Abs. 1 GG wohnt das Gebot intergenerationaler (Belastungs- und Begünstigungs-) Gleichheit inne.²⁰⁶ Es besteht ein verfassungsrechtliches Abstandsverbot zwischen den Generationen. Dem Sozialstaatsprinzip kommt damit auch eine zeitliche Dimension zu.²⁰⁷ Zur Verwirklichung dieser intergenerationalen Gleichheit muss der Gesetzgeber die Kosten des demografischen Wandels entweder durch Steuerzuschüsse decken oder durch gleichmäßige Umverteilung von Beiträgen auf die Versicherten aller Generationen finanzieren. Eine einseitige oder auch nur beträchtlich stärkere Belastung der Erwerbstätigengeneration durch steigende Beiträge und ein sinkendes Rentenniveau oder umgekehrt eine stärkere Belastung der Rentnergeneration durch Rentenkürzungen sind unzulässig. Das Gebot der Gleichbehandlung der Generationen schränkt den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei Reformen der Rentenversicherung auch nicht unzumutbar ein. Die Gleichbehandlungspflicht ist bezogen und beschränkt auf die Regelung gleicher, die Generationen gleichermaßen betreffender Lebenssachverhalte wie dem demografischen Wandel. Daraus folgt nicht, dass der Gesetzgeber die verschiedenen Generationen bei allen anderen Reformen der Rentenversicherung ebenfalls gleich behandeln muss.²⁰⁸

4.2.1.3 Angemessenheit von Beitrag und Leistung

Eingriffe in die durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Rentenpositionen müssen außerdem im angemessenen Verhältnis zu

dem gesetzgeberischen Ziel stehen, um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu entsprechen.²⁰⁹ Es gilt ein Verbot der Unverhältnismäßigkeit von Beitrag und Leistung,²¹⁰ wobei auf der Leistungsseite sämtliche Leistungen der Rentenversicherung einzubeziehen sind²¹¹ (vgl. § 33 Abs. 1 SGB VI). Ein solches Verbot der Unverhältnismäßigkeit von Beitrag und Leistung hat das BVerfG bezogen auf die gesetzliche Krankenversicherung auch aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet²¹² und hieraus einen Anspruch des Versicherten „auf eine verfassungsmäßige Ausgestaltung und auf eine grundrechtsorientierte Auslegung des Leistungsrechts“ formuliert.²¹³

204 Ebd.

205 Für ein Gebot der Generationengerechtigkeit aus Art. 3 Abs. 1 GG auch *Krause, P.*, Eigentum an subjektiv-öffentlichen Rechten. Die Tragweite des Eigentumsschutzes von öffentlich-rechtlichen Leistungsansprüchen am Beispiel der Rentenversicherung, 1982, S. 44; *Becker, J.*, Transfergerechtigkeit und Verfassung. Die Finanzierung der Rentenversicherung im Steuer- und Abgabensystem und im Gefüge staatlicher Leistungen, 2001, S. 287 ff.; *Jarass, H. D.*, NZS 1997, 545 (549 ff.); *Sodan, H.*, NZS 2005, 561 (566); *Hebeler, T.*, Generationengerechtigkeit als verfassungsrechtliches Gebot in der sozialen Rentenversicherung, 2001, S. 120 ff.; *Hebeler, T.*, NZS 2018, 848 (851); ablehnend dagegen *Papier, H.-J.*, in: *Eichenhofer, E./Rische, H. und Schmähl, W.*, Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, 2. Auflage 2012, Kap. 30 Rn. 107 ff.; *Kahl, W.*, ZRP 2014, 17 (19); *Steiner, U.*, NZS 2004, 505 (508 f.); *Lenze, H.*, Der Staat (46) 2007, 89 (90 ff.).

206 Vgl. im Ergebnis auch *Papier, H.-J.*, in: *Eichenhofer, E./Rische, H. und Schmähl, W.*, Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, 2. Auflage 2012, Kap. 30 Rn. 103, demzufolge „generationenübergreifende Gerechtigkeit über das Sozialstaatsprinzip [...] zu einem essenziellen Staatsziel“ wird; gegen die Ableitung von Generationengerechtigkeit aus Art. 20 Abs. 1 GG *Kahl, W.*, DÖV 2009, 2 (3 f.).

207 *Papier, H.-J.*, in: *Eichenhofer, E./Rische, H. und Schmähl, W.*, Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, 2. Auflage 2012, Kap. 30 Rn. 103.

208 Bezogen auf Art. 3 Abs. 1 GG ähnlich *Jarass, H. D.*, NZS 1997, 545 (551).

209 Vgl. statt aller BVerfGE 74, 203 (214 f.); 70, 101 (111); *Jarass, H. D.*, NZS 1997, 545 (547).

210 Ebenso *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: *Ruland, F./Becker, U. und Axer, P.*, Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 58.

211 Ebd.

212 BVerfGE 140, 229 (237) bezogen auf die gesetzliche Krankenversicherung.

213 BVerfGE 140, 229 (237); vgl. auch BVerfGE 115, 25 (45) bezogen auf die gesetzliche Krankenversicherung.

4.2.1.3.1 Abwägungskriterien

Bei der Abwägung ist zu berücksichtigen, dass sich Art. 14 Abs. 1 GG als gestufter Eigentumsschutz²¹⁴ mit hohen Anforderungen an die Kürzung beitragsfinanzierter Renten und geringeren Anforderungen an die Beschneidung steuerfinanzierter Renten entfaltet.²¹⁵ Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers verengt sich „in dem Maße, in dem Rentenanwartschaften durch den personalen Anteil eigener Leistungen der Versicherten geprägt sind“.²¹⁶ Der personale Anteil eigener Leistungen des Versicherten findet „vor allem in einkommensbezogenen Beitragszahlungen Ausdruck“.²¹⁷ Die eigene Arbeits- und Beitragsleistung „rechtfertigt es, dass der durch sie begründeten rentenrechtlichen Rechtsposition ein höherer Schutz gegen staatliche Eingriffe zuerkannt wird als einer [...] [Position], soweit sie nicht auf Beitragsleistungen“²¹⁸, sondern auf (insbesondere durch Steuerzuschüsse finanziertem) sozialem Ausgleich beruht.²¹⁹ Der Höhe des Anteils der Beitragsleistung entspricht ein erhöhter verfassungsrechtlicher Schutz, sodass „an die Rechtfertigung eines Eingriffs [...] strengere Anforderungen zu stellen [sind] als an die Änderung einer Rechtslage, die mit der eigenen Leistung des Versicherten nichts zu tun hat.“²²⁰

Altersrenten, deren Eigenfinanzierungsanteil in den letzten Jahren stetig gestiegen ist,²²¹ kommt demnach ein hoher verfassungsrechtlicher Schutz zu. Ein fortgeschrittenes Lebensalter begründet dagegen nach Ansicht des BVerfG keinen gesteigerten verfassungsrechtlichen Schutz von Rentenanwartschaften.²²²

4.2.1.3.2 Konkrete Ableitungen aus dem Verbot der Unverhältnismäßigkeit von Beitrag und Leistung

Fraglich ist, welche konkreten Ableitungen aus dem Gebot der Unverhältnismäßigkeit von Beitrag und Leistung für Reformen der Rentenversicherung folgen.

(1) Feststehen dürfte, dass keine Individual-Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung im Sinne einer strikt beitragsäquivalenten Rentenleistung bestehen muss.²²³ Anderenfalls bliebe kein Raum für eine Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG; siehe auch Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) und eine entsprechende Umverteilung in der Rentenversicherung von „reich zu arm“.²²⁴

(2) Nicht geklärt ist, ob eine und welche absolute Untergrenze für das Verhältnis von Beitrag und Leistung gilt. Das BVerfG hat bislang nur festgestellt, dass „aus dem in der gesetzlichen Rentenversicherung grundsätzlich angeordneten Versicherungszwang mit einem erheblichen Beitragssatzniveau die Pflicht des Gesetzgebers (folgt), für die erbrachten Beitragsleistungen im Versicherungsfall *adäquate Versicherungsleistungen* zu erbringen“ (Hervorhebung nur hier).²²⁵ Zudem dürfe der Gesetzgeber keine Regelungen treffen, die „zu einer *substanziellen Entwertung der erreichten Ansprüche und Anwartschaften* mit der Folge führen, dass

214 Vgl. BVerfGE 117, 272 (281).

215 Vgl. *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., *Sozialrechtshandbuch*, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 42 f.: „differenzierte Bewertung des Eigentumsschutzes sozialrechtlicher Positionen“; „abgestufter Eigentumsschutz“.

216 BVerfGE 117, 272 (294); vgl. BVerfGE 53, 257 (293); 100, 1 (38).

217 BVerfGE 117, 272 (294); vgl. BVerfGE 116, 96 (122); 100, 1 (33); 69, 272 (301); 58, 81 (112); 53, 257 (291).

218 BVerfGE 117, 272 (294); vgl. BVerfGE 116, 96 (122); 58, 81 (112).

219 Vgl. BVerfGE 117, 272 (294); 116, 96 (122); 91, 294 (311); 58, 81 (112 f.); 53, 257 (292); *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Maunz, T. und Dürig, G., *Grundgesetz, Werkstand: 88. EL August 2019*, Art. 14 Rn. 247; *Jarass, H. D.*, NZS 1997, 545 (547).

220 BVerfGE 53, 257 (293); vgl. *Deppenheuer, O. und Froese, J.*, in: von Mangoldt, H./Klein, F. und Starck, C., *Grundgesetz*, Bd. 1, 7. Auflage 2018, Art. 14 Rn. 180.

221 *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., *Sozialrechtshandbuch*, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 57; näher *Papier, H.-J.*, DRV 6-7/2001, 350 (350 f.).

222 BVerfGE 117, 272 (Leitsatz 1 und 294 ff.).

223 Ebenso *Papier, H.-J.*, DRV 6-7/2001, 350 (354); *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., *Sozialrechtshandbuch*, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 58; vgl. bezogen auf Art. 2 Abs. 1 GG auch *Axer, P.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., *Sozialrechtshandbuch*, 6. Auflage 2018, § 14 Rn. 70.

224 Vgl. *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., *Sozialrechtshandbuch*, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 58.

225 BVerfG, NJW 2014, 3634 (3637); inhaltsgleich BVerfG, NZS 2008, 254 (256).

diese im Ergebnis leerlaufen“ (Hervorhebung nur hier).²²⁶ „Wo konkret der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung seine Grenze findet, weil die Rente ihre Funktion als substanzielle Alterssicherung verlöre“, hat das BVerfG offen gelassen.²²⁷

Auch im Schrifttum wird zwar mitunter konstatiert, dass es eine absolute verfassungsrechtliche Untergrenze für das Verhältnis von Beitrag und Leistung geben müsse, die der Gesetzgeber nicht unterschreiten dürfe.²²⁸ Es hat sich aber bislang kein tragfähiger Ansatz dafür gefunden, diese Untergrenze zu bestimmen. Nach Ansicht von Papier und Shirvani kann jedenfalls eine „starre, gar ziffernmäßig ausdrückbare Belastungsgrenze [...] dem Art. 14 GG schwerlich entnommen werden“.²²⁹ Auch „ein bestimmtes prozentuales Sicherungsniveau der Renten im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen der Aktiven“ sei nicht verfassungsrechtlich gewährleistet.²³⁰ Andererseits wird angenommen, dass „ein dauerhaft eintretender Minuswert dergestalt, dass die Rentenzahlungen regelhaft nicht mehr ausreichen, um das ‚investierte Kapital‘ zu verbrauchen, [...] die Grenze der verfassungsrechtlich unzulässigen, evidenten Disproportionalität von Leistung und Gegenleistung überschreiten“ könnte.²³¹

(3) Ungeachtet der Notwendigkeit, eine solche absolute Untergrenze zu finden, lässt sich dem Gebot der Proportionalität von Beitrag und Leistung jedenfalls ein Anspruch auf „Anteilsgerechtigkeit“²³² entnehmen. Versicherte, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden, muss der Gesetzgeber annähernd gleich begünstigen und gleich belasten.²³³ Eine vergleichbare Situation besteht zwischen Versicherten mit gleich hohem Einkommen – sie muss der Gesetzgeber bei der Auferlegung von Beiträgen gleich belasten und bei der Zuerkennung von Rentenleistungen gleich begünstigen. Es besteht ein Abstandsverbot zwischen Versicherten mit gleicher Einkommens- und Beitragsleistung. Die Gewäh-

rung gleicher oder gar geringerer Renten für Gutverdiener mit hohen Beiträgen als für Versicherte mit niedrigerem Einkommen und geringeren Beiträgen ist unverhältnismäßig,²³⁴ insofern besteht ein Abstandsgebot. Die durch Art. 20 Abs. 1 GG (ebenso: Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) grundsätzlich legitimierte Umverteilung von „reich zu arm“ innerhalb des Versichertenkreises stößt damit an Grenzen.

Diese Abstandsgebote und -verbote wohnen der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG ungeachtet dessen inne, ob der Gesetzgeber Beitragsmittel der Versicherten umverteilt oder Rentenleistungen durch Steuern aufstockt. Der Grund hierfür ist, dass Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG Rentenleistungen und -anwartschaften nach der Rechtsprechung des BVerfG „als Ganzes“ unabhängig davon schützt, ob sie vollständig auf Beiträgen des Versicherten beruhen oder auch oder sogar überwiegend auf Steuern.²³⁵ Eingriffe des Gesetzgebers in beitragsfinanzierte Rentenpositionen sind daher ebenso an der Eigentumsgarantie zu messen wie die Veränderung von Rentenpositionen durch Steuerzuschüsse.

Ein Abstandsgebot zwischen Versicherten mit unterschiedlich hohen Einkommen folgt auch aus Art. 3 Abs. 1 GG, der dem Gesetz-

226 BVerfG, NJW 2014, 3634 (3637); NZS 2008, 254 (256); BVerfGE 64, 87 (97f.).

227 BVerfG, NJW 2014, 3634 (3637); vgl. BVerfG, NZS 2008, 254 (256).

228 So Papier, H.-J. und Shirvani, F., in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 67; zurückhaltender Butzer, H., in: Masuch, P./Spellbrink, W. et al., Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 2, 2015, S. 3 (23) mit der Frage, ob die Bestimmung einer verfassungsrechtlichen Untergrenze möglich ist.

229 So Papier, H.-J. und Shirvani, F., in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 58; vgl. auch Ruland, F., NZS 2010, 121 (126), demzufolge die Eigentumsgarantie der Renten keine Beträge sichere.

230 Papier, H.-J. und Shirvani, F., in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 67. 231 Ebd., § 3 Rn. 58.

232 Begriff bei Ruland, F., NZS 2010, 121 (126).

233 Ebenso Jarass, H. D., NZS 1997, 545 (549).

234 Vgl. Axer, P., in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 14 Rn. 70 mit der zutreffenden Aussage, dass der Rückbau der Rentenversicherung auf ein System, das „nur noch einheitlich Grundsicherung gewährleisten würde“, unzulässig wäre.

235 Mit Nachweisen oben bei und in Fn. 133.

geber aufgibt, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“.²³⁶ „Differenzierungen des Gesetzgebers bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.“²³⁷ Zwischen Versicherten mit unterschiedlich hohen Einkommen bestehen Unterschiede, die ihre Ungleichbehandlung sowohl bei der Beitragsbelastung als auch bei der Rentenhöhe erfordern. Die Gewährung gleich hoher oder geringerer Renten für Gutverdiener mit hohen Beiträgen als für Versicherte mit niedrigerem Einkommen und geringeren Beiträgen ist sachlich nicht zu rechtfertigen (Abstandsgebot). Entsprechend gilt ein gleichheitsrechtliches Abstandsverbot zwischen Versicherten mit gleich hohen Einkommen; sie sind sowohl im Hinblick auf die Beitragslast als auch bei den Rentenleistungen gleich zu behandeln.

Ob zu den „Beiträgen“ zur Rentenversicherung allein der monetäre Beitrag oder auch der durch Kindererziehung geleistete generative Beitrag gehört, darüber wird derzeit trefflich gestritten.²³⁸ Das BVerfG wird diese Frage demnächst entscheiden.²³⁹

(4) Keine gleiche, sondern eine ungleiche Situation und daher ein Verbot der Umverteilung besteht zwischen Versicherten, die in Vollzeit erwerbstätig sind, und Versicherten, die in Teilzeit arbeiten. Auf Einkommensunterschiede zwischen Versicherten, die aus einem unterschiedlichen Arbeitszeitvolumen resultieren, muss der Gesetzgeber mit unterschiedlich hohen Beiträgen und Rentenleistungen reagieren. Einkommensunterschiede, die ihre Ursache in der unterschiedlichen Teilhabe am Erwerbsleben haben, dürfen nicht durch Beitragsatzermäßigung oder Rentenzuschläge kompensiert werden. Es besteht ein eigentumsrechtliches Abstandsgebot zwischen Versicherten mit hoher Arbeits- und Beitragsleistung und Versicherten mit geringerer Arbeits- und Beitragsleistung. Ein entsprechendes Abstandsgebot folgt aus Art. 3 Abs. 1 GG. Davon abgesehen

verstieße eine Begünstigung von Versicherten mit Teilzeittätigkeit, die vornehmlich Frauen ausüben, durch Vorteile in der Rentenversicherung auch gegen Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, wonach der Staat die bestehenden tatsächlichen Unterschiede zwischen Frauen und Männern im Arbeitsmarkt nicht vertiefen darf, sondern beseitigen muss.²⁴⁰

Im Übrigen fehlt bereits ein Rechtfertigungsgrund für Umverteilungen zwischen Vollzeit- und Teilzeit-Erwerbstätigen; Art. 20 Abs. 1 GG scheidet hierfür aus, weil die Umverteilung von Vollzeit- zu Teilzeit-Erwerbstätigen in der Rentenversicherung keinen sozialen Ausgleich „nach sozialen Grundsätzen“ darstellt. Nur die Höhe des Einkommens, nicht jedoch das Arbeitszeitvolumen lässt den Schluss auf soziale Schutzbedürftigkeit und damit auf relevante soziale Unterschiede im Sinne des Art. 20 Abs. 1 GG zu. Ein Ausgleich sozialer Unterschiede zwischen Versicherten mit unterschiedlich hohem Einkommen darf daher nur Unterschiede bei gleichem Erwerbsumfang ausgleichen. Einkommensunterschiede, die ihren Grund in einem unterschiedlichen Erwerbsumfang haben, dürfen nicht durch Beitragsatzermäßigung oder Rentenzuschläge kompensiert werden; das wäre kein sozialer Ausgleich nach sozialen Grundsätzen.

(5) Nicht erforderlich und unangemessen wäre auch eine ungleiche, gar einseitige Belastung einer Generation und die entsprechende Schonung einer anderen Generation. Die gleichmäßige Belastung aller über das Umlageverfahren in der Rentenversicherung verbundenen Generationen stellt

²³⁶ Nachweise in Fn. 166.

²³⁷ BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2016, 1 BvR 2117/11 u. a., BeckRS 2016, 49754 Rn. 20; BVerfGE 133, 1 (13); 129, 49 (68).

²³⁸ Hierzu näher *Brosius-Gersdorf, F.*, SGB 2019, 509 (515 f.).

²³⁹ https://www.haufe.de/recht/arbeits-sozialrecht/klage-umstaerkeren-bewertung-der-kindererziehung-im-rentensystem_218_448924.html. Letztinstanzliches Fachgerichtsurteil: Urteil des BSG vom 21. März 2018, Az. B 13 R 19/14 R.

²⁴⁰ Zu diesem Problemkreis näher *Brosius-Gersdorf, F.*, Ausgleich in der gesetzlichen Rentenversicherung für Zeiten außerhalb der Beschäftigung insbesondere bei Kindererziehung und Pflege von Angehörigen, in: *Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.), Die Angemessenheit der Altersrentensysteme*, DRV-Schriften Bd. 114 (2018), S. 76 (85 ff.).

ein ebenso geeignetes, milderes Mittel zur Verwirklichung von Kosteneinsparungen in der Rentenversicherung dar.²⁴¹ Es besteht ein Abstandsverbot zwischen den Generationen. Wie gezeigt, fehlt für eine ungleiche Belastung der Generationen mit den Kosten des demografischen Wandels aber bereits ein rechtfertigender Sachgrund (legitimes Ziel); Art. 20 Abs. 1 GG scheidet hierfür aus.²⁴²

(6) Schließlich folgt aus dem Verbot der Unverhältnismäßigkeit von Beitrag und Leistung ein Abstandsgebot zwischen der Altersrente und dem nach Art. 1 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 GG vom Staat im Bedarfsfall aus Steuermitteln für jedermann zu sichernden Existenzminimum. Versicherte, die „in einem auf Zwangsmitgliedschaft und Beitragspflicht beruhenden Versicherungssystem“ über Jahre oder gar Jahrzehnte Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt haben, müssen im Alter einen höheren Lebensstandard haben als Menschen, die keine Beiträge in ein Alterssicherungssystem gezahlt haben. Versicherte, die Beiträge zur Rentenversicherung entrichten, und Nicht-Versicherte ohne Beitragsleistung unterscheiden sich nach Art und Gewicht so erheblich, dass sie im Alter unterschiedlich zu behandeln sind. Verfügtens Versicherte der gesetzlichen Rentenversicherung im Alter nur über diejenigen Mittel, die auch Nicht-Versicherte aufgrund staatlicher Fürsorge (Art. 1 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 GG) durch steuerfinanzierte Leistungen der Grundsicherung im Alter haben, wäre die gebotene Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung gestört und ließe sich die Pflichtversicherung mit Zwangsbeitrag auch vor Art. 2 Abs. 1 GG nicht rechtfertigen.²⁴³ Der Beitragspflicht stünden im Versicherungsfall keine adäquaten Versicherungsleistungen gegenüber.

Um dieses Abstandsgebot zum Existenzminimum, das auch aus Art. 3 Abs. 1 GG folgt, zu wahren, muss der Gesetzgeber Altersrenten, die unter oder auf dem Grundsicherungsniveau liegen, innerhalb der Rentenversicherung durch Steuerzuschüsse oder

Umverteilung von Versichertenbeiträgen auf ein Niveau oberhalb der Grundsicherung anheben. Alternativ kann er bei der Gewährung von Grundsicherung im Alter (SGB XII) durch Freibeträge sicherstellen, dass die Rentenleistungen gesetzlicher Versicherter nicht vollständig auf die Grundsicherung angerechnet werden. Eine Bedürftigkeitsprüfung für einen solchen Rentenzuschlag oder Freibetrag ist unzulässig, weil der Anspruch auf Rente – anders als Grundsicherungsleistungen – nicht auf staatlicher Fürsorge beruht (Art. 1 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 GG), sondern durch die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) geschützt ist.

Dagegen spricht nicht, dass auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) für Menschen im erwerbsfähigen Alter vorhandenes Einkommen und Vermögen im Grundsatz vollständig angerechnet wird (siehe §§ 9 Abs. 1, 11 ff. SGB II; §§ 2 Abs. 1, 19 Abs. 1, 27 Abs. 1, 43, 82 ff. SGB XII). Im Gegensatz zu Rentenleistungen und -anwartschaften nimmt das Einkommen und Vermögen nicht am Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG teil,²⁴⁴ was seine Anrechnung auf Leistungen der sozialen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) nach dem SGB II und SGB XII legitimiert.

Wenn der Gesetzgeber Altersrenten auf das Grundsicherungsniveau aufstockt oder Freibeträge für die Anrechnung der Altersrente auf die Grundsicherungsleistungen vorsieht, dürfte allerdings ein Rückbau der Rentenversicherung auf das Niveau der Grundsicherung zulässig sein. Aus dem Ab-

241 Gegen die Ableitung eines Gebots der Nachhaltigkeit im Sinne von Generationengerechtigkeit aus Art. 14 Abs. 1 GG *Hebeler, T.*, NZS 2018, 848 (850).

242 Siehe Abschnitt 4.2.1.2.2.

243 Vgl. *Axer, P.*, in: *Ruland, F./Becker, U. und Axer, P.*, Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 14 Rn. 70 mit der auf Art. 2 Abs. 1 GG bezogenen Aussage, dass eine Reduzierung des Leistungsniveaus der Rentenversicherung auf das Niveau der Grundsicherung unzulässig sei; zurückhaltender *Butzer, H.*, in: *Masuch, P./Spellbrink, W. et al.*, Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 2, 2015, S. 3 (17).

244 Statt fast aller *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: *Maunz, T. und Dürig, G.*, Grundgesetz, Werkstand: 88. EL August 2019, Art. 14 Rn. 277.

standsgebot des Art. 14 Abs. 1 GG für die Rente zum Existenzminimum folgt dann wohl nicht, dass das Sicherungsniveau der Rentenversicherung oberhalb des Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 GG) liegen muss. Der Gesetzgeber dürfte daher zum Beispiel die Möglichkeit einer Befreiung von der Versicherungspflicht für Versicherte vorsehen, die Entgeltpunkte in einer Höhe erreicht haben, die bei dem aktuellen Rentenwert (33,05 Euro West; 31,89 Euro Ost) und einem durchschnittlichen Bruttojahresverdienst zu einer Altersrente in Höhe des Grundsicherungsniveaus führen.

Nicht vergleichbar eindeutig ist, ob das verfassungsrechtliche Abstandsgebot der Rente zum staatlich zu sichernden Existenzminimum dem Gesetzgeber untersagt, Rentenleistungen und -anwartschaften unterhalb der Grundsicherung durch Umverteilungsmaßnahmen (Art. 20 Abs. 1 GG) zu kürzen. Die Frage ist nicht einmal ansatzweise untersucht.

4.2.2 Gebot des Vertrauensschutzes (Art. 14 Abs. 1 S. 1, Art. 20 Abs. 3 GG)

Eine weitere Grenze für Veränderungen von Rentenleistungen und -anwartschaften zum Nachteil des Versicherten folgt aus dem rechtsstaatlichen (Art. 20 Abs. 3 GG) Grundsatz des Vertrauensschutzes, der nach Ansicht des BVerfG für rentenrechtliche Anwartschaften und Leistungen „in Art. 14 GG eine eigene Ausprägung erfahren hat“.²⁴⁵

Die Pflichtversicherung und korrespondierende Beitragspflicht begründen ein besonderes Vertrauen auf den Fortbestand gesetzlicher Leistungsregeln, zumal die langfristigen Beitragsverpflichtungen erst zu einem sehr viel späteren Zeitpunkt zu Leistungen führen.²⁴⁶ Zu diesen dem Vertrauensschutzgebot unterliegenden Leistungsregeln gehören insbesondere die Vorschriften über die Rentenanpassung,²⁴⁷ aber auch die Regelaltersgrenze und der Beitragssatz.

Der Vertrauensschutz ist dabei durch die Grundsätze der Rückwirkung konkretisiert, sodass strengere Anforderungen für Kürzungen von Rentenpositionen gelten, wenn sie als echte (retroaktive) Rückwirkung anzusehen sind, und geringere Voraussetzungen für die Beschneidung von Positionen gelten, die sich als unechte (retrospektive) Rückwirkung darstellt.²⁴⁸

Es kann hier nicht geklärt werden, welche Eingriffe des Gesetzgebers in durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützte Positionen als echte oder unechte Rückwirkung einzuordnen sind und welche Vertrauensschutzgrundsätze daraus folgen. Generell lässt sich sagen: Eingriffe des Gesetzgebers sind umso eher zulässig, je mehr sie Rentenanwartschaften betreffen, und unterliegen umso strengen Anforderungen, je mehr sie Rentenleistungen beschneiden.²⁴⁹ Der Grund hierfür ist, dass Rentenanwartschaften noch nicht zum Vollrecht erstarkt sind, sondern lediglich die rechtlich geschützte Aussicht beinhalten, dass nach Ablauf der Wartezeit und dem Eintritt des Versicherungsfalls Leistungen gewährt werden.²⁵⁰

Bei der Kürzung von Rentenleistungen ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers umso enger begrenzt, je eher Rentenleistungen fällig sind (echte Rückwirkung), und umso weiter, je mehr die Fälligkeit in der Zukunft liegt.

Bei Rentenanwartschaften gewinnt der Vertrauensschutz mit zunehmendem Lebens-

245 BVerfGE 117, 272 (294); vgl. BVerfGE 76, 220 (244 f.); 71, 1 (11 f.); 64, 87 (104); 58, 81 (120); 36, 281 (293) – ständige Rechtsprechung. Zur dogmatischen Verortung des Vertrauensschutzgrundsatzes für rentenrechtliche Positionen näher Jarass, H. D., NZS 1997, 545 (548).

246 Vgl. BVerfG, NJW 2014, 3634 (3637); NZS 2008, 254 (256); BVerfGE 69, 272 (309).

247 BVerfG, NJW 2014, 3634 (3637); NZS 2008, 254 (256)

248 Hierzu näher statt vieler Papier, H.-J. und Shirvani, F., in: Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 126 f.

249 Vgl. BVerfGE 117, 272 (293) mit der Bemerkung, bei Eingriffen in schon bestehende Anwartschaften sei zu berücksichtigen, „dass in ihnen von vornherein die Möglichkeit von Änderungen in gewissen Grenzen angelegt ist.“; Jarass, H. D., NZS 1997, 545 (548 ff.) sieht Eingriffe in Rentenanwartschaften generell als unechte Rückwirkung und Eingriffe in fällige Rentenleistungen als echte Rückwirkung an.

250 Vgl. nur BVerfGE 53, 257 (289); Jarass, H. D., NZS 1997, 545 (547).

alter und entsprechendem Heranrücken an das Renteneintrittsalter und den Rentenanspruch an Bedeutung.²⁵¹ Auch mag der Gesetzgeber unter Vertrauensschutzgesichtspunkten bei Eingriffen in die Summe der beitragsfinanzierten Entgeltpunkte engeren Bindungen unterliegen als bei der Bestimmung des aktuellen Rentenwerts.²⁵²

Aus dem durch die Rückwirkungsgrundsätze konkretisierten Gebot des Vertrauensschutzes kann sich außerdem das Erfordernis von Ausnahmen-, Stufen- und Übergangsregelungen für eine Kürzung der durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Leistungen ergeben,²⁵³ was einen entsprechend langen Planungshorizont des Gesetzgebers und frühzeitiges Handeln erfordert. Der Gesetzgeber muss so rechtzeitig handeln, dass die Betroffenen in der Lage sind, ihre Lebensführung darauf einzustellen.²⁵⁴ Das gilt insbesondere für eine Anhebung der Regelaltersgrenze,²⁵⁵ im Grundsatz aber auch für Beitragssatzerhöhungen und Renten Kürzungen.

Der Planungshorizont des Gesetzgebers muss unter Vertrauensschutzgesichtspunkten sowie unter dem Gesichtspunkt des rechtsstaatlichen Postulats der Belastungs Klarheit und -vorhersehbarkeit²⁵⁶ letztlich vom Zeitpunkt des Beginns der Pflichtversicherung bis zum Tod des Versicherten reichen.²⁵⁷ Der Versicherte muss bereits zu Beginn seiner Versicherung erkennen können, welche wesentlichen Belastungen und Leistungen mit seiner Pflichtversicherung verbunden sind. Die Beitragslast, Art und Höhe der Rentenleistungen und das Renteneintrittsalter müssen zumindest in groben Zügen feststehen.²⁵⁸ Dem Gesetzgeber bleiben dennoch Gestaltungsspielräume, weil er mit Instrumenten wie dem Nachhaltigkeitsfaktor und der automatischen Koppelung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung auf demografische und konjunkturelle Unwuchten flexibel reagieren kann.

5. Konsequenzen für Reformen des Gesetzgebers

Aus diesem verfassungsrechtlichen Rahmen für Reformen der Rentenversicherung durch den Gesetzgeber lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

(1) Eine Anhebung der Regelaltersgrenze nach 2030 über das 67. Lebensjahr hinaus durch Koppelung an die steigende Lebenserwartung ist ein geeignetes und angemessenes Mittel, um einen Teil der Kosten des demografischen Wandels für die Rentenversicherung aufzufangen. Auf diese Weise würden jedenfalls künftig sämtliche Generationen gleichmäßig an den finanziellen Lasten beteiligt, die durch die niedrige Geburtenziffer und das steigende Lebensalter entstehen. Das entspräche nicht nur der „Weisheit, die Proportionen des Lebens zu wahren“,²⁵⁹ sondern auch dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Generationengerechtigkeit (Art. 20 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1,

251 Vgl. BVerfG, NZS 2009, 621 (622): besonderer Vertrauensschutz der rentennahen Jahrgänge; vgl. *Papier, H.-J.*, in: Eichenhofer, E./Rische, H. und Schmähl, W., *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI*, 2. Auflage 2012, Kap. 30 Rn. 35.

252 So *Ruland, F.*, in: *Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch*, 6. Auflage 2018, § 17 Rn. 222; *Ruland, F.*, NZS 2010, 121 (126).

253 Vgl. nur BVerfGE 58, 300 (351); 53, 336 (351); 43, 242 (288); näher *Axer, P.*, in: *Masuch, P./Spellbrink, W. et al., Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, Bd. 2, 2015, S. 713 (728); *Papier, H.-J. und Shirvani, F.*, in: *Ruland, F./Becker, U. und Axer, P., Sozialrechtshandbuch*, 6. Auflage 2018, § 3 Rn. 125; *Ruland, F.*, NZS 2010, 121 (126).

254 BVerfGE 116, 96 (133 f.); *Axer, P.*, in: *Masuch, P./Spellbrink, W. et al., Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, Bd. 2, 2015, S. 713 (728).

255 *Ruland, F.*, DRV 1/2018, 1 (16), der eine stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze mit längerer Vorlaufzeit grundsätzlich für zulässig hält; ebenso *Hofmann, H.*, in: *Schmidt-Bleibtreu, B./Hofmann, H. und Henneke, H.-G.*, *Grundgesetz*, 14. Auflage 2018, Art. 14 Rn. 30.

256 Näher mit weiteren Nachweisen *Jarass, H. D.*, in: *Jarass, H. D. und Pieroth, B.*, *Grundgesetz*, 15. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 90.

257 Vgl. *Börsch-Supan, A./Bucher-Koenen, T. und Rausch, J.*, ifo Schnelldienst (69) 18/2016, 31 (32); *Ruland, F.*, NZS 2018, 793 (795 f.); *Ruland, F.*, DRV 1/2018, 1 (3 f.).

258 Vgl. *Butzer, H.*, in: *Masuch, P./Spellbrink, W. et al., Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, Bd. 2, 2015, S. 3 (24) mit der Überlegung, eine „Kontinuitäts- beziehungsweise Nachhaltigkeitsverpflichtung“ des Gesetzgebers aus dem rechtsstaatlichen Vertrauensschutz herzuleiten.

Art. 14 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) und ist daher zulässig, wenn nicht sogar geboten. Dies gilt umso mehr, als ein wachsender Teil der durch den Anstieg der Lebenserwartung gewonnenen Lebenszeit in Gesundheit verbracht wird.²⁶⁰

(2) Die Herabsetzung des Renteneintrittsalters nur für eine Generation oder gar für einzelne Jahrgänge wie im Fall der Rente mit 63 verstößt gegen das Gebot der Generationengerechtigkeit (Art. 20 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG). Die Rente mit 63 erlaubt gerade einmal vier Jahrgängen, abweichend von der Regelaltersgrenze 67 mit Vollendung des 63. Lebensjahrs abschlagsfrei in Rente zu gehen; für elf weitere Jahrgänge gilt ein Renteneintrittsalter zwischen 63 und 65.²⁶¹ Eine solche Sonderregelung für einzelne Geburtsjahrgänge ist verfassungswidrig.²⁶²

(3) Eine Anhebung des Beitragsatzes, der Beitragsbemessungsgrenze oder des Bundeszuschusses belasten einseitig die aktuelle Erwerbstätigen-Generation, sodass sie unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit (Art. 20 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) nur zulässig sind, wenn im entsprechenden finanziellen Umfang auch die jetzige Rentner-Generation an den Kosten des demografischen Wandels beteiligt wird (zum Beispiel im Rahmen der Rentenanpassung). Eine Möglichkeit, um die Lasten des demografischen Wandels gleichmäßig auf die Generationen zu verteilen, ist der Nachhaltigkeitsfaktor, dessen Gewichtungsfaktor aber dem Ausmaß der Veränderung des Verhältnisses zwischen jungen erwerbstätigen und zu versorgenden älteren Menschen entsprechen muss.

Eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze wäre nicht deshalb verfassungswidrig, weil dadurch nur die Beitragsbelastung von Versicherten mit entsprechend hohem Einkommen ansteige. Der hiermit verbundene Eingriff in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie die stärkere Belastung besser Verdienender als schlechter Verdienender (Art. 3

Abs. 1 GG) wäre durch die Einkommensunterschiede gerechtfertigt, an die der Gesetzgeber zum Zwecke des sozialen Ausgleichs anknüpfen darf (Art. 20 Abs. 1 GG). Das gilt umso mehr, als Versicherte, die infolge einer Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze höhere Beiträge zahlen, im Alter auch höhere Rentenleistungen erhalten.²⁶³

Eine Erhöhung des Bundeszuschusses stößt nach Ansicht des BVerfG solange nicht an die Grenzen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG, wie die Rentenversicherung wenigstens auch aus Beiträgen der Versicherten finanziert wird. Der Sozialversicherungscharakter eines Systems bleibt unberührt, wenn dessen Leistungen auch oder sogar überwiegend steuerfinanziert sind.²⁶⁴ Wo genau die Grenze für das Verhältnis zwischen dem Anteil des Bundeszuschusses und dem Anteil der Beiträge liegt, ist nicht geklärt. Das BVerfG hat bezogen auf die Alterssicherung der Landwirte einen Finanzierungsanteil der Versicherten von rund 20 Prozent für ausreichend erachtet.²⁶⁵ Der Versicherungscharakter eines Systems ist mithin selbst bei ganz überwiegender Steuerfinanzierung nicht ausgeschlossen.

(4) Die Einführung einer obligatorischen betrieblichen oder privaten Altersvorsorge,

259 Nachweis in Fn. 94.

260 Näher Börsch-Supan, A., in: Masuch, P./Spellbrink, W. et al., Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 1, 2014, S. 711 (712, 719) mit weiteren Nachweisen; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Die Zukunft des Generationenvertrags, Discussion Paper 14, 2014, S. 24; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, S. 305.

261 Zur Rente mit 63 näher Abschnitt 3.1.3.

262 Im Ergebnis ebenso Ruland, F., NZS 2016, 721 (728).

263 Ruland, F., DRV 1/2018, 1 (11).

264 BVerfGE 113, 167 (220); 109, 96 (110); Papier, H.-J., DRV 1/2019, 1 (5); Jarass, H. D., in: Jarass, H. D. und Pieroth, B., Grundgesetz, 15. Auflage 2018, Art. 120 Rn. 7.

265 Nach BVerfGE 109, 96 (110) ist ein Finanzierungsanteil der Versicherten von rund 20 Prozent ausreichend, so bezogen auf die landwirtschaftliche Alterssicherung, die zeitweilig zu 78,4 Prozent aus Bundeszuschüssen finanziert wurde. Nach Ansicht des Schrifttums sollen zu 100 Prozent aus Steuern finanzierte Leistungen nicht Sozialversicherungs-, sondern Fürsorgeleistungen sein, siehe etwa Axer, P., in: Kahl, W./Waidhoff, C. und Walter, C., Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 126. EL Dezember 2006, Art. 74 Nr. 12 Rn. 33.

welche die Versicherten neben ihren Beiträgen zur Rentenversicherung aufbauen müssten, belastete ebenfalls die Erwerbstätigengeneration. Zur Wahrung des Grundsatzes der Generationengerechtigkeit (Art. 20 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) müssen ihr daher entsprechende Belastungen der Rentner an die Seite gestellt werden.

Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit steht einer Verpflichtung zur ergänzenden Altersvorsorge nicht entgegen.²⁶⁶ Eine Verpflichtung zu ergänzender Altersvorsorge bewirkt zwar einen Eingriff in die Handlungsfreiheit. Der Eingriff wäre aber durch das legitime Ziel gerechtfertigt, die Versicherten vor Altersarmut zu schützen. Unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit und Angemessenheit (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) dürften allerdings Ausnahmen für Versicherte geboten sein, die bereits eine ausreichende gesetzliche oder betriebliche/private Altersvorsorge aufgebaut haben.²⁶⁷

(5) Die Grundrente als Rentenzuschlag für Versicherte mit unterdurchschnittlich niedrigem Einkommen beruht auf dem grundsätzlich richtigen, verfassungsrechtlich gebotenen Ansatz, eine niedrige Rente von langjährig Versicherten auf ein Niveau oberhalb der Grundsicherung aufzustocken. Der Gesetzgeber ist nach Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG verpflichtet, einen Abstand zwischen der Altersrente und dem nach Art. 1 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 GG als Fürsorgeleistung vom Staat zu sichernden Existenzminimum zu wahren (Abstandsgebot).²⁶⁸ Dieser Pflicht kann er dadurch nachkommen, dass er geringe Altersrenten innerhalb der Rentenversicherung durch Steuerzuschüsse oder Umverteilung von Versicherungsbeiträgen auf ein Niveau oberhalb der Grundsicherung aufstockt. Der Gesetzgeber bewegt sich mit der Grundrente auch nicht kompetenziell außerhalb des durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG gezogenen Rahmens.²⁶⁹ Aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG folgt die Ermächtigung – und Verpflichtung – zu Maßnahmen des sozialen

Ausgleichs innerhalb des Versichertenkreises, wobei die Finanzierung nicht aus Beiträgen der Versicherten erfolgen muss, sondern auch (und sogar überwiegend) aus Steuern erfolgen kann.²⁷⁰ Aufgaben der öffentlichen Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nimmt der Gesetzgeber nur wahr, wenn er auf eine Situation der Bedürftigkeit von Nicht-Versicherten durch steuerfinanzierte Ausgleichsmaßnahmen reagiert und die damit einhergehenden „besonderen Belastungen“ beseitigt oder mindert.²⁷¹ Allerdings muss der Gesetzgeber auch die (weiteren) Abstandsgebote und -verbote des Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG wahren,²⁷² was er insbesondere durch folgende Regelungen versäumt:

- Die Grundrente kommt nur Versicherten zugute, die mindestens 33 Jahre an Grundrentenzeiten aufweisen und während ihrer gesamten Versicherungszeit ein individuelles Durchschnittseinkommen in Höhe von mindestens 30 Prozent und höchstens 80 Prozent des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung hatten. Versicherte mit weniger Grundrentenzeiten und/oder einem geringeren

²⁶⁶ Verfassungsrechtliche Probleme sieht dagegen *Lenze, A.*, Soziale Sicherheit 12/2011, 433 (433 ff.).

²⁶⁷ Ebenso *Ruland, F.*, NZS 2016, 721 (725, 728).

²⁶⁸ Näher Abschnitt 4.2.1.3.2.

²⁶⁹ Anderer Ansicht *Papier, H.-J.*, DRV 1/2019, 1 (6 f.); *Kube, H.*, Verfassungsrechtliche Beurteilung einer Grundrente mit Einkommensfreibetrag, Stellungnahme im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH, 10. Oktober 2019, S. 3.

²⁷⁰ BVerfGE 113, 167 (220); *Papier, H.-J.*, DRV 1/2019, 1 (5); *Jarass, H. D.*, in: Jarass, H. D. und Pieroth, B., Grundgesetz, 15. Auflage 2018, Art. 120 Rn. 7. Nach BVerfGE 109, 96 (110) ist ein Finanzierungsanteil der Versicherten von rund 20 Prozent ausreichend, so bezogen auf die landwirtschaftliche Alterssicherung, die zeitweilig zu 78,4 Prozent aus Bundeszuschüssen finanziert wurde. Nach Ansicht des Schrifttums sollen zu 100 Prozent aus Steuern finanzierte Leistungen nicht Sozialversicherungs-, sondern Fürsorgeleistungen sein, siehe etwa *Axer, P.*, in: Kahl, W./Waldhoff, C. und Walter, C., Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 126. EL Dezember 2006, Art. 74 Nr. 12 Rn. 33.

²⁷¹ BVerfGE 140, 65 (78 f.).

²⁷² Zu einem weiteren Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG wegen einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der Versicherten gegenüber Nicht-Versicherten mit betrieblicher oder privater Altersvorsorge bei den Freibeträgen im Rahmen der Grundsicherung nach dem SGB XII *Ruland, F.*, NZS 2019, 881 (883).

- individuellen Durchschnittsverdienst erhalten keinen Rentenzuschlag. Ihre Altersrente wird nicht auf ein Niveau oberhalb der Grundsicherung aufgestockt,²⁷³ was gegen das Abstandsgebot der Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG zwischen der Altersrente und dem vom Staat aus Steuermitteln für jedermann zu sichernden Existenzminimum verstößt.
- Die Beschränkung des Rentenzuschlags auf Versicherte mit einem individuellen Durchschnittsverdienst in Höhe von 30 Prozent bis 80 Prozent des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung führt dazu, dass sie im Ergebnis eine gleich hohe oder sogar höhere (weil aufgestockte) Rente erhalten können als Versicherte, deren individueller Durchschnittsverdienst mehr als 80 Prozent des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung betrug und die daher höhere Beiträge gezahlt haben, aber keinen Rentenzuschlag erhalten.²⁷⁴ Der Gesetzgeber verstößt damit gegen das aus Art. 14 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG folgende Gebot, die Altersrente für Versicherte mit hohem Einkommen und entsprechend hohen Beiträgen oberhalb der Altersrente für Versicherte mit niedrigeren Einkommen und Beiträgen zu platzieren.²⁷⁵
 - Das Abstandsgebot aus Art. 14 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG im Verhältnis zwischen Personen mit unterschiedlich hohen Einkommens- und Beitragsleistungen wird zudem verletzt, weil den Rentenzuschlag nur Versicherte mit mindestens 33 Jahren an Beitragszeiten erhalten. Versicherte mit weniger Jahren an Beitragszeiten bekommen auch dann keinen Rentenzuschlag, wenn sie in dieser Zeit mehr Beiträge gezahlt haben als Versicherte in 33 und mehr Jahren. Auch dadurch können Versicherte mit hohem Einkommen und hoher Beitragsleistung eine gleich hohe oder sogar geringere Rente erhalten als Versicherte mit geringerer Einkommens- und Beitragsleistung (30 Prozent bis 80 Prozent des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung). Die Zahl der Beitrags-
- jahre taugt ohne Betrachtung der während dieser Zeit erbrachten Einkommens- und Beitragsleistung nicht als sachlicher Grund für eine Reduzierung des durch Art. 3 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG gebotenen Abstands zwischen Versicherten mit unterschiedlich hoher Einkommens- und Beitragsleistung. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG knüpft seinen verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz an den Umfang der personalen Eigenleistung der Versicherten, die in erster Linie in der Höhe der einkommensbezogenen gezahlten Beiträge zum Ausdruck kommt.²⁷⁶
- Ein Verstoß gegen das Abstandsgebot aus Art. 14 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG liegt auch darin, dass der Gesetzgeber bei der Grundrente nicht zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung differenziert. Versicherte mit einem individuellen Durchschnittseinkommen in Höhe von 30 Prozent bis 80 Prozent des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung erhalten den Rentenzuschlag unabhängig davon, ob ihr unterdurchschnittlicher Verdienst auf Vollzeit- oder Teilzeitarbeit beruht. Das führt dazu, dass Versicherte, die mindestens 33 Jahre in Vollzeit tätig waren und mehr als 80 Prozent des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung bezogen haben, unter Umständen eine gleich hohe oder sogar eine geringere Rente erhalten als Versicherte, die in derselben Zeit nur in Teilzeit tätig waren und deren individueller Durchschnittsverdienst deshalb weniger als 80 Prozent des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung betrug.²⁷⁷

273 Siehe auch *Steinmeyer, H.-D.*, Thesenpapier zu verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Grundrente und dem Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen, S. 2.

274 Vgl. im Ergebnis ebenso *Papier, H.-J.*, DRV 1/2019, 1 (7); *Kube, H.*, Verfassungsrechtliche Beurteilung einer Grundrente mit Einkommensfreibetrag, Stellungnahme im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH, 10.10.2019, S. 3.

275 Siehe Abschnitt 4.2.1.3.2.

276 Mit Nachweisen näher bei und in Fn. 217.

277 Vgl. *Ruland, F.*, NZS 2019, 881 (883).

- Entsprechend unzulässig ist es, dass Versicherte, die weniger als 33 Jahre in Vollzeit tätig waren, aber mehr als 80 Prozent des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung verdient haben, im Einzelfall eine gleich hohe oder geringere Rente erhalten als Versicherte, die mindestens 33 Jahre erwerbstätig waren, aber in dieser Zeit wegen einer Teilzeittätigkeit weniger als 80 Prozent des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung verdient haben. Wenn argumentiert wird, es sei „nirgendwo gespeichert“, „ob Versicherte vollzeit- oder teilzeitbeschäftigt waren“,²⁷⁸ wird übersehen, dass diese Daten bei den Unfallversicherungsträgern vorliegen. Im Übrigen könnte der Gesetzgeber den Anspruch auf Grundrente an den Nachweis durch die Versicherten knüpfen, ob sie während ihres Erwerbslebens in Vollzeit oder Teilzeit beschäftigt waren.
- Die Verletzung des Abstandsgebots aus Art. 14 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG zwischen Versicherten mit unterschiedlich hoher Einkommens- und Beitragsleistung wird durch die Einkommensprüfung bei der Grundrente verstärkt. Die Einkommensprüfung ist nach langem politischem Streit an die Stelle der im Koalitionsvertrag vereinbarten Bedürftigkeitsprüfung²⁷⁹ getreten. Durch die Einkommensprüfung erhalten Versicherte mit gleicher Beitragsleistung abhängig von ihrem Einkommen und dem ihres Partners im Alter unterschiedlich hohe Altersrenten. Auch können Versicherte mit niedriger Beitragsleistung und Einkommen unterhalb des Freibetrags infolge des Rentenzuschlags eine höhere Rente beziehen als Versicherte mit höherer Beitragsleistung und Einkommen oberhalb des Freibetrags. Das verträgt sich nicht mit dem Abstandsgebot des Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG.

Die Lösung für die Grundrente kann daher wohl nur so aussehen, dass sie – zumindest in dieser Form – nicht in Kraft gesetzt wird. Stattdessen sollte der Gesetzgeber einen

Freibetrag als prozentualen Anteil an der individuellen gesetzlichen Rente bei der Grundsicherung im Alter nach dem SGB XII einführen.²⁸⁰ Der Freibetrag muss so hoch sein, dass der nach Art. 14 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG gebotene Abstand zum Grundsicherungsniveau (Existenzminimum) gewahrt ist. Bei der Gelegenheit sollte er auch den offensichtlichen Gleichheitsverstoß (Art. 3 Abs. 1 GG) beheben, der daraus resultiert, dass der in § 82 Abs. 4 und 5 SGB XII für die Grundsicherung im Alter vorgesehene Freibetrag von maximal 144 Euro, der durch das Grundrentengesetz auf maximal 288 Euro angehoben werden soll,²⁸¹ nur für eine freiwillig aufgebaute „zusätzliche“ betriebliche Altersvorsorge gilt, nicht hingegen auch für durch Zahlung von Pflichtbeiträgen in der gesetzlichen Rentenversicherung aufgebaute Renten.

Anschrift der Verfasserin:

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL. M.
Leibniz Universität Hannover
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere Sozialrecht, Öffentliches
Wirtschaftsrecht und Verwaltungswissenschaft
Königsworther Platz 1
30167 Hannover

²⁷⁸ *Papier, H.-J.*, DRV 1/2019, 1 (6).

²⁷⁹ Koalitionsvertrag, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018, S. 92: „Voraussetzung für den Bezug der Grundrente ist eine Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung.“ (www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1).

²⁸⁰ Eingehend *Ruland, F.*, NZS 2019, 881 (886 f.).

²⁸¹ Siehe Referentenentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen, Bearbeitungsstand 06.02.2020, S. 4.

Alternativlose Rentenpolitik: Anpassung an die demografischen Veränderungen

Prof. Dr. h. c. Axel Börsch-Supan, Ph. D., München

Es gibt kaum einen Bereich der Sozialpolitik, in dem so viele grob falsche Vorstellungen herrschen wie in der Rente. Kaum ein anderes sozialpolitisches Thema nährt die Sorgen und Ängste der Menschen so sehr wie die Rente. Und kaum ein anderes Thema lässt sich so gut im Wahlkampf mit oft unhaltbaren Versprechungen ausschlichten. Dies ist umso beunruhigender, als wir in Deutschland, durchaus im Unterschied zu anderen Ländern, ein solides Rentensystem haben, das bis auf einige wenige Fehlentwicklungen für den nun rasch kommenden demografischen Wandel sehr gut gerüstet ist. Wir haben auch ein Rentensystem, das mehr als in anderen Ländern auf Ausgleich bedacht ist und die kommenden Belastungen durch den demografischen Wandel gleichmäßig auf die Schultern derjenigen verteilt, die zur Finanzierung der Rente beitragen und entsprechende Leistungen erwarten.

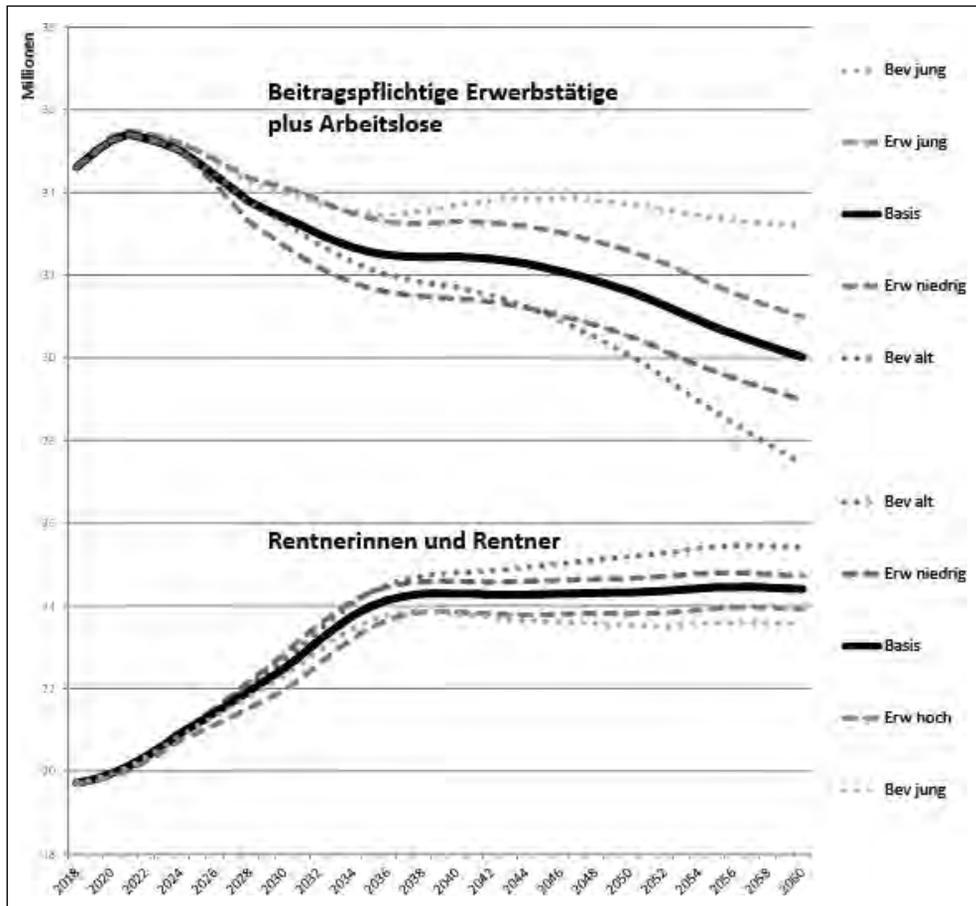
1. Ausgangspunkt: Das Umlageverfahren im demografischen Wandel

Die gesetzliche Rente wird im Umlageverfahren erwirtschaftet, das heißt die Jüngeren zahlen Beiträge ein, die sofort wieder an die Älteren ausgezahlt werden. Abgesehen von einer relativ geringen Reserve von derzeit höchstens 1,5 Monatsausgaben ist die Vorstellung einer Rentenkasse, die gut gefüllt sein muss, also abwegig. Die Ausgaben sind immer gleich den Einnahmen; nichts wird langfristig angespart. Das ist der erste wichtige Mechanismus des deutschen gesetzlichen Rentensystems. Und ein problematischer, denn wenn es durch den demografischen Wandel immer mehr ältere und immer weniger jüngere Menschen gibt, dann steigen die Ausgaben bei abnehmenden Einnahmen. Das deutsche Rentensystem gleicht dies aus, indem es die Renten weniger stark ansteigen lässt als in der Vergangenheit, gleichzeitig aber die Beiträge stärker ansteigen. Aber dazu später. Abbildung 1 zeigt die Essenz des demografischen Wandels: Die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner steigt von 2019 bis circa 2035 an, gleichzeitig sinkt die Anzahl der beitragspflichtigen Erwerbstätigen und Ar-

beitslosen. Im Basisszenario (fette Linie) beträgt die Zahl der beitragspflichtigen Erwerbstätigen und Arbeitslosen im Jahr 2020 etwas mehr als 35 Millionen, 25 Jahre später nur noch 32,5 Millionen, während die Zahl der Rentnerinnen und Rentner von etwa 20 auf 24,5 Millionen steigt. Abbildung 1 zeigt auch, dass der demografische Wandel drei Phasen hat. Zwischen 2020 und 2035 steigt die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner und sinkt die Anzahl der beitragspflichtigen Erwerbstätigen und Arbeitslosen sehr stark. Danach bleibt die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner ebenso wie die Anzahl der beitragspflichtigen Erwerbstätigen und Arbeitslosen für etwa zehn Jahre konstant. Dies setzt sich in der dritten Phase nach etwa 2045 bei den Rentnerinnen und Rentnern fort, während die Anzahl der beitragspflichtigen Erwerbstätigen und Arbeitslosen dann wieder weiter fällt.

Neben dem Basisszenario zeigt Abbildung 1 zudem anhand weiterer Szenarien, dass die Unschärfe dieser Projektionen zwar mit der Zeit zunimmt, der demografische Wandel aber selbst in den optimistischsten Szenarien zu einer starken Strukturverschiebung zwischen Rentenempfängern

Abbildung 1: Anzahl der beitragspflichtigen Erwerbstätigen plus Arbeitslosen sowie Anzahl der Rentnerinnen und Rentner bei verschiedenen Beschäftigungsszenarien



Quelle: Börsch-Supan/Rausch und Geyer (2020).

und Beitragszahlern führen wird. Eine Anpassung an diese Situation ist daher alternativlos.

Diese Altersstrukturverschiebung hat drei Ursachen. Erstens wurden in den 1960er-Jahren deutlich mehr Menschen pro Jahr geboren als in der Zeit vorher und nachher. Auf den Babyboom der Jahre 1953 bis 1965 folgte der Pillenknick der anschließenden zehn Jahre. Diese Abfolge prägt den Aufbau der deutschen Bevölkerung.

Die bevölkerungsstarken Jahrgänge des Babybooms beeinflussen sehr stark die durchschnittlichen Merkmale und Eigenschaften unseres Landes, von Spar- und Konsumgewohnheiten bis ganz banal zum Alter. Da die Menschen der Babyboomer-Generation altern, altert der Durchschnitt der deutschen Bevölkerung mit. Dieser Übergang von Babyboom zu Pillenknick ist Geschichte und lässt sich nicht mehr ändern.

Die zweite Ursache ist die seit den 1970er-Jahren anhaltend niedrige Geburtenrate, die in den letzten Jahren nur ganz leicht angestiegen ist und auch in Zukunft gemäß den Annahmen des Statistischen Bundesamtes weit unter der Bestandserhaltung von 2,1 Kindern im Leben einer Frau liegen wird.¹ Da Deutschland auch in Zukunft wohl weit weniger Geburten haben wird als es zur Bestandserhaltung nötig wäre, fehlt uns zur Rentenfinanzierung ungefähr ein Drittel junger Menschen relativ zur Vorgeneration.

Die dritte Ursache liegt darin, dass wir dank besserer Gesundheit immer länger leben (Oeppen und Vaupel 2002). 1960 betrug die Lebenserwartung 69 Jahre, 50 Jahre später 80 Jahre, also mehr als zwei Jahre Zuwachs pro Jahrzehnt. Dies liegt zum Teil am medizinischen Fortschritt, aber auch an den besseren Arbeitsbedingungen, der Abnahme schädlicher Umwelteinflüsse und, jedenfalls bislang, gesünderer Ernährung. Zwar ist die neueste Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2019) in dieser Beziehung pessimistischer als diejenige von 2015, jedoch geht auch sie von einer nahezu linearen Steigerung der Lebenserwartung von Männern um 5,5 Jahre zwischen 2020 und 2060 aus, für Frauen leicht niedriger.

Zwei Punkte sind beachtenswert. Zum einen ist die Vorhersage der Anzahl junger Menschen, die in den nächsten, sagen wir, 25 bis 30 Jahren unsere Rente finanzieren muss, keine mit großer Unsicherheit behaftete Prognose, denn diese Menschen sind bereits geboren. Auch ist nichts trivialer, als das zukünftige Alter eines gegebenen Jahrgangs zu prognostizieren. Änderungen der Geburten- und Sterberaten berühren dagegen nur eine begrenzte Anzahl von Jahrgängen. Die demografische Entwicklung bis 2045, also etwa eine Generation im Voraus, beruht daher weitgehend auf Fakten, an denen sich nichts mehr ändern lässt. Erst bei sehr langfristigen Prognosen wird die Unschärfe groß, ohne die grundsätzliche Entwicklung infrage zu stellen, wie in Zu-

sammenhang mit Abbildung 1 diskutiert wurde.

Zum zweiten wird auch der jüngste Ansturm junger Flüchtlinge das Geburtendefizit nur geringfügig verringern, weil selbst diese großen Migrantenströme im Vergleich zum Fehlen eines Drittels der jüngeren Generation klein sind. Nur theoretisch kann die Alterung der deutschen Wohnbevölkerung durch eine hinreichend hohe Einwanderung ausgeglichen werden. Der Wanderungssaldo müsste dafür unrealistisch hoch sein: durchschnittlich etwa 1,75 Millionen Personen pro Kalenderjahr über die nächsten 15 Jahre, in der Spitze im Jahr 2031 sogar 2,1 Millionen Personen. Im Vergleich dazu betrug die als „Krise“ bezeichnete starke Einwanderung im Jahr 2015 etwa 1,14 Millionen Personen (netto), und im Jahr 2018 betrug Deutschlands Wanderungssaldo knapp 400 000 Personen.

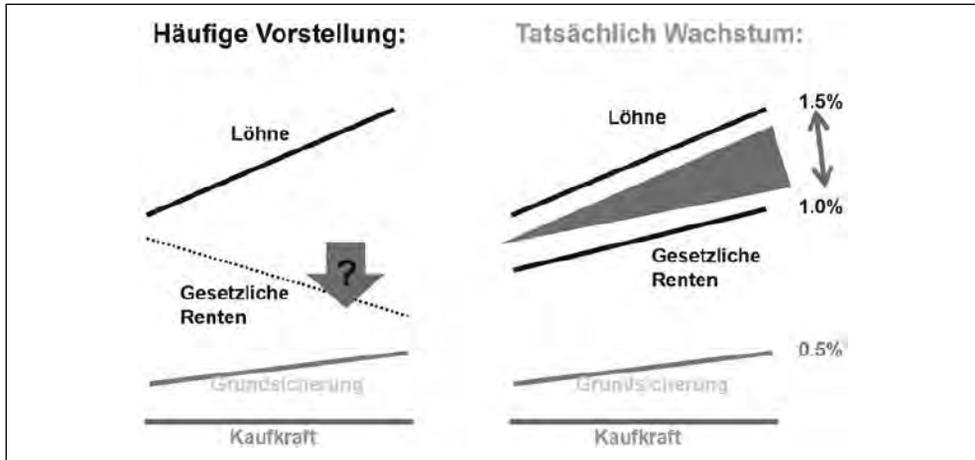
Wie kann man die Belastung der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Bevölkerungsalterung auffangen? Wegen des Umfangs der demografischen Herausforderung wäre es unklug, auf sie mit einer einzigen sozialpolitischen Gegenmaßnahme zu reagieren. Stattdessen braucht man ein Paket mehrerer Maßnahmen, die sich an den einzelnen Ursachen orientieren. Sie werden im Folgenden vorgestellt. Kaum eine dieser Maßnahmen ist alternativlos, aber es ist alternativlos, dass man sich an den demografischen Wandel anpassen muss.

2. Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit

An der ersten Ursache des demografischen Wandels kann man nichts mehr ändern, denn die schnelle Abfolge von Babyboom zu Pillenknick ist historisch vorgegeben.

¹ Ursachen a) und c) werden unterschieden, weil a) in der Vergangenheit geschah und daher unabänderlich ist, während c) sich auf die Zukunft bezieht, durchaus politischen Einflussnahmen (wie einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf) unterliegt und sich daher noch ändern könnte.

Abbildung 2: Entwicklung von Löhnen, Renten und Grundsicherung



Quelle: eigene Darstellung.

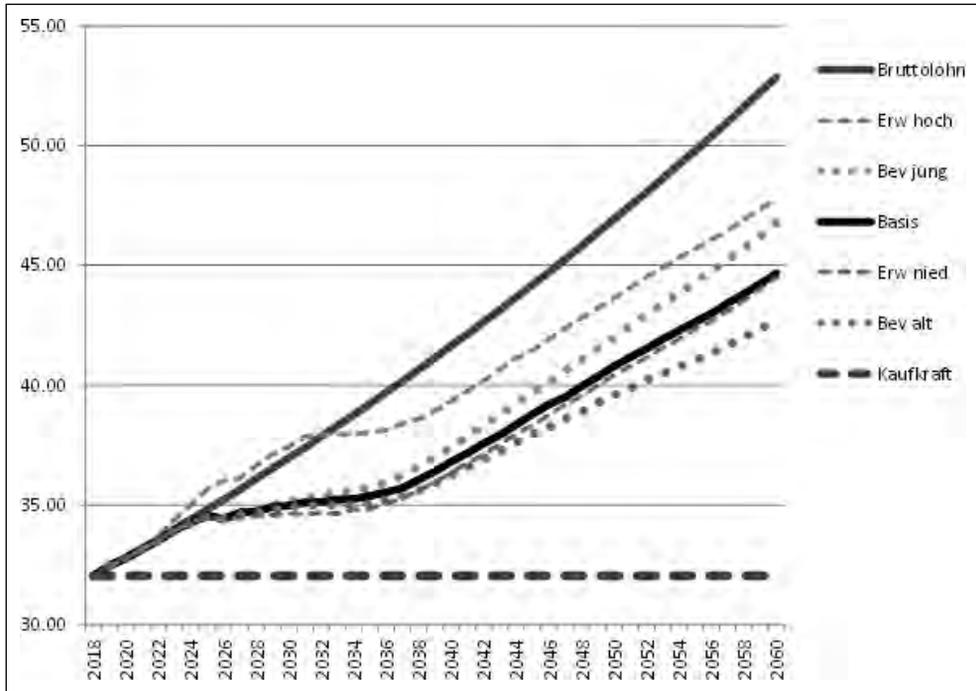
Wir müssen die Konsequenzen tragen und dabei dafür sorgen, dass diese keinen allzu großen Schaden anrichten. Dafür sorgt der 2005 eingeführte Nachhaltigkeitsfaktor, den man auch Generationengerechtigkeitsfaktor nennen könnte, weil er die demografische Last gleichmäßig zwischen der älteren und der jüngeren Generation aufteilt, indem um etwa den gleichen Prozentsatz der Beitragssatz steigt und das Sicherungsniveau sinkt, wenn die demografische Last zunimmt, die durch den Altersquotient, also die Anzahl der Rentenempfänger geteilt durch die Anzahl der Beitragszahler entsprechend Abbildung 1 ausgedrückt wird. Hier bestand die Weisheit darin, dies regelgebunden zu machen und damit populistischen und wahlbedingten Tendenzen der Politik zu entziehen.

Die Wirkung dieses Nachhaltigkeitsfaktors wird oft missverstanden. Während wohl jeder versteht, was es bedeutet, wenn der Beitragssatz ansteigt, herrscht großes Unwissen darüber, was es heißt, wenn das Sicherungsniveau sinkt. Dies liegt am missverständlichen Ausdruck „Sicherungsniveau“, das eben gerade kein Niveau definiert, sondern eine Quote, die die durch-

schnittliche Rente als Prozentsatz des durchschnittlichen sozialversicherungspflichtigen Arbeitseinkommens – im Folgenden kurz die Löhne – ausdrückt. Der Nachhaltigkeitsfaktor wird das Sicherungsniveau bis 2045 um etwa einen halben Prozentpunkt pro Jahr senken. Die Renten steigen also um einen halben Prozentpunkt weniger als die Löhne. Da die Löhne aber im langfristigen Durchschnitt um etwa 1,5 Prozent pro Jahr kaufkraftbereinigt ansteigen, bleibt immer noch ein ganzes Prozent Kaufkraftsteigerung pro Jahr für die Rente übrig. Dies verdeutlicht Abbildung 2.

Es ist nicht richtig, dass die Renten relativ zur Kaufkraft sinken und sich immer mehr der Grundsicherung annähern (linker Teil der Abbildung 2). Ganz im Gegenteil können die Renten weiterhin mit ungefähr einem Prozent pro Jahr weiter wachsen (rechter Teil der Abbildung 2). Die durchschnittliche Inflation eingerechnet, werden die Renten also nicht mehr um 3 Prozent, aber immer noch um circa 2,5 Prozent pro durchschnittlichem Jahr ansteigen. Es entsteht zwar ein Keil zwischen Löhnen und Renten, aber der Teil des demografischen Wandels, der durch die Abfolge von Babyboom zu Pillen-

Abbildung 3: Kaufkraft eines Entgeltpunktes, in Euro 2018 (Inflationsrate 1,8 Prozent)

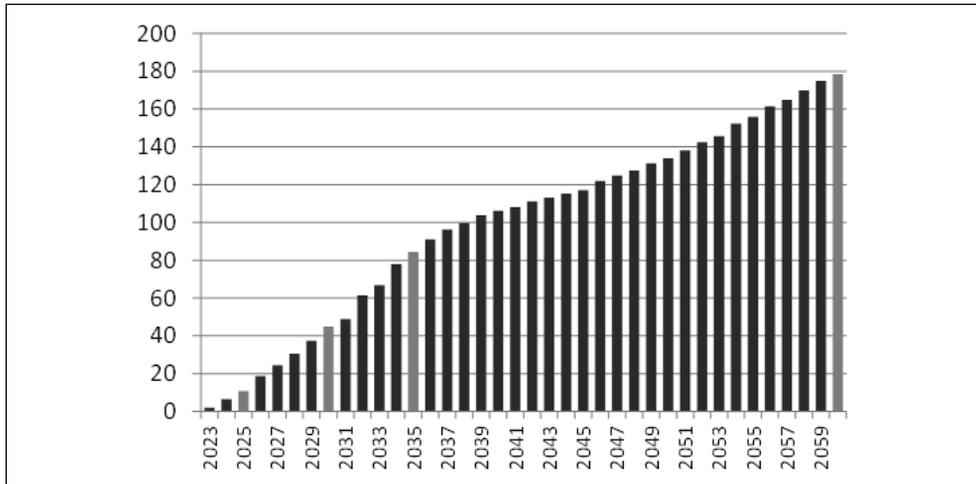


Quelle: Börsch-Supan/Rausch und Geyer (2020).

knick verursacht wird, lässt sich aus dem Wachstum der Renten finanzieren, während die Substanz der Rente nicht angegriffen werden muss.

Dies zeigt Abbildung 3 in Form der Kaufkraft des aktuellen Rentenwertes, das heißt des inflationsbereinigten Wertes eines Entgeltpunktes, gemessen in der Kaufkraft eines Euros im Jahr 2018. Abbildung 3 legt dabei eine Inflationsrate von 1,8 Prozent zugrunde. Die Kaufkraft eines Entgeltpunktes steigt stets an, sodass sie künftig höher ist als heute. Die Kaufkraft des aktuellen Rentenwertes steigt allerdings in der Regel langsamer an als die Kaufkraft der Löhne. Eine Ausnahme bildet die sehr optimistische Beschäftigungsannahme („Erw hoch“), bei der der Nachhaltigkeitsfaktor wie in einigen vergangenen Jahren rentenerhöhend wirkt.

Der Nachhaltigkeitsfaktor ist der eleganteste Mechanismus, die finanzielle Last des demografischen Wandels gleichmäßig auf Alt und Jung aufzuteilen, er ist jedoch keineswegs alternativlos. Zunächst gibt es Rentenformeln, die fast genauso wirken wie der Nachhaltigkeitsfaktor, aber einfacher und transparenter sind (Gasche und Kluth 2011). Dann gibt es eine ganze Familie von Mechanismen, die in der Aufteilung zwischen den Generationen im Großen und Ganzen wirkungsgleich mit dem Nachhaltigkeitsfaktor sind und darauf setzen, das anfängliche Rentenniveau relativ hoch anzusetzen, dann aber die Bestandsrenten deutlich langsamer als die Löhne steigen zu lassen, wie es zum Beispiel in Österreich der Fall ist. An einer Verlangsamung des Anstiegs der Renten im Verhältnis zu den Löhnen (Abbildung 2) führt bei all diesen

Abbildung 4: Kosten der doppelten Haltelinie 2023 bis 2060 (in Milliarden Euro)

Quelle: Börsch-Supan und Rausch (2018).

Alternativen kein Weg vorbei, wenn man die junge Generation nicht noch mehr als durch die jetzt bereits im Gesetz verankerte Beitragssteigerung belasten will.

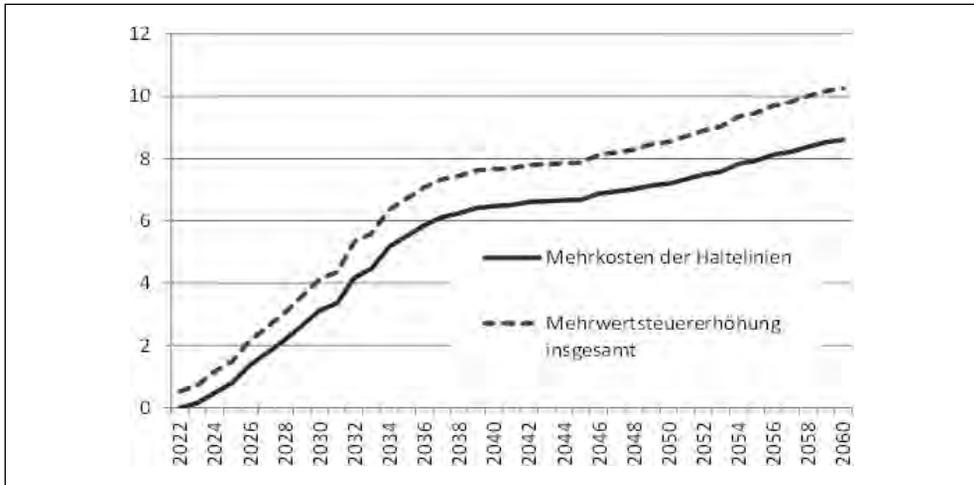
3. Alternativlose Haltelinien?

Daher ist es auch grundfalsch, die 2018 beschlossene doppelte Haltelinie über 2025 hinaus beizubehalten. Sie ist keine Alternative zum Nachhaltigkeitsfaktor und scheint nur auf den ersten Blick beides zu garantieren: einen niedrigen Beitragssatz für die junge Generation und ein hohes Sicherungsniveau für die Rentnergeneration. Dass der Schein trügt, ist offensichtlich: Wie sollen die Kosten des demografischen Wandels verschwinden? Höhere Ausgaben, weil es mehr Rentnerinnen und Rentner geben wird, und weniger Einnahmen, weil die Zahl der Erwerbstätigen sinken wird (Abbildung 1) lässt sich ja nicht dadurch wegdefinieren, dass man ein Gesetz über einen konstanten Beitragssatz und ein konstantes Sicherungsniveau erlässt. Dies ist reines Wunschenken.

Um dennoch die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung zu finanzieren, wird nach geltendem Recht der entsprechende Bedarf durch Steuermittel sichergestellt. Dieser Bedarf wird in Abbildung 4 dargestellt. Er ist zunächst relativ gering, wird aber bereits im Jahr 2025 inflationsbereinigt knapp 11 Milliarden Euro betragen.

Würden die Regelungen der doppelten Haltelinie auch nach 2025 fortgeführt, stiege der durch Steuern finanzierte Beitragsföhlbetrag in der GRV schnell an. Er würde 2030 45 Milliarden Euro erreichen und bis 2035 auf über 80 Milliarden Euro pro Jahr anwachsen, also mehr als dem doppelten der heutigen Nachhaltigkeitsreserve. Würde man diese Politik bis zum Jahr 2060 fortsetzen, läge der durch Steuermittel sicherzustellende Finanzbedarf bei knapp 180 Milliarden Euro in diesem Jahr. Diese Zahlen sind kaufkraftbereinigt, gleichwohl als absolute Zahlen schwer zu interpretieren, da kaum jemand die Höhe des künftigen Volkseinkommens oder des BIP präsent hat. Weiter unten stellen wir daher diese Zahlen in Einheiten einer unmittelbar anschaulichen hypothetischen Umsatzsteuererhöhung dar.

Abbildung 5: Kosten der doppelten Haltelinie in Mehrwertsteuer-Punkten



Quelle: Börsch-Supan und Rausch (2018)

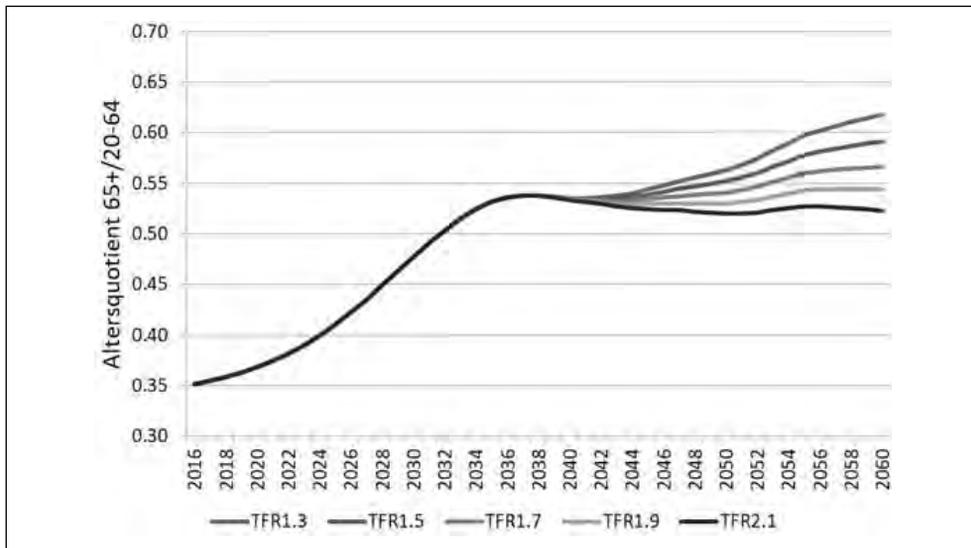
Da diese Steuermittel von allen Steuerzahlern aufgebracht werden müssen, also sowohl von der Rentner- als auch der jüngeren Generation, entspricht eine Finanzierung der demografischen Last allein durch den Bundeszuschuss ebenfalls einer Lastenverteilung zwischen den Generationen. Wie genau die Gewichte verteilt werden, ist allerdings schwierig zu ermitteln und hängt von der Finanzierung des Bundeshaushalts ab. Der erhöhte Finanzbedarf könnte durch eine Erhöhung der Einkommensteuer, der Verbrauchssteuern oder einer Mischung verschiedener Steuerarten gedeckt werden. Durch die Einkommensteuer werden nach Einführung der nachgelagerten Besteuerung sowohl Rentner als auch Erwerbstätige erfasst; erstere allerdings auch langfristig in deutlich geringerem Umfang. Der zweite große Einnahmenblock des Bundeshaushalts ist die Mehrwertsteuer. Auch diese dürfte die ältere Generation weniger belasten als die jüngere, da die Konsumausgaben der jüngeren Generation in der Regel höher sind.

Um die Größenordnung des erhöhten Finanzbedarfs im Bundeshaushalt zu ver-

anschaulichen, ist es aufschlussreich, ihn ausschließlich auf die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) umzulegen. Dabei nehmen wir an, dass das kaufkraftbereinigte Steueraufkommen um etwa 1,5 Prozent pro Jahr produktivitätsbedingt ansteigt und die Inflation 1,5 Prozent beträgt; das heißt wir gehen von einem durchschnittlichen Wachstum der Steuereinnahmen von nominal circa 3 Prozent pro Jahr aus. Abbildung 5 zeigt das Ergebnis. Bei einem niedrigeren Wachstum würden die dort gezeigten Steuersätze noch höher liegen.

Die durchgezogene Linie zeigt den Anstieg der Mehrwertsteuer, der nötig ist, um die doppelte Haltelinie zu finanzieren. Die Mehrbelastung liegt im Jahr 2030 bei etwa 3 Prozentpunkten, steigt dann sehr schnell auf das Doppelte an (bis zum Jahr 2036), langfristig auf über 8 Prozentpunkte. Zudem steigen die bereits existierenden Bundeszuschüsse (inklusive des Beitrages des Bundes zur Kindererziehung) stärker als die Summe von Arbeits- und Renteneinkommen. In der gestrichelten Linie der Abbildung 5 wird dieser generelle Mehrbedarf an

Abbildung 6: Auswirkungen einer höheren Geburtenrate auf die Altersstruktur



Quelle: Börsch-Supan/Rausch und Geyer (2020).

Steuermitteln ebenfalls in Mehrwertsteuerpunkten umgerechnet und dem Mehrbedarf aufgrund der doppelten Haltelinie hinzuge-rechnet. Bereits im Jahr 2025 müsste daher insgesamt die Mehrwertsteuer um etwa 1,5 Punkte angehoben werden, im Jahr 2030 um 4 Punkte. Eine reine Steuerfinanzierung über die Umsatzsteuer würde also eine deutliche Erhöhung der Mehrwertsteuer implizieren. Unabhängig davon, welche Steuer als Finanzierungsinstrument eingesetzt würde, würde sich die gesetzliche Rentenversicherung von einer im Wesentlichen beitragsfinanzierten Institution zu einer Institution wandeln, bei der die Steuerfinanzierung prägend wäre und der Eigentumschutz der Rentenanwartschaften geschwächt würde.

Im Kern führt die doppelte Haltelinie also einen enormen zusätzlichen demografischen Bundeszuschuss ein. Er grenzt den Spielraum für andere Ausgaben des Staates, etwa Bildung, Klimaschutz oder Armutsvermeidung massiv ein und wäre nicht durch den Umfang von a priori nicht beitragsge-

deckter Leistungen der GRV – etwa für Kinder – zu rechtfertigen.

4. An der Wurzel packen: Mehr Kinder?

Die zweite Ursache des demografischen Wandels, die andauernd niedrige Geburtenrate, ließe sich zumindest theoretisch an der Wurzel packen. Kurzfristig ist die Wirkung allerdings gering. Dies zeigt Abbildung 6. Ein hinreichend großer Anstieg der Geburtenrate würde den Altersquotienten nur sehr langfristig reduzieren. Selbst bei einer sofortigen Rückkehr zu einer zusammengefassten Geburtenziffer (Total Fertility Rate) von derzeit knapp 1,6 auf 2,1 Kinder pro Frau, also dem Wert zur Bestandserhaltung einer Bevölkerung ohne Nettoimmigration, würde der Altersquotient noch bis zum Jahr 2060 sehr hoch bleiben („TFR1.3“ bis „TFR2.1“ in Abbildung 6).

Ein Anstieg der Geburtenrate gleich welcher Höhe hat jedoch keinen Einfluss auf den Altersquotienten während der nächsten

20 Jahre. Dies liegt daran, dass Menschen erst ab einem Alter von 20 Jahren in diese Größe eingehen. Diese Größe wurde so gewählt, weil die meisten Menschen die ersten 20 Lebensjahre mit Erziehung und Ausbildung verbringen.

Abbildung 6 zeigt aber auch, dass eine höhere Geburtenrate langfristig eine große Wirkung zeigen könnte. Auch hier darf man nicht dem Wunschdenken verfallen, denn in der praktischen Politik ist die oft herbeigewünschte höhere Geburtenrate bislang gescheitert. Trotz vielfältiger familienpolitischer Maßnahmen mit einem Finanzvolumen, das pro Kopf der Bevölkerung fast ebenso hoch ist wie im in dieser Hinsicht vielgerühmten Frankreich, stagniert die Geburtenrate seit Jahrzehnten. Ob sich der jüngste und immer noch sehr bescheidene Anstieg zum langfristigen Trend mausern wird, ist derzeit unklar. Aber selbst dann kann er die Rente frühestens in etwa 20 Jahren beeinflussen, wenn die ersten dieser Kinder ins Erwerbsleben eintreten. Die Wissenschaft steht mit ziemlich leeren Händen da, welche Maßnahmen sie den Politikern empfehlen soll, damit in Deutschland die Geburtenrate wieder ansteigt. Zu jeder in einem Land gut funktionierenden Maßnahme gibt es in anderen Ländern Gegenbeispiele der Ineffektivität. Die Wissenschaft ist sich aber einig, dass – wenn man schon die Quantität der Kinder nicht effektiv erhöhen kann – man wenigstens in die Qualität der Ausbildung investieren muss, damit die wenigen Kinder umso innovativer und produktiver sein können. Und hier liegen wir in Deutschland, wie die diversen Bildungstests zeigen, international nur im Mittelmaß.

5. Aufteilung der gewonnenen Lebensjahre

An der dritten Ursache, der bislang stetig ansteigenden Lebenserwartung, will man nichts ändern. Es ist ja ein großes Geschenk, wenn wir länger gesund sind und länger leben. Bislang schlug sich die länge-

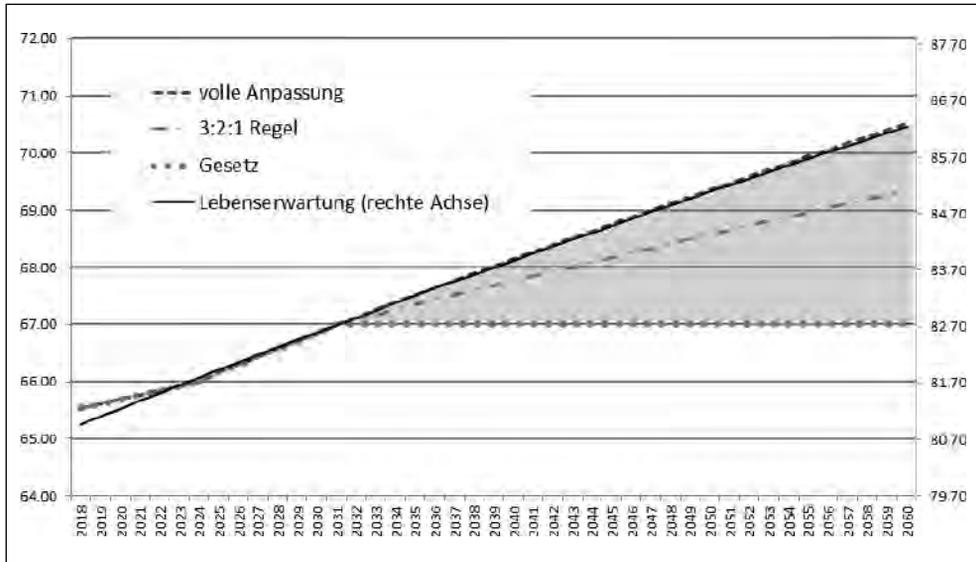
re Lebenszeit fast ausschließlich in einer längeren Rentenbezugszeit nieder. Dementsprechend war die Größenordnung dramatisch: Seit der Einführung des Umlageverfahrens im Jahr 1957 hat sich die Rentenbezugszeit auf mittlerweile 20 Jahre mehr als verdoppelt. Sie würde bei einem unveränderten Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2045 um weitere sieben Jahre ansteigen.

Die 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes geht davon aus, dass auch nach dem Jahr 2030 die Lebenserwartung weiter ansteigen wird, allein in der für die Kommission besonders wichtigen Zeitspanne von 2025 bis 2045 um etwa 2,5 Jahre. Diese gewonnenen Jahre machen deutlich mehr als 10 Prozent der Rentenbezugszeit aus und implizieren, wenn die Vorausberechnungen tatsächlich Realität werden sollten, eine dementsprechende Mehrbelastung unseres Rentensystems.

Es ist sachlich naheliegend, wenn auch in Deutschland bislang nicht üblich, die Frage zu stellen, wie man diese gewonnenen Jahre zwischen Erwerbstätigkeit und Ruhestand aufteilt (Kocka und Staudinger 2009). Hier reicht der Spannungsbogen vom Extrem des Einfrierens des Renteneintrittsalters, sodass die Zunahme der Lebenserwartung komplett in einer längeren Rentenzugszeit resultiert, bis zum Extrem einer vollständigen Anpassung des Renteneintrittsalters an die Lebensjahre, sodass alle gewonnenen Lebensjahre komplett in einer längeren Erwerbsphase verbracht werden. Ausgehend von der geltenden Rechtslage, die das Renteneintrittsalter bis 2030 schrittweise auf 67 Jahre erhöht, zeigt Abbildung 7 den Spielraum der gewonnenen Jahre, wie er von der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung erwartet wird (graue Fläche). Im einen Extrem wird das Rentenalter nach 2031 konstant gehalten (gepunktete Linie). Die gesamte graue Fläche wird also der Rentenbezugszeit zugeschlagen.

Dies führt, wie in Abbildung 8 gezeigt, zu einem starken Anstieg der Rentenbezugszeit

Abbildung 7: Lebenserwartung und Regelrenteneintrittsalter



Quelle: eigene Darstellung.

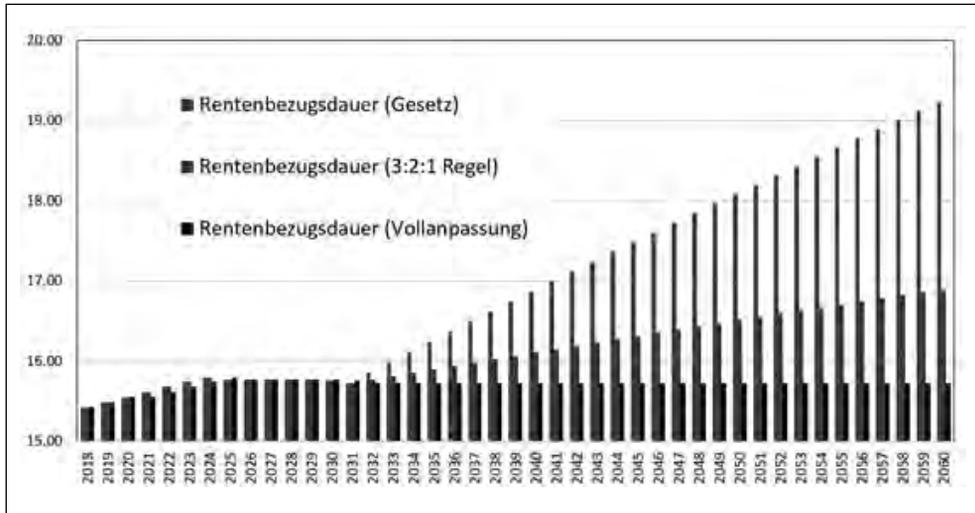
(dünne Balken oben). Im anderen Extrem wird das Renteneintrittsalter vollständig an die Lebenserwartung angepasst (gestrichelte Linie in Abbildung 7, untere dunkle Balken in Abbildung 8). Ab 2031 würde sich dann die Rentenbezugszeit nicht mehr ändern. Eine mögliche Balance zwischen diesen beiden Extremen ist mit der grünen Linie angedeutet.

Stabil wäre die umlagefinanzierte Rente aber nur, wenn die Proportionen zwischen Lebensarbeitszeit und Rentenbezugszeit unverändert blieben. Einen ersten Schritt dazu soll die graduelle Erhöhung des Regelrenteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre leisten, die noch 13 Jahre andauert. Beachtenswert ist, dass diese Erhöhung um ein Jahr geringer ist als die für diese Zeitspanne erwartete Erhöhung der Lebenserwartung. Die Rente mit 67 bedeutet daher auch eine um ein Jahr verlängerte Rentenbezugszeit. Die Weisheit in der 3:2:1-Aufteilung – zwei Jahre Verschiebung des Rentenalters, ein Jahr zusätzlicher Rentenbezug – war, die

Proportionen des Lebens zu wahren. Gegenwärtig besteht ein Durchschnittsleben aus etwa 40 Jahren Arbeit und 20 Jahren Rentenbezug. Genauso muss ein zusätzliches Jahr Rente durch zwei Jahre Arbeit finanziert werden.

Diese Proportionen gilt es auch nach dem Jahr 2030 zu wahren, am besten regelgebunden und den wahlbedingten Launen der Politiker entzogen. Die passende nüchternanalytische Maßnahme ist daher, nach 2030 eine dynamische 3:2:1-Regel einzuführen, nach der die Zuwächse der Lebenserwartung in regelmäßigen Abständen in zwei Anteile längerer Arbeitszeit und einem Anteil längerer Rentenbezugszeit aufgeteilt werden (oder, was wir nicht hoffen, Abnahmen der Lebenserwartung ebenso automatisch in eine 2:1-Verkürzung von Arbeits- und Rentenbezugszeit). Abbildung 7 zeigt, dass gemäß dieser Regel erst 2043 das Rentenalter um ein weiteres Jahr auf 68 Jahre angehoben werden müsste (Linie mit Punkten und Strichen); Abbildung 8 zeigt anhand

Abbildung 8: Rentenbezugsdauer ab Regelrenteneintrittsalter



Quelle: eigene Darstellung.

der mittleren Balken, wie sich die Rentenbezugszeit auch in Zukunft erhöhen würde, und zwar um mehr, als es nach geltendem Recht zwischen 2024 und 2030 der Fall ist. Ein solches dynamisches Rentenalter ist das noch fehlende Gegenstück zur 1957 eingeführten dynamischen Lohnanpassung und zur 2005 eingeführten dynamischen Anpassung an den Altersquotienten durch den Nachhaltigkeitsfaktor (Börsch-Supan 2007). Bis 2030 ist noch einige Zeit; unmittelbarer Handlungsbedarf besteht daher nicht. Aber Änderungen im Rentenrecht müssen den Menschen frühzeitig mitgeteilt werden, damit sich diese in ihrer Lebensplanung darauf einstellen können. Klar ist auch, dass steigende Renteneintrittsalter immer mit einer Anpassung der Erwerbsminderungsrenten kombiniert werden müssen. Denkbar sind auch Mittelwege zwischen Erwerbsminderungsrente und normaler Altersrente, die an die tatsächliche Arbeitsbelastung geknüpft sind. Die „Rente mit 63“, die besonderes langjährig Beschäftigten einen abschlagsfreien früheren Renteneintritt ermöglicht, ist jedoch

ein Irrweg. Eine Bevorzugung dieser Gruppe von Beschäftigten wäre vertretbar, wenn es sich vor allem um schwer belastete Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen handeln würde. Tatsächlich wird die Rente mit 63 aber vor allem von reicheren, besser ausgebildeten und gesünderen Beschäftigten in Anspruch genommen (Börsch-Supan/Coppola und Rausch 2015). Viel schwieriger zu lösen ist der Wunsch nach mehr Flexibilität. Einerseits widerspricht ein einheitliches Renteneintrittsalter den großen Unterschieden im Gesundheitszustand älterer Menschen. Auch sind die Präferenzen sehr ungleich, was den Wunsch nach längerer oder kürzerer Lebensarbeitszeit angeht. Verpflichtende Altersgrenzen sind schon gar ein Anachronismus in Zeiten einer immer längeren Lebenserwartung und verletzen den Grundsatz, nicht nach dem rein kalendarischen Alter zu diskriminieren. Andererseits hat das Regeleintrittsalter jedoch eine wichtige Orientierungsfunktion als eine Art Wegmarkierung. Zudem erfordert eine volle Flexibilität versicherungsmathematisch neutrale Zu- und Abschläge bei

späterem beziehungsweise früherem Renteneintritt, die damit höher liegen müssten als die derzeitigen, was ein weiteres politisch heißes Eisen ist (Börsch-Supan/Bucher-Koenen/Goll und Kutlu-Koc 2018; Börsch-Supan/Härtl und Leite 2018).

6. Digitalisierung

Der demografische Wandel ist nicht die einzige Herausforderung unseres Rentensystems. Eine weitere ist die Digitalisierung. Viele fürchten, dass die Digitalisierung Jobs vernichtet, die Renten hätten finanzieren sollen. Das wird wohl auch so sein: Bestimmte Arbeitsplätze werden wegfallen. Das betrifft sowohl Industriejobs als auch den Dienstleistungssektor, und dort selbst hochqualifizierte Berufe. Zum Beispiel kann man sich vorstellen, dass Rechtsanwälte durch kluge Algorithmen ersetzt werden. Gleichzeitig werden jedoch neue Jobs und Produkte entstehen. Nur welche dies sein werden, ist schwer vorherzusagen. Nur wenige Experten haben zum Beispiel den Siegeszug der Smartphones kommen sehen und all die neuen Arbeitsplätze in der Dienstleistungsbranche, darunter hochbezahlte Jobs. Auch für Rechtsanwälte werden sich neue und komplexere Tätigkeitsfelder auftun. Unsere Wirtschaftsgeschichte und alle seriösen Prognosen zeigen, dass die Schaffung neuer Arbeitsbereiche den Wegfall älterer Jobs wieder ausgleichen wird.

Zudem profitieren wir von einem historischen Zufall. Durch den demografischen Wandel entsteht ein Mangel an jungen Arbeitskräften. Gleichzeitig sorgt die Digitalisierung dafür, dass Computer und Maschinen zumindest teilweise die Arbeit für uns machen können. Das passt doch hervorragend zusammen! Und wenn Arbeitsplätze in neuen Bereichen entstehen und die alten Arbeitsplätze durch neue Computer und Maschinen höherwertiger werden, wird auch genug Finanzierungsvolumen für die Rente geschaffen.

7. Altersarmut

Die zwar langsam, aber in den letzten Jahren stetig ansteigende Altersarmut ist eine weitere Herausforderung. Derzeit beträgt die Altersarmut – definiert als der Anteil der über 65-Jährigen, die Grundsicherung im Alter beziehen – etwa 3 Prozent. Jeder einzelne Mensch davon ist zu viel. Dennoch ist der Anteil deutlich niedriger als in der Gesamtbevölkerung (circa 9 Prozent) oder gar bei Alleinerziehenden (fast 25 Prozent).

Die Furcht vor der Altersarmut fußt auf zwei Entwicklungen, welche die Höhe der ausbezahlten Renten in Gefahr bringen. Dies sind zum einen die Rentenreformen, mit denen das deutsche Rentensystem stabilisiert werden soll, die aber, wie oben beschrieben, das Sicherungsniveau senken und das Renteneintrittsalter erhöhen. Zum anderen ist die Zahl der Menschen gestiegen, deren Beschäftigungsverhältnisse keine oder nur sehr geringe Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung mit sich bringen.

Dass die Senkung des Sicherungsniveaus die Altersarmut erhöht, beruht auf dem bereits beschriebenen Missverständnis, was das „Sicherungsniveau“ bedeutet. Auch weiterhin wird die Kaufkraft der Renten steigen, die Altersarmut also eher weniger werden.

Rufe nach einem höheren Mindestlohn – im Gespräch sind derzeit 12 Euro – sind in dieser Hinsicht jedoch fehlgeleitet. Zunächst reichen 12 Euro Stundenlohn nicht, um eine auskömmliche Rente zu schaffen, dazu müsste der Mindestlohn bei circa 18 Euro liegen. So stark kann man jedoch die Löhne nicht erhöhen, denn dann würden viele Menschen mit niedrigem Ausbildungsniveau arbeitslos werden, weil die Lohnkosten für die Unternehmen zu hoch werden, diese weniger Menschen einstellen und sie durch Maschinen ersetzen.

Wichtig ist stattdessen, die Menschen besser auszubilden, sodass die Unternehmen ihnen höhere Löhne zahlen. Reformbedarf gibt es also weniger in der Rente als in unserem Bildungssystem: Der Staat muss

mehr in Bildung investieren. Deswegen ist es so wichtig, die Ausgaben des Staates in Balance zu halten. Wie sinnvoll es ist, eine Grundrente für 1,5 bis 2 Milliarden Euro pro Jahr einzuführen, ist umstritten (Ruland 2019). In jedem Fall steht dieser Betrag jedoch nicht mehr für Bildung zur Verfügung. Bessere Bildung aber ist das Fundament, um höherwertigere Arbeitsplätze in Zeiten des demografischen Wandels und der Digitalisierung zu schaffen. Die Alterung der Gesellschaft bedeutet, dass wir mehr in die Jugend investieren müssen, weil die Alten auf die Jungen angewiesen sind.

8. Einbeziehung der Selbstständigen und Beamten

Oft wird die Einbeziehung der Selbstständigen und Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung als Alternative zu den bislang angesprochenen Anpassungen genannt. Dies ist jedoch Wunschdenken. Zwar ist es sinnvoll, bislang nicht versicherte Selbstständige in eine Versicherungspflicht einzubeziehen, um der sozialen Sicherungsbedürftigkeit Rechnung zu tragen und die Flucht aus der Sozialversicherung, verstärkt durch eine zunehmende Digitalisierung, zu verhindern. Aber ein großes Finanzvolumen kommt dadurch nicht zustande. Und der Einbezug der Beamten in die Rentenversicherung mag dem Gerechtigkeitsempfinden der Bevölkerung dienen. Dauerhafte finanzielle Erleichterungen für die gesetzliche Rentenversicherung sollte man davon freilich nicht erwarten, da Beamte aufgrund einer Gesundheitsprüfung bei der Verbeamtung überdurchschnittlich lange leben und vor allem da der Staat die im Grundgesetz verankerten Versorgungspflichten weiter gewährleisten müsste. Zudem müsste man die durch Beitragszahlungen an die GRV entstehende zusätzliche Belastung der Bund- und Länderhaushalte durch einen Verzicht auf die vorübergehenden Liquiditätsvorteile für die Rentenversicherung (durch gestiegene Beitragseinnah-

men, denen noch keine Renten gegenüberstehen), das heißt durch einen Transfer zwischen Rentenversicherung und Bund- und Länderhaushalten neutralisieren.

9. Ist das Umlageverfahren alternativlos?

Kapitalgedeckte Rentensysteme können im Gegensatz zum Umlageverfahren die Generationen entkoppeln, weil jede Generation für sich selbst sorgt. Dies ist vor allem für den so abrupten Übergang von Babyboom zu Pillenknick von großem Vorteil. Nur mithilfe des Kapitaldeckungsverfahrens kann die Babyboomer-Generation, deren Jugend im Wirtschaftsaufschwung begann, an den Kosten des demografischen Wandels beteiligt werden. Der Pferdefuß des Kapitaldeckungsverfahrens sind jedoch die langfristigen Kapitalmarkt- und politischen Risiken. Der Staat greift zum Beispiel über die Besteuerung der Kapitalerträge oder mittels der Geldpolitik in die Rendite des angelegten Kapitals ein: Hohe Inflation oder, wie derzeit, niedrige Zinsen entwerten das angesparte Kapital. Vor allem ist ein Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren zur Lösung der nun schnell ansteigenden Belastungen durch den demografischen Wandel (Phase 2025 bis 2035, siehe Abbildung 1) nur Wunschdenken, da der Aufbau des entsprechenden Kapitalstocks eine ganze Generation bräuchte. Dies hätte man also in den 1980er-Jahren beginnen müssen; dies ist nun zu spät.

Dennoch ist das Umlageverfahren nicht alternativlos, zumal auch zukünftig die Belastung weiter ansteigen wird, solange die Geburtenrate niedrig bleibt. Erst die richtige Balance beider Verfahren verspricht ein höheres Gesamtversorgungsniveau bei gleichzeitig niedrigerem Gesamtrisiko. Dies wurde bei Einführung der Riester-Rente 2001 ausführlich diskutiert. Der dann in Deutschland erfolgte freiwillige Übergang zu mehr kapitalgedeckter Altersversorgung wurde jedoch nur teilweise angenommen.

Ein zentrales Problem ist nach wie vor die mangelnde Information insbesondere von Haushalten mit niedrigen Einkünften über die Förderberechtigung und -höhe der Riester-Rente. Von den Haushalten, die glauben, sie wären nicht förderberechtigt, sind über die Hälfte doch berechtigt; dieser Prozentsatz steigt im untersten Einkommensquintil auf fast zwei Drittel (Coppola und Gasche 2011). Daher sollten alle förderungsberechtigt sein. Das zweite zentrale Problem der Riester-Rente sind die in vielen Fällen sehr hohen Kosten vor allem in der Ansparphase (Gasche/Bucher-Koenen/Haupt und Angstmann 2013). Hier könnten transparentere Kontoauszüge und ein leichteres Wechseln der Verträge Abhilfe schaffen.

Mit der Riester-Rente ist auch die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge gestiegen; sie erreicht derzeit etwa 55 Prozent aller Beschäftigten. Dies ist allerdings auf die Großbetriebe konzentriert. Die betriebliche Altersvorsorge hat in Deutschland daher noch ein beträchtliches Ausbaupotenzial bei kleinen und mittleren Unternehmen. Hier sind Modelle besonders sinnvoll, die auf Branchen- oder Regional-ebene arbeiten, um die Kostendegression auszunutzen, oder auf einem Standardprodukt aufzubauen, das sowohl für die private als auch die betriebliche Altersvorsorge nutzbar ist. Damit lassen sich der Aufwand und die Qual der Wahl eines richtigen Altersvorsorgeproduktes für Haushalte und Arbeitgeber in kleinen Unternehmen minimieren. Vorbilder dafür gibt es in Schweden und in Großbritannien (Börsch-Supan/Roth und Wagner 2017).

10. Fazit: was alternativlos in der Rentenpolitik ist

Die grundlegenden Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung – 1992 die Einführung der Nettolohnanpassung und die Einführung der Zu- und Abschläge, die

Riester-Reform 2001, die von der Rürup-Kommission 2002 bis 2003 induzierte Nachhaltigkeitsreform 2004 und die Rente mit 67 im Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 – haben die Wirkungen erzielen können, die man sich bei ihrer Konzeption vorgestellt hatte und damit das deutsche Rentenversicherungssystem auf einen stabilen Pfad hat bringen können (vgl. den Beitrag Reinhold Thiedes in dieser Ausgabe).

Allerdings wurden entscheidende Reformschritte, zum Beispiel die dämpfende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors, wieder ausgesetzt. Zudem wurden 2014 mit der Rente mit 63 und 2018 mit der doppelten Haltelinie Erwartungen geweckt, die aufgrund des fortschreitenden demografischen Wandels nicht erfüllt werden können, denn angesichts des demografischen Wandels ist es reines Wunschdenken, dass man nur Geschenke verteilen kann und die Spannungen zwischen einem statischen Konzept von Verlässlichkeit und leichter Finanzierbarkeit in Luft auflöst.

Insofern ist es alternativlos, die Lasten des demografischen Wandels möglichst gleichmäßig auf diejenigen zu verteilen, die diese Last tragen können, und Ausnahmen für diejenigen einrichten, die das nicht können, sei es gesundheitlich oder finanziell. Dies verlangt vorausschauendes Handeln und einen langen Atem, was sich am ehesten durch dynamische Anpassungsregeln erreichen lässt, etwa dem Nachhaltigkeits- oder Generationengerechtigkeitsfaktor und der 3:2:1-Regel für die Aufteilung der gewonnenen Lebensjahre. Alternativen zum Nachhaltigkeitsfaktor gibt es durchaus, etwa die Inflationsindexierung der Bestandsrenten wie in Österreich, aber diese haben auch ihre Nachteile.

Kluge Rentenpolitik braucht langfristiges Denken. Langfristig sind Nachhaltigkeit in der Finanzierung, Gerechtigkeit zwischen den Generationen und eine Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung alternativlos, um die Rentenversicherung auch weiterhin verlässlich zu gestalten.

Literatur

- Börsch-Supan, Axel* (2007): Über selbststabilisierende Rentensysteme, in: Becker, U./Kaufman, F.-X./Baron von Maydell, B./Schmähl, W. und Zacher, H. F. (Hrsg.), *Alterssicherung in Deutschland*, Nomos, Baden-Baden, S. 157–170.
- Börsch-Supan, Axel und Rausch, Johannes* (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie, *ifo Schnelldienst* 71(9), 23–30.
- Börsch-Supan, Axel/Rausch, Johannes und Geyer, Johannes* (2020): Entwicklung der Demographie, der Erwerbstätigkeit, sowie des Leistungsniveaus und der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung, MEA Discussion Paper, München.
- Börsch-Supan, Axel/Härtl, Klaus und Ludwig, Alexander* (2014): Aging in Europe: Reforms, International Diversification, and Behavioral Reactions, *American Economic Review* P&P 104, 224–229.
- Börsch-Supan, Axel/Roth, Markus und Wagner, Gert G.* (2017): Altersvorsorge im internationalen Vergleich: Staatliche Produkte für die zusätzliche Altersvorsorge in Schweden und dem Vereinigten Königreich, *Forschungsbericht*, 494. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Börsch-Supan, Axel/Coppola, Michela und Rausch, Johannes* (2015): Die Rente mit 63: Wer sind die Begünstigten? Was sind die Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung?, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16(2), 1–24.
- Börsch-Supan, Axel/Bucher-Koenen, Tabea/Goll, Nicolas und Kutlu-Koc, Vesile* (2018): Dangerous Flexibility – Retirement Reforms Reconsidered, *Economic Policy* 33(94), 315–355.
- Börsch-Supan, Axel/Härtl, Klaus und Leite, Duarte Nuno* (2018): Earnings Test, Non-Actuarial Adjustments and Flexible Retirement, *Economics Letters*, Volume 173, 78–83.
- Coppola, Michela und Gasche, Martin* (2011): Die Riester-Förderung: Das unbekannte Wesen, MEA Discussion Paper, München.
- Gasche, Martin/Bucher-Koenen, Tabea/Haupt, Marlene und Angstmann, Markus* (2013): Die Kosten der Riesterrente im Vergleich, MEA Discussion Paper, München.
- Gasche, Martin und Kluth, Sebastian* (2011): Auf der Suche nach der besten Rentenanpassungsformel, MEA Discussion Paper, München.
- Kocka, Jürgen und Staudinger, Ursula M. (Hrsg.) (2009): *Gewonnene Jahre. Empfehlungen der Akademiengruppe Altern in Deutschland* (Altern in Deutschland Bd. 9), Leopoldina, Halle.
- Oeppen, Jim und Vaupel, James W.* (2002): Broken Limits to Life Expectancy, *Science* 296, 1029–1031.
- Ruland, Franz* (2019): Vorschlag zur Grundrente: ungerecht, ineffizient und teuer, *Wirtschaftsdienst* 99, 189–195.
- Statistisches Bundesamt (2019): *Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.
- Thiede, Reinhold* (2020): Reformen in der Vergangenheit mit Wirkungen für die Zukunft, *DRV* 75(1), 33–44.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. h. c. Axel Börsch-Supan, Ph. D.
 Max Planck Institut für Sozialrecht
 und Sozialpolitik
 Munich Center for the Economics of Aging (MEA)
 und Survey of Health, Ageing and Retirement in
 Europe (SHARE)
 Amalienstraße 33
 80799 München

Die Rentenanpassungsformel und das Rentenniveau sind, richtig umgesetzt, besser als ihr Ruf – ein Plädoyer

Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln

In der Diskussion um die gesetzliche Rente stehen immer wieder die Rentenanpassungsformel und das Rentenniveau im Fokus. Der folgende Beitrag befasst sich kritisch mit beiden Größen und zeigt Mängel in deren Anwendung, aber auch in deren Definition auf. Das ständige Ändern der Rentenanpassungsformel hat nicht zur Ruhe in der Rentendiskussion beigetragen, sondern – im Gegenteil – Unruhe hineingetragen. Eine kritische Betrachtung der einzelnen Komponenten der Rentenanpassungsformel weist darauf hin, dass insbesondere der Altersvorsorgefaktor nicht die Realität abbildet. Dies gilt sowohl für die Einbeziehung der Riester-Rente als auch für die Berücksichtigung des Beitragsatzes. Richtig angewendet, würde das Rentenniveau zukünftig um einige Prozentpunkte höher liegen als nach den bisherigen Vorausberechnungen anzunehmen ist. Das Rentenniveau selbst ist unabhängig davon gesehen auch nicht angemessen definiert; das führt dazu, dass das Rentenniveau zu niedrig ausgewiesen wird. Insgesamt bleibt festzustellen, dass bei einer adäquaten Anwendung der Rentenanpassungsformel und einer gleichzeitigen adäquaten Messung des Rentenniveaus vor Steuern die Situation der Rentnerinnen und Rentner besser ist als vielfach angenommen. Gleichwohl gibt es viele, die nur von den Leistungen der gesetzlichen Rente nicht leben können, was allerdings nicht allein der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern zu einem großen Teil dem Arbeitsleben zuzuschreiben ist; hier könnte eine degressiv dynamische Rente hilfreich sein.

1. Zur Ausgangslage

1957 wurde vom Deutschen Bundestag die Dynamisierung der gesetzlichen Rente beschlossen. Die Höhe der Renten soll seitdem jährlich an die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung angepasst werden. Dabei ist es offenbar bis heute nicht gelungen, eine goldene Regel zu finden, die die Rentenentwicklung unter Berücksichtigung der Prinzipien des Umlageverfahrens an die Lohnentwicklung anpasst und den Erwartungen aller gesellschaftlich relevanten Gruppen entspricht. Dies liegt natürlich auch daran, dass bei einem Umlageverfahren – zumal in Zeiten demografischer Veränderungen – nicht die Lohn- und Gehaltsentwicklung allein für die Anpassung der Höhe des Rentenwertes beziehungsweise der Renten entscheidend sein kann. Die Entwicklung der Anzahl der Beitragszahler¹

und der Anzahl der Rentempfänger ist mitentscheidend für die Rentenhöhe – auch wenn das manche Kreise, insbesondere auf Gewerkschaftsseite, nicht so gerne hören. Der Rentenwert sollte in seiner Entwicklung folglich weder rein einnahmen-, noch allein ausgaben-, noch nur lohnorientiert sein. Das könnte auf die Dauer nicht funktionieren.

Zwischen 1992 und 2005 gab es verschiedene Rentenanpassungsformeln, die sich offenbar unterschiedlich gut bewährt haben. Seit 2005 gilt die aktuelle Rentenanpassungsformel, die allerdings in mehrfacher Hinsicht ergänzt – manche würden

¹ Es wird hier darauf verzichtet, von Rentnern und Rentnerinnen beziehungsweise Beitragszahlern und Beitragszahlerinnen zu sprechen; gemeint sind mit den Begriffen Rentner, Beitragszahler et cetera immer alle Geschlechter.

sagen „verschlimmbessert“ – beziehungsweise zeitweise ausgesetzt wurde. Bevor diese Formel dargestellt und auf sie differenziert eingegangen wird, soll die zu erwartende beziehungsweise die schon eingetretene demografische Entwicklung ansatzweise dargelegt und die daraus resultierenden Konsequenzen für die gesetzliche Rentenversicherung skizziert werden:

- Die Lebenserwartung steigt.
- Die Altersstruktur der Bevölkerung verändert sich deutlich.
- Die Rentenbezugsdauer steigt.
- Die Anzahl der Altersrenten nimmt zu.
- Die Anzahl der Erwerbsminderungsrenten nimmt zu.
- Die Anzahl der Beitrag Zahlenden sinkt mittelfristig.
- Die Ausgaben der Rentenkasse steigen – nicht zuletzt durch diverse mitunter außerhalb des Systems liegende Zuwächse in den Rentenleistungen – überproportional.

Eines sollte letztlich akzeptiert werden: eine Generation, die beispielsweise nur drei Viertel der Kinder hat, die nötig wären, um diese Generation zu reproduzieren, kann ceteris paribus real auch nur drei Viertel der Leistungen früherer Generationen aus der nach dem Umlageverfahren konzipierten gesetzlichen Rentenversicherung erwarten. Das ist trivial, sofern konstante Beitragssätze gewünscht werden oder das System nicht grundsätzlich infrage gestellt werden soll, zum Beispiel durch immer höhere Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt.

2. Rentenniveaudefinition und Rentenanpassungsformel

Der Begriff der Gerechtigkeit bestimmt teilweise die Diskussion um die Rentenhöhe. Dabei ist es mehr als schwierig, Gerechtigkeit in diesem Zusammenhang zu definieren. Gemeint ist häufig eine Gerechtigkeit zwischen zwei Generationen. Aber zwi-

schen welchen? Zwischen der Rentnergeneration heute und der aktuellen Erwerbsbevölkerung, also der gegenwärtigen Beitragszahlergeneration, oder zwischen der Beitragszahlergeneration heute und der Rentnergeneration morgen, oder zwischen der Rentnergeneration heute und der Rentnergeneration morgen, oder auch zwischen der Erwerbsbevölkerung heute und der Erwerbsbevölkerung morgen? Aber selbst wenn über die betrachteten Generationen Einigkeit erzielt wird, der Begriff der Gerechtigkeit bleibt abstrakt.²

Sehr häufig wird bei diesen Betrachtungen und vor allem bei der Bewertung der Qualität der gesetzlichen Rente das Rentenniveau hinzugezogen. Dieses kann wiederum unterschiedlich definiert werden, derzeit bestimmt es sich, verkürzt dargestellt, üblicherweise wie folgt:³

Rentenniveau =

$$\frac{\text{Standardrente - Sozialabgaben Rentner}}{\text{Durchschnittsentgelt RV - Sozialabgaben Arbeitnehmer}} \cdot 100$$

Wird ein festes Rentenniveau angestrebt, so ergibt sich aus dieser Formel auch die Standardrente⁴ (verringert um die darauf entfallenden Sozialabgaben) wie folgt:

$$\text{Standardrente (- Sozialabgaben Rentner)} = \frac{\text{Rentenniveau}}{100} \cdot (\text{Durchschnittsentgelt RV - Sozialabgaben Arbeitnehmer})$$

Daraus ließe sich dann der für das vorgesehene Rentenniveau notwendige Rentenwert bestimmen.

² Vgl. hierzu unter anderem *Bomsdorf* (2004).

³ Die Sozialabgaben der Rentner umfassen weniger Positionen als die der Arbeitnehmer. Dieses Rentenniveau wird auch als Rentenniveau vor Steuern bezeichnet. Durchschnittsentgelt RV bedeutet sozialversicherungspflichtiges Durchschnittseinkommen.

⁴ Standardrente ist an dieser Stelle die Rente, die nach 45 Jahren durchschnittlicher Beitragszahlung gezahlt wird, also eine Rente, die sich bei 45 Entgeltpunkten ergibt (vgl. aber Abschnitt 4.1). Der Rentenwert gibt den Gegenwert eines Entgeltpunktes für die monatliche Rente an.

Das Rentenniveau ist – im Gegensatz zum Pensionssatz bei Beamten – jedoch eine fiktive Größe, die nichts über die individuelle Rentenhöhe aussagt; insoweit eignet es sich nur bedingt als Maß für die Qualität der Rente beziehungsweise die Rentenhöhe. Insbesondere kann natürlich ein niedrigeres Rentenniveau bei höherem Durchschnittsentgelt zu einer höheren Rente führen als ein höheres Rentenniveau bei niedrigerem Durchschnittsentgelt.

Vereinfacht dargestellt hat die vor rund 15 Jahren eingeführte und prinzipiell jetzt noch geltende Rentenanpassungsformel in ihrer allgemeinen Form nach § 68 SGB VI folgendes Aussehen:

$$AR_t = AR_{t-1} \cdot \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \cdot \frac{100 - AV_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 - AV_{t-2} - RVB_{t-2}} \cdot \left(\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \cdot \alpha + 1 \right)$$

- AR_t zu bestimmender aktueller Rentenwert ab dem 1. Juli des Jahres t,
- AR_{t-1} bisheriger aktueller Rentenwert,
- BE_{t-1} Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr,
- BE_{t-2} Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld,
- AV_{t-1} Altersvorsorgeanteil im vergangenen Kalenderjahr,
- AV_{t-2} Altersvorsorgeanteil im vorvergangenen Kalenderjahr in von Hundert,
- RVB_{t-1} durchschnittlicher Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung im vergangenen Kalenderjahr,
- RVB_{t-2} durchschnittlicher Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung im vorvergangenen Kalenderjahr,
- RQ_{t-1} Rentnerquotient im vergangenen Kalenderjahr,
- RQ_{t-2} Rentnerquotient im vorvergangenen Kalenderjahr,
- $0 \leq \alpha \leq 1$.

Mit $AV_{t-1} = AV_{t-2} = AV_{2012} = 4$ und $\alpha = 0,25$ ergibt sich die aktuelle Form der Formel, die Grundlage der folgenden Betrachtungen ist:

$$AR_t = AR_{t-1} \cdot \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \cdot \frac{96 - RVB_{t-1}}{96 - RVB_{t-2}} \cdot \left(\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \cdot 0,25 + 1 \right)$$

Diese Formel wird in ihrer Anwendung und ihrer Wirkung durch drei im Grunde systemwidrige, aus Sicht der Rentner und der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer jedoch verständliche oder sogar wünschenswerte Eingriffe eingeschränkt beziehungsweise modifiziert. Eine Rentenschutzbeziehungsweise -sicherungsklausel bewirkt, dass aus der direkten Anwendung der Rentenanpassungsformel folgende negative Rentenwertanpassungen ausgesetzt werden. Eine Nachholklausel sorgt dafür, dass derart unterbliebene Anpassungen später mit positiven Zuwächsen verrechnet werden. Besonders aktuell ist die Niveauschutzklausel, die sichern soll, dass das Rentenniveau bis 2025 nicht unter 48 Prozent sinkt und gleichzeitig der Beitragssatz nicht über 22 Prozent steigt, aber auch nicht unter 18,6 Prozent sinkt. Mit dieser Klausel hat sich der Gesetzgeber zumindest vorübergehend in gewissem Umfang vom Umlageverfahren beziehungsweise von der ursprünglichen Rentenanpassungsformel verabschiedet. Die Regel hat auch verhindert, dass es zum 1.1.2020 zu einer merkbaren Senkung des Beitragssatzes kam.

Wenn von den vorgestellten Klauseln abgesehen wird, lässt sich die Rentenanpassungsformel in drei Faktoren zerlegen mit deren Hilfe aus dem Rentenwert der Periode t-1 der ab dem 1.7. der Periode t geltende Rentenwert bestimmt wird:

Den Bruttolohnfaktor $\frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}}$,

den Faktor für die Altersvorsorgeaufwendungen⁵

$$\frac{100 - AV_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 - AV_{t-2} - RVB_{t-2}} = \frac{96 - RVB_{t-1}}{96 - RVB_{t-2}}$$

5 Im Weiteren kurz als Altersvorsorgefaktor bezeichnet.

und

den Nachhaltigkeitsfaktor $\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right) \cdot 0,25 + 1$.

Während der Bruttolohnfaktor weitgehend unumstritten ist, wenn er auch in seinen Feinheiten beziehungsweise seiner Anwendung auf die Rentenanpassung 2020 Ende des Jahres 2019 einer kleinen Korrektur unterworfen wurde, sind die beiden anderen Faktoren immer wieder Thema in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion.⁶

3. Altersvorsorgefaktor systemkonform umsetzen⁷

3.1 Beitragssatz in der Rentenanpassungsformel belastungsadäquat berücksichtigen

Der Altersvorsorgefaktor – vielfach auch als Beitragssatzfaktor bezeichnet – lässt sich in zwei Bestandteile zerlegen: In den Riesterfaktor, der seine direkte Wirkung bereits voll entfaltet hat und ohne den der Rentenwert heute um über 5 Prozent höher läge, und den Beitragssatzfaktor im engeren Sinne. Beide Faktoren zusammen sollen in ihrer Summe der verpflichtenden sowie der empfohlenen staatlich geförderten Altersvorsorge von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entsprechen. Dabei wird davon ausgegangen, dass mittlerweile die Ausgaben für die – freiwillige – Riester-Rente wie vorgesehen grundsätzlich 4 Prozent vom rentenversicherungspflichtigen Bruttoentgelt ausmachen.

Bei den Ausgaben für die Altersvorsorge wird der jeweilige Beitragssatz in der Rentenversicherung einbezogen, um die Kosten der verpflichtenden Altersvorsorge für die Arbeitnehmer zu berücksichtigen. Die Beitragszahler tragen jedoch direkt nur die Hälfte der Rentenversicherungsbeiträge; dies sollte hier natürlich entsprechend berücksichtigt werden, ist aber bisher nicht geschehen. Die Verwendung des vollen Beitragssatzes führte und führt dazu, dass bei Beitragssatzsteigerungen der Rentenwert

in seiner Anpassung stärker gedämpft wird als es der Belastung der Erwerbstätigen entspricht. Bei Beitragssatzsenkungen wird umgekehrt demnach der Rentenwert stärker erhöht als es der Entlastung der Beitragszahler entspricht. Diese bisher offenbar kaum hinterfragte Konstruktion der Anpassung des Rentenwertes könnte problemlos geändert werden, indem ab sofort nur die Veränderung des halben Beitragssatzes Anwendung findet (vgl. Bomsdorf 2018, S. 32 f.). Das führt, wie sich unmittelbar aus der Formel ergibt, im Falle einer Steigerung des Beitragssatzes, wie sie mittel- und langfristig zu erwarten ist, zu einer deutlich geringeren Dämpfung der Rentenwerterhöhung und damit zu einem höheren Rentenniveau.⁸

Abbildung 1 zeigt zunächst die Konsequenz der vorgeschlagenen Maßnahmen für den Altersvorsorgefaktor bei einer Steigerung des Rentenbeitragssatzes in Abhängigkeit von diesem. Dort werden die Werte des Altersvorsorgefaktors für den Fall der Berücksichtigung des vollen Beitragssatzes und bei der Berücksichtigung des halben Beitragssatzes zur Rentenversicherung abhängig vom Beitragssatz dargestellt.⁹ Dabei sind die Ergebnisse unabhängig davon, in wie vielen Schritten der Beitragssatz – beispielsweise auf 22 Prozent – erhöht wird. Gegenwärtig beträgt der Beitragssatz 18,6 Prozent. Würde sich also eine Steigerung des Beitragssatzes um insgesamt knapp dreieinhalb Prozentpunkte im Zeitablauf als notwendig erweisen, so resultiert

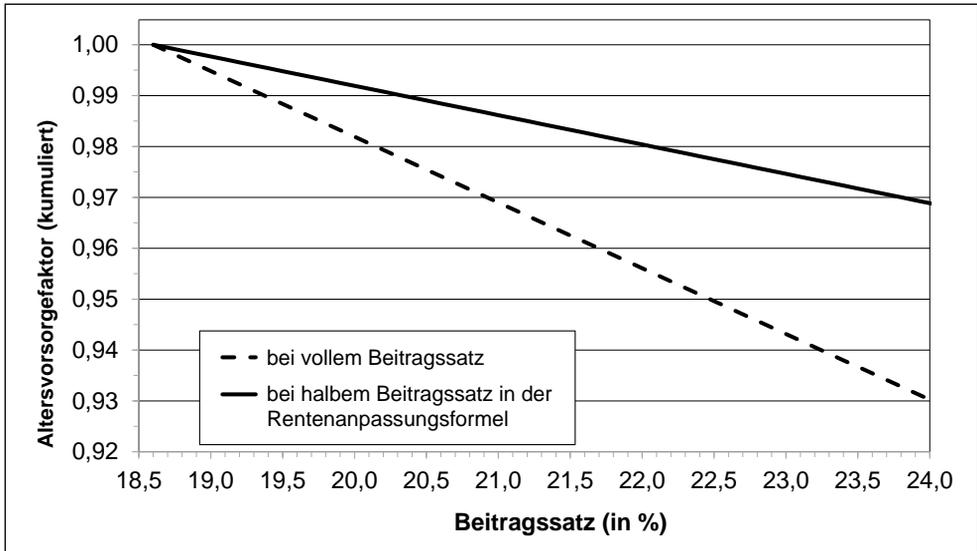
6 Die folgende Darstellung für die vorgeschlagene logische Korrektur des Altersvorsorgefaktors lehnt sich an Bomsdorf 2018 an. Die Abbildungen 1 bis 3 übernehmen die dort angeführten Darstellungen.

7 Alle Betrachtungen sind ceteris paribus-Betrachtungen, das heißt auch, dass etwaige Rückwirkungen auf andere Größen der Rentenversicherung – insbesondere auf den Beitragssatz – unberücksichtigt bleiben.

8 Alle Überlegungen beziehen sich auf den Rentenwert, sie gelten in entsprechender Weise für den Rentenwert Ost, solange dieser noch extra berechnet wird.

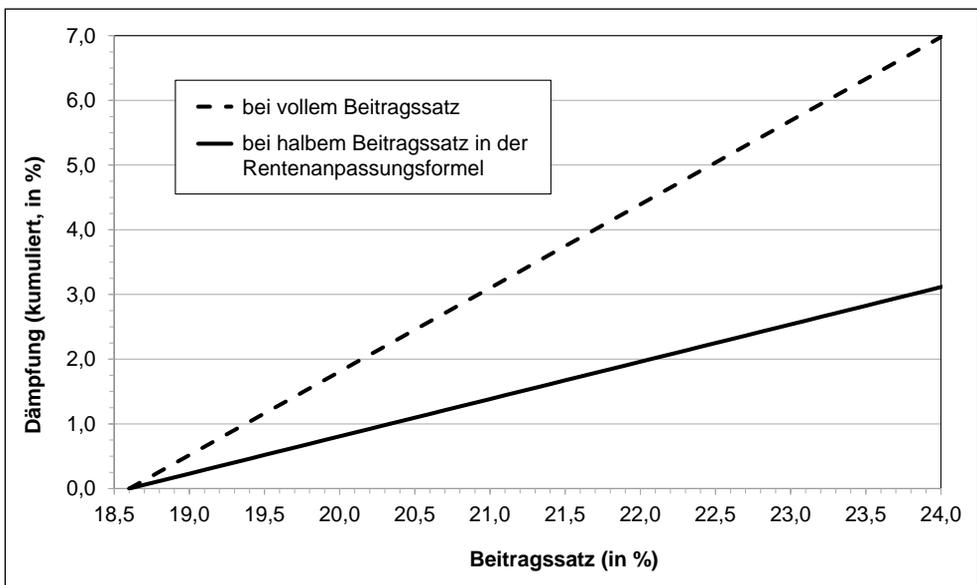
9 Ein unter (über) eins liegender Wert des Altersvorsorgefaktors bedeutet eine Dämpfung (Verstärkung) der jeweiligen Rentenwertanpassung. Bei den kumulierten Werten ist die multiplikative zeitliche Verknüpfung der Faktoren berücksichtigt worden.

Abbildung 1: Altersvorsorgefaktor (kumuliert) bei Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung (Ausgangswert 18,6 Prozent)



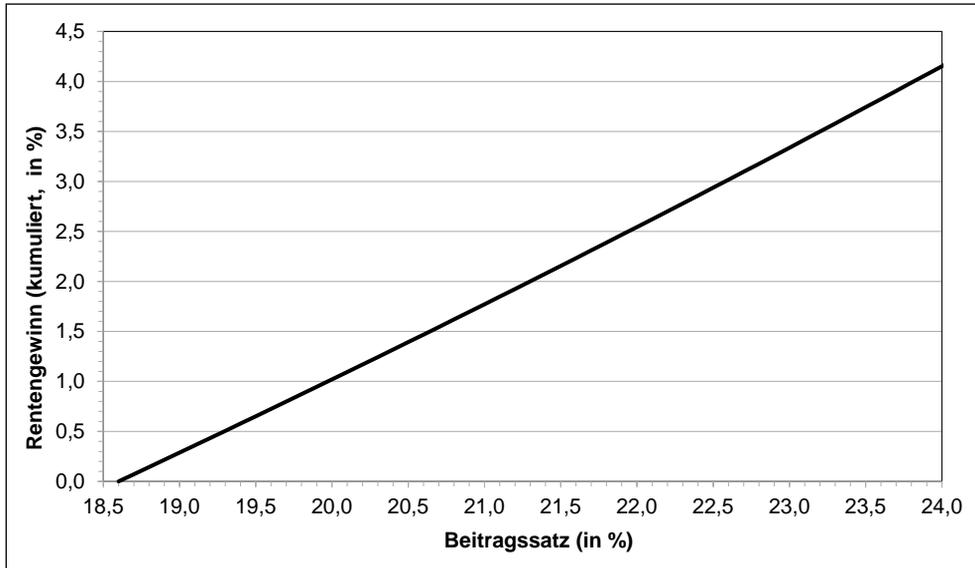
Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 2: Dämpfung (kumuliert) bei Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung (Ausgangswert 18,6 Prozent)



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 3: Rentengewinn (kumuliert) durch halben gegenüber vollem Beitragssatz in der Rentenanpassungsformel bei Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung (Ausgangswert 18,6 Prozent)



Quelle: eigene Darstellung.

der bisherigen Rechtslage nach ein Dämpfungswert von 0,956, der vorgeschlagenen hälftigen Berücksichtigung des Beitragssatzes nach jedoch nur ein Wert von 0,980.

Abbildung 2 verdeutlicht, welche Konsequenzen diese beiden unterschiedlichen Ansätze direkt für den Rentenwert haben. Demnach ergibt sich für das Beispiel eine Dämpfung des Rentenwertes um 4,4 Prozent oder von knapp 2 Prozent.

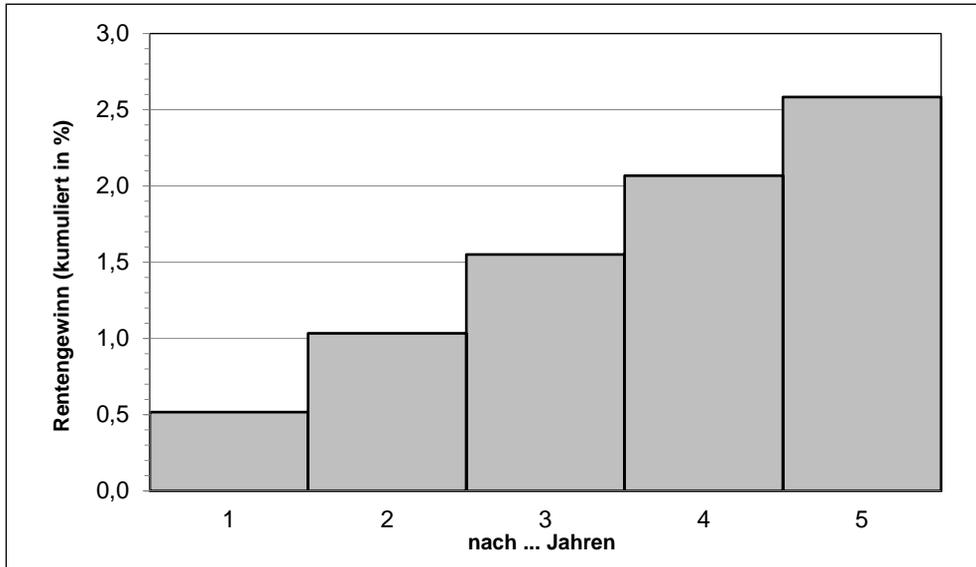
Der Rentengewinn, der sich durch die methodisch richtige Anwendung nur des halben Beitragssatzes zur Rentenversicherung in der Rentenanpassungsformel ergibt, würde im oben betrachteten Fall also rund 2,5 Prozent betragen (vgl. Abbildung 3).¹⁰ Der Gewinn zeigt in seiner Höhe eine lineare Abhängigkeit von der Steigerung des Beitragssatzes beziehungsweise vom Beitragssatz.

3.2 Riester-Rente in der Rentenanpassungsformel realitätsadäquat einbauen

Neben dem Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung ist die Riester-Rente im Altersvorsorgefaktor verankert, allerdings in einer methodisch nicht vertretbaren Höhe. „Die freiwillige Riester-Rente sollte einerseits ein staatlich geförderter Einstieg in die kapitalgedeckte Altersvorsorge sein, andererseits sollte sie – ohne dass dies öffentlich deutlich gesagt wurde – letztlich nur das Loch stopfen, das sich durch ihre Einführung in den Altersvorsorgefaktor bei der Renten(wert)anpassung auftrat. Beides ist nicht in dem Maße gelungen, wie die Politik es sich vorgestellt hat. Nicht einmal die Hälfte der Berechtigten hat offenbar im

¹⁰ Entsprechend sind die anderen Werte zu interpretieren.

Abbildung 4: Rentengewinn (kumuliert) gegenüber Ausgangsjahr bei Rückabwicklung der halben Riesterterre innerhalb von fünf Jahren (Beitragsatz 18,6 Prozent)



Quelle: eigene Darstellung.

angestrebten Maße vom Angebot Gebrauch gemacht.“ (Bomsdorf 2018, S. 32). Diese Sätze gelten heute kaum verändert immer noch. Aus ihnen folgt, dass die nicht obligatorische Riester-Rente aktuell mit einem Prozentsatz von 2 Prozent, und nicht mit 4 Prozent, beim Altersvorsorgefaktor in die Rentenanpassungsformel eingehen sollte. Alles andere wäre fast ein Betrug an den Rentnern. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Berücksichtigung der Riester-Rente in der Rentenanpassungsformel sinnvollerweise automatisch beinhaltet, dass diese auch bei der Berechnung des Rentenniveaus bei den Sozialabgaben der Versicherten ergänzend zu berücksichtigen wäre. Das geschieht aber nicht. Dies ist offenbar ein Fehler, zumindest jedoch eine Schwäche in der Definition des Rentenniveaus.

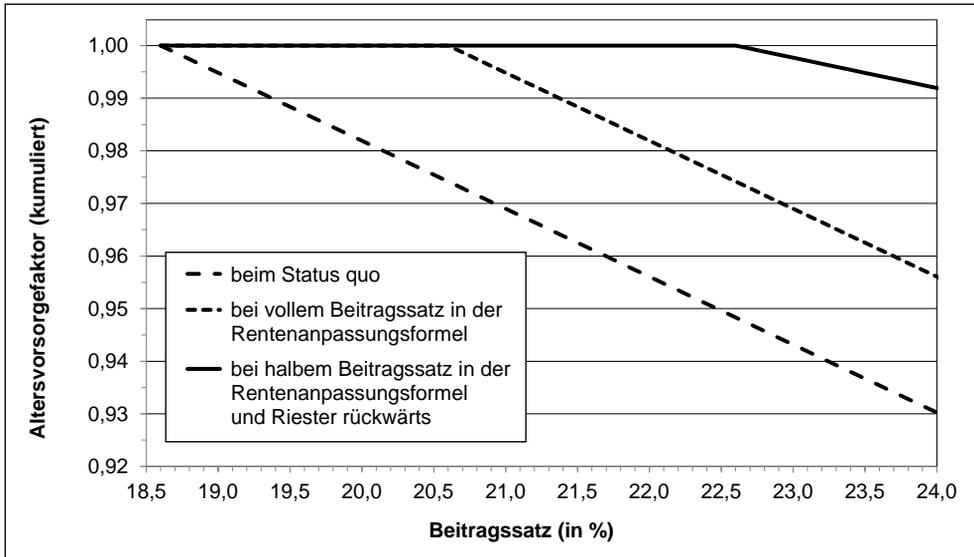
Nun wäre es zu einfach und nicht systemkonform, die Riester-Rente unmittelbar – statt mit 4 Prozent – zukünftig mit 2 Prozent

in der Rentenanpassungsformel zu berücksichtigen. Entsprechend der Einführung der Riester-Rente in die Formel schrittweise mittels der sogenannten Riesterterre sollte hier eine schrittweise Rückführung der halben Riesterterre erfolgen. Abbildung 4 legt dar, welchen Effekt ein innerhalb von fünf Jahren erfolgter teilweiser Rückbau der Riesterterre bewirken würde; die Abbildungen 5 bis 7 zeigen, wie eine Verknüpfung, besser eine Verrechnung, mit den Folgen einer Beitragssatzerhöhung erfolgen könnte und welche Auswirkungen dies hätte.

Ein teilweiser Rückbau des Riesterfaktors in der Rentenanpassungsformel,¹¹ wie oben vorgesehen, führt zu einem Renten(wert)gewinn von gut 2,5 Prozent – und zwar unabhängig davon, innerhalb welchen Zeitraums dieser geschieht. Dieser Wert mag gering

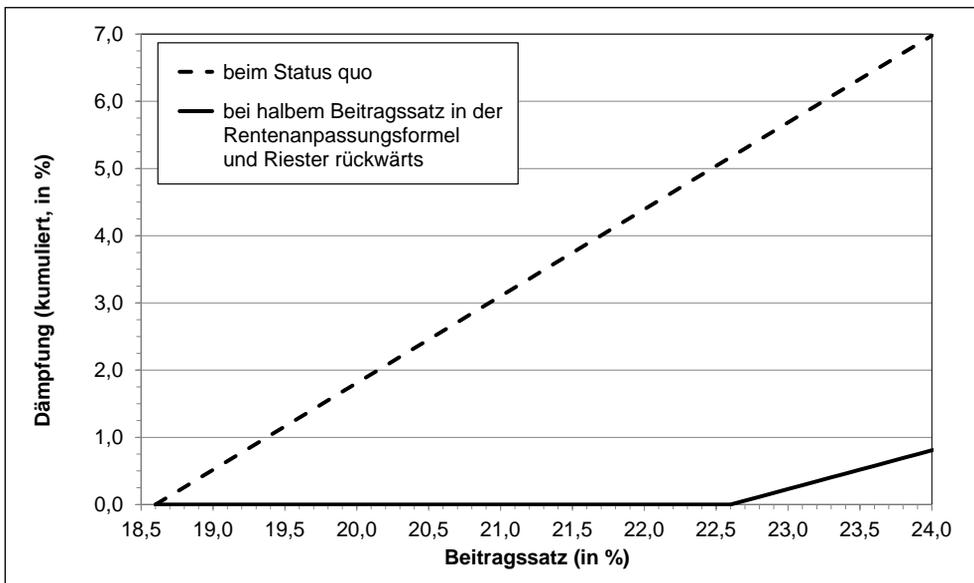
¹¹ In den Abbildungen als „Riester rückwärts“ bezeichnet.

Abbildung 5: Altersvorsorgefaktor (kumuliert) bei Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung (Ausgangswert 18,6 Prozent)



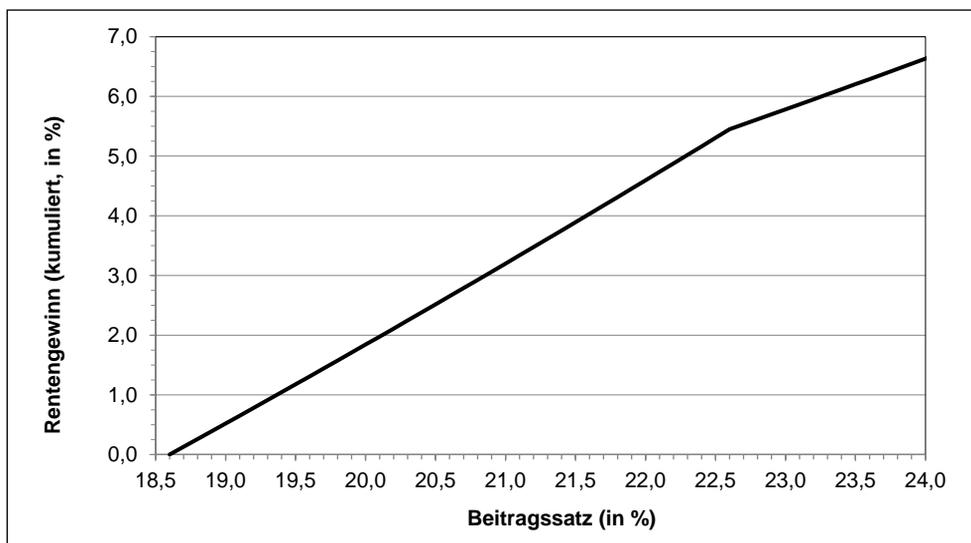
Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 6: Dämpfung (kumuliert) bei Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung (Ausgangswert 18,6 Prozent)



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 7: Rentengewinn (kumuliert) durch halben Beitragssatz in der Rentenanpassungsformel und Riester rückwärts gegenüber dem Status quo bei Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung (Ausgangswert 18,6 Prozent)



Quelle: eigene Darstellung.

erscheinen; werden jedoch beide bisher betrachteten Effekte miteinander gekoppelt, so zeigt sich, dass deren gemeinsame Wirkung schon beträchtlich ist. Im Übrigen wirkt die Halbierung des Riesterfaktors bei der Rentenanpassung auch längerfristig derart, dass die Dämpfungen bei steigenden Beitragssätzen geringer ausfallen, wie auch die folgenden Abbildungen andeuten. Abbildung 5 zeigt – wiederum kumuliert – in Abhängigkeit vom erwarteten Beitragssatz den Altersvorsorgefaktor für drei Fälle: zunächst für den Status quo, dann für den auf die Teilrückführung des Riesterfaktors beschränkten Fall und schließlich für den Fall der Berücksichtigung der Veränderung nur des halben Beitragssatzes in der Rentenanpassungsformel und der gleichzeitigen Teilrückführung des Riesterfaktors.¹²

Abbildung 6 verdeutlicht für die beiden Extremfälle von Abbildung 5 direkt, welche Auswirkungen sich für die Rentenwertentwicklung ergeben. Während unter den vor-

geschlagenen Maßnahmen eine Rentenwertdämpfung durch die betrachteten Faktoren bis zu einem Beitragssatz von 22,6 Prozent nicht auftritt, und diese bis zu einem Beitragssatz von 24 Prozent nur geringfügig steigt, wäre unter dem Status quo linear mit dem Beitragssatz ansteigend eine Dämpfung von insgesamt 7 Prozent zu erwarten.

Abbildung 7 schließlich zeigt ausführlich den durch die Berücksichtigung nur des halben Beitragssatzes in der Rentenanpassungsformel und der Zurückführung des Riesterfaktors auf 2 Prozent entstehenden Rentenwertgewinn. Bei einer Zunahme des Beitragssatzes bis auf 22 Prozent, einer Höhe, die laut Rentenversicherungsbericht 2019 (S. 38) nicht vor 2032 zu erwarten ist,

¹² Da der Beitragssatz im zweiten Fall voll berücksichtigt wird, erfolgt eine Rückrechnung des Riesterfaktors bereits bis zum Beitragssatz von 20,6 Prozent; im dritten Fall ist dies erst bei einem Beitragssatz von 22,6 Prozent erreicht.

beträgt er gut 4,5 Prozent, bei einer Erhöhung des Beitragssatzes bis auf 24 Prozent sogar über 6,5 Prozent. Damit korrespondiert ein vergleichbar höheres Rentenniveau. Unabhängig davon, wie gegebenenfalls diese höheren Renten finanziert werden,¹³ zeigt sich unmittelbar, dass diese Maßnahmen den erwarteten Rückgang des Rentenniveaus halbieren können.

Der Altersvorsorgefaktor $\frac{96\text{-RVB}_{t-1}}{96\text{-RVB}_{t-2}}$

hätte nach Abschluss der schrittweisen Rückführung der Berücksichtigung der Riester-Rente und unter Einbau nur des halben Beitragssatzes zur Rentenversicherung

folgendes Aussehen: $\frac{98\text{-}\frac{1}{2}\text{-RVB}_{t-1}}{98\text{-}\frac{1}{2}\text{-RVB}_{t-2}}$

4. Rentenniveaudefinition präzisieren

4.1 Standardrente an Rentenzugangsalter orientieren

Dass das Rentenniveau in seiner Definition dynamisch den Änderungen im gesetzlichen Rentenzugangsalter folgen sollte, ist bereits 2018 vom Autor dargelegt worden (vgl. Bomsdorf 2018, S. 33 f.).

„Als Standardrente wird bisher die Rente bezeichnet, die nach 45 Jahren durchschnittlicher Beitragszahlung gezahlt wird, das heißt nichts anderes, als dass es sich um eine Rente mit 45 Entgeltpunkten handelt. Im Rahmen der Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre bietet es sich an, bei der Definition der Standardrente nicht 45 Jahre, sondern je nachdem, bei welchem Alter das gesetzliche Renteneintrittsalter liegt, einen Wert von bis zu 47 Jahren – eventuell mit zeitlicher Verzögerung – anzunehmen. Damit würde bei der Berechnung der Standardrente den gesetzlich vorgegebenen geänderten Rahmenbedingungen Rechnung getragen. Durch diese für das Rentenniveau vorgesehene kostenneutrale Maßnahme würde dieses längerfristig um über 4 Pro-

zent, das heißt um rund zwei Punkte, über dem Status quo liegen.“ (Bomsdorf 2018, S. 33). Mit dieser und den oben insgesamt genannten Anpassungen wäre dann die Lücke zwischen Realität und Wunsch im Rentenniveau – für längere Zeit – geschlossen. Auch die Deutsche Bundesbank hat diese Anpassung vorgeschlagen (Deutsche Bundesbank 2019, S. 73).

4.2 Riester-Rente auch bei Rentenniveaudefinition berücksichtigen

Die Beiträge zur Riester-Rente werden beim Altersvorsorgefaktor einbezogen, aber nicht bei der Bestimmung des Rentenniveaus. Die Nichtberücksichtigung der Ausgaben der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten für die Riester-Rente bei der Berechnung des Rentenniveaus ist nicht nur unlogisch, sie widerspricht geradezu der Einbeziehung in den Altersvorsorgefaktor in der Rentenanpassungsformel. Zugleich wird nicht bedacht, dass durch die Leistungen aus der Riester-Rente die Altersversorgung aus gesetzlicher Rente und der staatlich geförderten Riester-Rente steigt; auch dies wäre bei der Rentenniveauberechnung zu berücksichtigen. Hier besteht in jedem Fall weiterer Korrekturbedarf, da ansonsten das Rentenniveau nicht adäquat definiert ist und unterschätzt wird.

Der Rentenversicherungsbericht 2019 der Bundesregierung bezieht in seiner Rentenniveauberechnung in einer Variante die Riester-Rente voll als Leistung mit ein; das Rentenniveau sinkt dadurch auch längerfristig nicht unter 50 Prozent (vgl. Rentenversicherungsbericht 2019, S. 39). Wird nun davon ausgegangen, dass die Riester-Rente nur gleichsam halb so stark angenommen wird wie möglich, und dies gleichzeitig

¹³ Vgl. dazu Bomsdorf 2018 (S. 32): „Diese Steigerung könnte zum großen Teil aus den Steuermitteln finanziert werden, die frei zur Verfügung stehen, da die Riester-Rente nicht im ursprünglich vorgesehenen Maße angenommen wird.“

sowohl beim Altersvorsorgefaktor als auch bei den Leistungen der Riester-Rente berücksichtigt wird, so dürfte auch nach 2030 das Rentenniveau eher nahe 50 Prozent als knapp über 40 Prozent liegen. Dabei sind die anderen Ungereimtheiten in der Rentenniveauberechnung noch gar nicht eingerechnet.

5. Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors nicht überschätzen

Nach verschiedenen Überlegungen und Versuchen, den demografischen Wandel direkt oder zumindest indirekt in der Rentenanpassungsformel unterzubringen, kam es 2004/2005 in der Rentenanpassungsformel schließlich zu dem aktuell noch geltenden

$$\text{Nachhaltigkeitsfaktor} \left(\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \cdot \alpha + 1 \right),$$

der letztlich die Folgen des demografischen Wandels für die gesetzliche Rente durch die Veränderung des Verhältnisses der Anzahl von Rentnern und der von Beitragszahlern¹⁴ mit der Wahl von $\alpha = 0,25$ teilweise berücksichtigt.¹⁵ Welche Bedeutung der Wert von α hat, zeigt Tabelle 1, in der die Werte des Nachhaltigkeitsfaktors bei verschiedenen Werten von α und $\frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}$, des Quotienten des Rentnerquotienten aufeinanderfolgender Perioden, ausgewiesen werden.

Deren Auswirkungen auf die Höhe des Rentenwertes enthalten Tabelle 2 und Abbildung 8. Während ein Wert von α gleich 0 bedeutet, dass Änderungen des Verhältnisses zwischen der Anzahl der Rentner und der der Beitragszahler einseitig den Beitragszahlern zugeordnet werden, das heißt keine unmittelbaren Folgen für die Rentenanpassung haben, kommt es bei einem α von 1 zu einer alleinigen Zuordnung der Folgen zu den Rentnern. Die Tabellen verdeutlichen bei der getrennten Betrachtung von Zeilen beziehungsweise von Spalten die lineare Abhängigkeit der betrachteten Auswirkungen von α beziehungsweise $\frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}$, die sich unmittelbar aus der Formel ergibt. Bei

einem Wert unter 1 für $\frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}$ kommt es für $\alpha > 0$ wegen der – aus Sicht der Rentenversicherung – Verbesserung des Rentnerquotienten zu einer Verstärkung einer vorgesehenen Rentenwerterhöhung, bei einem Wert über 1 zu einer Dämpfung einer Rentenwerterhöhung. Werte von unter (über) 1 für $\frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}$ führen zu Werten über (unter) 1 beim Nachhaltigkeitsfaktor.¹⁶

Werden innerhalb der Tabelle 2 die zu $\alpha = 0,25$ gehörenden Werte betrachtet, so zeigt sich, dass die aus diesem Faktor resultierenden Änderungen des Rentenwertes ceteris paribus nur zwischen –2,5 Prozent und +2,5 Prozent liegen, also bei einem für manche unerwartet niedrigem Wert. Nun könnte eingewendet werden, dass die Änderung des Rentnerquotienten in den Tabellen zu klein gewählt wurde. Welche Berechtigung dieser Einwand hat, zeigen die Tabellen 3 bis 5, in denen abhängig von der Veränderung der Anzahl der Rentempfänger beziehungsweise der Beitragszahler zunächst der Quotient des Rentnerquotienten aufeinanderfolgender Perioden, anschließend der Nachhaltigkeitsfaktor und abschließend die prozentuale Auswirkung auf den Rentenwert dargestellt werden. Dabei ist hier eine direkte lineare Abhängigkeit der dargestellten Größen von der Änderung der Anzahl der Rentner beziehungsweise Beitragszahler nur teilweise beziehungsweise nur näherungsweise gegeben.

Selbst bei einer extremen Situation, der Steigerung der Anzahl der Rentempfänger um 6 Prozent und einer gleichzeitigen

14 Genauer der Anzahl der Äquivalenzrentner und der Äquivalenzbeitragszahler.

15 Die Verwendung des Wertes von 0,25 für den Parameter α ist offenbar darauf zurückzuführen, dass in den seinerzeit angestellten Modellrechnungen derart die Zielvorgaben erreicht werden konnten (vgl. Gasche und Kluth 2011, S. 7). Die Realität hat gezeigt, dass der für 2020 anvisierte Beitragssatz von 20 Prozent mit 18,6 Prozent deutlich unterschritten wird, bei konsequenter Anwendung der ursprünglichen Gesetzeslage hätte er sogar auf unter 18,6 Prozent gesenkt werden müssen. Gasche und Kluth (2011, zum Beispiel S. 17, S. 43) haben sich ähnlich wie Werding (2016, S. 9 ff.) mit der Wirkung von α und den Folgen eines veränderten Wertes von α in der Rentenanpassungsformel beschäftigt.

16 Wegen der Rentensicherungsklausel werden hier und an anderer Stelle nur Rentenwerterhöhungen betrachtet.

Tabelle 1: Nachhaltigkeitsfaktor in Abhängigkeit vom Quotienten des Rentnerquotienten und von α

$\frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}$	α				
	0,00	0,25	0,50	0,75	1,00
0,900	1,00000	1,02500	1,05000	1,07500	1,10000
0,925	1,00000	1,01875	1,03750	1,05625	1,07500
0,950	1,00000	1,01250	1,02500	1,03750	1,05000
0,975	1,00000	1,00625	1,01250	1,01875	1,02500
1,000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000
1,025	1,00000	0,99375	0,98750	0,98125	0,97500
1,050	1,00000	0,98750	0,97500	0,96250	0,95000
1,075	1,00000	0,98125	0,96250	0,94375	0,92500
1,100	1,00000	0,97500	0,95000	0,92500	0,90000

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 2: Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors auf den Rentenwert (in Prozent) in Abhängigkeit vom Quotienten des Rentnerquotienten und von α

$\frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}$	α				
	0,00	0,25	0,50	0,75	1,00
0,900	0,000	2,500	5,000	7,500	10,000
0,925	0,000	1,875	3,750	5,625	7,500
0,950	0,000	1,250	2,500	3,750	5,000
0,975	0,000	0,625	1,250	1,875	2,500
1,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
1,025	0,000	- 0,625	- 1,250	- 1,875	- 2,500
1,050	0,000	- 1,250	- 2,500	- 3,750	- 5,000
1,075	0,000	- 1,875	- 3,750	- 5,625	- 7,500
1,100	0,000	- 2,500	- 5,000	- 7,500	- 10,000

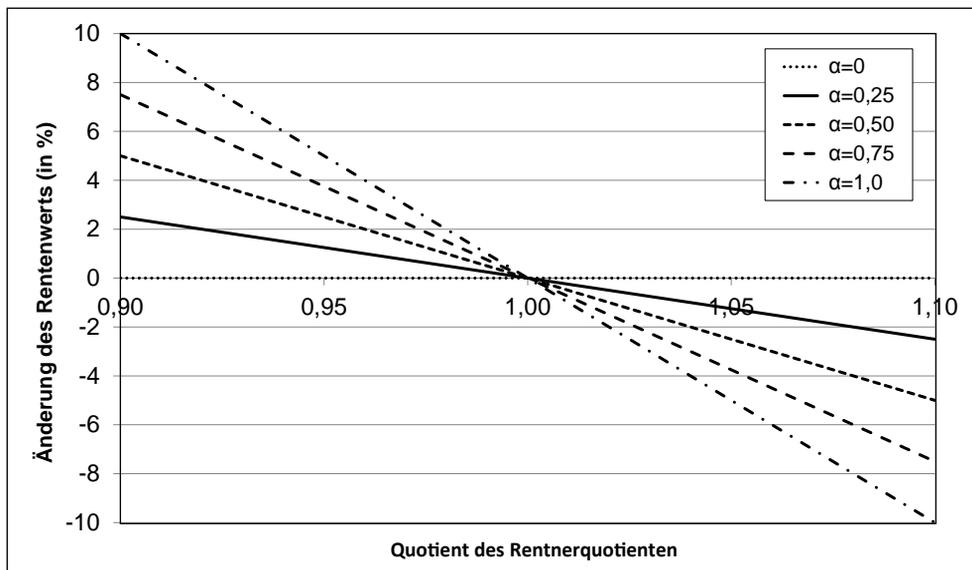
Quelle: eigene Darstellung.

Reduktion der Anzahl der Beitragszahler¹⁷ um 6 Prozent, kommt es nur zu einer Rentenwertdämpfung um rund 3 Prozent, die gegebenenfalls zudem noch durch die Rentenschutzklausel – und aktuell zudem über die Rentenniveaunklausel – zumindest gebremst wird. Mit anderen Worten, die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors wird offenbar häufig überschätzt, das heißt aber zu-

gleich, dass bei Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters der Beitragssatz zur Rentenversicherung durch den Nachhaltigkeitsfaktor nicht übermäßig stabilisiert werden kann.

¹⁷ Zum Beispiel durch Übergang in Rente, Selbstständigkeit oder Arbeitslosigkeit beziehungsweise durch demografische Effekte.

Abbildung 8: Änderung des Rentenwerts in Abhängigkeit vom Quotienten des Rentnerquotienten und von α



Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 3: Quotient des Rentnerquotienten in Abhängigkeit von der Änderung der Anzahl der Rentner und der der Beitragszahler

Beitragszahler Änderung in Prozent	Rentneranzahl Änderung in Prozent						
	- 6,00	- 4,00	- 2,00	0,00	2,00	4,00	6,00
- 6,00	1,0000	1,0213	1,0426	1,0638	1,0851	1,1064	1,1277
- 4,00	0,9792	1,0000	1,0208	1,0417	1,0625	1,0833	1,1042
- 2,00	0,9592	0,9796	1,0000	1,0204	1,0408	1,0612	1,0816
0,00	0,9400	0,9600	0,9800	1,0000	1,0200	1,0400	1,0600
2,00	0,9216	0,9412	0,9608	0,9804	1,0000	1,0196	1,0392
4,00	0,9038	0,9231	0,9423	0,9615	0,9808	1,0000	1,0192
6,00	0,8868	0,9057	0,9245	0,9434	0,9623	0,9811	1,0000

Quelle: eigene Darstellung.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch eine Betrachtung der Jahre 2005 beziehungsweise 2007 bis 2019, in denen der Nachhaltigkeitsfaktor bereits in die Rentenanpassungsformel eingebunden war. In die-

sen Jahren ist der Nachhaltigkeitsfaktor mal größer und mal kleiner als eins gewesen, das heißt er hat mal positive, mal negative Auswirkungen auf die Höhe des Rentenwertes gehabt (vgl. Deutsche Rentenversiche-

Tabelle 4: Nachhaltigkeitsfaktor in Abhängigkeit von der Änderung der Anzahl der Rentner und der der Beitragszahler

Beitragszahler Änderung in Prozent	Rentneranzahl Änderung in Prozent						
	- 6,00	- 4,00	- 2,00	0,00	2,00	4,00	6,00
- 6,00	1,0000	0,9947	0,9894	0,9840	0,9787	0,9734	0,9681
- 4,00	1,0052	1,0000	0,9948	0,9896	0,9844	0,9792	0,9740
- 2,00	1,0102	1,0051	1,0000	0,9949	0,9898	0,9847	0,9796
0,00	1,0150	1,0100	1,0050	1,0000	0,9950	0,9900	0,9850
2,00	1,0196	1,0147	1,0098	1,0049	1,0000	0,9951	0,9902
4,00	1,0240	1,0192	1,0144	1,0096	1,0048	1,0000	0,9952
6,00	1,0283	1,0236	1,0189	1,0142	1,0094	1,0047	1,0000

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 5: Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors auf den Rentenwert (in Prozent) in Abhängigkeit von der Veränderung der Anzahl der Rentner und der der Beitragszahler

Beitragszahler Änderung in Prozent	Rentneranzahl Änderung in Prozent						
	- 6,00	- 4,00	- 2,00	0,00	2,00	4,00	6,00
- 6,00	0,000	- 0,532	- 1,064	- 1,596	- 2,128	- 2,660	- 3,191
- 4,00	0,521	0,000	- 0,521	- 1,042	- 1,563	- 2,083	- 2,604
- 2,00	1,020	0,510	0,000	- 0,510	- 1,020	- 1,531	- 2,041
0,00	1,500	1,000	0,500	0,000	- 0,500	- 1,000	- 1,500
2,00	1,961	1,471	0,980	0,490	0,000	- 0,490	- 0,980
4,00	2,404	1,923	1,442	0,962	0,481	0,000	- 0,481
6,00	2,830	2,358	1,887	1,415	0,943	0,472	0,000

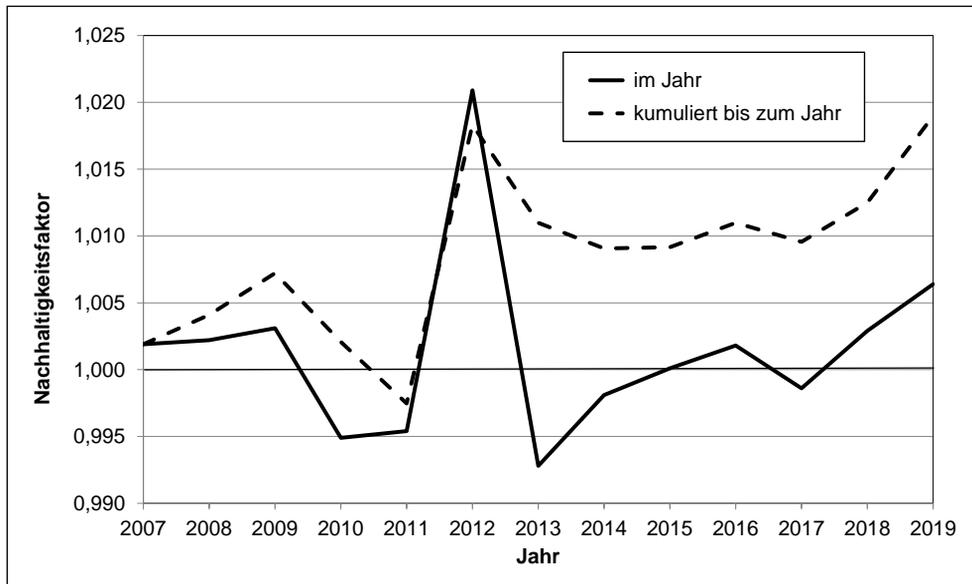
Quelle: eigene Darstellung.

rung 2013, S. 270; 2019, S. 261 und Abbildung 9). Werden die Auswirkungen sukzessive formeladäquat kumuliert, so ergibt sich letztlich eine leicht positive Wirkung auf den Rentenwert. In den Jahren 2005 und 2006 lag der Nachhaltigkeitsfaktor leicht unter dem Wert von 1 und wurde wegen der Wirkung der Rentenschutzklausel auf Jahre ab 2007 verschoben. Die Jahre 2005 und 2006 werden in der folgenden Betrachtung daher außer Acht gelassen, ihre Wirkung auf den Rentenwert späterer Jahre bleibt jedoch vollständig erhalten und wird nicht heraus-

gerechnet.¹⁸ Beginnend mit dem Jahr 2007 ergibt sich bis 2019 eine kleine zusätzliche Steigerung des Rentenwertes durch den Nachhaltigkeitsfaktor um 1,9 Prozent (vgl. Abbildung 10). Abbildung 11 zeigt, wie diese Entwicklung bezogen auf das Jahr 2019 bei anderen Werten von α verlaufen wäre. Ein Wert von $\alpha = 0$ stellt die fiktive Entwicklung ohne den Faktor dar, während $\alpha = 1$ die

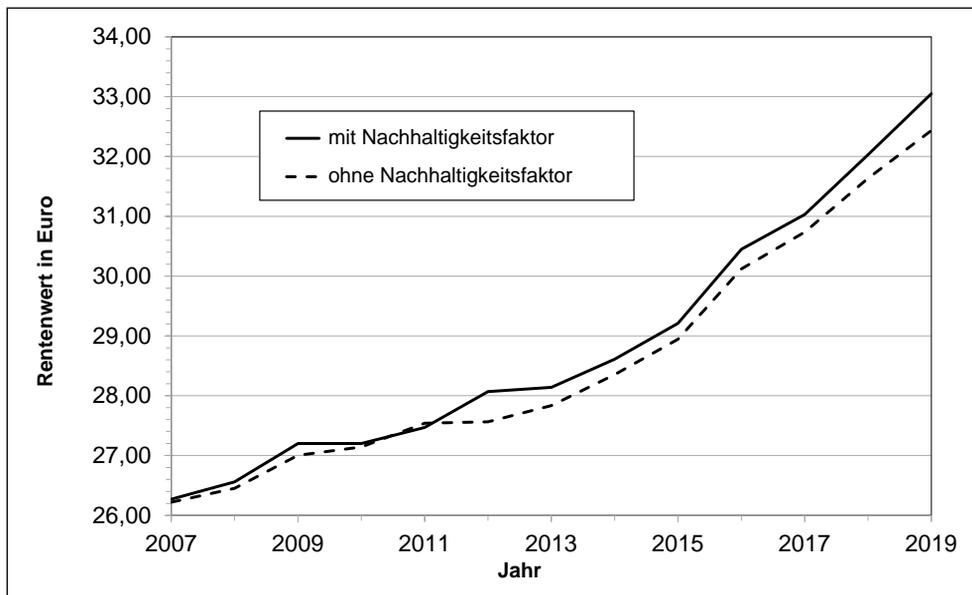
¹⁸ Dass im Jahr 2010 nahezu dasselbe Problem auftrat, wird im Folgenden weitgehend vernachlässigt.

Abbildung 9: Nachhaltigkeitsfaktor 2007 bis 2019 (jährlich beziehungsweise kumuliert)



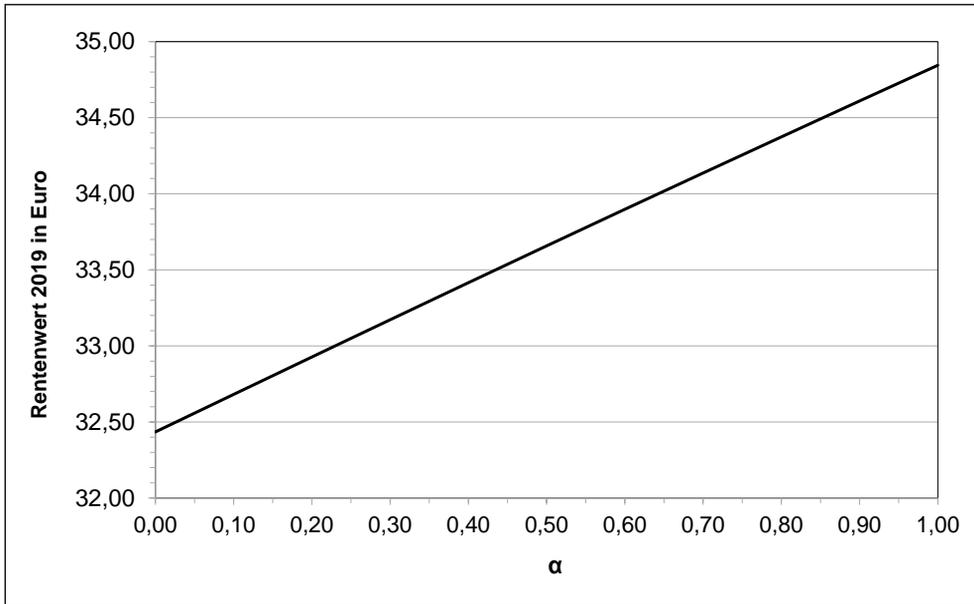
Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 10: Rentenwert 2007 bis 2019 mit beziehungsweise ohne Nachhaltigkeitsfaktor



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 11: Rentenwert 2019 in Abhängigkeit von α



Quelle: eigene Darstellung.

Situation darstellt, die sich bei einer vollständigen Verschiebung der Veränderung des Rentnerquotienten zulasten beziehungsweise zugunsten der Rentner ergeben hätte. Eines wird in jedem Fall deutlich: In der Vergangenheit hat die Anwendung des Nachhaltigkeitsfaktors zu einer per Saldo zusätzlichen Steigerung des Rentenwertes geführt. Eine Wirkung, die kaum erwartet und wohl noch weniger beabsichtigt war.

6. Späteres Renteneintrittsalter und degressiv dynamische Rente können Probleme entschärfen

6.1 Erhöhung des Renteneintrittsalters nach 2030

Dass bei der zunehmenden Lebenserwartung – auch der Personen im Rentenalter – und der gleichzeitigen Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung die Notwen-

digkeit besteht, die Lebensarbeitszeit zu verlängern beziehungsweise das gesetzliche Rentenzugangsalter zu erhöhen, ist in der Wissenschaft nahezu unbestritten (vgl. unter anderem Bomsdorf 2015, Börsch-Supan 2017, Deutsche Bundesbank 2019, S. 71). Der Vorschlag einer weiteren Erhöhung des gesetzlichen Rentenzugangsalters nach 2030 in Abhängigkeit von der Entwicklung der Lebenserwartung im Alter von 67 Jahren – zum Beispiel bis auf 70 Jahre 2070(!)¹⁹ – soll hier in seinen Wirkungen auf den Nachhaltigkeitsfaktor nur kurz beispielhaft und isoliert angedeutet werden. Wird davon ausgegangen, dass sich durch die Rente mit 70 die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 5 Prozent (2,5 Prozent) steigern lässt und gleichzeitig die Anzahl der Rentner um (mindestens)

¹⁹ Vgl. hierzu den ausführlichen Vorschlag bei Bomsdorf 2015, S. 18 ff.

10 Prozent (5 Prozent) schwächer als ohne diese Maßnahme steigt, so ergibt sich daraus fiktiv ein Nachhaltigkeitsfaktor von 1,036 (1,018). Das heißt der Rentenwert steigt letztlich – quasi zusätzlich – um 3,6 Prozent beziehungsweise 1,8 Prozent. Gleichzeitig hat die Rentenversicherung wegen der niedrigeren Anzahl von Rentnern und höheren Anzahl von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten weniger Rentenzahlungen zu leisten und höhere Beitragseinnahmen, was sich insgesamt positiv auf die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung und auch die Höhe des Rentenwertes auswirkt. Global gesehen ist die Rente mit 70 aufgrund des zu erwartenden demografischen Wandels allerdings mindestens so wichtig für den Arbeitsmarkt wie für die Rentenversicherung.

6.2 Einsatz einer degressiv dynamischen Rente

Bereits vor über 20 Jahren ist im Zusammenhang mit der damals vorgesehenen Rentenanpassungsformel eine degressiv dynamische Rente vorgeschlagen worden (vgl. Bomsdorf 1998). Dabei wurde nicht einfach vorgesehen, niedrige Renten im Zeitablauf stärker zu erhöhen als höhere Renten. Dies hätte zu denselben Ungerechtigkeiten geführt, die heute in der Diskussion um eine Grundrente angeführt werden (vgl. Bomsdorf 1998, S. 723). Vielmehr wurde damals vorgesehen, die individuellen Entgeltpunkte unabhängig von der jeweiligen Gesamtzahl an Entgeltpunkten beziehungsweise von der Rentenhöhe in ihrer Anpassung unterschiedlich zu behandeln. Bis zu beispielsweise 30 Entgeltpunkte jedes Rentenanspruchs sollen stärker dynamisiert werden als die weiteren Entgeltpunkte. Dieser Ansatz führt dazu, dass das Äquivalenzprinzip vollständig erhalten bleibt und keine Ungereimtheiten entstehen.²⁰ Es resultiert eine degressiv dynamische Rente, niedrige Renten werden stärker dynamisiert als höhere.

7. Ein kurzes Resümee

Die Rentenanpassungsformel hat sich in ihrer jetzigen Form grundsätzlich bewährt. Nach der Korrektur einiger Mängel, die auf den ersten Blick mehr formaler Art zu sein scheinen, jedoch nicht zu unterschätzende quantitative Auswirkungen auf den Rentenwert haben, kann sie auch für die Zukunft Bestand haben und leistungsfähig bleiben, sowie sogar ein höheres Rentenniveau sichern als bisher erwartet. Der Formel gelingt es, einen Ausgleich zwischen den Beitragszahlern und den Leistungsempfängern herzustellen. Dabei sind neben den oben vorgeschlagenen systemadäquaten Modifikationen weitere Maßnahmen möglich, wie eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung – speziell von Frauen – sowie eine Anpassung und Flexibilisierung des Rentenzugangsalters und ein speziell für die Bezieher niedriger Renten positiver Einsatz der degressiv dynamischen Rente. Mit diesen ergänzenden Maßnahmen wird die gesetzliche Rente auch gut durch die Wogen des demografischen Wandels kommen können – und das mit einem höheren Rentenniveau als bisher angenommen.²¹

Das Rentenniveau und die Rentenanpassungsformel sind beide offensichtlich besser

²⁰ Angewendet auf die heutige Situation und die geltende Rentenanpassungsformel wäre es denkbar, wie folgt vorzugehen. Für den Fall, dass der Nachhaltigkeitsfaktor Werte kleiner als eins annimmt, also die Rentenwertsteigerung dämpft, wird der Nachhaltigkeitsfaktor für die ersten 20 Entgeltpunkte einer Rente gleich eins gesetzt; das heißt hier gilt die Rentenanpassungsformel ohne den Nachhaltigkeitsfaktor. Für die weiteren Entgeltpunkte gilt ganz normal die geltende Rentenanpassungsformel, wobei es zu überlegen wäre, den Parameter α in diesem Fall gewissermaßen aus fiskalischen Gründen auf 0,5 zu setzen. Dieser Vorschlag hätte den Vorteil, dass in jedem Fall für die niedrigen Renteneinkommen der Nachhaltigkeitsfaktor praktisch ausgesetzt wäre, für die hohen bleiben beziehungsweise sogar leicht erhöht werden könnte, um die Belastung durch die stärkere Erhöhung der ersten Entgeltpunkte zumindest teilweise aufzufangen. Natürlich sind auch andere Eckwerte denkbar, nur die Grundprinzipien des Ansatzes müssen erhalten bleiben. Dass es bei einer degressiv dynamischen Rente keine Bedürftigkeitsprüfung gibt, sichert die weitere Gültigkeit des Äquivalenzprinzips und entspricht im Übrigen den Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung.

²¹ Wer allerdings das Umlageverfahren und das Äquivalenzprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung grundsätzlich infrage stellen will, der sollte dies deutlich artikulieren und den Umstieg sowie die Finanzierung auch vertreten.

als ihr Ruf, aber es gibt natürlich fast nichts, was sich nicht noch verbessern lässt. Diskretionäre Eingriffe sind jedoch gefährlich, allemal wenn sie nicht primär sachlich begründet, sondern von Politik oder Lobbyismus geprägt sind.

Literatur

- Bomdsdorf, Eckart* (1998): Die degressiv dynamische Rente – ein Beitrag zur Lösung des Rentendilemmas. *Wirtschaftsdienst* 78, S. 723–727.
- Bomdsdorf, Eckart* (2004): Horizontale, vertikale und diagonale Gerechtigkeit – Anmerkungen zur Messung von Generationengerechtigkeit in der Alterssicherung. In: *Verband Deutscher Rentenversicherungsträger* (Hrsg.): *Generationengerechtigkeit – Inhalt, Bedeutung und Konsequenzen für die Alterssicherung*. DRV-Schriften Band 51, Frankfurt, S. 85–93.
- Bomdsdorf, Eckart* (2015): Lebenserwartung über 90 Jahre heute, Rente ab 70 morgen? Eine visionäre vorausschauende Kurzanalyse. *Ifo Schnelldienst* 68(23), S. 15–23.
- Bomdsdorf, Eckart* (2018): Das Rentenniveau sichern – aber wie? Eine kurze Analyse und ein systemadäquater Vorschlag. *Ifo Schnelldienst* 71(11), S. 30–34.
- Börsch-Supan, Axel* (2017): Demographie und Lebensarbeitszeit: Was ist das „richtige“ Rentenalter? In: *Deutsche Rentenversicherung Bund* (Hrsg.): *Die Angemessenheit der Altersrentensysteme*. DRV-Schriften Band 112, Berlin, S. 88–94.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019): Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2019).
- Deutsche Bundesbank (2019): Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung. Monatsbericht Oktober, S. 55–82.
- Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.) (2013): *Rentenversicherung in Zeitreihen*, Berlin.
- Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.) (2019): *Rentenversicherung in Zeitreihen*, Berlin.
- Gasche, Martin und Kluth, Sebastian* (2012): Dynamisierung der Rente: Was ist die beste Rentenanpassungsformel? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 61(1), S. 3–45.
- Werding, Martin* (2016): Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen. Bochum, CESifo. Arbeitspapier 05.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Eckart Bomdsdorf
 Universität zu Köln
 Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
 Institut für Ökonometrie und Statistik
 Universitätsstraße 24
 50923 Köln

Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Alterssicherungssysteme

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer, Berlin

Alterssicherung – nach Personen und Institutionen unterschieden – wird durch öffentlich- und privatrechtliche Formen ermöglicht. Ihr Rückgrat bildet die gesetzliche Rentenversicherung – eine Versicherung, weil ihre Leistungen durch die in der Person der Berechtigten liegenden Lebensumstände bedingt sind. Beruht diese Versicherung auf „Äquivalenz“? Damit ist gemeint, dass die Versicherten an Lasten und Leistungen der Versicherung über den Lebenszyklus hinweg einkommensproportional teilnehmen. Solidarausgleich – weitere Eigenheit der gesetzlichen Rentenversicherung – bezweckt Gleichbehandlung. Die Eigentumsgarantie garantiert Rentenrechte wie -anwartschaften als Vermögensrechte. Der Generationenvertrag bedeutet die Sozialbindung von Renteneigentum als Generationengerechtigkeit. Die Begründung betrieblicher und privater Altersvorsorge geschieht freiwillig durch Vorsorgende; ihre Entscheidung wird durch öffentlich-rechtliche Anreize angeregt. Die Sicherheit privater Anlagen wird durch die öffentlich-rechtliche Aufsicht und gesetzliche Anforderungen an die versichertengerechte Ausgestaltung erhöht. Die Vielfalt öffentlicher und privater Alterssicherungsträger entspricht nicht dem Bild von „Säulen“; denn die Sicherungen sind höchst unterschiedlich dimensioniert und proportioniert. Die wachsende Ungleichheit in der Einkommensverteilung zeigt sich auch in wachsenden Unterschieden in Struktur und Ausmaß von Alterssicherungen.

1. Einleitung

„Alterssicherung ist komplex“! Dieser Feststellung Zachers¹ lässt sich schwerlich widersprechen, beruht sie doch auf mehreren Trägern und diese verwalten unterschiedlichen Zielen verpflichtete Zweige. Sie wurden in der Vergangenheit oft isoliert voneinander geändert und dies wirkte auf die anderen zurück. Sie wurde und wird durch sich wandelnde ökonomische, soziale und politische Gegebenheiten herausgefordert. Nachhaltigkeit und Generationenvertrag – wiewohl seit jeher wichtig –, fanden erst vor einigen Jahrzehnten Beachtung in der rentenrechtlichen Analyse und Praxis. Ihre Voraussetzungen und Wirkungen sind nicht hinreichend klar.

Vor zwanzig Jahren reformierte Deutschland Arbeitsmarkt² wie Alterssicherung. Die Reform letzterer beschnitt überkommene Besitzstände und veränderte die aus dem 19. Jahrhundert überkommene, 1957 neu

ausgerichtete Alterssicherung erneut. Diese wurde darüber komplexer. Insbesondere das Verhältnis von öffentlicher und privater Vorsorge wurde neu bestimmt. Die Wiedervereinigung Deutschlands brachte hohe Staatsverschuldung, steigende Beiträge zur Sozialversicherung und wachsende Steuern, und dies hatte Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungskraft. Die Sozialversicherung wurde deswegen umgebaut, auch um angesichts veränderter demografischer wie wirtschaftlicher Umstände nachhaltig zu werden.³ Die Altersvorsorge – vor dem von Rentenversicherung und Beamten-

¹ Zacher, Hans F., Alterssicherung – Spiegel gesellschaftlicher Entwicklung, in: ders., Abhandlungen zum Sozialrecht, 1993, S. 498, 513 ff.; ders., Ziele der Alterssicherung und Formen ihrer Verwirklichung, in: ders. (Hrsg.), Alterssicherung im Rechtsvergleich, Baden-Baden 1991, S. 25 ff.

² Eichenhofer, Eberhard, Recht des aktivierenden Wohlfahrtsstaats, Baden-Baden, 2012.

³ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bericht der Kommission Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Berlin, 2003.

versorgung beherrscht – wurde durch die Reform vielfältiger wie figuren- und variantenreicher. Die Rentenversicherung sollte nicht länger den Lebensstandard sichern, sondern dieses sollte nur noch im Zusammenwirken von Rentenversicherung, betrieblicher Alterssicherung und Privatvorsorge im „Mehr-Säulen“-Format gelingen. Soziale Sicherheit dient praktischen Zwecken, wofür sie gemacht wurde. Was sie begrifflich ausmacht, ist Gegenstand theoretischen Bemühens. Dieses zielt auf Einsichten in die alle soziale Sicherheit letztlich tragenden Konstruktionen oder anders formuliert: ihre Systematik. Manche Begriffe sind von alters überkommen. Sie sollen das System nicht nur erklären, sondern auch seine Vorteile wie Lasten den Adressaten gegenüber legitimieren.

Im Folgenden sind die Grundregeln der gesetzlichen Rentenversicherung zu umreißen und zu fragen, inwieweit die vollzogenen Reformen deren Prinzipien veränderten (Abschnitt 2). Ferner mobilisierten die Förderung privater Altersvorsorge (Abschnitt 3) und die Ausweitung betrieblicher Altersvorsorge (Abschnitt 4) das Privatrecht für die Altersvorsorge. Schließlich sind die Grundversicherung für Alter und bei Erwerbsminderung sowie Vorschläge zu einer Grundrente in die Betrachtung einzubeziehen (Abschnitt 5), um abschließend zu fragen: Ist das geltende Recht der Alterssicherung als Gesamtsystem zu deuten (Abschnitt 6)?

2. Leitprinzipien gesetzlicher Rentenversicherung

2.1 Gesetzliche Rentenversicherung als Sozialversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung beruht auf einem gesetzlichen Schuldverhältnis⁴ und begründet eine Versicherung. Sie beruht auf sozialem Ausgleich, finanziert sich im Umlageverfahren und gründet im Generationenvertrag.⁵ Jedes dieser Prinzipien prägt die Rentenversicherung insgesamt; Prinzi-

pientreue fordert, sie alle wahrzunehmen und miteinander in Beziehung zu setzen.

2.1.1 Versicherung

Die Rentenversicherung ist eine Versicherung und dient deshalb nicht der Ersparnisbildung.⁶ Beiträge werden durch die Rentenversicherung nicht aufbewahrt und nach Eintritt des Versicherungsfalls mit Zins und Zinseszins an die Berechtigten „zurückgezahlt“. Die Rentenversicherung schützt gegen die Lebensrisiken Erwerbsminderung, Alter und Tod durch die Solidargemeinschaft der Versicherten. Die Versicherung trägt gemeinsam einen konkret ungewissen, generell aber vorhersehbaren Bedarf durch Verteilung des Risikos auf eine organisierte Vielheit.⁷

Sie verpflichtet zunächst zur Beitragszahlung. Manche Leistungen – Renten oder Arbeitslosengeld – entstehen erst nach Ablauf einer Mindestversicherungszeit. Es kommt insgesamt zum Risikoausgleich zwischen Gefährdeten und Geschädigten.⁸ Die Leistung besteht in einer Leibrente: Bei Vorversterben des Versicherten oder Nichteintritt des Versicherungsfalls wird die Zahlungspflicht der Versicherung nie praktisch; umgekehrt kann sie aber wegen Langlebigkeit des Versicherten lange währen.⁹ Die Rentenzahlung beruht auf einem bedingten Anspruch. Er tritt mit einem künftigen, ungewissen, in der Person der Rentenberechtigten angelegten Ereignis ein und endet mit

⁴ *Krejci, Heinz*, Das Sozialversicherungsrechtliche Schuldverhältnis, ein Vergleich mit Bauelementen des bürgerlichen Schuldrechts, *Die Versicherungsgrundschau* 1973, S. 210; *Tomandl, Theodor*, Das Sozialrechtsverhältnis, in: *Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.)*, Das Sozialrechtsverhältnis, S. 1; *Sozialrechtslehrertagung*, 1979, S. 50–59.

⁵ *Eichenhofer, Eberhard*, Sozialrecht, 2019 (11. Auflage), Rn. 318; *Ruland, Franz*, Recht der Rentenversicherung, in: *Eichenhofer/Rische und Schmähl (Hrsg.)*, *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, 2012 (2. Auflage), Kapitel 9 Rn. 5.

⁶ *Wagner, Gert*, Das Versicherungsprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung, *SZS* 1986, S. 291.

⁷ *BVerfGE* 11, 105, 112; 75, 108, 146; *BSGE* 6, 213, 218.

⁸ *Ruland*, Anm. 5, Kapitel 9 Rn. 5.

⁹ *Wagner*, Anm. 6, 291 sieht darin die eigentliche Funktion der Lebensversicherung.

dem Tod. Die Rentenversicherung dient intertemporaler Umverteilung.¹⁰

2.1.2 Äquivalenz

Ferner heißt es, sie sichere „Teilhabeäquivalenz“¹¹ – was ein „Entsprechungsverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung“ bezeichnen soll.¹² Das Bundesverfassungsgericht¹³ sieht die „Äquivalenz“ von Beitrag und Leistung als Kern der Sozialversicherung. Dabei werden Individual- und Globaläquivalenz unterschieden.¹⁴ Jene fordert, dass sich Beitrag und Leistung „entsprechen“, diese fordert, dass alle Ausgaben der Versicherung aus deren eingenommenen Einkünften finanziert werden. Privatversicherung verwirklicht Individual- wie Globaläquivalenz; Privat- und Sozialversicherung beruht auf der Globaläquivalenz – anders formuliert: Sämtliche Leistungen sind durch Beiträge zu finanzieren. Globaläquivalenz fordert Nachhaltigkeit, die jede Versicherung verspricht.

Sozialversicherung sieht vom individuellen Versicherungsrisiko¹⁵ ab. Darin unterscheidet sie sich von der Privatversicherung. Dies erklärt ihre Rechtsform als eine öffentlich-rechtliche Pflichtversicherung.¹⁶ Der Staat organisiert den Schutz in der Sozialversicherung durch ein beitragsfinanziertes System. Es schützt vor den Risiken der Erwerbsfähigkeit – Erwerbsminderung, Alter, Tod, Arbeitsunfall und Berufskrankheiten, Krankheit, Mutterschaft und Pflegebedürftigkeit sowie Arbeitslosigkeit. Sie werden soziale Risiken genannt. Gleichartig Gefährdete werden durch Versicherungspflicht zu Gefahrengemeinschaften verbunden. Ihr Schutz richtet sich nach dem jeweils gesetzlich bestimmten Leistungsrecht.¹⁷

2.1.3 Sozialversicherungsrechtlicher Schutz und „Äquivalenz“

Der Inhalt des Versicherungsschutzes ist in Privat- und Sozialversicherung verschieden

bestimmt. „Äquivalenz“ von Prämie und Leistung kennzeichnet die Privatversicherung; Äquivalenz bestimmt jedoch nicht Beitrag und Leistung in der Sozialversicherung. Es bleibt daher unklar, was in der Sozialversicherung im Hinblick auf Beitrag und Leistung gleich oder gleichwertig sein soll. Zwar werden Versicherungsleistungen nur an Versicherte erbracht, ein *quid pro quo* besteht aber nicht, weil Beitrag und Leistung einander nicht entsprechen. Die Aussage wäre auch als Bewertungsregel und Handlungsmaxime unklar: Ist es besser, viele Beiträge zu zahlen und wenige Leistungen zu beanspruchen oder sollte umgekehrt erstrebt werden, möglichst wenig zu bezahlen und möglichst viel zu erhalten?

Reziprozität oder Äquivalenz sind Gebote ausgleichender Gerechtigkeit (*iustitia commutativa*). Sie fordert die Gleichheit von Leistung und Gegenleistung. Proportionalität ist dagegen das Gebot austeilender Gerechtigkeit (*iustitia distributiva*). Sie bezeichnet die Gleichheit in der Behandlung von Menschen bei Lasten und Nutzen, Rechten und Pflichten, Vor- und Nachteilen. Ausgleichende Gerechtigkeit leitet Zwei-Personen-Beziehungen, austeilende Gerechtigkeit ordnet hingegen (Solidar-)Verbände. Diese, auf Aristoteles¹⁸ zurückgehende begriffliche

¹⁰ *Schmähl, Winfried*, Versicherungsgedanke und Sozialversicherung – Konzept und politische Bedeutung, in: ders. (Hrsg.), *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung*, Tübingen 1985, S. 1, 3.

¹¹ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 69; *Kolb, Rudolf*, Die Bedeutung des Versicherungsprinzips für die gesetzliche Rentenversicherung, in: *Schmähl*, Anm. 9, S. 120 ff., „Teilhabeprinzip“; ähnlich ders., *Das Versicherungsprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung*, Vortrag GVG 1984 MS., S. 6 ff.

¹² *Schmähl*, Anm. 10, S. 2 f.

¹³ *Papier, Hans-Jürgen*, Die gesetzliche Rentenversicherung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *Eichenhofer/Rische und Schmähl* (Hrsg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, Neuwied, S. 975 ff. – BVerfGE 51, 115, 124; 53, 313, 328; 79, 87, 101; 92, 53, 71.

¹⁴ *Ruland, Franz*, Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips in der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 2013, S. 101, 102 f.; *Kolb*, Anm. 10, S. 123.

¹⁵ *Ruland*, Anm. 5, Kapitel 9 Rn. 6, 20.

¹⁶ *Ruland, Franz*, in: ders./Becker und Axer, *Sozialrechtshandbuch*, 2018 (6. Auflage), § 17 Rn. 3, 10.

¹⁷ *Ruland*, Anm. 5, Kapitel 9 Rn. 8, 14.

¹⁸ *Aristoteles*, *Nikomachische Ethik*, Tz 1131 b ff.

Unterscheidung klärt auch die Eigenheiten der Sozialversicherung.

Der Beitrag begründet eine Zahlungspflicht und steht im Verhältnis der Gegenseitigkeit.¹⁹ Geldleistungen werden erst nach Ablauf einer Mindestversicherungszeit erbracht. Beitrag und Leistung sind aber weder in ihrem Inhalt gleich, noch entsprechen sie einander der Art nach. Die Rentenversicherung konserviert auch nicht lediglich die Unterschiede aus der Einkommensverteilung,²⁰ sondern korrigiert diese durch vielfältige Akte sozialen Ausgleichs.

Kranken- und Pflegeversicherung²¹ gewährleisten primär Gesundheitsleistungen bei Krankheit; ihr Umfang richtet sich nach dem individuellen Hilfebedarf der Versicherten.²² In der gesetzlichen Renten- wie Arbeitslosenversicherung wird hingegen primär gezahlt; aber die Höhe der Zahlung errechnet sich aus dem erzielten Vereinerneinkommen (§ 63 SGB VI).

Beitrag als Zahlungspflicht gegenüber und Leistung aus der Sozialversicherung sind weder gleich, noch entsprechen sie einander der Art nach. Der Beitragssatz war weder konstant, noch starr. Er orientierte sich auch nicht am künftigen Versorgungsbedarf der Versicherten, sondern bei Beitragserhebung am aktuellen Finanzierungsbedarf der Sozialversicherung. 1965 betrug der Beitragssatz zur Rentenversicherung 14 Prozent, 1998 lag er bei 20,3 Prozent, 2012 bei 19,6 Prozent und 2020 bei 18,6 Prozent. Ähnliche Unterschiede zwischen 6 Prozent und 2,4 Prozent sind bei der Arbeitslosenversicherung zu notieren. Trotz in den letzten Jahrzehnten stark schwankender Beitragssätze unterscheidet sich die Leistungshöhe nicht danach, unter welchem Beitragssatz die Anwartschaft begründet wurde.

Allerdings bemisst die Sozialversicherung die Geldleistungen einkommensproportional.²³ Lasten und Nutzen folgen dem identischen Maß – dem Einkommen. Aus ihm folgt, dass falls Einmalzahlungen (zum Beispiel Weihnachtsgeld) mit Beiträgen belegt werden, diese Entgeltbestandteile auch bei

der Leistung berücksichtigt werden müssen.²⁴ Dieses Prinzip könnte „einkommensproportionale Teilhabe“²⁵ genannt werden. Es verbürgt gleichwertige Anrechte auf Leistungen unabhängig von Entstehungszeit oder Umfang der gezahlten Beiträge. Unter diesen Gegebenheiten entsprechen Beitrag und Leistung einander allerdings nur innerhalb desselben Jahrgangs, aber nicht unter verschiedenen Jahrgängen.²⁶ Dies folgt aus dem Gebot der Gleichbehandlung, das aber kein zeitunabhängiges Gebot begründet.²⁷ Diesem Grundsatz widersprechen jedoch unterschiedliche Rentenanpassungen für unterschiedliche Gruppen von Rentenberechtigten.²⁸

Die Regel einkommensproportionaler Teilhabe beschreibt – anders als „Äquivalenz“ – aber keinen Austausch. „Das grundsätzliche Abrücken der Sozialversicherung von im Privatrechtsbereich dominierenden Prinzip individueller Leistung und Gegenleistung darf als einer der maßgeblichen Gründe dafür angesehen werden, dass das Vertragsmodell im Bereich der Sozialrechtsordnung nicht zum Zuge kommt, sondern die Begründung des Sozialversicherungsverhältnisses in die Erfassung eines vom Berechtigtenwillen unabhängigen Tatbestandes geknüpft wurde.“²⁹ „Die Beitrags-

19 Krause, Das Sozialrechtsverhältnis, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Das Sozialrechtsverhältnis, 1. Sozialrechtslehrertagung, 1979, S. 12 ff.; S. 19, 30 ff. spricht von einem „Synallagma“.

20 Kolb, Anm. 11, S. 127; Schmähl, Winfried, Zur Bedeutung des Versicherungsgedanken für die weitere Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: ders., Anm. 10, S. 204, 209.

21 Roffs, Christian, Das Versicherungsprinzip in der Sozialversicherung, München, 2000, S. 202 ff.

22 Meinhold, Helmut, Die ordnungspolitische Bedeutung des Versicherungsprinzips in der deutschen Sozialpolitik, in: Schmähl, Anm. 10, S. 13, 23.

23 Schmähl, Anm. 10, S. 7; Meinhold, Anm. 21, S. 24, sieht darin auch einen „sozialen Gedanken“.

24 BVerfGE 92, 53; 102, 127.

25 Kolb, Anm. 11, S. 120 ff., „Teilhabeprinzip“; ähnlich ders., Anm. 11, S. 6 ff.; Ruland, Anm. 14, S. 103 ff.; Schmähl, Anm. 10, S. 4.

26 Meinhold, Anm. 22, S. 16, sie unterstelle die „langfristige Konstanz der Altersstruktur“.

27 Ruland, Anm. 14, S. 104 f.

28 Ruland, Franz, 60 Jahre dynamische Rente – eine sozialpolitische Einordnung, NZS 2017, S. 721, 725.

29 Krejci, Anm. 4, S. 224.

gestaltung wird vielmehr vom Gedanken des sozialen Ausgleichs geprägt und der damit verknüpfte Umverteilungseffekt auf Grund Einkommensorientierung schaltet die Äquivalenz von Beitragspflicht und Individualrisikotragung weitgehend aus.³⁰

Die sozialversicherungsrechtliche Leistung begründet sich folglich nicht aus der Beitragszahlung, sondern aus dem Eintritt des versicherten Risikos. Eine Äquivalenz von Beitrag und Leistung tritt regelmäßig individuell nicht ein: Und selbst wenn es dazu käme, wäre diese – wie immer gemessene – Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung für die Legitimation individueller Rentenrechte ganz und gar bedeutungslos. Es ist eben nicht wichtig, ob sich die erbrachten Einzahlungen auch für den Einzahlenden gelohnt haben. Das Kriterium Äquivalenz taugt als Legitimationsgrundlage der Sozialversicherung also ebenso wenig wie eine stehende Uhr als Zeitmaß, obgleich sie zweimal täglich genau richtig steht.

Das Äquivalenzprinzip verstört auch deshalb, weil es den Eintritt von Risiken als Vorzug deutet, weshalb es in seiner Logik besser wäre, möglichst wenig Beiträge zu zahlen und möglichst viele Leistungen in Anspruch zu nehmen. Es lässt damit den Moral Hazard als rational erscheinen.

Stattdessen sollte daher vom „Prinzip einkommensproportionaler Teilhabe“ gesprochen werden. Dieses kennzeichnet den Mitgliedschaftsstatus der Versicherten in Verbänden für die Finanzierungs- und Leistungsseite. Es wendet auf Lasten wie Vorteile dasselbe Prinzip an. Diese Regel folgt formaler Gleichheit und begründet beim Geben und Nehmen Konsistenz durch das Anlegen eines identischen Maßstabs.

2.2 Sozialer Ausgleich in der Sozialversicherung

2.2.1 Begriff

Der soziale Ausgleich³¹ kennzeichnet die Sozial- wie Rentenversicherung.³² Er folgt

aus dem Gebot der Gleichheit (Art. 3 I GG).³³ Das Gleichnis von den Arbeitern im Weinberg,³⁴ wonach in Lohnfragen die Bedarfsvor der Leistungsgerechtigkeit geht, steht für den sozialen Ausgleich. Dieser fordert die gezielte Förderung benachteiligter Versicherter und rechtfertigt damit Akte der Umverteilung im Rentensystem.³⁵ Beispiele sind die Anerkennung beitragsloser Zeiten (§ 58 SGB VI), die Hochwertung geringerer Einkünfte von beitragsabgesenkten, jenseits der Geringfügigkeitsgrenze erzielter Einkünfte (Midijobs § 163 Abs. 10 SGB VI) sowie Tätigkeiten der im Rechtskreis Ost Beschäftigten (§ 228 a SGB VI), die Zurechnungszeit (§ 59 SGB VI) – welche Erwerbsgeminderten in jüngeren Jahren Versicherungszeiten zu-rechnet, als ob sie das gesetzliche Rentenalter erreicht hätten; weitere Beispiele sind die Höherwertung von Versicherungszeiten wie vormalig der Zeiten einer Berufsausbildung (§§ 70 III SGB VI a. F., 246 Abs. 2, 263 Abs. 3 SGB VI), die Kinderberücksichtigungszeit (§§ 57, 249 b SGB VI: Aufwertung von Zeiten der Kindererziehung auf 50 Prozent des Durchschnittseinkommens)³⁶ und der Rente nach Mindesteinkommen (§ 262 SGB VI).

Beitragsgeminderte Zeiten werden für Opferlagen anerkannt – zum Beispiel Mutterschaft, Inhaftierung aufgrund von Verfolgung oder Kriegszeiten –, während derer

30 *Krejci*, Anm. 4, S. 223 f.

31 *Heidel, Susanne und Loose, Brigitte*, Das „Soziale“ in der gesetzlichen Rentenversicherung, DAngVers 2004, S. 221.

32 BVerfGE 17, 9; 48, 357 f.; 58, 113.

33 *Heidel und Loose*, Anm. 31, S. 224; *Reimann, Axel*, Der soziale Ausgleich – ein fester Bestandteil der gesetzlichen Rentenversicherung, FNA Gerechtigkeitskonzepte und Verteilungsströme in der gesetzlichen Alterssicherung, 2010, S. 16 ff.; *Rische, Herbert*, Absicherung sozialer Risiken durch die Sozialversicherung oder private Anbieter, in: Fink/Kücking/Walzig und Zerth (Hrsg.), Solidarität und Effizienz im Gesundheitswesen, Festschrift für Herbert Rebscher, S. 411, 414 sprechen von einem „sozialpolitischen Ausgleich“; *Rolfs, Christian*, Solidarprinzip und Eigenverantwortung, MittLVA Bayern 2003, S. 213 ff., 215.

34 Matthäus 20, 1–16.

35 *Wagner, Gert*, Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Eine theoretische und empirische Analyse zum Versicherungsprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt/Main, 1984, S. 20.

36 *Bäcker, Gerhard*, Mindestsicherungselemente im Spannungsfeld von Versicherung, Versorgung und Fürsorge, DRV 2019, S. 206, 217.

Versicherte an einer Erwerbsarbeit aus persönlich nicht zu vertretenden Gründen gehindert waren. Das Prinzip des sozialen Ausgleichs ist dem Versicherungsprinzip entgegengesetzt, weil es Personen wie Versicherte schützt, die persönlich nicht vertretbar die Versicherungsvoraussetzungen nicht erfüllen.

Sozialer Ausgleich und versicherungsfremde Leistungen werden begrifflich oft gleichgesetzt.³⁷ Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich erklären die Mischfinanzierung der Rentenversicherung aus Beiträgen und Zuschüssen des Bundes. Diese rechtfertigen sich aus den Leistungen des sozialen Ausgleichs und den der Rentenversicherung auferlegten versicherungsfreien Leistungen. Es lassen sich die im Interesse der Solidargemeinschaft oder der Allgemeinheit erbrachten Leistungen unterscheiden. Diese Unterscheidung hat Konsequenzen für die Finanzierung: Solidarlasten haben die Versicherten zu tragen, die den Versicherten für die Allgemeinheit auferlegten Lasten hat dagegen der Staat durch Transfers an die Sozialversicherung auszugleichen. Die Abgrenzung zwischen beiden ist schwer, denn die Unterschiede sind nicht prinzipiell, sondern graduell.

2.2.2 Generationenvertrag und Umlageverfahren

Die Abhängigkeit der Beiträge von den aktuellen Leistungsausgaben folgt aus dem der Rentenversicherung zugrunde liegenden Umlageverfahren, das Ausdruck des Generationenvertrages ist. Die heute aktive Generation hat danach die ihr vorangegangene Generation vormals Aktiver zu sichern.³⁸ Dies geschieht in der Erwartung, dass die der heute aktiven Generation nachfolgende Generation ihrerseits die Pflichten zur künftigen Alterssicherung der heute aktiven Generation nachkomme. Der „Generationenvertrag“ hat keinen Austausch- und damit auch keinen Vertragscharakter,³⁹ sondern beruht vielmehr auf ei-

ner dem Lebenszyklus aufbauenden gesetzlichen Verpflichtung, nach der die Einzelnen zunächst Lasten zu tragen haben und mit Eintritt der Versicherungsfälle zu Leistungen berechtigt werden.

Der Generationenvertrag lässt sich nicht als gesellschaftliche Konvention (*contrat social*) deuten,⁴⁰ weil die Zahlungspflicht den aktiv Erwerbstätigen gesetzlich auferlegt ist und gerade nicht einvernehmlich begründet wurde – was Vertrag bedeutete. Die dem Generationenvertrag zugrunde liegende Annahme ist akzeptabel, wenn die Generationenfolge im Verhältnis Aktiver und Leistungsberechtigter konstant ist. Sie wird jedoch prekär, wenn die Zahl der Aktiven sinkt und die Zahl der Leistungsberechtigten steigt. Sie wirft dann Fragen nach der Generationengerechtigkeit auf.

2.3 Eigentum und Rentenreform

2.3.1 Gegenstand der Eigentums-garantie

Im deutschen wie europäischen Verfassungsrecht werden die in der gesetzlichen Rentenversicherung begründeten Anrechte von der Eigentums-garantie (Art. 14 GG, Art. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK) oder einer speziellen Garantie der Sozialversicherung (Art. 34 EUGrCh) geschützt. Die Rentenrechte sind durch die Gestaltungen des Gesetzgebers begründet und geformt, dieser wird jedoch durch die Eigentums-garantie zu deren Schutz und Aufrechterhaltung verpflichtet. Die in der gesetzlichen Rentenversicherung erworbenen Anwartschaften = Rechte vor Eintritt des Versicherungsfalls – und Rechte = Ansprüche aufgrund des Versicherungsfalls⁴¹ sind durch die Eigentums-

³⁷ *Ruland*, Anm. 5, Kapitel 9 Rn. 7.

³⁸ *Kolb*, Anm. 11, S. 126.

³⁹ *Anders Rolfs*, Anm. 21, S. 209.

⁴⁰ *Zacher*, Ziele der Alterssicherung, Anm. 1, S. 39, 41.

⁴¹ *Adam, Jörg*, Eigentumsschutz in der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 2010, S. 104 ff.

garantie gesichert, weil ihr Ertrag den Berechtigten unmittelbar nützt, also den Empfängern die freie Verfügung über die ausgeschütteten Mittel eröffnet. Deswegen verbürgt die Eigentumsgarantie, dass den Berechtigten die zu beanspruchenden Mittel deshalb auch zu belassen sind.

Vor diesem Hintergrund ist zweifelhaft, ob die vom deutschen Gesetzgeber von 2000 bis 2012 in kurzer Abfolge unternommenen Schritte⁴² zur Absenkung des Rentenniveaus durch Abkehr von der vormals strikten Bindung an die Lohnentwicklung der Versicherten in Höhe des vom Gesetzgeber für aktiv Erwerbstätige vorgesehenen Anteils der an der durch die Riester-Rente ermöglichten privaten Zusatzversorgung zwischen einem und vier Prozent der Lohnsumme, den sämtliche künftigen Rentenanpassungen an die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Beschäftigten und Leistungsempfängern koppelnden Nachhaltigkeitsfaktor und die sukzessive Anhebung des Rentenzugangsalters von 65 auf 67 Lebensjahre bei gleichzeitiger Absenkung des Beitragsatzes zur Rentenversicherung für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer und die damit verbundene Erhöhung des Bundeszuschusses mit der Eigentumsgarantie in Einklang stand.

Den Reformen wird immerhin entgegengehalten, sie hätten im Einklang mit internationalen Entwicklungen⁴³ eine „Teilprivatisierung der Rentenversicherung“⁴⁴ herbeigeführt und damit das Kernversprechen der Sozialversicherung einer solidarischen und von Arbeitgebern und Arbeitnehmern paritätisch getragenen Finanzierung aufgegeben. Denn die Versicherten wurden zusätzlich be- und die Arbeitgeber gleichzeitig entlastet. Des Weiteren werde mit der Niveauabsenkung die Altersarmut gefördert und so der Beitragsfinanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung die Legitimation entzogen.⁴⁵ Diesen wird schließlich bescheinigt, letztere in ein Basiselement eines Drei-Schichten-Modells überführt zu haben, in welchem diese in Zukunft nur noch als Grundsicherung wirke.⁴⁶ Im Hinblick auf

die Eigentumsgarantie stellt sich die Frage, ob – und falls ja – und vor allem mit welcher rechtlichen Begründung eine solche tiefgreifende Veränderung eines Rentenrechts jemals statthaft sein konnte.

2.3.2 Reichweite der Eigentumsgarantie

Die Eigentumsgewährleistung von Renten begründet keine „statische Garantie“.⁴⁷ Eigentum als individuelles Vermögensrecht auf Leistung der Sozialversicherung ist im Alterssicherungsfall zu gewährleisten. Inhalt und Schranken des Eigentums sind durch den Gesetzgeber zu gestalten (Art. 14 I 2 GG). Ferner verpflichtet Eigentum: Sein „Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ (Art. 14 II GG); hierin äußert sich die Sozialbindung allen Eigentums.

Inhalt und Schranken des Eigentums – auch an Rentenrechten – werden vom Gesetzgeber formuliert. Es gibt kein „natürliches“ Eigentum, weil es ein außerhalb der Rechtsordnung stehendes Recht nicht gibt: Jedes subjektive Recht ist vom objektiven Recht geformt, vorgegeben und gesichert. Es gibt auch keine von der Rentengesetzgebung losgelöste Rente, sondern nur eine vom Gesetzgeber geschaffene. Aber kann er sie deshalb auch in Funktion und Grundausrichtung grundlegend verändern?

⁴² Schmähl, Winfried, Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – Zur Entwicklung von der Mitte der 1990er Jahre bis 2009, in: Eichenhofer/Rische und Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied 2011, S. 169 ff.

⁴³ Gingrich, Jane, Making Markets in the Welfare States, The Politics of Varying Market Reforms, Cambridge University Press 2011, S. 31 ff., 232 ff.

⁴⁴ Wehlau, Diana, Lobbyismus und Rentenreform. Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung bei der Alterssicherung, Wiesbaden, 2009, S. 85 ff., 321 ff. 45 Ebd., S. 238 ff.

⁴⁶ Schäfer, Ingo, Die Vollendung eines Paradigmenwechsels: Vom Lebensstandard zur Lebensleistungsrente, Vierteljahresshefte für Wirtschaftsforschung, 2/2014, S. 22 ff., 28 f.

⁴⁷ Papier, Anm. 13, S. 975; vgl. auch Brosius-Gersdorf, Frauke, Aktuelle verfassungsrechtliche Probleme der Rentenversicherung, SGB 2019, S. 509.

Die Rentenversicherung versichert ein Risiko. Sie gestaltet nicht einen Sparvorgang. Ihre Zahlungsansprüche hängen vom Versicherungsfall in der Person der Versicherten und dessen Fortdauer ab.⁴⁸ Auch die Voraussetzungen des Risikoschutzes in der und durch die Rentenversicherung hat der Gesetzgeber festzulegen,⁴⁹ was im SGB VI geschehen ist.

Der Gesetzgeber ist deshalb nicht nur zur Ausgestaltung der Rentenversicherung berechtigt, sondern auch zu deren Umgestaltung berufen, sofern sich das Risiko und die Voraussetzungen zu seinem Schutz verändern. Veränderungen seitens der Leistungsberechtigten ändern die Kosten sozialen Schutzes seitens derer, die das Risiko durch Ihre Beiträge aktuell und in Zukunft tragen. Die seit 2001 ergriffenen Rentenreformen entwerteten den individuellen Rentenanspruch durch Senkung der Einkommensersatzrate und durch Veränderung des Versicherungsfalls, der künftig zu einem späteren Zeitpunkt als zuvor im Lebensverlauf einsetzen wird.

2.3.3 Statthafte Beschränkungen von Eigentum

Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind Beschränkungen des Rentenrechts dann gerechtfertigt, wenn sie der „Erhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung dienen“.⁵⁰ Der Schutz der auf eigener Beitragsleistung beruhenden Rentenanwartschaften rangiert dabei höher als der auf solidarischem Ausgleich beruhenden Rechte.⁵¹ Das Ausmaß des Eigentumsschutzes hängt daher davon ab, inwieweit Rentenrechte auf eigener Beitragszahlung oder solidarischer Leistung beruhen.⁵² Die erstgenannten Anrechte verfügen über einen höheren Eigentumsschutz als letztere. Rentenrechten kommt demnach ein „gestufter Eigentumsschutz“ zu. Mit dieser abstrakten, ahistorischen Formel wird praktisch wenig gewonnen. Deutschland war um 2000 – vereinigungs- wie durch

überholte Wirtschafts- und Sozialstrukturen bedingt – in seiner Wirtschaftskraft geschwächt und galt wegen hoher Verschuldung, kostspielig gewordener Sozialversicherungen, daraus folgender steigender Beitrags- und Steuerlasten und dadurch schließlich hervorgerufener hoher Arbeitslosigkeit und geringer Produktivität als „der kranke Mann“ Europas. Damals wurde gewarnt, das „Festhalten an den überkommenen Finanzierungsstrukturen“ gefährde die soziale Sicherheit mehr als Globalisierung und Alterung der Bevölkerung!⁵³ Die Nachhaltigkeitskommission erkannte, dass angesichts einer alternden Bevölkerung bei stagnierender Wirtschaft aus der Lohn- und Arbeitszentrierung der Finanzierung sozialer Sicherheit massive „Funktionsverluste“ erwüchsen, die sich namentlich als Beschäftigungshürden und Wachstumsschwäche auswirkten.⁵⁴

Aus dieser Einsicht erklären sich die Reformen als Reaktionen auf die wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen im Verhältnis von Beitragszahlern und Rentenberechtigten. In dem sie vorbereitenden Kommissionsbericht hieß es: „Die mittel- und langfristige sozio-demografische Entwicklung führt zu Konflikten zwischen den Zielen eines gemäßigten Beitragssatzanstiegs und einem stabilen Rentenniveau. Eine nachhaltige Finanzierung der Rentenversicherung setzt insbesondere eine Festigung der Finanzierungsgrundlagen, das heißt eines hohen Beschäftigungsgrades voraus. Die Begren-

48 *Ruland*, Anm. 16, § 17 – 8 f.; *Reimann*, Anm. 33.

49 BVerfGE 122, 151, 182; 58, 81, 103.

50 BVerfGE 122, 151, 182.

51 *Adam*, Anm. 41, S. 114 ff.

52 Etwa Ausbildungszeiten – BVerfGE 58, 81, 115 – oder nach dem Fremdrentengesetz anzuerkennende Zeiten vormaliger Beschäftigung in einem „Vertreibungsstaat“, zum Beispiel Sowjetunion, Rumänien, Polen – BVerfGE 116, 96, 122.

53 *Rürup, Bert* (2005), Soziale Sicherheit: Solidarität versus Markt, in: FNA (Hrsg.), Das Soziale in der Alterssicherung, Jahrestagung 2005, Berlin, S. 23, 29.

54 *Rürup, Bert*, Staat und Regulierung in Deutschland aus volkswirtschaftlicher Perspektive, in: FNA (Hrsg.), Alterssicherung im Mehr-Säulen-System: Akteure, Risiken, Regulierungen, Jahrestagung 2008, Berlin, S. 86; Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Anm. 3, S. 5.

zung des Beitragsanstiegs ist hierfür eine wichtige Voraussetzung. [...] Sie fordert zudem die Generationengerechtigkeit.“⁵⁵ Ein Festhalten an der überkommenen Finanzierung der Rentenversicherung wäre mit wachsender „intergenerativer Ungleichbehandlung“⁵⁶ einhergegangen.

Es wird damit eine – rechtlich bisher so noch nicht klar erkannte – Wechselwirkung zwischen der Globaläquivalenz und der einkommensproportionalen Teilhabe sichtbar.⁵⁷ Um jene dauerhaft zu sichern, sind und waren Korrekturen der einkommensproportionalen Teilhabe gerechtfertigt, ja geboten. Damit gerät die Relation zwischen Lastentragung und Leistungsberechtigung und deren Entwicklung im Zeitverlauf als Bestimmungsgröße für individuelle Rentenansprüche ins Blickfeld. Sie wird mit dem Begriff der Generationengerechtigkeit⁵⁸ belegt. Ihr geht es um das Verhältnis zwischen Globaläquivalenz und einkommensproportionaler Teilhabe. Lasten und Leistungen der Rentenversicherung sind danach auch über Generationen hinweg auszugleichen.⁵⁹ Dieses Gebot verlangt nach einem tendenziell konstanten Beitragssatz und damit der Annäherung des Leistungsniveaus an diese Vorgabe. Nachhaltigkeit fordert also nicht nur die langfristige finanzielle Stabilität von Sozialversicherung,⁶⁰ sondern bei Änderungen in der Zusammensetzung der Solidargemeinschaft notfalls auch Beschränkungen sozialer Rechte.

Diese Beschränkungen rechtfertigen sich aus der die Eigentumsgarantie prägenden „Sozialbindung“ (Art.14 II GG). Dass der Gebrauch von Eigentum zugleich dem Allgemeinwohl dienen soll, bedeutet für das Renteneigentum: Weil Leistungsberechtigte ihre Rechte aus Beiträgen realisieren, bedarf es um der Wohlfahrt aller willen des sozialen Ausgleichs durch einen die Rechte beider Gruppen einander annähernden Kompromiss, falls das Leistungsvolumen der Rentenversicherung steigt und gleichzeitig infolge demografischer Veränderungen oder Wachstumsschwäche das Beschäftigungsvolumen sinkt.

In dieser Erwägung wird auch der Zusammenhang von Arbeitsmarkt, Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen und der auf Ermöglichung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit ausgerichteten Familienpolitik einerseits und Rentenversicherung andererseits sichtbar.⁶¹ Daraus ergibt sich die nicht ganz neue, aber nach wie vor elementare Erkenntnis, dass Renten- und Beschäftigungsniveau elementar miteinander verbunden sind.

Die zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Renten ergriffenen Maßnahmen der Niveauabsenkung rechtfertigen sich durch die Finanzierungsstruktur der Rentenversicherung. Um das Ausmaß der Beitragszahlung wirtschaftlich vertretbar zu halten, können und müssen die Rechte der Rentenempfänger begrenzt werden. Darin äußert sich die in Art. 14 II GG nicht nur erlaubte, sondern geforderte Sozialbindung des Renteneigentums.

3. Riester-Rente

3.1 Ansatz

Die 2002 eingeführte Riester-Rente schuf als Ausgleich für Niveauabsenkungen der gesetzlichen Rente eine auf Kapitaldeckung angelegte private Vorsorge. Deren

55 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Anm. 3, S. 32.

56 Rürup, Anm. 54, S. 89.

57 Lediglich Andeutungen bei Adam, Anm. 41, S. 231 ff.

58 BörschSupan, Axel, Generationengerechtigkeit in der Altersversicherung, in: FNA (Hrsg.), Gerechtigkeitskonzepte und Verteilungsströme in der gesetzlichen Alterssicherung, Jahrestagung 2010, Berlin, S. 47 ff.; Christen, Christian, Politische Ökonomie der Alterssicherung. Kritik der Reformdebatte um Generationengerechtigkeit, Demographie und kapitalgedeckte Finanzierung, Marburg, (Dissertation, Bremen 2009), S. 153 ff.

59 Kolb, Anm. 11, S. 128.

60 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Anm. 3, S. 45 ff.; Sesselmeier, Werner, Nachhaltigkeit in der Sozialpolitik, Sozialer Fortschritt 6/2000, S. 138.

61 Reimann, Carola, Der Beitrag moderner Arbeitsmarkt-, Gleichstellungs- und Familienpolitik für eine soziale Alterssicherung, Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung 2/2014, S. 61.

Aufbau ist nicht zwingend vorgeschrieben, wird aber durch unmittelbar in die gewählte Vermögensanlage fließende staatliche Subventionen gefördert.⁶² Die förderungsfähigen Aufwendungen belaufen sich pro Kopf auf 154 Euro jährlich zuzüglich für jedes die Kindergeldberechtigung vermittelnde Kind 185 Euro jährlich.⁶³ Der Anreiz zur Begründung einer solchen Vorsorge liegt jedenfalls in der Zuwendung selbst; sie gäbe es ohne taugliche Vermögensanlage nicht.

Die Förderungsfähigkeit einer Anlage hängt von deren Zertifizierung ab. Diese muss als Leibrente gewährt werden, eine Mindestlaufzeit von zwölf Jahren aufweisen und zumindest die angelegten Beiträge sichern. Sie muss ferner hinsichtlich Kundeninformation, Anlegerschutz, Vertragswechsel, Abschlusskosten und bei der Vermögensverwendung für den Wohnungsbau (Wohn-Riester) gesetzlichen Anforderungen genügen.⁶⁴

Die Vorsorge kann durch Sparvertrag oder eine Versicherung betrieben werden. Bei den Sparvorgängen wird Geld gewinnbringend wie vererblich angelegt; bei der Versicherung tritt der Leistungsfall im Erlebensfall ein. Das Bank- oder Versicherungsverhältnis unterliegt grundsätzlich privatautonomer Gestaltung. Es besteht Abschlussfreiheit unter Finanzdienstleistern und der Umfang der angestrebten Sicherung ist frei vereinbar. Die Leistungen werden aus einem Deckungskapital finanziert, welches bei der Versicherung aus Prämien, Zinsen und einer Überschussbeteiligung gebildet wird. Letztere stellt den angefallenen Ertrag aus einer von der Versicherung vorgenommenen Vermögensanlage dar, den die Privatversicherung tatsächlich erzielt hat, aber ursprünglich nach der Prudent Man Rule auf der Basis tendenziell skeptisch anzusetzender Renditeerwartungen nicht als vertraglicher Zins vorgesehen hatte. Die private Versicherung unterliegt staatlicher Aufsicht hinsichtlich ihrer Deckung und der Solidität ihrer Vermögensanlagen.

3.2 Staatliche Regulierung

Um die Vorsorge zu gestalten, schulden seither die Rentenversicherungsträger den Versicherten regelmäßig Rentenauskünfte. Die Reform wurde durch das Alterseinkünftegesetz 2005 gestützt und flankiert. Damit vollzog sich ein Wechsel von der vor- zur nachgelagerten Besteuerung der Renten. Damit wurden die Altersvorsorgeaufwendungen steuerfrei; im Gegenzug werden die Renten besteuert. In den teilprivatisierten Sektoren der Altersvorsorge ist freilich ein neues sozialgestaltendes Recht entstanden, das in der Folgezeit als neue „regulative Sozialstaatlichkeit“ oder als „sozialstaatliche Rahmung nichtstaatlicher Wohlfahrtsproduktion“ bestimmt wurde.⁶⁵

Durch Festlegung der Rechtsbedingungen für die Förderung nimmt die öffentliche Hand auf den Inhalt des Altersvorsorgevermögens gestaltend Einfluss, legt namentlich die Konditionen der Vermögensanlage fest und definiert die Mindestsicherung im Hinblick auf das eingezahlte Kapital.

Der öffentliche Einfluss geht damit über die öffentlich-rechtliche Banken- und Versicherungsaufsicht und die Förderung der Anlage hinaus. Die Aufsicht muss eine zureichende Beherrschung der Anlagerisiken und eine angemessene Verantwortung der Vorsorgeträger sichern.⁶⁶ Darüber hinaus wird der Schutz der Vorsorgeberechtigten durch zwingendes Privatrecht gewährleistet. 2011 waren etwa 15 Millionen Verträge nach

62 Öchsner, Thomas, Die Riester-Rente, 2003; Steinmeyer, Heinz-Dietrich, Das Altersvermögensgesetz – Neue Standortbestimmung von öffentlichen und betrieblichen Sicherungsformen, in: Boecken/Ruland und Steinmeyer (Hrsg.), Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa, Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Baden-Baden 2002, S. 683, 684.

63 Bund der Versicherten, Leitfaden Altersvorsorge, Springer 2009, S. 11, 15.

64 EigRentG vom 29. Juli 2008 (BGBl. I, Nr. 33, S. 1509).

65 Leisering, Lutz, Soziale Regulierung privater Altersvorsorge, in: FNA (Hrsg.), Alterssicherung im Mehr-Säulen-System: Akteure, Risiken, Regulierungen, Jahrestagung 2008, Berlin, S. 59 ff.; Blömcke, Patrick, Die Regulierung nicht-staatlicher Alterssicherung, Bielefeld, 2007, S. 73 ff.

66 Laboul, André und Yermo, Juan, Regulatory Principles and Institutions, in: Clark/Munnell und Orszag (Hrsg.), Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income, Oxford, 2006, S. 501, 514, 518.

Riester-Bedingungen unter einem Kreis von 30 bis 40 Millionen Berechtigten registriert.⁶⁷ Aber Intransparenz und Unwissen über die Vorsorgelage und eine fehlende Vertrautheit mit Finanzdiensten werden als Erklärung für die geringe Inanspruchnahme der Förderung vorgebracht, desgleichen eine zu große Vielfalt von Anlagen, welche die Förderberechtigten überfordern.⁶⁸

3.3 Wie wirkt die Riester-Rente?

Die Anlageberechtigten müssen über ein hohes Maß an Kenntnissen (Financial Literacy) verfügen und die Anbieter müssen zu hinreichender Transparenz ihrer Angebote verpflichtet werden.⁶⁹ Unsicherheit kann aufseiten der Förderberechtigten Misstrauen auslösen und Nichtbeteiligung zur Folge haben.⁷⁰ Die Gesetzgebung zur Riester-Rente vollzog damit den Wandel von einer ausgaben- zur einnahmenorientierten Alterssicherung. Gleichzeitig erschloss sie den Kapitalmarkt für Zwecke der Alterssicherung. Bei ihrer Einführung herrschten – aus Erfahrungen der Kapitalmarktverzinsung von durchaus acht Prozent jährlich im Jahrzehnt zuvor erwachsen – optimistische Renditeerwartungen vor. Sie erfüllten sich in den nachfolgenden Jahrzehnten nicht annähernd. Die Politik der Europäischen Zentralbank (EZB) betrieb in der Folgezeit – ähnlich wie die Notenbanken aller Staaten – eine expansive, auf Ausweitung der Geldmenge zielende Politik, in deren Folge die Zinsen weltweit auf vormem unbekannt niedrige Sätze sanken. Die Hoffnung, dass private Versicherungen „konzeptionell höhere,⁷¹ Erträge erwirtschaften als die gesetzliche Rentenversicherung wurde damit enttäuscht.

4. Entgeltumwandlung

4.1 Innovation im Betriebsrentenrecht

Die 2001 eingeführte Entgeltumwandlung (§ 1 a BetrAVG) verwandelte das Recht der

betrieblichen Altersversorgung. War dieses bisher nur auf eine arbeitgeberseitige Betriebsrentenzusage anzuwenden und galten Betriebsrenten lange Zeit als einseitige Fürsorgeleistungen des Arbeitgebers, bevor die Arbeitsgerichte – eher spät – die Zahlungen als nachträgliches Arbeitsentgelt deuteten,⁷² öffneten die 2001 einsetzenden Rentenreformen auch hier neue Wege.

Auf dem Boden der Deutung der Betriebsrente als Arbeitnehmerentgelt wurde den Beschäftigten das Recht eingeräumt, bis zu vier Prozent des Bruttoverdienstes in einer der Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung Direktzusage, Direktversicherung, Pensions- und Unterstützungskasse sowie Pensionsfonds (§§ 1, 1 b BetrAVG) entsprechenden Rechtsform zu begründen. Der durch Entgeltumwandlung erworbene Leistungsanspruch hat eine Verzinsung von ein Prozent jährlich zu erbringen (§ 1 II Nr. 2 BetrAVG). Wird die Entgeltumwandlung wahrgenommen, erlangt der Umwandlungsberechtigte einen eigenen, unverfallbaren arbeitsrechtlichen Anspruch, der im Falle der Direktversicherung im Wesentlichen auf einem Versicherungsvertrag beruht.

4.2 Arbeitsrechtliche Überformung

Der öffentliche Einfluss auf Betriebsrenten geschieht im Wesentlichen durch zwingendes Privatrecht (BetrAVG). Die Arbeitsgesetzgebung legt Mindeststandards für Leistungsansprüche fest, welche die aus Betriebsrentenversprechen verpflichteten Arbeitgeber, Kassen, Fonds oder Versicherungen in ihrem Leistungsverhalten ver-

67 Landsberg/Behnk und Habschiek (Hrsg.), Förderung der privaten Altersvorsorge, Köln, 2011, S. 9 f.

68 Ebd., S. 11 ff.

69 Laboul und Yermo, Anm. 66, S. 513.

70 Whileside, Noel, Private Pensions and Public Policy: The Public-Private Divide reappraised, in: Clark/Munnell und Orszag (Hrsg.), Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income, Oxford, 2006, S. 684, 687.

71 Rürup, Anm. 54, S. 89.

72 Eichenhofer, Sozialrecht, 2019 (11. Auflage), Rn. 306 ff.

pflichten und prägen. Sie verbietet außerdem Diskriminierungen.⁷³ Individualverträge gehen Kollektivverträgen vor, wenn sie dem Beschäftigten im Einzelfall günstiger sind.⁷⁴

Beruhend Betriebsrentenversprechen auf Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen, leiten kollektivrechtliche Maximen auch das Betriebsrentenrecht. Dies zeigt sich vor allem bei Anpassungen von Betriebsrentenversprechen an geänderte wirtschaftliche Begebenheiten.⁷⁵ Hier bestehen eigene arbeitsrechtliche Maßstäbe der Inhaltskontrolle. Einkünfte aus verdienten = unverfallbaren Anrechten sind gegen Änderungen mehr geschützt als nicht verdiente = nicht verfallbare Anrechte. Umschichtungen von Zusagen unterliegen einem kollektiven Günstigkeitsvergleich⁷⁶ – sind mithin statthaft, wenn das Gesamtvolumen der Dotierungsrahmen nicht geschmälert, wohl aber einzelne Anspruchsberechtigte neue Positionen erhalten und dabei einige weniger und andere mehr erhalten.

4.3 Wie wirkt die betriebliche Altersvorsorge?

So wenig wie die Riester-Rente ist auch die Entgeltumwandlung obligatorisch. Ihre Anreizwirkung beruht auf der Freistellung des umgewandelten Entgelts von Sozialversicherungsbeiträgen – was Arbeitnehmer wie Arbeitgeber entlastet. Dieser Vorteil wird aber damit erkaufte, dass der umgewandelte Entgeltbestandteil nicht Sozialversicherungsrechte generiert und dadurch auch in der gesetzlichen Rentenversicherung generell der Ertrag aus Arbeit sinkt – was zur Senkung des im Rahmen des aktuellen Rentenwertes zu ermittelnden und für Rentensteigerungen wichtigen aktuellen Anpassungswertes führt und damit allen Rentenversicherten zum Nachteil gereicht. Die verpflichtende Wirkung von Betriebsrenten und die Beteiligung des Arbeitgebers an deren Finanzierung könnte durch die stärkere Verbreitung von Betriebsrentenversprechen

auf der Grundlage von Betriebsvereinbarungen oder Tarifverträgen erreicht werden. Auch hinsichtlich der Ertragskraft betrieblicher Altersvorsorge fehlt es an gesicherten Erkenntnissen. Vorsorgeformen wie Direktzusage, Pensions- und Unterstützungskassen hängen an den wirtschaftlichen Ergebnissen des die Betriebsrente zusagenden Unternehmens. Diese sind volatil und – da konkret – schwer prognostizierbar. Versicherungen und Pensionsfonds hängen von der Kapitalmarktentwicklung ab, die ebenfalls schwer vorherzusagen ist.

Anders als die gesetzliche Rentenversicherung geben private Vorsorgeformen kein Leistungsversprechen mehr – jedenfalls seitdem sie sich von der Ausgabenorientierung abgewandt und der Einnahmenorientierung verschrieben haben. Damit verschwindet aber zugleich ein Stück Planungssicherheit für das Alterseinkommen, das die gesetzliche Rentenversicherung jedenfalls insoweit bietet, als sie die Altersrente zu den Erwerbseinkommen in Relation setzt und damit den künftigen Status von Altersrenten fassbar macht.

5. Grundsicherung und Grundrente

5.1 Grundsicherung für Alter und Erwerbsminderung

Die Grundsicherung für Alter und bei Erwerbsminderung⁷⁷ begründet eine von der Bedürftigkeit abhängige und die Elementarbedarfe sichernde Leistung, die Armut im

⁷³ *Beppler, Klaus*, Diskriminierungsverbote im Betriebsrentenrecht, in: *Doetsch und Küpper* (Hrsg.), *Betriebliche Altersvorsorge und Recht*, Festschrift für Reinhold Höfer zum 70. Geburtstag, München, 2011, S. 1 ff.

⁷⁴ BAGE 62, 360.

⁷⁵ *Schewing, Anja*, Die Rechtsprechung des BAG zur AGB-Kontrolle im Betriebsrentenrecht, in: *Doetsch und Küpper* (Hrsg.), *Betriebliche Altersvorsorge und Recht*, Festschrift für Reinhold Höfer zum 70. Geburtstag, München 2011, S. 243 ff.

⁷⁶ Entscheidung des Großen Senats des BAG vom 16. September 1986 = BAGE 53, 42; *Reichold, Hermann*, *Betriebsverfassung als Sonderprivatrecht*, München 1995, S. 521 ff.

⁷⁷ *Seifert, Jutta*, Sozialhilferecht, in: *Ruland/Becker und Axer* (Hrsg.), *Anm.* 15, § 23 Rn. 58.

Alter abwenden soll. Sie begründet einen Rechtsanspruch gegen den Sozialhilfeträger. Bei hinreichendem Vermögen und Einkommen fehlt die Bedürftigkeit; einzelne Vermögensbestandteile – namentlich selbstgenutzter Wohnraum und Ersparnisse über 5 000 Euro – sind ausgenommen. Auch Renten aus der Riester-Förderung und Betriebsrenten bis 100 Euro und überschießende Zahlbeträge zu 30 Prozent sind anrechnungsfrei.

Dies ist problematisch, weil damit der Umfang des durch Grundsicherung ausgleichenden Bedarfs von privatrechtlichen Dispositionsakten abhängt – und in dem Maße stärker ansteigen würde, wie in private oder betriebliche Altersversorgung investiert wurde. Aus der Sicht der Armutssicherung ist aber eine vorangegangene Investition in Vermögenswerte kein die Bedürftigkeit steigender Umstand und wird damit zum systemfremden Gesichtspunkt. Dem Sozialhilferecht war bislang die Steuerung von Vermögensanlagen ein durchaus unbekanntes Ziel. Außerdem vermindert jede höhere Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung die Differenz zur Rente aus der Rentenversicherung, was letztere gegenüber ersterer weiter entwertet. Ein Rückgriff des Sozialhilfeträgers gegenüber den prinzipiell unterhaltspflichtigen Kindern oder Enkeln der älteren Menschen ist kraft Gesetzes ausgeschlossen (§ 94 I SGB XII).

5.2 Grundrente

Die wiederholt gesetzgeberisch unternommenen, bislang stets jedoch ergebnislos endenden Anläufe zu einer „Grundrente“⁷⁸ bezwecken die Höherwertung niedriger Rentenansprüche für Versicherte mit langer Versicherungsdauer. Der gegenwärtig beratene Vorschlag sieht die Anhebung der Rentenansprüche von Versicherten bei 35 Versicherungsjahren in Höhe von mindestens 0,3 Entgeltpunkten auf 0,8 Entgeltpunkte jährlich vor.⁷⁹ Das Modell folgt damit dem Ansatz einer „Rente nach Mindestein-

kommen“ („Rente nach Mindestentgeltpunkten“) (§ 262 SGB VI).⁸⁰ Er soll für eine längere Beschäftigungszeit angemessene Altersrenten der gesetzlichen Rentenversicherung sichern, deren Zahlbeträge nennenswert jenseits der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung liegen, die Rentenversicherung also – anders formuliert – „strukturell armutsfest“⁸¹ machen.

Sie bricht mit der 1957 eingeführten Regel, die Rente von der geleisteten Erwerbsarbeit abhängig zu machen.⁸² Vor 1957 war es primäres Ziel der Rentenpolitik, Armut im Alter zu unterbinden. Der Vorschlag erklärt sich ferner aus der – nicht allenorten voll erkannten – Beschäftigungs- und Wirtschaftskrise, die Deutschland aus Anlass und nach der Wiedervereinigung nach 1990⁸³ erfasste. Diese führte zu stagnierenden Löhnen, ausgreifender Massenarbeitslosigkeit, zum Aufwuchs von Niedriglohnssektor und Langzeitarbeitslosigkeit. Daraus erwachsen zeitversetzt unzureichende Sicherungen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Es ist deswegen sachgerecht, auf die daraus rüh-

78 Auch „Lebensleistungs-“, „Zuschuss-“, „Mindest-“ oder „Respektrente“ genannt: *Kaltenstein, Jens*, Von der „Rente nach Mindesteinkommen“ zur Grundrente, *WzS* 2019, S. 71 ff.

79 Eckpunktepapier BMAS Grundrente, Februar 2019.

80 *Köhler-Rama, Tim*, Zur Debatte über die Grundrente: Ist die Kritik berechtigt?, *SozSich* 2019, S. 166.

81 *Bäcker*, *DRV* 2019, S. 206, 212.

82 *Schmähl, Winfried*, Alterssicherungspolitik in Deutschland, 2018, S. 311 ff.

83 Die Arbeitslosigkeit im Osten stieg nach 1990 schnell und drastisch an. Über drei Millionen Menschen – nämlich von 1989 mit 9,2 Millionen Arbeitsplätzen auf Oktober 1993 sechs Millionen Menschen – verloren den Arbeitsplatz in Landwirtschaft, Gewerbe und Industrie sowie staatlichen und staatsnahen Einrichtungen: Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld oder Beschäftigte im öffentlichen Arbeitsmarkt erhielten Transferzahlungen über die Arbeitslosenversicherung. Zwischen 1991 und 1995 kam es zu einem Nettotransfer von 615 Milliarden DM von West nach Ost. Allein in der Sozialversicherung belief sich der jährliche Transfer von West nach Ost 1996 auf 212 Milliarden DM. Die damit verbundenen Belastungen waren durch alle Beschäftigten in Form höherer Beiträge und Steuern zu tragen. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sank unter der steigenden öffentlichen Abgabenlast. Dies senkte auch die Real-löhne. Die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern stieg schnell auf hohe Werte von über 15 Prozent und darüber an und verharrte auf diesem Niveau bis in das zweite Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Arbeitslöhne der Beschäftigten und auch in ganz Deutschland. Für eine Generation wurden Unterbeschäftigung und Niedriglohn somit lebensprägend.

renden abträglichen rentenrechtlichen Folgen sozialpolitisch zu reagieren.

In der politischen Debatte⁸⁴ ist umstritten, ob die Grundrente mit oder ohne Bedürftigkeitsprüfung geschaffen werden sollte. Die Höherwertung von Renten geschieht in der Sozialversicherung, die Bedürftigkeit ist dagegen zentrale Voraussetzung von Grundsicherung und Sozialhilfe. Werden beide Elemente zu einer Leistung vereinigt, wird deren systematische Zuordnung zweifelhaft: Ist die Grundrente eine Rente oder Fürsorgemaßnahme? – verbindet sie doch beides.⁸⁵

Der Grundrente wird deshalb entgegengehalten,⁸⁶ durch Verknüpfung von Begründungen aus Rentenversicherung und Sozialhilfe zur „systemischen Verschmelzung“⁸⁷, zu „unauflösbaren Systemwidersprüchen“ oder zu einer „Quadratur des Kreises“⁸⁸ zu führen. Werde bei der Grundrente auf die Bedürftigkeitsprüfung verzichtet, komme es zu „absurden“ Ergebnissen.⁸⁹ Denn die Altersarmut liege bei Rentnern bei 2,7 Prozent, Grundrente erhielten aber 10 bis 14 Prozent aller Versicherten. Der Unterschied ist in der Tat groß: Drei Millionen Grundrentenempfänger wären es bei einer Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung; dem stünden 130 000 Berechtigte bei einer Grundrente mit Bedürftigkeitsprüfung gegenüber.⁹⁰ Es sei verfassungswidrig, wenn Niedriglöhner mit mehr als 35 Versicherungsjahren bedacht, diejenigen mit weniger Versicherungsjahren aber leer ausgingen.⁹¹

Einer Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung wird ferner entgegengehalten, nicht zu berücksichtigen, dass vielfach zur gesetzlichen Rente weitere Einkünfte hinzuträten. Der Vorschlag bleibe auch die Begründung dafür schuldig, weshalb eine längere Rentenbiografie zur Erhöhung des Mindestbedarfs führen sollte. Weder ein höheres Alter, noch die Zahlung von Beiträgen oder Prämien für Altersvorsorge rechtfertigen für sich genommen einen höheren Bedarf an Sozialhilfe oder Grundsicherung.⁹² Jede Ausnahme von der sozialhilferechtlichen

Bedürftigkeitsprüfung ziehe weitere Ungleichheiten nach sich.

Die Befürworter der Bedürftigkeitsprüfung betonen, die Grundrente solle konzentriert auf die Abwendung von Altersarmut ausgerichtet werden; von ihr dürften keine Fehlansätze ausgehen – etwa Erwerbseinschränkungen durch Teilzeitarbeit auslösen; sie solle auch nicht Personen bedenken, die der Leistung nicht bedürften.⁹³ Deshalb sollten auch Ehegatten davon ausgeschlossen werden, wenn der andere Ehegatte auskömmlich gesichert ist. Außerdem sollten Hinzuverdienste, Einkünfte aus anderen Alterssicherungen oder Vermögen berücksichtigt und die Grundrente damit ganz auf diejenigen Personen ausgerichtet werden und zugleich beschränkt bleiben, die ihrer „wirklich bedürfen“.

Die Gegenposition – Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung – führt an: Die Grundrente bedeute die Höherwertung von zu niedrig bewerteten Rentenanwartschaften. Sie erhöhe also Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Deren Ansprüche seien einer Bedürftigkeitsprüfung indessen prinzipiell entzogen. „Eine existenzsichernde Rente ist mehr als eine Fürsorgeleistung, die lediglich das Existenzminimum gewährleistet.“⁹⁴ Es bleibe ferner unklar, ob die

84 Köhler-Rama, Tim, SozSich 2019, S. 166; ders., Das schwierige Verhältnis von bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung, SGB 2019, S. 80 ff.; Kruse, Silke und Udo, Rechtsansprüche und Bedürftigkeitsprüfung im System der sozialen Sicherung, WzS 2019, S. 167 ff.; Schäfer, Ingo, Grundrente: Wie der Plan des Arbeitsministers die Altersarmut verringert, SozSich 2019, S. 82; Ruland, Franz, Bedürftigkeitsorientierte Mindestsicherung. Einstieg in den Systemwechsel, SozSich 2000, S. 38 ff.

85 Dies hat auch unmittelbare Konsequenzen für das EU-Recht: Eichenhofer, Eberhard, Grundrente und EU-Recht, ZESAR 2019, S. 359 ff.

86 Ruland, Franz, Grundrente: ungerecht, ineffizient und teuer, Wirtschaftsdienst 2019, S. 189 ff.; ders., Der Kompromiss der Koalition zur Grundrente – der Vorschlag bleibt verfassungswidrig, ineffizient und ungerecht, NZS 2019, S. 881.

87 Köhler-Rama, SGB 2019, S. 80 f.

88 Schäfer, SozSich 2019, S. 82.

89 Ruland, Wirtschaftsdienst 2019, S. 190.

90 Schäfer, SozSich 2019, S. 82.

91 Ruland, NZS 2019, S. 883 f.

92 Ruland, SozSich 2000, S. 40; Es überrascht daher, ja widerspricht diesem Argument, wenn Ruland in NZS 2019, S. 881 ff., 886 genau dies fordert.

93 Kruse, WzS 2019, S. 167, 170 f.

94 Köhler-Rama, SozSich 2019, S. 166.

Träger von Rentenversicherung oder Grundversicherung und Sozialhilfe die Prüfung vorzunehmen hätten und falls ja, ob Bedürftigkeit im Einklang mit dem Sozialhilfe- und Grundversicherungsrecht zu bestimmen sei oder nicht. Eine Bedürftigkeitsprüfung untergrabe die eigenständige soziale Sicherung von Ehegatten und dürfe – da auf „Anerkennung von Lebensleistung“ und damit von Erwerbsarbeit zielend – nicht den Zufälligkeiten zusätzlichen Einkommens- oder Vermögenserwerbs im Alter oder bei Erwerbsminderung überantwortet werden.

5.3 Würdigung der Grundrente

Die Grundrente typisiert, die Bedürftigkeitsprüfung individualisiert. Beide Ansätze miteinander zu verknüpfen, birgt die Gefahr willkürlicher Differenzierungen und bedeutet, harsche Unterscheidungen zu treffen, die durch eine bei Einführung nicht überschaubare Vielzahl von Grenzfällen auf eine schwere Probe gestellt werden dürfte. Je stärker die Individualisierung ausfällt, desto schwieriger ist auch die Administration der Leistung und desto aufwendiger gestaltete sich die justizielle Kontrolle.

Dem Einwand, die Grundrente sei „systemwidrig“, weil die Sozialhilfe eine Auffangversicherung für die in der Rentenversicherung organisierte staatsorganisierte Eigenvorsorge darstelle, weshalb es unstatthaft sei, beide Elemente in einer Leistung zu „vermischen“,⁹⁵ ist jedenfalls entgegenzuhalten, dass die typisierende Hochwertung geringerer Einkünfte der im Rechtskreis Ost Beschäftigten (§ 228 a SGB VI), die Zurechnungszeit (§ 59 SGB VI) – welche Erwerbsgeminderten in jüngeren Jahren Versicherungszeiten zurechnet, als ob sie das gesetzliche Rentenalter erreicht hätten; auch die Höherwertung von Versicherungszeiten – vormals der Zeiten einer Berufsausbildung (§ 70 III SGB VI a. F.) konventionelle Instrumente der Rentenpolitik sind.

Von diesen Ansätzen wird auch die Grundrente geleitet. Allerdings ist die Kombination

typisierender und individualisierender Erwerbsvoraussetzungen extrem komplex und offen für Inkonsequenz und Inkonsistenz. Prinzipientreue fordert, alle Prinzipien eines Gebiets wahrzunehmen und miteinander in Beziehung zu setzen, und nicht ein Prinzip unter vielen verallgemeinern – darin unterscheidet sich Prinzipientreue von Prinzipienreiterei. Prinzipientreue verlangt aber umgekehrt auch nach Zurückhaltung – jedenfalls die Absage an eine Haltung des anything goes, nach der alles Erdenkliche auch beliebig kombinierbar sein soll. Prinzipientreue widersteht der Versuchung nach Synkretismus.

6. System der Alterssicherung?

Inwieweit fügen sich die dargestellten Einzelelemente zu einem Gesamtsystem, innerhalb dessen eine für alle zureichende Alterssicherung erreicht werden kann? Aus der Verschiedenheit der Einzelantworten folgt jedenfalls noch nicht eine in der Summe zureichende Gesamtantwort. Schon die Grundausrichtung verspricht mehr als sie hält (Abschnitt 6.1). Außerdem gingen einige Veränderungsansätze von Annahmen aus, die sich im weiteren Fortgang nicht bestätigten (Abschnitt 6.2). Und unabhängig davon steht die Alterssicherung wegen der demografischen Gegebenheiten vor Herausforderungen, die jedes einzelne Teilelement und damit auch das Gesamtsystem vor Belastungsproben und damit insgesamt auf die Probe stellen wird (Abschnitt 6.3).

6.1 Drei „Säulen“?

Der aus der Schweiz nach Deutschland übernommene Sprachgebrauch von der auf drei Säulen beruhenden Alterssicherung – in Gestalt des Three-Pillar-Ansatzes⁹⁶ auch

⁹⁵ Ruland, SozSich 2000, S. 38 f.

⁹⁶ World Bank, *Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Washington D. C., 1994.

international verbreitet – evoziert ein klassizistisches Schönheitsideal, ganz so als ob diese verschiedenen „Säulen“ gleich stark geformt und parallel nebeneinanderstünden! Dieses Ziel verfolgt der Drei-Säulen-Ansatz aber nicht. Das Sprachbild der drei Säulen irritiert deshalb, statt zu erhellen. Ist unklar und umstritten, welcher „Säule“ im Gesamtsystem der Altersvorsorge die letztlich tragende Rolle zufalle, geht es darum, ob eine „Säule“ die andere dominiere. Diese Vorstellung steht dem Bild eines auf mehreren „Säulen“ ruhenden Systems der Alterssicherung aber entgegen. Der besagte Ansatz soll die Alterssicherung also nicht gleichgewichtig auf „drei Säulen“ errichten, sondern – weit bescheidener – die vormals vorherrschende Ausrichtung auf den öffentlichen Sektor überwinden und stattdessen eine Verantwortungsteilung zwischen öffentlichen und privaten Institutionen herbeiführen. Darin liegt der Kern des durch das Bild von den drei Säulen eher verzeichneten Anliegens des Modells.

6.2 Erfüllte und enttäuschte Erwartungen

Die Einschnitte, welche um Erhaltung der Nachhaltigkeit in den vergangenen Jahrzehnten in der gesetzlichen Rentenversicherung unternommen wurden, haben ihr Ziel zwar nicht verfehlt. Die Beiträge zur Rentenversicherung sind in den Folgejahren konstant niedrig geblieben und das Rentenversicherungssystem vermochte gleichwohl seine Versprechen erfüllen; allerdings um den Preis einer beträchtlichen Absenkung des Rentenniveaus.

Die Kompensation der Verluste durch die Riester- und Betriebsrente traten aber weder in dem erwarteten Umfang, noch mit dem erhofften Effekt ein. Nicht allen Förderberechtigten erscheint die Riester-Rente attraktiv. Ihre Förderung ist an eine manche belastende und dauerhafte Eigenvorsorge gebunden, die angesichts einer erst in ferner Zukunft liegenden Lage nicht jedem vor

dem Hintergrund konkurrierender Ausgabennotwendigkeiten als vordringlich erscheint. Angesichts der Tatsache, dass in Betriebsrenten umgewandelte Entgeltbestandteile zwar in der Sozialversicherung beitragsfrei sind, gewähren sie dafür aber auch keinen Schutz in der Sozialversicherung. Es besteht daher ein Anreiz zur Entgeltumwandlung überhaupt nur, falls die gewählte betriebliche Vorsorge die der gesetzlichen Rentenversicherung übertrifft, was jedoch nicht in allen Fällen offenkundig und nicht einmal in jedem Fall gesichert ist. Eine weitere Erfahrung liegt in der weithin enttäuschten Ertragserwartung von Kapitalmarktrenditen. Die ursprüngliche Hoffnung, dass private Ersparnisbildung gesamtwirtschaftliches Wachstum und damit steigende Erträge auslöse, hat sich nicht bestätigt.⁹⁷ Deshalb ist anders als in der Phase der Umwandlung der Rentenversicherung in ein auf mehrere, private und öffentliche Elemente in sich vereinigendes und darauf stützendes Alterssicherungssystem als Gegebenheit angenommen, die private Vorsorge gegenüber der öffentlichen Vorsorge hinsichtlich ihrer Einträglichkeit nicht schlechterdings überlegen.

Zwar schichtet auch jede Form privater Vorsorge – unabhängig von der erzielten Rendite – Vermögen aus der aktiven Lebensphase in die Ruhestandsphase um und verteilt damit intertemporal; wird dies noch durch öffentliche Subventionen gefördert, liegt in beidem jedenfalls ein Vermögensvorteil fürs Alter. Dies schafft zusätzliche finanzielle Möglichkeiten, die angesichts eines entfallenden Erwerbseinkommens und perspektivisch sinkenden Renten zu Wohlstandszuwächsen im Alter führt. Aber dieser Vorteil wird durch Konsumverzicht in der Erwerbsphase erkaufte, in der konkurrierende Bedürfnisse aus Haushalts- und Familiengründung erwachsen, welche viele als

⁹⁷ Davis, Philip E. und Hu, Yu-Wie, *Saving and Economic Growth* (2006), in: Clark/Munnell und Orszag (Hrsg.), *Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Oxford, S. 201, 205 ff., 215.

vordringlich wahrnehmen. Diese Überlegung führt zu der weiteren Frage, in welchem Ausmaß individuelle Altersvorsorge in das Belieben des Einzelnen gestellt werden darf und – falls ja – ob dafür die Unterbreitung von Anreizen – in Gestalt von Subventionen und Beitragsvergünstigungen – ausreicht.

6.3 Suche nach einer kohärenten Alterssicherung

Die Diversifizierung der Alterssicherung in einen öffentlichen und privaten Teil verlangt nach einem abgestimmten System zwischen den verschiedenen Teilen.⁹⁸ Aber das geltende Recht ist nicht „aus einem Guss“, folgt nicht einem „Konzept“ oder einer „Konzeption“.⁹⁹ Sie hat auch zur Folge, dass sich Alterseinkommen nicht mehr nur aus Lohn-, sondern auch aus Kapitalerträgen speist. Dies bedeutet einerseits eine Erhöhung der Wagnisse wie umgekehrt der Gewinnchancen, umschließt aber auch das Risiko des Vermögensverlustes. Dieses wird bei der Riester-Rente durch Gewährleistung des Nominalwertes der erbrachten Einzahlungen begrenzt. Dieser Schutz ist aber desto schwächer, je stärker die Geldentwertung ausfällt.

Insgesamt führten die mit der privaten Vorsorge verbundenen Unvorhersehbarkeiten und die Erfahrung, dass die Bereitschaft zur privaten und betrieblichen Vorsorge hinter den Erwartungen und Notwendigkeiten zurückbleiben, zu einer Renaissance der gesetzlichen Rentenversicherung.

Das Vorhaben der seit März 2018 amtierenden Bundesregierung,¹⁰⁰ das Sicherungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung bei 48 Prozent langfristig zu stabilisieren – und dafür auf mittlere Sicht deutlich höhere Beitragssätze als gegenwärtig in Kauf zu nehmen – ist jedenfalls als das Eingeständnis zu verstehen, dass auch in der künftigen Alterssicherung die gesetzliche Rentenversicherung – auch dies eine Baumetapher – dessen „Fundament“ und nicht nur einer

seiner Stützpfeiler sein und bleiben soll. Die Bemühungen um Ausbau der Mindestsicherungselemente in der Rentenversicherung werden diese Tendenzen noch verstärken.

Diese Haltung lässt sich vor dem Hintergrund einer Reform verstehen, deren Initiatoren die Anziehungskraft privater Altersvorsorge überbewerteten und ebenso wie die durch die angenommene Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung drohenden Risiken. Die Alterssicherung ist zeitgebunden und mehr Patchwork als System. Viele Teile sind nicht aufeinander abgestimmt. Durch seine Differenzierung und Gewinnorientierung wird auch – dem Matthäus-Prinzip getreu – denen gegeben, die da hatten und haben, wogegen prekäre Erwerbsverläufe unter der leistungsorientierten Ausrichtung der Alterssicherung leiden, insbesondere unter gesamtwirtschaftlichen Bedingungen einer hohen Arbeitslosigkeit, unter denen Arbeitsleistung niedrig bewertet wurde. Die Zunahme der Einkommensungleichheit lässt diese Frage aktuell werden, welche Rolle eine Mindestsicherung in der Alterssicherung spielen und wie sie ausgestaltet sein sollte. Kurzum, je ausdifferenzierter die Alterssicherung, desto weniger erscheint sie als System.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer
Friedrich-Engels-Straße 150
13158 Berlin

98 *Whileside*, Anm. 70, S. 689.

99 *Schmähl*, Anm. 9, S. 1 f.

100 *Ruland, Franz*, Die Rentenpolitik vor schwierigen Entscheidungen – der Koalitionsvertrag und die rentenpolitischen Notwendigkeiten, DRV 2018, S. 1 ff.

Armut im Alter: zum Verantwortungsbereich von Rentenversicherung und Sozialhilfe

Prof. Dr. Georg Cremer, Freiburg im Breisgau

Rentenversicherung und Sozialhilfe entsprechen mit dem Äquivalenz- beziehungsweise dem Bedürftigkeitsprinzip klar unterscheidbaren Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit. Die Auseinandersetzung zur Abgrenzung des Verantwortungsbereichs von Rentensystem und Sozialhilfe wird zur Gruppe der Menschen geführt, die trotz langjähriger sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit keine armutsvermeidenden Rentenanwartschaften erworben haben. Die vom Bundeskabinett in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachte Grundrente zielt auf die materielle Besserstellung dieser Gruppe innerhalb des Rentensystems; sie differenziert aber nicht nach den Gründen, warum keine armutsvermeidende Altersabsicherung erreicht wurde. Armutsvermeidung ist nur ein Nebeneffekt der Grundrente, somit bleibt der Reformbedarf bei der Grundsicherung im Alter. Über eine Freibetragsregelung kann sichergestellt werden, dass alle Empfänger der Grundsicherung im Alter, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, über höhere Alterseinkünfte verfügen, als wenn sie nie Rentenbeiträge geleistet hätten, und sich somit ihre Beiträge im Alter gelohnt haben werden.

1. Äquivalenz und Bedarf als Prinzipien sozialer Gerechtigkeit

Armut im Alter wird entweder vermieden, oder sie muss, wenn sie einzutreten droht, durch ein Grundsicherungssystem bekämpft werden. Vermieden wird sie, wenn Menschen im Alter über ein eigenständiges Einkommen verfügen, das oberhalb einer politisch definierten Armutsschwelle liegt, oder wenn sie substanzielles Vermögen haben, das es ihnen ermöglicht, mindestens das mit der Armutsschwelle gesetzte Lebensniveau zu finanzieren. Wenn dies nicht gegeben ist, greift die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung im Alter. Rentenversicherung und Sozialhilfe folgen unterschiedlichen Prinzipien. Bei der Rentenversicherung gilt das Äquivalenzprinzip, es koppelt die erworbenen Leistungsansprüche in enger Weise an die erbrachten Beiträge. Die Sozialhilfe dagegen ist bedürftigkeitsgeprüft.

Diese beiden Prinzipien entsprechen klar unterscheidbaren Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit; diese stehen nicht im Wider-

spruch, sondern entsprechen unterschiedlichen Sachverhalten. Der in Oxford lehrende Philosoph David Miller hat herausgearbeitet, dass Menschen je nach den Beziehungen, die sie unterhalten, ganz verschiedene Prinzipien sozialer Gerechtigkeit zugrunde legen. In solidarischen Gemeinschaften, so Miller, ist das dominante Gerechtigkeitsprinzip die Verteilung gemäß dem Bedarf: Knappe Ressourcen sollen so verteilt werden, dass der Bedarf ihrer Mitglieder möglichst gedeckt werden kann. Maßgeblich dabei sind Bedürfnisse, die nach den Normen der Gemeinschaft erforderlich sind, ein angemessenes menschliches Leben zu führen. In Zweckverbänden, insbesondere in ökonomischen Beziehungen, ist dagegen die Verteilung gemäß Verdienst das einschlägige Gerechtigkeitsprinzip. Die breite Anerkennung des Verdienstprinzips, die sich in empirischen Studien zu den Gerechtigkeitsvorstellungen der Bürger zeigt, bedeutet gleichzeitig, dass eine aus Leistungsgesichtspunkten begründbare ungleiche Verteilung von Einkommen akzeptiert wird. Gerechtigkeit ist kein Synonym für Gleichheit.

In unseren Beziehungen als Staatsbürger, so Miller weiter, ist Gleichheit das primäre Gerechtigkeitsprinzip. Hier geht es um die gleichen Rechte als Staatsbürger; die Verteilung materieller Ressourcen ist insofern tangiert, als Mindestbedingungen gegeben sein müssen, damit sich Bürger als Gleiche begegnen können (Miller 2008, 67–74). Allen Bürgern ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen, kann nur ein Rechtsstaat leisten, der zugleich Sozialstaat ist.

Das Verdienstprinzip schließt eine Bedürftigkeitsprüfung aus; aus ihm ist keine Minderung von Leistungsansprüchen abzuleiten, wenn Versicherte parallel zum Erwerb ihrer beitragsfinanzierten Ansprüche Vermögen aufgebaut haben oder mit einem gut situierten Partner zusammenleben und damit im Alter bessergestellt sind als andere. Ihre in einem Versicherungssystem erworbenen Ansprüche sind grundrechtlich geschützt. Der Bedarf in der Sozialhilfe dagegen ist völlig unabhängig vom Verdienst zu decken, unabhängig von der beruflichen Lebensleistung in der Vergangenheit, auch unabhängig von etwaiger schuldhafter Mitverantwortung für die entstandene Abhängigkeit von Hilfe. Hier aber gilt das Nachrangprinzip; Hilfe erhält nur der, der sich nicht durch den Einsatz seines Einkommens und Vermögens selbst helfen kann. Also ist eine Bedürftigkeitsprüfung zwingend erforderlich.

Bei zwei der drei für die Alterssicherungspolitik relevanten Gruppen (Sozialbeirat 2019, Ziffern 26–28) ist die Zuordnung zu einem der beiden Gerechtigkeitsprinzipien und damit zu einem der beiden Sicherungssysteme ohne Schwierigkeiten möglich. Die Mitglieder der ersten Gruppe waren über ihr Berufsleben hinweg erwerbstätig und konnten ausreichende Ansprüche erwerben, sie erhalten Leistungen nach dem Verdienstprinzip in einem Alterssicherungssystem, das dem Äquivalenzprinzip folgt. In der zweiten Gruppe dagegen sind diejenigen, die nie oder nur in geringem Umfang erwerbstätig waren und keine oder nur sehr geringe Beiträge in ein Alterssicherungs-

system geleistet haben, sie erhalten im Fall der Bedürftigkeit Sozialhilfe.

Es gibt aber eine dritte Gruppe, die zwischen diesen beiden Gruppen angesiedelt ist: „Menschen mit langjähriger sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit, die trotzdem nur geringe Rentenansprüche erworben haben. [...] Das Armutsrisiko ist für sie aber dennoch insbesondere wegen geringer Löhne, einer Teilzeitbeschäftigung oder nur zum Teil sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit¹ tendenziell erhöht.“ (Sozialbeirat 2019, Ziffer 28).

Um diese Gruppe geht der politische Streit um die Abgrenzung der Verantwortungsbereiche von Rentensystem und Sozialhilfe. Auch Menschen, die über die längste Zeit ihres erwerbsfähigen Alters einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeittätigkeit auf oder in Nähe Mindestlohniveau nachgingen, sind im Alter auf ergänzende Grundsicherung angewiesen, ihre Rentenansprüche werden in voller Weise auf den Hilfeanspruch angerechnet, daher verfügen sie in der Summe von Rente und ergänzender Grundsicherung nicht über mehr, als wenn sie nie gearbeitet hätten. Diese Vollanrechnung kann man mit einer strikten Interpretation des Bedürftigkeitsprinzips begründen, sie stellt aber eine Verletzung des Verdienstprinzips dar, da sich für sie im Vergleich zu einem Grundsicherungsbezug, der den hiervon Betroffenen ohne oder mit einer deutlich geringeren Arbeitsleistung „ohnehin“ zustünde, Arbeit im Alter „nicht gelohnt“ hat.

Um die materielle Situation dieser Zwischengruppe zu verbessern, sind zusätzliche Elemente der Umverteilung erforderlich. Damit ist noch nichts darüber ausgesagt, ob die Besserstellung vorzugsweise im Rentensystem oder in der Sozialhilfe erfolgen soll. Dies ist eine pragmatisch zu entscheidende politische Frage; die Antwort

¹ Bei dieser Teilgruppe liegt gegebenenfalls eine langjährige Erwerbstätigkeit, aber keine langjährige sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit vor.

kann nicht aus den Gerechtigkeitsprinzipien Verdienst und Bedarf abgeleitet werden.

2. Wer ist arm? Fallstricke der Armutsdebatte

Die Bewertung, ob und in welchem Umfang das Alterssicherungssystem beziehungsweise die Grundsicherung in der Lage sind, Armut zu vermeiden beziehungsweise zu bekämpfen, setzt eine Definition voraus, was Armut bedeutet. In der Debatte dominieren zwei am Einkommen der Betroffenen ansetzende Definitionen.

Zum einen gilt als arm, wer ein Einkommen hat, das unterhalb des sozialrechtlich bestimmten Hilfebedarfs, des sogenannten soziokulturellen Existenzminimums, liegt und zudem nicht über Vermögen verfügt, das seine Bedürftigkeit ausschließt. Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts folgt aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und der Menschenwürdegarantie (Art. 1 Abs. 1 GG), dass nicht nur die materiellen Voraussetzungen für die physische Existenz, sondern auch „für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ (Bundesverfassungsgericht 2010, Leitsatz 1) zu sichern sind; daher wäre Teilhabeminimum der adäquaterer Begriff. Gemessen an diesem Armutsbegriff wirkt die gesetzliche Rente armutsvermeidend, wenn sie oberhalb des Teilhabeminimums liegt und folglich ein Antrag auf ergänzende Grundsicherung nicht notwendig ist. Unstrittig hat dann derjenige als arm zu gelten, der dieses Teilhabeminimum nicht erreicht, etwa weil er den ihm zustehenden Hilfebedarf nicht beantragt oder von Sozialleistungen ausgeschlossen ist.² Bei denjenigen, die ihren Hilfsanspruch geltend machen und somit das Teilhabeminimum erreichen, wird von „bekämpfter Armut“ gesprochen. Es ist eine Wertungsfrage, ob diese bekämpfte Armut weiterhin Armut darstellt, oder durch das Hilfesystem Armut überwunden wird; ihre Beantwortung hängt letztlich davon ab, ob

das politisch gesetzte Teilhabeminimum als ausreichend angesehen wird (Bäcker et. al. 2010, 366).

In der öffentlichen Debatte wird der Hilfebezug überwiegend mit Armut gleichgesetzt. Kommunale Armutsberichte nutzen, da Transferbezugsdaten regional kleinteilig verfügbar sind, die Zahl beziehungsweise die Quote der Transferempfänger als Armutsindikator; damit wird bekämpfte Armut mit Armut gleichgesetzt. Transferbezugsdaten sind insofern aussagefähig, als sie darüber informieren, wie viele Menschen einschließlich ihrer Familienmitglieder das ihnen zustehende Teilhabeminimum nicht durch ihre Markteinkommen und das Einkommen aus den der Grundsicherung vorgelagerten Sicherungssystemen decken können und deswegen (ergänzende) Grundsicherungsleistungen erhalten. Aber als Armutsindikator sind sie ungeeignet. Bereits vor fast vier Dekaden hatte Amartya Sen (1983) auf die „Perversität“ dieses Armutsmaßes hingewiesen. Hebe die Regierung, um Armut zu bekämpfen, die Grundsicherung an, so wachse zwangsläufig die Zahl ihrer Bezieher. Scheinbar wachse also die Armut, obwohl sie doch besser bekämpft werde. Bei einer Senkung der Hilfen entsteht der Eindruck, die Armut sei gesunken, die Hilfe für Arme nehme also in ihrer Bedeutung ab. Obwohl dieser Zusammenhang unmittelbar einleuchtend ist, resultieren aus ihm dennoch schwerwiegende Kommunikationsrisiken für die Armutsdebatte (Cremer 2019).

Diese Kommunikationsrisiken können auch bei der Grundrente auftreten. Im Regierungsentwurf für die Grundrente ist vorgesehen, dass für Personen, die mit 33 Jahren Grundrentenzeiten die Voraussetzungen erfüllen, aber trotz der Aufstockung ihrer

² Zum Beispiel Zugewanderte aus den osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten, die keinen Zugang zum Arbeitsmarkt gefunden haben. Vgl. Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch vom 22. Dezember 2016.

Rentenansprüche durch die Grundrente auf ergänzende Grundsicherung im Alter angewiesen sind, mittels einer Freibetragsregelung sichergestellt wird, dass sie einen Teil ihrer Rentenansprüche über das Grundsicherungsniveau hinaus behalten dürfen (Bundesregierung 2020b, Einfügung von § 82a in SGB XII). Dadurch wird sich die Zahl der Empfänger der Grundsicherung im Alter erhöhen, was dann aufgrund der Gleichsetzung mit der Zahl der alten Armen scheinbar als ein Anstieg der Altersarmut missverstanden wird. Daher wird von Arbeitgeberseite gefordert, den durch die Freibetragsregelung bedingten Anstieg der Empfängerzahlen gesondert auszuweisen. (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.01.2020).

Auch wenn dieser Vorschlag vermutlich nicht geeignet ist, der Diskreditierung der Grundsicherung wirksam entgegenzutreten, ist die hinter der Forderung stehende Befürchtung mehr als berechtigt. Der sehr deutliche Anstieg der Zahl der Empfänger der Grundsicherung im Alter in den ersten Jahren nach ihrer Einführung 2003 wird heute nahezu unwidersprochen als Anstieg der Altersarmut attribuiert. Dieser hatte aber auch damit zu tun, dass die Rot-Grüne Koalition den Rückgriff auf das Einkommen der Kinder, der bis dahin in der Sozialhilfe erfolgte, faktisch aufgehoben hat (er erfolgt heute nur noch bei Kindern mit einem Einkommen über 100 000 Euro pro Jahr). Die Bedingungen für den Transferbezug im Rentenalter sind also massiv verbessert worden. Auch seitens der Sozialverbände, die dies vor 2003 lange gefordert hatten, unterbleibt jeder differenzierende Hinweis.³ Da SPD und Bündnis 90/Die Grünen – erstaunlicherweise – die sozialpolitische Errungenschaft eines faktischen Verzichts auf den Regress gegenüber den Kindern der Empfänger der Grundsicherung im Alter nicht selbstbewusst verteidigt haben, konnte sich auch hier ein Narrativ des sozialen Niedergangs festsetzen (vgl. Cremer 2018). Das zweite, in der Debatte dominierende Konzept der Bestimmung von Armut ist das von der Europäischen Union durchgesetzte

Konzept des relativen Armutsrisikos. Als im Armutsrisiko lebend gelten diejenigen, die in Haushalten mit einem äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen unter 60 Prozent des Medians dieser Verteilung leben. Im ersten und zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2001, 38 f.; 2005, 45) wurden auch Armutsgrenzen von 40 und 50 Prozent verwandt. Die OECD verwendet auch heute 50 Prozent des Medians des äquivalenzgewichteten Nettoeinkommens als Armutsschwelle (OECD 2016). Die EU hat sich für eine einheitliche und höhere Grenze entschieden und dies mit der Wortschöpfung „Armutrisiko“ verbunden. Da sich die EU nie festgelegt hat, wo das Risiko endet und wo die Armut beginnt, sind kommunikative Missverständnisse unvermeidlich. Armutsrisiko und Armut werden heute weitgehend gleichgesetzt. Differenzierende Hinweise, neben dem Einkommen seien weitere Informationen zur Lebenslage notwendig, um zu entscheiden, ob eine Person in Armut lebt, verhallen ungehört. Die Armutsgrenze liegt für einen Alleinstehenden je nach Erhebung zwischen 1 000 und fast 1 200 Euro. Auch viele Studierende oder Auszubildende sind nach dieser Abgrenzung arm. Die so gemessene Armut kann man in gewissen Grenzen mildern,

³ Verdeckte Armut wurde abgebaut, allerdings nicht überwunden. Eine Abschätzung von *Buslei et al.* (2019a) für die Deutsche Rentenversicherung auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels weist weiterhin eine hohe Quote der Nichtinanspruchnahme aus, wobei diese bei niedrigen Ansprüchen auf ergänzende Grundsicherung im Alter sehr viel höher ist als bei hohen Ansprüchen (*Buslei et al.* 2019a, 43). Für eine Einschätzung der Entwicklung der verdeckten Armut für die Zeit nach der Reform von 2003, die die Autoren nicht ausdrücklich thematisieren, ist folgender Aspekt der Studie bemerkenswert: Für die Jahre 2005 bis 2015 schätzen die Autoren die Zahl der Menschen im Rentenalter, die Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben. Sie erfassen somit das Hell- und das Dunkelfeld gemeinsam. Mit Schwankungen, die mit der geringen Fallzahl im Sozio-oekonomischen Panel zu erklären sind, liegt die Zahl der Anspruchsberechtigten konstant um eine Million (*Buslei et al.* 2019a, 18). Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass die Zahl 2003 und 2004 auf einem wesentlich anderen Niveau lag, da es keine größeren Verschiebungen gab, die einen Sprung in der Zahl der Berechtigten erklären könnten. Dies ist als klares Indiz zu interpretieren, dass mit dem deutlichen Anstieg der Zahl derjenigen, die nach 2003 ihren Anspruch auf Grundsicherung im Alter geltend gemacht haben (*Kaltenborn* 2019, 98), der Intention des Gesetzgebers entsprechend verdeckte Armut immerhin zurückging. Vgl. auch *Buslei et al.* (2019b).

aber letztlich nicht ausrotten. Auch den gut ausgebauten Wohlfahrtsstaaten in Skandinavien gelang es nie, allen Bürgern ein Einkommen oberhalb der 60 Prozent-Schwelle zu garantieren.

Die Armutsrisikomessung mithilfe der 60 Prozent-Schwelle abstrahiert vom Wohlstandsniveau. Unabhängig vom Wohlstand einer Gesellschaft verändert sich das Ausmaß der Armut nicht, solange die relative Verteilung der Einkommen unverändert bleibt. Die Armutsrisikoquote – der Anteil der Bevölkerung mit einem Einkommen unterhalb der 60 Prozent-Schwelle – ist somit ein Maß der Verteilung mit Fokus auf untere Einkommensgruppen. Ein solcher Blick ist durchaus angemessen, wenn denn die Daten angemessen interpretiert werden. Ein niedriges Einkommen gilt als Näherung dafür, nicht ausreichend an dem teilhaben zu können, was das Leben in der Gesellschaft prägt, und zeigt die Gefahr an, ausgegrenzt zu werden (Becker 2017, 100). Seit kurzem verwendet das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung synonym zur Armutsrisikoquote den Begriff „Niedrigeinkommensquote“ (Grabka und Goebel 2018, 454; vgl. auch Brenke 2018). Das trifft den Sachverhalt eines Verteilungsmaßes besser.

Mit der relativen Armutsrisikoschwelle würde, wenn sie von der statistischen Konvention zur sozialpolitischen Norm erhoben wird, an die Armutsfestigkeit eines Alterssicherungssystems weit höhere Ansprüche gesetzt als mit dem politisch festgesetzten Teilhabeminimum, das Grundsicherungssysteme zu garantieren haben. Eine solche Normsetzung wird im Verteilungsbericht 2019 vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut der Hans-Böckler-Stiftung im Hinblick auf das Arbeitslosengeld II gefordert, sie würde dann aber in gleicher Weise für die Grundsicherung im Alter gelten: „Die Regelsätze müssen soweit angehoben werden, dass niemand, der ALG II bezieht, unterhalb der Armutsgrenze leben muss“, wobei mit der Armutsgrenze hier die 60 Prozent-Schwelle gemeint ist (Spannagel und Molitor 2019, 15). Dies hieße, eine

politisch verantwortete Bedarfsfestsetzung aufzugeben.

Dagegen sind aber erhebliche Einwände vorzubringen. Unterschiedliche Einkommenserhebungen führen zu unterschiedlichen Armutsrisikogrenzen. Welche soll maßgeblich sein? Der Wert des Mikrozensus (2017) von 999 Euro netto pro Monat, des Sozio-oekonomischen Panels (2016) von 1 123 Euro oder gar 1 189 Euro, der Wert, der in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe bereits für 2013 ermittelt wurde (BMAS 2020, Tab. A01m, A01s, A01e)? Damit es in keiner der verfügbaren Erhebungen zum Ausweis einer Armutsrisikopopulation kommt, also niemand im Sinne der EU-Konvention mehr „arm“ ist, müssten sich die Transfersysteme an der höchsten Armutsschwelle orientieren. Täte man dies, müssten die Transferleistungen für einen Alleinstehenden mit durchschnittlichen Kosten der Unterkunft um fast 500 Euro angehoben werden (EVS, berechnet auf Basis der Verhältnisse von 2013; Cremer 2019, 29). Dagegen verblissen selbst radikale Forderungen aus den Sozialverbänden. Sicherlich schwebt eine solche Erhöhung auch dem WSI nicht vor. Es zeigt nur, dass statistische Konventionen keine sozialpolitischen Entscheidungen vorgeben können.

Ein weiterer Grund spricht dagegen, dem Vorschlag des WSI zu folgen: Die Armutsmessung erfolgt mithilfe bundesweit einheitlicher Armutsrisikoschwellen. Warum sollten hilfeberechtigte Bürger in Städten mit hohen Mieten akzeptieren, dass sich die Höhe der Hilfe an einem bundesweiten Durchschnitt orientiert, der für ihre Lebenssituation völlig irrelevant ist? Also müsste ein Transfersystem die Unterstützungsleistung regional differenzieren. Auch wenn dies in pauschalierender Weise erfolgte, wäre die erreichbare Einzelfallgerechtigkeit gering. Auch in der gleichen Region unterscheiden sich die Mieten je nach Lage und zwischen Altverträgen und Neuvermietung. Im heutigen Grundsicherungssystem werden für jeden Hilfeberechtigten die

angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung individuell ermittelt; auch hier ist das System besser als sein Ruf. Je nachdem, wie hoch die Kosten der Unterkunft sind, können die Hilfen unter, aber auch oberhalb der 60 Prozent-Schwelle liegen. Diese Einzelfallgerechtigkeit haben die Wohlfahrtsverbände vehement gegen Versuche verteidigt, die Kosten der Unterkunft zu pauschalisieren, um Verwaltungskosten zu sparen. Die Festsetzung des Teilhabeminimums muss in politischer Verantwortung verbleiben, man kann dies nicht den Statistikern überlassen.

3. Rentenpolitik als Instrument der Armutsbekämpfung?

Die öffentliche Diskussion zur Altersarmut ist eng mit der Rentendiskussion verbunden. Dabei sind die armutsvermeidenden Effekte von Rentenreformen, die das Äquivalenzprinzip unangetastet lassen, sehr bescheiden. Der Sozialbeirat hat sehr deutlich auf den Grundkonflikt hingewiesen, der sich stellt, wenn mit armutspolitischer Zielsetzung eine Mindestsicherung in das Rentensystem integriert werden soll: „Es gibt keinen Königsweg für eine Mindestsicherung: Alle bekannten Konzepte konfliktieren entweder mit dem Prinzip der Beitragsäquivalenz in der Rentenversicherung, wonach sich die Höhe der Rente nach der Höhe der Beiträge richtet, oder mit dem Subsidiaritätsprinzip der Grundsicherung, nach welchem zunächst vorhandenes Einkommen einzusetzen ist, bevor (subsidiär) die Solidargemeinschaft Leistungen erbringt.“ (Sozialbeirat 2017, Ziffer 27).

Im Bundestagswahlkampf 2017 ist die Debatte so geführt worden, als bestünde dieser Konflikt nicht. Die Forderung nach einer Erhöhung des sogenannten Rentenniveaus (eigentlich eine Rentenquote) wurde häufig mit Verweis auf die steigende Altersarmut begründet. Damit wurde der Eindruck erweckt, die geforderte Rentenerhöhung diene vorrangig den Armen. Tatsächlich würde

sie aber die Quote der Grundsicherungsempfänger im Alter nur geringfügig senken. Als Folge des Äquivalenzprinzips bekämen die Bezieher geringer Renten nur kleine Zuschläge. Einige der bisherigen Grundsicherungsempfänger würden über die Bedarfsschwelle gehoben, aber die meisten wären auch weiterhin auf ergänzende Hilfe angewiesen. Mit der Rentenerhöhung würde sich bei jetziger Rechtslage ihre Einkommenssituation nicht verbessern, da ihre Rentenanprüche bei Berechnung des ergänzenden Grundsicherungsanspruchs in voller Höhe angerechnet werden. In bescheidenem Umfang würden verdeckt arme Grundsicherungsberechtigte profitieren. Diese Zusammenhänge wurden im Bundestagswahlkampf nicht thematisiert, weil sie angesichts des geringen Anteils der Grundsicherungsempfänger unter der Bevölkerung im Rentenalter nicht die Interessen größerer Wählergruppen tangieren. Der politische Streit über die Alterssicherung der breiten Bevölkerung gehört selbstredend in eine Bundestagswahl, aber es stellt einen Zielgruppenmissbrauch dar, wenn eine politische Forderung mit der misslichen Lage einer Gruppe begründet wird, die bei Verwirklichung der Forderung nicht oder allenfalls marginal erreicht würde.

Auswirkungen rentenpolitischer Reformoptionen auf die zu erwartende Entwicklung der Altersarmut, die nicht die Armen spezifisch im Blick haben, sind in einer Studie vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, auf Basis des SOEP abgeschätzt worden (Haan et al. 2017). Das Basisszenario (keine Reformen zur Verbesserung der Alterssicherung) weist einen Anstieg der Quote der Grundsicherungsberechtigten (somit die Zahl der Empfänger bei unterstellter vollständiger Inanspruchnahme) von 5,4 Prozent im Zeitraum 2015 bis 2020 auf 7,1 Prozent im Zeitraum 2031 bis 2036 aus. Dies ist ein substanzieller Anstieg; aber die prognostizierte Entwicklung liegt weit unterhalb den öffentlich

diskutierten Erwartungen und den verbreiteten Ängsten der Bevölkerung.⁴ Die Armutsrisikoquote (60 Prozent-Schwelle) der Rentenbevölkerung wird der Abschätzung von Haan et al. zufolge im gleichen Zeitraum um 16,2 Prozent auf 20,3 Prozent steigen (Haan et al. 2017, 70).

Die Stabilisierung des Rentenniveaus bei langfristig 46 Prozent lässt die prognostizierte Grundsicherungsquote für die erste Hälfte der 2030er-Jahre von 7,1 auf 6,8 Prozent sinken. Die prognostizierte Armutsrisikoquote der älteren Bevölkerung sank um einen Prozentpunkt (Haan et al. 2017, 9, 83). Auch andere Reformoptionen zeigen enttäuschend geringe Effekte. Bei Einführung einer obligatorischen betrieblichen Altersvorsorge läge die Grundsicherungsquote einen knappen Prozentpunkt unterhalb des Basisszenarios. Einen deutlichen Effekt hat die Abschaffung der Abschläge der Erwerbsminderungsrente, jedoch nur für die vergleichsweise kleine Gruppe der Betroffenen; auf die Grundsicherungsquote der gesamten älteren Bevölkerung ist der Effekt gering (Haan et al. 2017, 9, 79).

Eine Reduktion der Altersarmut erfordert somit spezifische Instrumente, sie erledigt sich nicht gleichsam im Vorbeigehen, wenn Rentenreformen auf die Mitte der Gesellschaft zielen.

4. Der Grundrentenkompromiss der Koalition: Armutsvermeidung oder Erweiterung des Versicherungsanspruchs?

Die Grundrente zielt – was selbstredend eine legitime politische Zielsetzung ist – auf die materielle Besserstellung langjährig Versicherter, die geringe Einkommen und somit geringe Renten haben. Folgerichtig werden diese im vollständigen Titel des Entwurfs des Grundrentengesetzes auch als Zielgruppe genannt. Der Eindruck, die Grundrente sei ein Instrument der Armutsbekämpfung, muss entstehen, weil der politische Einsatz für die Grundrente mit einer

Diskreditierung der Grundsicherung im Alter verbunden wird.

Die Armutsbekämpfung ist nicht der Hauptzweck der Grundrente, sondern nur „gewollte Nebenfolge“ (Klammer und Wagner 2020, 32). In der Begründung zum Grundrentengesetz wird die Zahl der Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Grundrente erhalten werden, mit 110 000 angegeben, eine Differenzierung nach Alter und Erwerbsminderung erfolgt nicht. Im September 2019 haben 1,1 Millionen Menschen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten, die Grundrente wird somit etwa 10 Prozent von ihnen erreichen. Die dadurch ausgelöste Einsparung bei den Grundsicherungsleistungen wird mit 200 Millionen Euro abgeschätzt (Bundesregierung 2020b, D6), was durchschnittlichen monatlichen Grundsicherungsleistungen von circa 150 Euro entspricht. Die Grundrente führt überwiegend somit Transferempfänger mit niedrigen ergänzenden Transferleistungen aus der Abhängigkeit von der Grundsicherung, was der Zielsetzung entspricht, langjährig Versicherte besserzustellen. Allerdings muss einschränkend gesagt werden, dass die Annahmen, die der Schätzung zugrunde liegen, nicht bekannt sind.⁵

Der Gesetzentwurf macht keine Angaben, welche Senkung der Armutsrisikoquote (60 Prozent-Schwelle) durch die Grundrente bewirkt wird; es gibt nach Wissen des

4 Diese zeigen sich beispielsweise in einer repräsentativen Befragung von 2011/12; in ihr gaben 38 Prozent der befragten Haushalte an zu erwarten, mit einer Wahrscheinlichkeit von 70 Prozent und mehr im Alter selbst auf Grundsicherungsleistungen angewiesen zu sein (Lamla und Gasche 2013).

5 Vgl. die Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund zum Referentenentwurf des Grundrentengesetzes: „Eine detaillierte Analyse der Verteilungswirkungen der im Entwurf vorgesehenen Regelungen konnte bislang nicht erstellt werden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass dafür wesentliche statistische Informationen nicht vorliegen. So sind die Annahmen, auf denen die im Entwurf genannten quantitativen Angaben zur Inanspruchnahme der Leistungen, zur Höhe von Leistungen und zu den Gesamtausgaben nicht im Einzelnen ausgewiesen. Die Angaben können insoweit nicht nachvollzogen werden.“ So stünden „keine ausreichenden Daten zum Zusammentreffen von Renteneinkommen mit übrigen steuerrelevanten Einkommen, gegebenenfalls auch des Ehegatten oder Lebenspartners, zur Verfügung“ (DRV 2020, 7, 15).

Autors hierzu bisher auch keine Abschätzungen. Der in der Koalition gefundene Kompromiss, eine pauschalisierte Einkommensprüfung durchzuführen, hat zumindest die Zielgenauigkeit gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag, der dies nicht vorsah, erhöht. Die vereinbarten Einkommensgrenzen liegen bei 1 250 Euro (Alleinstehende) beziehungsweise 1 950 Euro (Paare); das diese Grenzen überschreitende Einkommen wird zunächst zu 60 Prozent auf den Grundrentenanspruch angerechnet, oberhalb eines Einkommens von 1 600 Euro (Alleinstehende) beziehungsweise 2 300 Euro (Paare) erfolgt eine Anrechnung zu 100 Prozent (Bundesregierung 2020b, B3). Die Grenzen für Alleinstehende und Paare von 1 250 beziehungsweise 1 600 Euro, bis zu denen die Grundrente ohne Abzug ausbezahlt wird, liegen in etwa auf der Höhe der Armutsrisikoschwelle der EVS von 2013, wenn diese mit dem Verbraucherpreisindex auf 2019 hochgerechnet wird.⁶ Der bei der Grundrente verwandte Einkommensbegriff umfasst das zu versteuernde Einkommen des vorvergangenen Jahres zuzüglich des steuerfreien Teils der Rente (Bundesregierung 2020b, 37 ff.);⁷ es fehlt der geldwerte Vorteil der selbstgenutzten Immobilie, die beim SOEP und der EVS erfasst ist. Bei einem Teil der begünstigten Haushalte wird die Grundrente die Lücke zur Armutsrisikoschwelle verkleinern oder diese werden über die 60 Prozent-Schwelle gehoben und scheiden aus der Statistik der Armutsrisikopopulation aus. Andererseits werden auch Haushalte profitieren, die nicht arm sind. Dazu gehören Haushalte, die über Wohneigentum mit einem entsprechenden geldwerten Vorteil verfügen, der von der Einkommensprüfung der Grundrente nicht erfasst wird. Auch durch die Regelung zur Abschmelzung der Grundrente jenseits von 1 250 beziehungsweise 1 900 Euro werden Haushalte erreicht, deren Einkommen deutlich oberhalb der Armutsrisikoschwelle liegt. Der Alleinstehende, der bei einem Einkommen von 1 250 Euro einen Grundrentenanspruch von 400 Euro hätte, aber über

ein Einkommen von 1 600 verfügt, erhält aufgrund der Abschmelzregel 190 Euro Grundrente; sein Gesamteinkommen liegt mit knapp 1 800 Euro deutlich oberhalb der Armutsrisikoschwelle. Bei einer Grundrente ohne jede Einkommensprüfung, wie sie der ursprünglichen Intention des Arbeitsministers und der SPD entsprach, hätte es einen weit größeren Kreis von Begünstigten gegeben, die auch gemessen an der höchsten verfügbaren Armutsrisikoschwelle kein Armutsrisiko haben.

Die in der politischen Debatte zur Einführung der Grundrente erzeugte Erwartung, mit ihr werde in großem Umfang Altersarmut vermieden, wird Akzeptanzprobleme erzeugen, sobald künftige Zahlen der Grundsicherungsempfänger deutlich machen, dass sie zu diesem Ziel allenfalls in nur geringem Umfang beigetragen hat. Die Grundrente wird im politischen Raum mit einer Zielsetzung verbunden, bei der sie nur scheitern kann.

Armutsvermeidung ist zwar eine politisch wirksame Begründung der Grundrente; dies entspricht aber, wie dargelegt, nicht der primären Zielsetzung; es geht um die Einführung von Umverteilungselementen in der gesetzlichen Rentenversicherung zugunsten langjährig Versicherter.

Zu klären ist, was „langjährig“ bedeutet. Eine Grenzziehung bezüglich der Dauer des Versicherungsverhältnisses ist unvermeidlich. Eine Aufstockung aller niedrigen gesetzlichen Renten wäre Sozialpolitik mit der Schrotflinte, daher wird sie zwar in der Debatte immer wieder gefordert, aber politisch nicht ernsthaft erwogen. Niedrige gesetzliche Renten sind kein verlässlicher Indikator für Altersarmut. Gerade Beziehende niedriger Renten haben ein überdurchschnittliches Gesamteinkommen. Die alleinstehenden Männer mit einem gesetzlichen

⁶ 60 Prozent-Schwelle der EVS für Alleinstehende 2013: 1 189 Euro, für Paare (Äquivalenzziffer 1,5): 1 784 Euro. Verbraucherpreisindex (2015 = 100): 2013: 98,5; 2019: 105,3 (Statistisches Bundesamt, Online-Daten, Tabelle 61111-0001).

⁷ Nicht erfasst werden somit Kapitalerträge unterhalb des Sparer-Pauschbetrages (Bundesregierung 2020b, 41).

Rentenanspruch unter 500 Euro hatten 2015 ein durchschnittliches Gesamteinkommen von 2 000 Euro, bei alleinstehenden Frauen sind es fast 1 500 Euro (BMAS 2019, Übersicht 11). Es sind beispielsweise Menschen, die kurze Zeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und dann als Beamte oder erfolgreiche Selbstständige tätig waren. Es gibt keinerlei Grund, sie mit Menschen in Altersarmut über einen Kamm zu scheren und ebenfalls besser zu stellen.

Welche Versicherungsdauer wird als angemessen angesehen, um armutsfeste Altersversicherungsansprüche in der gesetzlichen Rente zu erwerben? Auch bei einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zum Durchschnittseinkommen sind bei einem Rentenniveau von 46 Prozent knapp 30 Jahre erforderlich, um eine Rente auf Höhe des durchschnittlichen Grundsicherungsanspruchs zu erhalten, bei niedrigeren Einkommen erhöht sich die Zahl der erforderlichen Jahre (Klammer und Wagner 2020, S. 33). In der Reihe der politischen Vorschläge zur materiellen Besserstellung von Versicherten mit niedrigen Einkommen der letzten Dekade sind die dabei als Norm unterstellten Versicherungsjahre kontinuierlich gesunken, von 45 Jahren bei der „Lebensleistungsrente“ von Ursula von der Leyen über 40 Jahren bei der „Solidarrente“ von Andrea Nahles zu 35 Jahren bei der Grundrente, wobei aufgrund der Gleitzone Ansprüche ab 33 Jahren Grundrentenjahren entstehen (Ruland 2019, 1, 7). Politische Forderungen aus den Sozialverbänden zielen auf eine weitere Senkung dieser Grenze beziehungsweise auf eine Aufweichung der Kriterien, welche Jahre als Grundrentenbeziehungsweise Grundrentenbewertungszeiten anerkannt werden sollen.

Die Debatte zur Grundrente kann zwei verbreiteten Fehleinschätzungen zusätzliche Nahrung geben: Auch 33 oder weniger Jahre sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung müssten ausreichend sein, um auskömmliche Renten zu erzielen. Dies ist aber aufgrund der doppelten Alterung aufgrund geringer Geburtenraten und weiter steigen-

der Lebenserwartung eine Illusion. Zudem wird implizit angenommen, die gesetzliche Rente allein, ohne weitere Säulen, die sie ergänzen, müsse eine ausreichende Alterssicherung garantieren.

Aufgrund der Setzung, ab wann ein Versicherungsverhältnis als langjährig gilt, entstehen Zielungenauigkeiten bei der Anerkennung langjähriger Erwerbstätigkeit. Wer mit einer Halbtags­tätigkeit 35 Grundrentenbewertungsjahre aufbringt, erhält die volle Grundsicherung, wer unter 33 Jahren Vollzeit gearbeitet hat, geht völlig leer aus, auch wenn er weit höhere Beiträge geleistet hat. Diese unvermeidbare, aber letztlich willkürliche Grenzziehung wird in vielen Fällen Unzufriedenheit erzeugen und Forderungen auslösen, die Bedingungen für den Grundrentenbezug weiter aufzuweichen.

Für diejenigen, die grundrentenberechtigt sind, ist der Ertrag der Grundrente umso höher, je geringer die erworbenen Rentenpunkte sind. Wer über 35 Jahre 0,4 Entgelt­punkte pro Jahr erworben hat, erhält über die Anhebung auf 0,8 Entgelt­punkte pro Jahr den maximal erreichbaren Grundrentenbetrag von 406,86 Euro pro Monat;⁸ wer dagegen je Jahr 0,7 Entgelt­punkte erworben hat, erhält nur einen Betrag von 101,22 Euro (Ruland 2019, 4, 6). Dabei ist es unerheblich, ob die Unterschiede bei den vor dem Grundrentenanspruch erworbenen Rentenpunkten auf Unterschiede der Entlohnung oder des Arbeitsumfangs zurückzuführen sind. Dies wird als nicht leistungsgerecht empfunden werden.

In den Blick zu nehmen ist auch, dass die gesetzliche Rente in Deutschland als kategoriales System die sozialversicherungspflichtigen abhängigen Beschäftigten umfasst, nicht aber Beamte, die obligatorisch versicherten Mitglieder berufsständiger Versorgungswerke sowie Selbstständige,

8 35*0,4 Entgelt­punkte (EP) = 14 EP; 1 EP (Westdeutschland) = 33,05 Euro; 14*33,05 Euro = 462,70 Euro; Abschlag von 12,5 Prozent: 404,86 Euro Grundrentenanspruch pro Monat. Bei der Höhe des Anspruchs ist zudem die Anrechnung von Einkommen zu beachten, wenn dieses über 1 250 (Alleinstehende) beziehungsweise 1 900 Euro (Paare) liegt.

die bisher keiner Versicherungspflicht unterliegen. In einem Alterssicherungssystem, das alle Erwerbstätigen umfasste, wäre es deutlich einfacher, systemintern Umverteilungselemente zu integrieren.

Der Referentenentwurf vom 16. Januar 2020 verweist auf unstete Erwerbsbiografien, die von einem Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit gekennzeichnet sind.⁹ Das Phänomen werde mit der Digitalisierung zunehmen; dieser Vermutung kann man nicht ernsthaft widersprechen. „Eine strikte Orientierung der Grundrentenberechnung am Äquivalenzprinzip“, so der Referentenentwurf, „erscheint vor diesem Hintergrund des postindustriellen Arbeitsmarkts nicht angezeigt.“ (Bundesregierung 2020a, 2). Die Grundrente ist aber keine geeignete Antwort auf die Digitalisierung: Aufgrund der geforderten Grundrentenzeit werden „Versicherte mit häufigeren Wechseln zwischen nicht versicherungspflichtiger Selbstständigkeit und versicherungspflichtiger Beschäftigung die geplante Grundrente tendenziell gerade nicht in Anspruch nehmen können“ (DRV 2020, 5). Profitieren werden diejenigen, die mehr als 33 Jahre in Teilzeit abhängig beschäftigt und gleichzeitig in Teilzeit selbstständig sind. Das ist eher ungewöhnlich. Es entstehen zudem Anreize, die Aufteilung zwischen sozialversicherter abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit zulasten der Gemeinschaft der Steuerzahler zu optimieren. Daher wäre die verpflichtende Herinnahme der Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung die vorzuziehende Alternative, um das Alterssicherungssystem für die Herausforderungen der Digitalisierung zu wappnen.

Gert G. Wagner, Vorsitzender, und Ute Klammer, Mitglied des Sozialbeirats, haben vorgeschlagen, den Versicherungsanspruch der gesetzlichen Rentenversicherung zu erweitern. Bei der Grundrente handele es sich nach ihrer persönlichen Überzeugung „um eine Versicherung gegen das Risiko, trotz langjähriger Mitgliedschaft und Beitragszahlung keine armutsvermeiden-

den Alterssicherungsansprüche aufbauen zu können.“ (Klammer und Wagner 2020, 32; Hervorhebung GC). In dieser Sicht sei eine Beitragsfinanzierung der Grundrente nicht systemwidrig, im Abstract des Beitrags wird sogar die Aussage getroffen, sie sei „zur Gewährleistung eines verlässlichen Generationenvertrages geradezu geboten.“ Die Problematik dieses Vorschlags liegt darin, dass es höchst unterschiedliche Gründe gibt, warum langjährig Versicherte keine armutsvermeidenden Alterssicherungsansprüche aufgebaut haben. Die Rentenversicherung kann mit dem verfügbaren Datenbestand nicht differenzieren, ob sich ein niedriges Einkommen aus einer Vollzeitätigkeit zum Mindestlohn, aus einer Halbtagsstätigkeit bei durchschnittlichen Stundenlöhnen oder aus einem noch geringeren Beschäftigungsumfang bei überdurchschnittlichen Löhnen ergibt.

Wer Vollzeit zum Mindestlohn arbeitet, wird in der Regel keine Optionen auf eine besser bezahlte Tätigkeit haben, sonst würde er sie wahrnehmen, ganz unabhängig von rentenrechtlichen Regeln. Die Grundrente erzeugt in diesem Fall keine Anreizproblematik. Auch aus dem Blickwinkel des Leistungsprinzips ist eine materielle Besserstellung dieser Gruppe gerechtfertigt (innerhalb oder außerhalb des Rentensystems). Wer aber durchschnittliche oder gar überdurchschnittliche Stundenlöhne erzielt, aber wegen eines geringen Beschäftigungsumfangs keine ausreichende Altersabsicherung aufbaut, hat in seinem Berufsleben Optionen, den Beschäftigungsumfang auszuweiten, zumal in einer so guten Beschäftigungssituation wie heute und angesichts des Fachkräftemangels in einem Teil der Branchen. Die Grundrente behandelt beide Gruppen gleich, bei der zweiten Gruppe kompensiert sie eine individuelle Entscheidung zulasten der Gemeinschaft der Steuerzahler. Hier besteht eine Anreizproblematik.

⁹ Der Regierungsentwurf enthält diesen Hinweis nicht mehr.

Nun wird in der Debatte zu Recht darauf verwiesen, dass in Zeiten sehr ungenügender Betreuungsangebote und/oder hoher Arbeitslosigkeit viele Teilzeitbeschäftigte keine Möglichkeit hatten, den Beschäftigungsumfang auszuweiten. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird auf Frauen verwiesen, die nach einer Kinderpause in Teilzeit arbeiten, auch auf ältere Erwerbstätige und heutige Rentnerinnen, „zu deren aktiver Zeit im Arbeitsleben die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in qualifizierten und gut entlohten Tätigkeiten auf wenig Akzeptanz stieß.“ (Bundesregierung 2020b, 15). Das kann eine materielle Besserstellung heutiger Rentnerinnen mit nicht armutsfesten Renten begründen. Die Grundrente trifft aber eine Regelung, die auch für heutige und künftige Kohorten von Beschäftigten gelten wird, die weit bessere Optionen haben. Die politischen Widerstände gegen eine Reform in gegenläufiger Richtung werden sehr hoch sein, die Grundrente wird somit in erheblichem Umfang Personen unterstützen, die eine ausreichende Altersvorsorge aufbauen konnten, sich aber für langjährige Teilzeitarbeit entschieden haben.

Würde die wöchentliche Arbeitszeit erfasst, könnten in der Zukunft Versicherte zielgenau unterstützt werden, die in oder nahe Vollzeit zu niedrigen Stundenlöhnen arbeiten. Im Gesetzentwurf wird der Prüfauftrag erwähnt, ob künftig mit der sozialversicherungsrechtlichen Meldung zur Rentenversicherung die wöchentliche Regelarbeitszeit erfasst werden kann; begründet wird dies ausdrücklich mit der „Erhöhung der Zielgenauigkeit der Grundrente“ (Bundesregierung 2020b, 15). Unklar ist aber, welche Konsequenzen sich ergäben, wenn die Prüfung positiv ausfällt. Soll dann für künftig erworbene Rentenansprüche die Berechnung der Grundrenten- und Grundrentenberechnungszeiten geändert werden?

Bezogen auf Vollzeiterwerbstätige im Niedriglohnbereich dürfte eine Aufwertung ihrer Rentenansprüche weit verbreiteten Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechen; sie ha-

ben unter widrigen Bedingungen eine Lebensleistung erbracht, die sich im Alter gelohnt haben sollte. Nimmt man nicht die materielle Entlohnung als Kriterium des Verdienstes, sondern den Einsatz über ein langes Berufsleben für gesellschaftlich notwendige, aber schlecht bezahlte Arbeit, so spricht das Verdienstprinzip dafür, dass die erworbenen Altersansprüche armutsfest sein sollten. Auch gibt es einen engen Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Lage und Lebenserwartung: Wer über die Dauer seines Berufslebens zum oder nahe Mindestlohn gearbeitet hat, bezieht im Durchschnitt seine Rente über eine deutlich kürzere Zeit als Personen mit mittlerem oder hohem Einkommen.

Diese Gerechtigkeitsüberlegungen sprechen aber nicht dafür, niedrige Renten ganz unabhängig von den Gründen ihrer Entstehung aufzustocken. Zielgenau und ohne die dargelegten Anreizprobleme könnten die in der Zukunft erworbenen Alterssicherungsansprüche für in oder nahe Vollzeit arbeitende Niedriglohneempfänger aufgestockt werden, wenn die regelmäßige Arbeitszeit erfasst würde. Systeminterne Umverteilung zugunsten derer, die heute bereits Renten erhalten oder in naher Zukunft erhalten werden, ist dagegen zielgenau nicht möglich. Es ist letztlich eine politische Frage, ob man diese Zielungenauigkeit einschließlich der Gerechtigkeitsdebatten, die ihr folgen werden, in Kauf nehmen will, weil man es für inakzeptabel hält, Erwerbstätige, die trotz langjähriger Erwerbsarbeit in oder nahe Vollzeit keine armutsvermeidenden Ansprüche erworben haben, auf die Grundsicherung zu verweisen.

5. Grundsicherung nicht diskreditieren, sondern weiterentwickeln

Der Kollateralschaden der Debatte zur Grundrente ist die weitere Diskreditierung der Grundsicherung. Über den Begriff des Bittstellers, der häufig in der Debatte verwandt wird, wird aus einer sozialen Leis-

tung, auf die Bürger einen Rechtsanspruch haben, der verfassungsrechtlich fundiert ist, ein Almosen, so als könne die Grundsicherung willkürlich gewährt oder verweigert werden. Die Bedürftigkeitsprüfung sei würdelos, man müsse sich „nackig machen“, Grundsicherungsempfänger würden respektlos behandelt. Allerdings erschließt sich nicht, warum eine Einkommensprüfung, wie nun im Koalitionskompromiss vorgesehen, die Würde wahrt, eine Berücksichtigung von Vermögen aber würdelos wäre. Die Zurückweisung einer Vermögensprüfung erfolgt durch politische Kräfte, die sich zugleich für eine Vermögenssteuer stark machen, bei der alle Bürger ihr Vermögen deklarieren müssten. Wie immer man zur Vermögenssteuer steht, niemand wird ernsthaft behaupten können, es sei würdelos, sein Vermögen erklären zu müssen.

Verbreitet werden auch Fehlinformationen. Bedürftigkeitsprüfung bedeute, dass erst „das geerbte Häuschen der Oma“¹⁰ verkauft werden müsse, so die Website der SPD zur Grundrente. Das Bild von Omas Häuschen suggeriert, selbstgenutztes Wohneigentum müsse unabhängig von seinem Wert verkauft werden, um Bedürftigkeit zu vermeiden. Das ist falsch. Die vom Hilfeempfänger und seinen Angehörigen bewohnte Immobilie wird geschont, wenn sie angemessen ist (§ 90 Abs. 2 Ziffer 8 SGB XII), laut Angabe des Bundesarbeitsministeriums gilt in der Regel ein selbstbewohntes Haus bis 130 m² als angemessen, eine Wohnung bis 120 m², wobei die Richtlinien der Sozialhilfeträger maßgeblich sind (BMAS, 2018, 26, 78). Auch können die Sozialämter Leistungen darlehensweise gewähren und diese durch die Eintragung eines Grundpfandrechtes sichern, um die Härte zu vermeiden, die der Verkauf darstellt.¹¹ Für die Verwertung hochpreisigen Immobilienvermögens spricht, dass Erbschutz keine Aufgabe des Sozialstaats ist.

Die Diskreditierung der Grundsicherung hat Folgen. Wie immer die Grundrente gestaltet und abgegrenzt wird, die bedarfsgeprüfte

Grundsicherung als zielgenaues System der Armutsbekämpfung ist unverzichtbar. Allen, die weiterhin auf sie angewiesen sind, wird signalisiert, dass sie in einem würdelosen Zustand leben müssen. Dies kann Menschen davon abhalten, die ihnen zustehenden Leistungen zu beantragen, und somit verdeckte Armut verfestigen.

Auch wenn der Umfang der verdeckten Armut nur sehr grob abgeschätzt werden kann, ist völlig unstrittig, dass der Anteil der Nichtinanspruchnahme unter den Berechtigten hoch ist. Eine Abschätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung für die Deutsche Rentenversicherung Bund haben Buslei et al. (2019a) vorgenommen. Sie weisen für die Jahre 2010 bis 2015 je nach Modellannahmen eine Quote der Nichtinanspruchnahme zwischen 52 und 63 Prozent aus.¹² Die Unsicherheiten bei der Modellierung sind hoch, unter anderem weil die Vermögensprüfung mittels der Zinseinkommen der Haushalte angenähert werden muss. Die Quote unterscheidet sich stark nach der Höhe der Ansprüche. Diejenigen, die Ansprüche zwischen 20 und 200 Euro haben, verzichten zu 80 Prozent auf einen Antrag, bei Ansprüchen über 600 Euro sind es, der Abschätzung zufolge, immerhin noch 22 Prozent (Buslei et al. 2019a). Allerdings würden Personen mit einem so hohen Anspruch ohne die Inanspruchnahme der Grundsicherung in extremer Armut leben, wenn sie nicht über Einkommen oder Vermögen verfügen, das in den SOEP-Daten untererfasst ist, oder sie von einem Partner oder Familienangehörigen unterstützt

10 <https://www.spd.de/aktuelles/grundrente/> (Zugriff: 27.01.2019).

11 Die Prüfung der Angemessenheit „bestimmt sich nach der Zahl der Bewohner, dem Wohnbedarf (zum Beispiel behinderter, blinder oder pflegebedürftiger Menschen), der Grundstücksgröße, der Hausgröße, dem Zuschnitt und der Ausstattung des Wohngebäudes sowie dem Wert des Grundstücks einschließlich des Wohngebäudes“ (§90 Abs. 2 Ziffer 8 SGB XII). Es ist immer eine Bewertung und Beratung im Einzelfall erforderlich.

12 Zudem wird eine Variante ausgewiesen, bei der auf einen Vermögenstest verzichtet wird (Quote der Nichtinanspruchnahme: 69,8 Prozent). Angesichts der engen Vermögensgrenzen der Grundsicherung liegt diese Variante außerhalb der sozialrechtlichen Vorgaben.

werden. Möglicherweise wirken hier Ausschlussgründe für den Grundsicherungsbezug, die über die SOEP-Daten nicht erfasst werden können.

Überraschend ist das Ergebnis, dass die Quote der Nichtinanspruchnahme umso höher ist, je geringer der Bildungsgrad¹³ ist: 66 Prozent bei niedrigem, 44 Prozent bei hohem Bildungsgrad (Buslei et al. 2019a, 35). Das deutet darauf hin, dass die Beantragung an Informationsmängeln oder einer Überforderung durch administrative Hürden scheitert. Bei der Nichtinanspruchnahme nach Bildungsniveau ist zu berücksichtigen, dass anzunehmen ist, dass Personen im Rentenalter mit geringem Bildungsniveau im Durchschnitt höhere Hilfsansprüche haben dürften, da sie weniger günstige Berufsbiografien haben. Somit sind sie im Durchschnitt dringender auf Hilfe angewiesen; eigentlich sollte bei ihnen die Quote der Nichtinanspruchnahme niedriger sein. Das zeigt, wie dringlich es ist, den Informationsstand potenzieller Empfänger zu verbessern und die Beantragung niederschwellig zu gestalten.

Es sollte sozialpolitischer Anspruch sein, dass der Sozialstaat die hilfeberechtigten Bürger wirklich erreicht. Buslei et al. schätzen den fiskalischen Mehrbedarf, der mit einer vollständigen Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter verbunden wäre, auf zwei Milliarden Euro. Die Verbesserung der materiellen Situation der Haushalte, die bisher ihre Ansprüche nicht geltend machen, wäre substanziell. Ihr verfügbares Einkommen stiege um durchschnittlich 220 Euro, relativ um 28 Prozent. Da die Besserstellung fast ausschließlich im ersten Einkommensdezil erfolgen würde, würde dies die Ungleichheit der Einkommen unter der Bevölkerung im Rentenalter senken (Buslei et al. 2019b, 916 f.). Mit einer fiskalischen Belastung von zwei Milliarden Euro, die im Vergleich zu den Kosten anderen sozialpolitischen Vorhaben als bewältigbar anzusehen ist, ließe sich zielgenau die materielle Situation armer Haushalte verbessern.

Die Bekämpfung verdeckter Armut gelingt nur, wenn sie politisch gewollt ist. Sie erfordert ein aktives Bekenntnis zur Grundsicherung, unabhängig davon, wie man dazu steht, Mindestsicherungselemente im Rentensystem zu integrieren. Denn wie immer dies geschieht, es bleiben vielfältige Konstellationen, in denen die Grundsicherung greifen muss. Die Grundsicherung ist kein Makel, sondern eine sozialpolitische Errungenschaft. So wurde sie bei ihrer Einführung als Sozialhilfe 1963 auch gesehen.

Die Auswertung der Datensätze sagt uns wenig bis nichts darüber, warum Menschen darauf verzichten, ihre Ansprüche geltend zu machen. Hier sind weitere Erhebungen einschließlich qualitativer Studien dringend erforderlich. Was wissen potenziell Anspruchsberechtigte über die Grundsicherung und wie bewerten sie diese? Wie verbreitet ist weiterhin der Irrglaube, das Sozialamt würde bei den Kindern Regress nehmen? Genau welche Elemente des Antragsprozesses werden als störend oder gar als diskriminierend empfunden? Überwiegt der Aspekt der Stigmatisierung, der in öffentlicher Debatte betont wird, oder Informationsdefizite der Anspruchsberechtigten? Nur mit mehr Wissen hierzu wird man die Hemmnisse, die der Inanspruchnahme entgegenstehen, abbauen können.

Möglicherweise würde eine Anhebung der Vermögensfreigrenze bei der Grundsicherung im Alter, die heute bei nur 5 000 Euro pro Person liegt, das Verfahren in vielen Fällen bereits entspannen, da dann rasch absehbar ist, ob ein Grundsicherungsanspruch aufgrund eines zu hohen Vermögens zu verneinen ist. Allerdings ganz auf eine Vermögensprüfung zu verzichten, wie auch von Buslei et al. (2019b, 917) vorgeschlagen, wäre ein krasser Bruch mit dem Bedürftigkeitsprinzip der Sozialhilfe. Dies hieße, auch hochpreisiges Immobilienvermögen oder Geldvermögen, das eine Deckung

13 Der Bildungsstatus wird nach der 1997-Klassifikation der International Standard Classification of Education erfasst: 0–2 niedrig, 3–4 mittel, 5–6 hoch (Buslei et al. 2019a, 28).

des Lebensunterhalts über längere Zeit ermöglicht, unberücksichtigt zu lassen. Auch das von Haan (2019) für einen Verzicht auf die Vermögensprüfung vorgebrachte Argument, eine ausführliche Einkommensprüfung würde über die Kapitaleinkünfte relevantes Vermögen ausreichend erfassen, ist zweifelhaft, weil diese in hohem Maße gestaltbar sind.

Zu einer höheren Inanspruchnahme würden möglicherweise auch institutionelle Änderungen beitragen, etwa die gemeinsame Beratung zu Rentenansprüchen und Grundsicherung in Bürgerbüros vor Ort. Dies könnte Stigmatisierung entgegenwirken. Allerdings dürfte eine Wirkung institutioneller Änderungen nur eintreten, wenn sie von Informationskampagnen begleitet werden, die der Diskreditierung der Grundsicherung entgegenwirken und bedürftige Bürger ermutigen, ihre Rechte geltend zu machen.

In der Begründung zur Grundrente spielt das Argument die dominierende Rolle, die langjährige Lebensleistung einer Berufstätigkeit müsse anerkannt werden, auch wenn niedrige Einkommen eine armutsvermeidende Rente nicht ermöglichen. Die unvermeidliche Vorgabe einer Mindestzahl von Versicherungsjahren führt aber dazu, dass auch nach Einführung der Grundrente substanzielle Leistungen im Berufsleben im Rentenalter keine Anerkennung finden, sofern ergänzende Grundsicherung im Alter notwendig ist. Der Gesetzentwurf der Grundrente sieht zwar eine Freibetragsregelung beim Bezug der Grundsicherung vor, Rentenansprüche sollen also nicht vollständig angerechnet werden. Dies gilt aber nur, wenn mindestens 33 Grundrentenjahre vorliegen. Dann bleibt ein Betrag von monatlich 100 Euro zuzüglich 30 Prozent des diesen Betrag übersteigenden Einkommens, höchstens jedoch ein Betrag in Höhe der Hälfte der Regelbedarfsstufe 1 (2020 somit 216 Euro) anrechnungsfrei (Bundesregierung 2020b, 50; Einfügung von § 82a in SGB XII).

Von dieser Freibetragsregelung profitieren aber relevante Gruppen nicht, die ebenfalls

eine Lebensleistung erbracht haben, etwa, wie dargestellt, Erwerbstätige, die unter 33 Jahren versicherungspflichtig beschäftigt und in der anderen Zeit ihres Berufslebens selbstständig tätig waren und dabei keine armutsvermeidenden Alterssicherungsansprüche aufbauen konnten beziehungsweise aufgebaut haben. Wer als Flüchtling erst im Alter von 35 Jahren in den Arbeitsmarkt einsteigt und bis zum Renteneintrittsalter in Vollzeit zum Mindestlohn arbeitet, geht ebenfalls leer aus. Er erhält aufgrund der Vollarrechnung seiner Rentenansprüche als ergänzende Grundsicherung im Alter genau die Differenz zum Teilhabeminimum, stellt sich also im Alter nicht besser, wie wenn er nie oder nur in Teilzeit gearbeitet hätte.

Man kann dies mit einer sehr strikten Auslegung des Bedürftigkeitsprinzips rechtfertigen. Die Sozialhilfe in ihrer ursprünglichen Konzeption deckt nur das Teilhabeminimum; aufgrund der Nachrangigkeit der Sozialhilfe ist alles Einkommen anzurechnen. Es ergeben sich aber Widersprüche zu den Regelungen des Grundrentengesetzes und der Freibetragsregelung bei der Anrechnung betrieblicher oder privater Zusatzrenten. Das Grundrentengesetz argumentiert mit der Anerkennung einer beruflichen Lebensleistung; das spricht dafür, denjenigen, die vergleichbare Lebensleistungen erbracht haben, aber vom Grundrentengesetz nicht erfasst werden können, dann zumindest eine gewisse Anerkennung bei der Grundsicherung zukommen zu lassen. Die Freibetragsregelung bei der Anrechnung betrieblicher oder privater Altersvorsorge ist zum Jahresbeginn 2018 eingeführt worden (§ 82 Abs. 4 SGB XII), um Anreize zum Aus- und Aufbau zusätzlicher Altersvorsorge auch bei Geringverdienern zu schaffen. In der Gesetzesbegründung wird auch darauf hingewiesen, dass zusätzliche Vorsorge die Bedürftigkeit im Alter reduziert (Bundesregierung 2017, 48). Das Anreizargument kann bei den Pflichtbeiträgen der Rentenversicherung nicht greifen. Ob die Privilegierung der Erträge aus der betrieblichen und priva-

ten Altersvorsorge gegenüber der gesetzlichen Rente mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist, wird, so ist zu vermuten, letztlich das Bundesverfassungsgericht entscheiden müssen.

Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Bewertung spricht für eine Ausweitung der Freibetragsregelung auf die gesetzlichen Rentenansprüche unabhängig von der Zahl der Grundrentenjahre, dass es auch mit der Grundrente vielfältige Konstellationen geben wird, in denen der auch über lange Jahre erfolgende Erwerb von Rentenansprüchen die Position von Empfängern der Grundsicherung im Alter nicht verbessert, der Grundsatz, dass Arbeit sich im Alter gelohnt haben muss, also weiter verletzt ist.

Eine Freibetragsregelung in der Grundsicherung wäre eine Alternative zur Grundrente gewesen, die weit stärker auf das Ziel der Armutsvermeidung fokussiert gewesen wäre. Das Problem nicht armutsfester Renten trotz langer Erwerbstätigkeit wäre im Fürsorgesystem gelöst worden. Im Referentenentwurf zum Grundrentengesetz erfolgt eine knappe Auseinandersetzung mit dieser Alternative (Bundesregierung 2020, 4). Verwiesen wird auf die als unbillig empfundene Einkommens- und Vermögensprüfung. Diese muss allerdings den langjährig Erwerbstätigen weiterhin zugemutet werden, die weniger als 33 Grundrentenjahre aufweisen, auch Erwerbstätigen, die weit mehr als 33 Jahre erwerbstätig waren, aber abhängige und selbstständige Erwerbstätigkeit in einer für die Sicherung von Grundrentenansprüchen ungünstigen Weise aufgeteilt haben. Die Freibetragsregelung wäre nur dann eine akzeptable Alternative zur Grundrente gewesen, wenn zugleich mittels einer großzügigeren Vermögensfreigrenze und institutionellen Reformen der Stigmatisierung der Grundsicherung entgegengearbeitet worden wäre. Davon jedoch würden alle Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung profitieren und nicht nur die etwa 10 Prozent von ihnen, die nach Angabe der Bundesregierung von der Grundrente erreicht werden.

Gegen die Freibetragsregelung als Alternative zur Grundrente wird in der Gesetzesbegründung eingewandt, dass die Höhe der Fürsorgeleistungen von den jeweils sehr unterschiedlichen Bedarfen abhängen, „die in keinem Zusammenhang mit der Höhe der geleisteten Beiträge und langjähriger Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung stehen.“ (Bundesregierung 2020b, C4 f.). Aus der Zielrichtung der Armutsbekämpfung ist dies aber ein Vorteil. Schwer nachzuvollziehen ist der Hinweis, „bei einer Lösung im Fürsorgesystem [würde] die Äquivalenz von Beitrag und Leistung nicht zum Tragen kommen“ (Bundesregierung 2020b, C5). Auch die Grundrente stellt eine Abkehr vom Äquivalenzprinzip dar; wie dargestellt werden in dem Korridor der Rentenpunkte, die für die Grundrente relevant sind, geringe Ansprüche weit höher aufgestockt als höhere Ansprüche, was nicht mit dem Äquivalenzprinzip begründet werden kann, sondern aus dem Ziel erfolgt, Mindestsicherung in der gesetzlichen Rente zu gestalten.

Die Koalition hat sich nicht für den Weg entschieden, das Problem nicht armutsvermeidender Renten langjährig Versicherter über eine generelle Freibetragsregelung in der Grundsicherung, sondern in der gesetzlichen Rente zu lösen. Nach Lage der Dinge zum Abschluss dieses Beitrags wird der Gesetzgeber ihr folgen. Ob der Bundesrat, der dem Grundrentengesetz zustimmen muss, bezüglich der sozialpolitischen Eckpunkte noch Einfluss nehmen wird, ist dabei nicht abzusehen.

Da aber, folgt man der Angabe der Bundesregierung, 90 Prozent der Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von der Grundrente nicht erreicht werden, muss auf andere Weise sichergestellt werden, dass versicherungspflichtige Arbeit im Alter zu einem Einkommen oberhalb des Teilhabeminimums führt. Dies kann nur in der Grundsicherung geleistet werden, will man nicht die Bedingungen zum Bezug der Grundrente bis zur Beliebigkeit aufweichen und damit

Verwerfungen im Rentensystem erzeugen. Würden beispielsweise unabhängig von der Zahl der Versicherungsjahre 20 Prozent der Rentenansprüche (bis zu einer festzulegenden Obergrenze) bei der Berechnung der Grundsicherung nicht angerechnet, gälte für jeden, dass sich Arbeit im Alter gelohnt haben wird. Eine solche Regelung würde, so ist zu hoffen, die Akzeptanz der Grundsicherung erhöhen, da sie in Abkehr von einer sehr strikten Fassung des Nachrangigkeitsprinzips ein Element der Fairness einführt gegenüber denen, die in einer gebrochenen Berufsbiografie erwerbstätig waren. Sie könnte dadurch sogar zur Akzeptanz der Grundrente beitragen und helfen, dass diese auch angesichts der in wenigen Jahren anstehenden Evaluierung nicht mit völlig unrealistischen Erwartungen konfrontiert wird.

Eine allgemeine Freibetragsregelung wird, wie jede andere substantielle Verbesserung der Grundsicherung auch, zu mehr Empfängern führen. Dies wird angesichts der Gleichsetzung von Hilfebezug und Armut für politische Verantwortliche hohe kommunikative Risiken beinhalten. Man wird sie nicht vermeiden können, sollen bei der Reform der Alterssicherung die Armen nicht leer ausgehen. Die politischen Verantwortlichen müssen den Mut aufbringen, der Gleichsetzung von Grundsicherung und Armut zu widersprechen. Dazu wird gehören müssen, auch denen klar und öffentlich wirksam zu widersprechen, die aus Unkenntnis oder in Verfolgung einer unverantwortlichen Sozialstaatskritik behaupten, soziale Schieflagen würden zunehmen, wenn der Sozialstaat sein Instrumentarium ausweitet, bedürftige Menschen zu erreichen.

Literatur

Bäcker, Gerhard/Naegele, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus und Neubauer, Jennifer (2010): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzie-

rung. 5. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Becker, Irene (2017): Kritik am Konzept relativer Armut – berechtigt oder irreführend? In: WSI-Mitteilungen 2/2017, S. 98–107.

[BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018): Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Stand Juni 2018, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a207-sozialhilfe-und-grundsicherung.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (Zugriff: 31.01.2020).

[BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019): Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB V (Rentenversicherungsbericht 2019), https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/rentenversicherungsbericht-2019.pdf;jsessionid=2E8B1C37BF404F71047240B22CDBBA6F?__blob=publicationFile&v=4 (Zugriff: 10.02.2020).

[BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2020): Armuts- und Reichtumsbericht. Open Data, <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Service/Open-Data/opendata.html> (Zugriff: 24.01.2020).

Brenke, Karl (2018): Armut: vom Elend eines Begriffs. In: Wirtschaftsdienst, 98(4), S. 260–266, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2018/heft/4/beitrag/armut-vom-elend-eines-begriffs.html> (Zugriff: 24.01.2020).

Bundesregierung (2001): Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5990, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/059/1405990.pdf> (Zugriff: 24.01.2020).

Bundesregierung (2005): Lebenslagen in Deutschland. Zweiter Armuts- und

- Reichtumsbericht. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5015, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/050/1505015.pdf> (Zugriff: 24.01.2020).
- Bundesregierung (2017): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz). Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11286, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/112/1811286.pdf> (Zugriff: 14.02.2020).
- Bundesregierung (2020a): Referentenentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz – GruReG). Bearbeitungsstand 16.01.2020, 11:08 Uhr, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Referentenentwurfe/refgesetz-zur-einfuehrung-der-grundrente.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (Zugriff: 21.02.2020).
- Bundesregierung (2020b): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz). Bundesrat. Drucksache 85/20, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2020/0085-20.pdf> (Zugriff: 04.03.2020).
- Bundesverfassungsgericht (2010): Urteil des ersten Senats vom 9. Februar 2010 (1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09).
- Buslei, Hermann/Geyer, Johannes/Haan, Peter und Harnisch, Michelle* (2019a): Wer bezieht Grundsicherung im Alter? – Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme. Abschlussbericht (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung). In: Forschungsnetzwerk Alterssicherung, FNA-Journal 4/2019, https://www.fna-rv.de/subsites/FNA/de/Inhalt/97_Allgemeines/Downloads/FNA/FNA-Journal/FNA-Journal-2019-04.html?nn=678626 (Zugriff: 15.02.2020).
- Buslei, Hermann/Geyer, Johannes/Haan, Peter und Harnisch, Michelle* (2019b): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistung deutet auf hohe verdeckte Armut. In: DIW Wochenbericht, 86(49), S. 910–917, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.699934.de/19-49-1.pdf (Zugriff: 24.01.2020).
- Cremer, Georg* (2018): Deutschland ist gerechter, als wir meinen. Eine Bestandsaufnahme. München: C. H. Beck.
- Cremer, Georg* (2019): Fallstricke der Armutsdebatte. In: ifo Schnelldienst. 72(10), S.27–33, <https://www.ifo.de/publikationen/2019/aufsatz-zeitschrift/fallstricke-der-armutsdebatte> (Zugriff: 24.01.2020).
- [DRV] Deutsche Rentenversicherung Bund (2020): Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 20. Januar 2020 zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung von Alterseinkommen (Grundrentengesetz) vom 16. Januar 2020, http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2020/2020-01-20_DRV_Stellungnahme_RefE.pdf (Zugriff: 25.01.2020).
- Grabka, Markus M. und Goebel, Jan* (2018): Einkommensverteilung in Deutschland: Realeinkommen sind seit 1991 gestiegen, aber mehr Menschen beziehen Niedrigeinkommen. In: DIW Wochenbericht, 85(21), S. 450–459, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.699934.de/19-49-1.pdf (Zugriff: 24.01.2020).
- Haan, Peter* (2019): Interview. In: DIW Wochenbericht, 86(49), S. 918, <https://>

- www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.699934.de/19-49-1.pdf (Zugriff: 24.01.2020).
- Haan, Peter/Stichnoth, Holger/Blömer, Maximilian/Buslei, Hermann/Geyer, Johannes/Krolage, Carla und Müller, Kai-Uwe* (2017): Entwicklung der Altersarmut bis 2036. Trends, Risikogruppen und Politikszenerien. Erstellt vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Gütersloh (Bertelsmann Stiftung), https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Entwicklung_der_Altersarmut_bis_2036.pdf (Zugriff: 25.01.2020).
- Kaltenborn, Bruno* (2019): Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: ein statistisches Kompendium. DRV-Schriften Band 118. Berlin, https://www.fna-rv.de/subsites/FNA/de/Inhalt/97_Allgemeines/Downloads/FNA/Projektberichte/Projektbericht_2018-14.html?nn=678626 (Zugriff: 24.01.2020).
- Klammer, Ute und Wagner, Gert G.* (2020): Grundrentenplan der großen Koalition. Welche Risiken soll die gesetzliche Rentenversicherung versichern? In: Wirtschaftsdienst, 100(1), <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2020/heft/1/beitrag/grundrentenplan-der-grossen-koalition.html> (Zugriff: 11.02.2020).
- Lamla, Bettina und Gasche, Martin* (2013): Erwarteter Bezug von Grundsicherung im Alter: Verhaltensunterschiede und Fehleinschätzungen. In: Schmollers Jahrbuch, 133(4), S. 539–562.
- Miller, David* (2008): Grundsätze sozialer Gerechtigkeit. Frankfurt am Main: Campus.
- OECD (2016): Armutsquoten und Armutslücken. In: OECD Factbook 2015–2016: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD Publishing, Paris.
- Ruland, Franz* (2019): Der Kompromiss der Koalition zur Grundrente – der Vorschlag bleibt verfassungswidrig, ineffizient und ungerecht. Gutachten auf Anforderung der Initiative „Neue Soziale Marktwirtschaft“ (INSM), Stand 13.11.2019, https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/bilder/presse/pressemitteilungen/2019/Ruland/191113_Gutachten_Ruland_Grundrentenkompromiss.pdf (Zugriff: 27.01.2019).
- Sen, Amartya* (1983): Poor, Relatively Speaking. In: Oxford Economic Papers. Vol. 35, S. 153–169.
- Sozialbeirat (2017): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2019. Berlin, https://sozialbeirat.de/media/gutachten_2017.pdf (Zugriff: 25.01.2020).
- Sozialbeirat (2019): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2019. Berlin, https://sozialbeirat.de/media/2019-11-29_gutachten_2019_mit_signatur.pdf (Zugriff: 24.01.2020).
- Spannagel, Dorothee und Molitor, Katharina* (2019): Einkommen immer ungleicher verteilt. WSI-Verteilungsbericht 2019. Report Nr. 53. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf, https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_53_2019.pdf (Zugriff: 24.01.2020).
- Anschrift des Verfassers:*
- Prof. Dr. Georg Cremer
Universität Freiburg im Breisgau
Friedhofweg 27
79249 Merzhausen

Deutschlands Rentensystem im internationalen Vergleich und Reformvorbilder im Ausland¹

Dr. Christian Geppert, Paris²

Die Volkswirtschaft brummt, doch Deutschlands Rentensystem steht vor großen Zukunftsherausforderungen: eine alternde Bevölkerung, eine große Rentenkluft zwischen Angestellten und Beamten, ein wachsender Niedriglohnssektor, eine unzureichende Rentenabsicherung für Selbstständige und fehlende Betriebsrenten für einen großen Teil der Beschäftigten, während zugleich viele Riester-Rentenverträge auf Eis liegen. Wann, wenn nicht jetzt, sollte die Politik die Weichen für die Zukunft stellen? Doch welche Reformen sind sinnvoll und wie sollten sie implementiert werden? Ein Blick über den Tellerrand auf unsere europäischen Nachbarn zeigt: Ein Rentensystem, das alle Erwerbstätigen abdeckt, ist möglich und kann Arbeitsmarktmobilität und sozialen Zusammenhalt stärken. Eine langsame und schrittweise Implementierung der systemischen Reform könnte ein zentrales Kriterium für die Akzeptanz in der Bevölkerung sein. Aber Deutschland muss mehr tun, um sein Rentensystem zu stärken. Eine Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung würde das erwartete Absinken des Rentenniveaus bremsen und zur finanziellen Tragfähigkeit der gesetzlichen Rente beitragen. Zudem könnte eine Reform der Riester-Rente nach schwedischem Vorbild die Resilienz des deutschen Rentensystems stärken.

1. Einführung

Die letzten Jahre waren durch eine ökonomisch starke Phase geprägt. Arbeitslosenraten sanken auf den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung, die Sozialversicherung erzielte Überschüsse, und starke Rentensteigerungen folgten dem starken Lohnwachstum. Doch Deutschlands Rentensystem steht vor großen Herausforderungen. Eine alternde Bevölkerung, eine große Rentenkluft zwischen Angestellten und Beamten, ein wachsender Niedriglohnssektor, eine unzureichende Rentenabsicherung für Selbstständige und fehlende Betriebsrenten für einen Großteil der Beschäftigten. Noch bis 2025 sind Rentenniveau und -beitragsraten im gesetzlichen Rentensystem gedeckelt. Was danach passiert, ist unklar. Die Babyboomer werden in Rente gehen und den Druck auf das System erhöhen, und neue vom Rentensystem nicht abgedeckte Arbeitsformen wie Plattformarbeit könnten durch die fortschreitende Digitali-

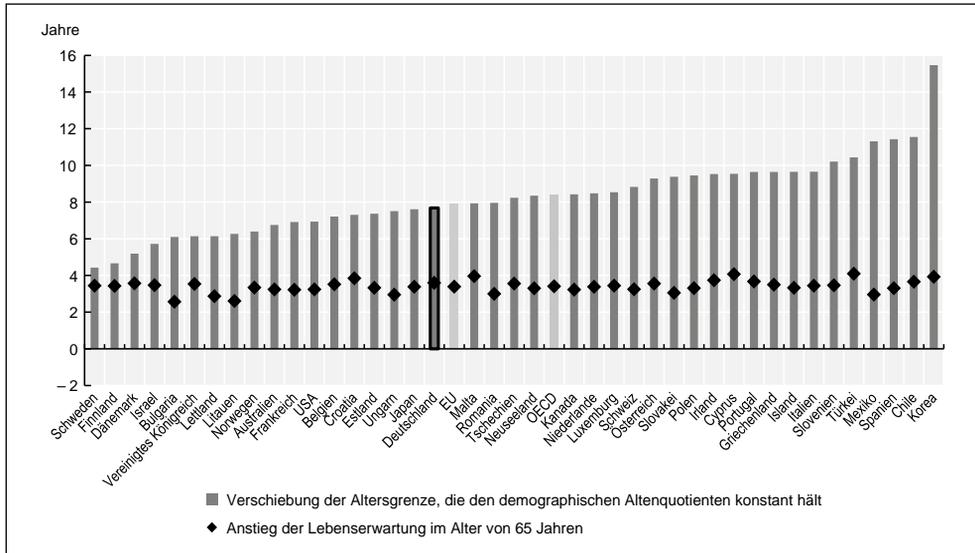
sierung stark zunehmen. Wann, wenn nicht jetzt, sollte die Politik die Weichen für die Zukunft stellen?

Doch wo anfangen? Welche Reformen sind sinnvoll und wie sollten sie implementiert werden? In den Abschnitten 2 und 3 werden die zentralen Herausforderungen, denen sich das deutsche Rentensystem gegenüber sieht, vorgestellt und die Schwachstellen des deutschen Systems aufgedeckt. Abschnitt 4 schaut über den Tellerrand und beschreibt andere Länder, die den Weg hin zu einem integrativeren Rentensystem, das auch in Zukunft für alle ein ausreichendes Einkommen im Alter verspricht, eingeschla-

¹ Zum Redaktionsschluss dieses Papiers wurde die von der Koalition vereinbarte Grundrente noch nicht vom Bundestag verabschiedet. In diesem Papier wird sie in ihrer geplanten Form im Abschnitt Reformalternativen und -vorbilder diskutiert, aber noch nicht als Teil des deutschen Rentensystems berücksichtigt.

² Ich danke Monika Queisser und den Teilnehmern der Tagung „Die Rentenpolitik vor Zukunftsentscheidungen“ in der Evangelischen Akademie Tutzing im Februar 2020 für wertvolle Anregungen und Kommentare.

Abbildung 2: Verschiebung der Altersgrenze, die den demografischen Altenquotienten konstant hält, im Vergleich zum Anstieg der Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren – 2050 im Vergleich zum Basisjahr 2015



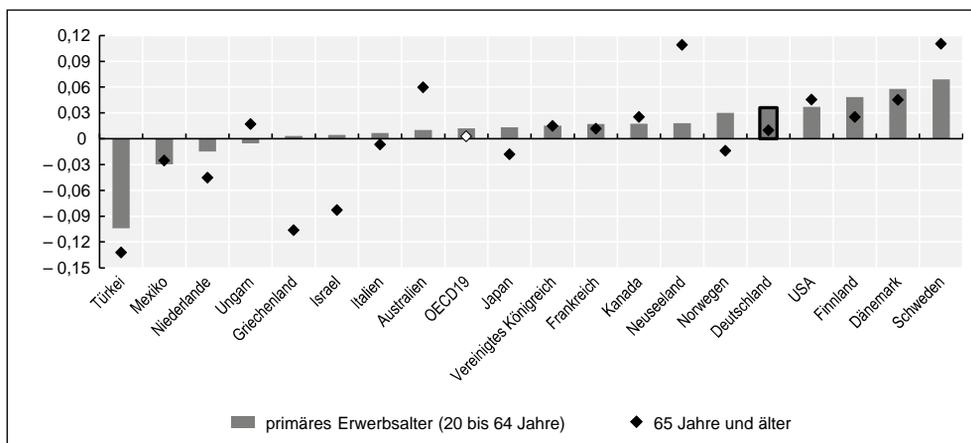
Quelle: Boulhol und Geppert 2018.

Selbst bei einer starken Erhöhung der Beschäftigung bei den über 64-Jährigen würde die Quote von Rentnern zu Beitragszahlern in den kommenden Jahrzehnten ansteigen. Seit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors wird der durch die Alterung entstehende Kostendruck zum Teil durch ein geringeres gesetzliches Rentenniveau – also geringere Ausgaben pro Rentner – ausgeglichen. Bis 2060 würde das Brutto-Rentenniveau gemäß OECD-Projektionen um circa ein Zehntel sinken (vgl. OECD 2019b). Allerdings ist im internationalen Vergleich das Ausgangsniveau von 42 Prozent des Bruttolohnes für eine volle Beitragskarriere zum Durchschnittslohn bereits gering. Eine Absenkung droht die Funktion des Rentensystems – für einen adäquaten Lohnersatz im Rentenalter zu sorgen – zu beeinträchtigen. Auch wenn das progressive Steuersystem das Absinken der Nettorentenersatzraten etwas mildern könnte, so wären doch mehr Leute von einem geringeren Rentenni-

veau und einem erhöhten Altersarmutsrisiko betroffen. Eine noch stärkere Absenkung des Rentenniveaus, um den Anstieg der Rentenausgaben durch die Bevölkerungsalterung abzdämpfen, scheint in Deutschland kaum möglich.

Trotz des geplanten Absinkens des Rentenniveaus werden Beitragssatz und Gesamtausgaben des gesetzlichen Rentensystems durch den demografischen Wandel erwartungsgemäß massiv steigen (vgl. Werding 2020). Nur ein Viertel des Alterungseffekts wirkt sich durch den Nachhaltigkeitsfaktor senkend auf das Rentenniveau aus und spart damit Ausgaben ein. Projektionen der Europäischen Kommission sehen dementsprechend einen Anstieg der Ausgaben gemessen an der Wirtschaftsleistung um rund 20 Prozent bis 2050 voraus, von 10,1 Prozent in 2015 auf 12,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und um mehr als das Doppelte als im Schnitt der OECD-Länder (OECD 2019a, Tabelle 8.5).

Abbildung 3a: Steigende Ungleichheit in Deutschland und der OECD seit Mitte der 1990er-Jahre – Veränderung des Gini-Koeffizienten des disponiblen Einkommens



Anmerkung: Das disponible Einkommen ist gemessen durch das Haushaltseinkommen nach Äquivalisierung durch die Anzahl der Haushaltsmitglieder unter Beachtung der Altersstruktur. Der Wertebereich des Gini-Koeffizienten liegt zwischen 0 (alle Individuen bekommen das gleiche Einkommen) und 1 (ein Individuum bekommt alle Einkommen).

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage der OECD Income Distribution Datenbank, <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm> (Zugang am 05.02.2020).

2.2 Steigende Ungleichheit und Zukunft der Arbeit

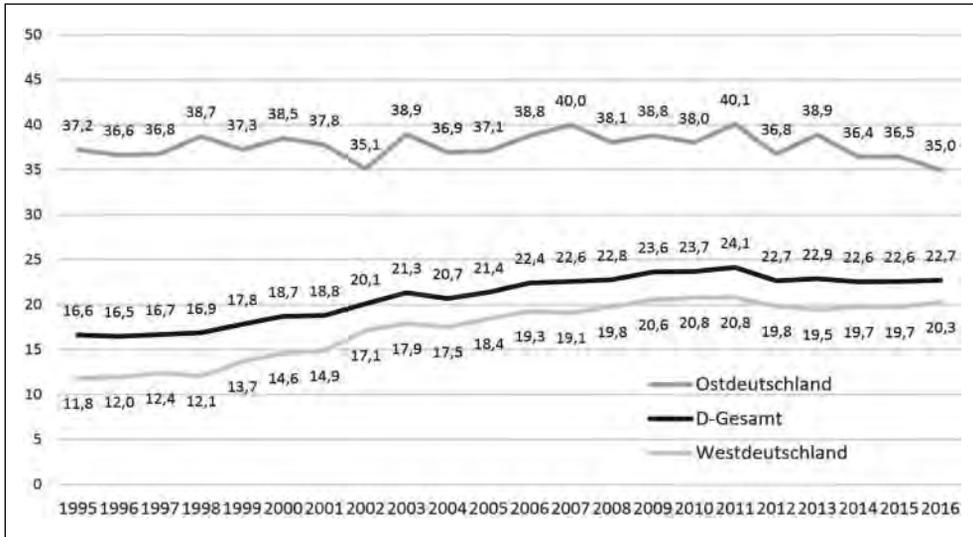
Viele OECD-Länder sind in den letzten Jahrzehnten durch einen Prozess steigender Einkommensungleichheit gegangen (vgl. OECD 2017b). In Deutschland trifft dies insbesondere auf Menschen im primären erwerbsfähigen Alter (20 bis 64 Jahre) zu, die noch nicht in Rente sind. Dort ist der Gini-Koeffizient seit Mitte der 1990er-Jahre um 3,5 Basispunkte gestiegen (Abbildung 3a). Bei der Altersgruppe über 64 Jahre war der Anstieg weit weniger stark ausgeprägt, da sich hier die Einkommensentwicklung aus früheren Jahrzehnten widerspiegelt, die weniger ungleich war.⁴

Der Anteil der Niedriglöhner ist seit Mitte der 1990er-Jahre von 17 Prozent auf 23 Prozent angestiegen (Abbildung 3b). Dies lag an einem starken Anstieg in Westdeutschland, während die Quote in Ostdeutschland leicht rückläufig war. Insbesondere bei

Haushalten mit nur einem Erwerbstätigen und bei jungen Erwachsenen ist die Niedrigeinkommensquote stark gestiegen (vgl. Grabka et al. 2019). Digitalisierung und Globalisierung der Arbeitswelt führen zudem zu neuen Arbeitsformen, die die Gruppe der atypisch Beschäftigten in Zukunft stark ausweiten könnte (vgl. OECD 2019c). Atypisch Beschäftigte sind einem höheren Armutsrisiko als regulär Beschäftigte ausgesetzt (vgl. OECD 2015). Zum Beispiel ist nur ein kleiner Teil der Selbstständigen in Deutschland obligatorisch rentenversichert (vgl. Abschnitt 3) und temporäre Arbeit wird seltener mit einer Betriebsrente entlohnt. Das Risiko, zukünftig mit einem niedrigen

⁴ Die Anzahl der Empfänger von Grundsicherungsleistungen im Alter und bei Erwerbsminderung hat sich seit der Einführung im Jahr 2003 zwar mehr als verdoppelt, allerdings liegt dies vorwiegend an einer steigenden Bevölkerungszahl im Alter über 65 Jahren (+ 15 Prozent) und der Lockerung der Vermögensanrechnung und sollte somit nicht als Indikator der Verschärfung von Altersarmut gewertet werden (vgl. Cremer 2020).

Abbildung 3b: Steigende Ungleichheit in Deutschland und der OECD seit Mitte der 1990er-Jahre – Anteil der Niedriglöhner an allen Beschäftigten in Deutschland in Prozent



Anmerkung: Niedriglohn definiert als weniger als zwei Drittel des Medians der Verteilung der effektiven Stundenlöhne in Deutschland.

Quelle: Kalina und Weinkopf 2018 auf Grundlage des SOEP.

Einkommen im Alter auskommen zu müssen, ist für diese Erwerbsformen somit vergleichsweise hoch.

Steigende Ungleichheit im Erwerbialter könnte zukünftige Rentner sehr viel ungleicher werden lassen, als es heutige Rentnergenerationen sind, und dies, während die Alterung das allgemeine Rentenniveau in Deutschland nach aktueller Gesetzgebung perspektivisch senken wird. Grund hierfür ist das Äquivalenzprinzip des deutschen Rentensystems, das den Anstieg bei der Lohnungleichheit der letzten Jahrzehnte fast 1:1 in die Renteneinkommen übertragen wird (Abbildung 4).⁵ Andere OECD-Länder weisen bedeutend stärkere Umverteilungselemente in ihren gesetzlichen Rentensystemen auf, die einen Anstieg der Einkommensungleichheit aus dem Arbeitsleben automatisch im Rentensystem abfedern (vgl. Abschnitt 3). Der vom Bundeskabinett im Februar 2020 gefasste Beschluss

zur geplanten Einführung einer Mindestrente für langjährige Karrieren („Grundrente“) wäre ein solches Element (vgl. Abschnitt 3).

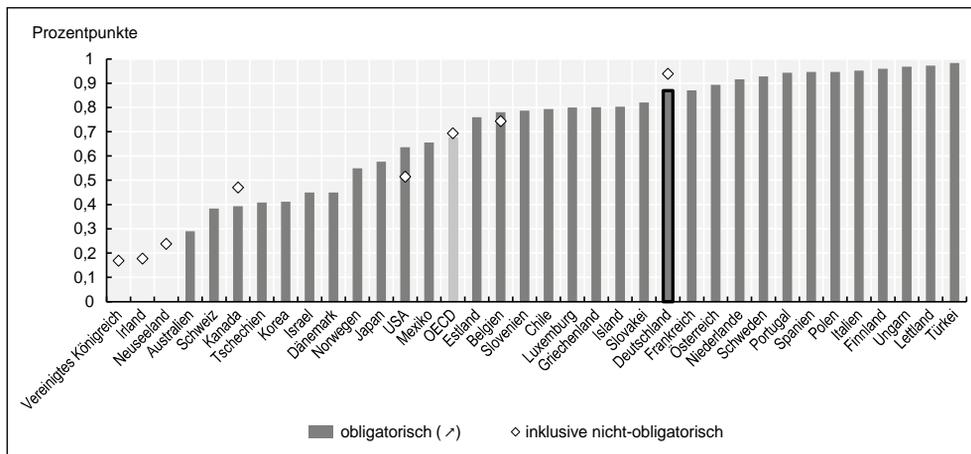
3. Schwachstellen des deutschen Rentensystems

3.1 Schlechte Altersvorsorge für Selbstständige

Gesetzliche Rente und Betriebsrente basieren in Deutschland zum überwiegenden Teil auf abhängiger Beschäftigung. Zwar sind die kammerfähigen freien Berufe wie Arzt oder Anwalt obligatorisch von berufsständischen Versorgungswerken abgedeckt, und auch Handwerker, Künstler und Publizisten,

⁵ Das Verhältnis liegt nicht ganz bei 1:1, weil die Beitrags- und Leistungsbemessungsgrundlage bei circa 80000 Euro gedeckelt ist.

Abbildung 4: Weitgehende Übertragung eines Anstiegs der Lohnungleichheit in Rentenungleichheit im deutschen System – Prozentpunkte-Anstieg des Gini-Koeffizienten einer degenerierten Rentenverteilung durch einen simulierten Anstieg des Gini-Koeffizienten einer degenerierten Lohnverteilung um einen Prozentpunkt



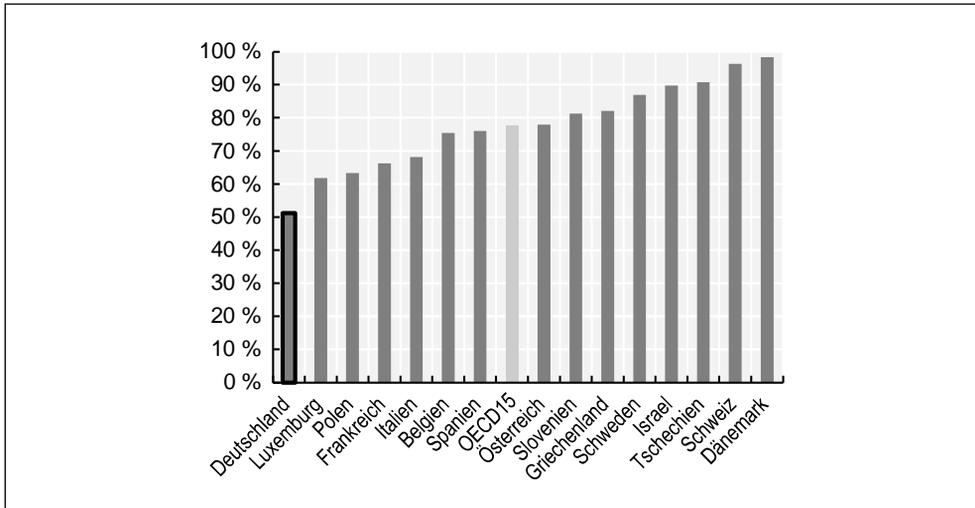
Anmerkung: Grundlage ist die Simulation des Bruttorentenniveaus bei verschiedenen Lohnniveaus nach den letzten Rentenregeln zutreffend auf die Generation, die 2016 im Alter von 20 Jahren in den Arbeitsmarkt eintritt. Eine angenommene degenerierte Lohnverteilung, deren Gini-Koeffizient im Ausgangsfall 0,35 beträgt, wird im untersuchten Szenario um einen Prozentpunkt erhöht und die Konsequenzen für die Rentenverteilung errechnet. Der Fall „inklusive nicht-obligatorisch“ beinhaltet die Riester-Rente in Deutschland und nicht-obligatorische Rentensysteme mit hoher Abdeckungsquote in den anderen Ländern.

Quelle: OECD 2018 – Preventing Ageing Unequally, Abbildung 4.16.

Hebammen und freiberufliche Lehrer sind über die gesetzliche Rentenversicherung pflichtversichert. Für circa 70 Prozent der Selbstständigen gibt es jedoch keine Versicherungspflicht in Deutschland (vgl. BMAS 2018, Tabelle 15). Nur in ganz wenigen anderen OECD-Ländern ist dies ähnlich (vgl. OECD 2019a). Folgerichtig haben Menschen in Deutschland, die während ihres Arbeitslebens überwiegend selbstständig gearbeitet haben, nur circa die Hälfte des gesetzlichen Renteneinkommens derjenigen, die überwiegend angestellt waren, und beziehen – ohne Arbeitgeber – auch deutlich seltener Betriebsrenten (Abbildungen 5a und 5b). Der fehlende Anspruch auf Betriebsrenten ist auch ein verbreitetes Problem in anderen Ländern, dort sind Selbstständige aber oft besser über das staatliche Rentensystem abgesichert als in Deutschland.

Die Ersparnisbildung, zumindest in Vermögen, das einfach verflüssigt werden und daher als Einkommensersatz für fehlende Renten dienen könnte, ist bei Selbstständigen in Deutschland im Schnitt ebenfalls kaum höher als bei abhängig Beschäftigten (Abbildungen 6a und 6b). Der Anteil der Solo-Selbstständigen, die zur gesetzlichen Rentenversicherung oder einer Lebensversicherung beitragen, ist zwischen 2005 und 2013 sogar deutlich zurückgegangen; in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen von 65 Prozent auf 38 Prozent (vgl. BMAS 2016). Als Folge sind atypisch Beschäftigte einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt (vgl. OECD 2015). Selbstständige in Belgien, Dänemark, Schweden und der Schweiz bilden hingegen über das Arbeitsleben hinweg bedeutend mehr liquide Vermögen als abhängig Beschäftigte und können so fehlende Renteneinkommen leichter ausgleichen.

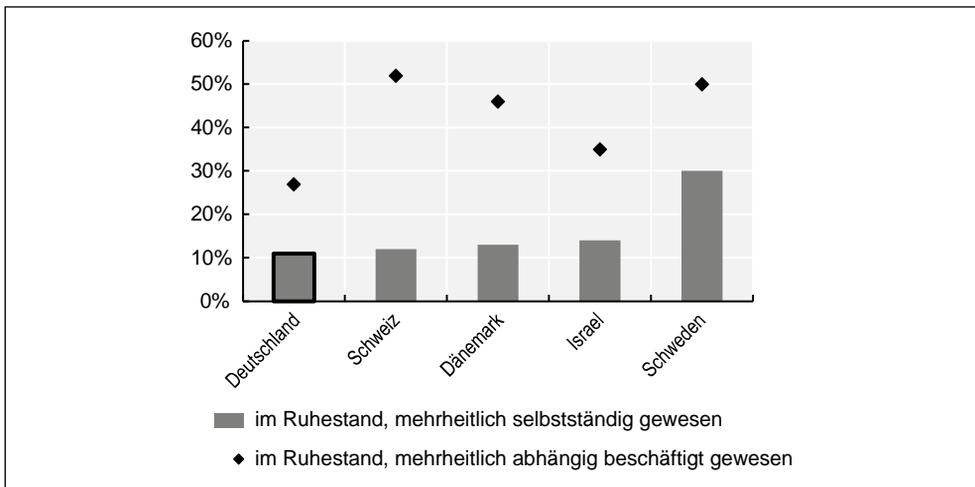
Abbildung 5a: Rentenabsicherung von Selbstständigen deutlich geringer als von abhängig Beschäftigten – gesetzliche Rente (Median) von mehrheitlich Selbstständigen im Vergleich zu mehrheitlich abhängig Beschäftigten



Anmerkung: Bevölkerung im Alter von 50 Jahren oder älter, 2017 oder 2015.

Quelle: OECD 2019a, Abbildung 2.6 auf Grundlage von SHARE-basierten Daten aus Pettinicchi und Börsch-Supan 2019.

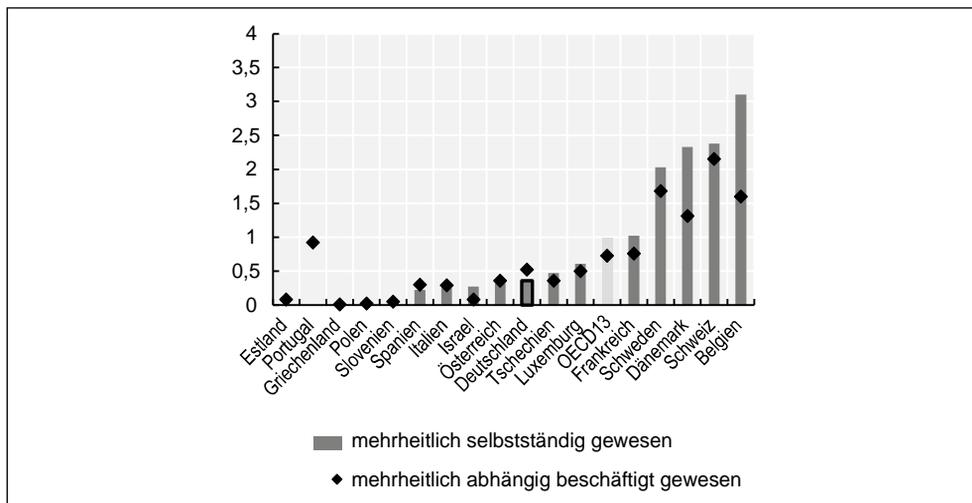
Abbildung 5b: Rentenabsicherung von Selbstständigen deutlich geringer als von abhängig Beschäftigten – Abdeckung mit Betriebsrenten



Anmerkung: Bevölkerung im Alter von 50 Jahren oder älter, 2017 oder 2015. Die Abdeckung der Betriebsrente wird nicht ausgewiesen, wenn sie unter 10 Prozent der pensionierten abhängig Beschäftigten liegt.

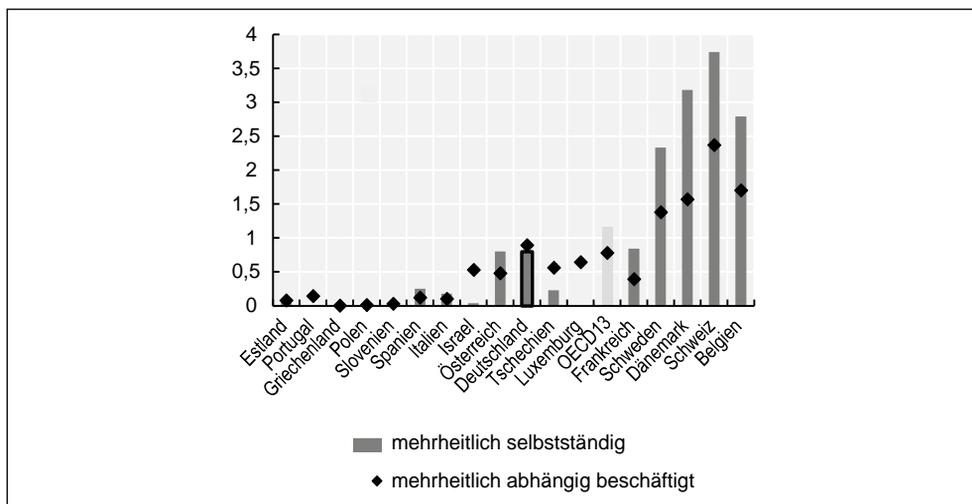
Quelle: OECD 2019a, Abbildung 2.6 auf Grundlage von SHARE-basierten Daten aus Pettinicchi und Börsch-Supan 2019.

Abbildung 6a: Liquide Vermögenswerte von mehrheitlich Selbstständigen kaum höher als von mehrheitlich abhängig Beschäftigten – Quotient aus liquiden Vermögen und jährlichem Einkommen, Median, 2017 oder 2015 – Personen im Ruhestand



Quelle: OECD 2019a, Abbildung 2.7 auf Grundlage von SHARE-basierten Daten aus Pettinicchi und Börsch-Supan 2019.

Abbildung 6b: Liquide Vermögenswerte von mehrheitlich Selbstständigen kaum höher als von mehrheitlich abhängig Beschäftigten – Quotient aus liquiden Vermögen und jährlichem Einkommen, Median, 2017 oder 2015 – Erwerbstätige im Alter von 50 Jahren oder älter



Quelle: OECD 2019a, Abbildung 2.7 auf Grundlage von SHARE-basierten Daten aus Pettinicchi und Börsch-Supan 2019.

Oft wird die Schwierigkeit, die Einkommen von Selbstständigen Arbeits- oder Kapitaleinkommen zuzuordnen, als Grund dafür genannt, dass keine oder nur eine reduzierte Rentenversicherungspflicht für Selbstständige vorgenommen wird. Die Zielsetzung eines obligatorischen Rentensystems liegt allerdings nicht darin, allein Arbeitseinkommen zu ersetzen, sondern für einen adäquaten Ersatz aller Einkommen zu sorgen, die mit der Aufgabe der Beschäftigung verloren gehen. Und dies ist bei Selbstständigen das gesamte Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit. Natürlich muss beachtet werden, dass der zur Beitragsberechnung bei abhängig Beschäftigten verwendete Bruttolohn bei Selbstständigen in dieser Form nicht existiert. Materialkosten und weitere arbeitsbezogene Ausgaben müssen berücksichtigt werden, wenn eine vergleichbare Verbeitragung zwischen Selbstständigen und abhängig Beschäftigten erzielt werden soll (vgl. OECD 2019a, S. 78 ff.). Andere Länder, wie die Vereinigten Staaten von Amerika und Schweden, ziehen daher das zu versteuernde Einkommen für die Beitragsberechnung bei Selbstständigen heran.

3.2 Fragmentierung des Systems

Die Fragmentierung des deutschen Systems ist wie auch in anderen Ländern historisch gewachsen. Die ursprünglich getrennten Arbeiter- und Angestelltenversicherungen wurden 2005 bereits zusammengeführt und die Versicherungsträger bundesweit integriert. Allerdings bleiben die Bedingungen zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen sehr unterschiedlich. Abhängig Beschäftigte und einige Selbstständige sind in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert,⁶ andere Selbstständige obligatorisch in den berufsständischen Versorgungswerken, während die überwiegende Anzahl an Selbstständigen gar nicht pflichtversichert ist. Zudem ist Deutschland eines von nur noch vier OECD-Ländern, in

denen für Beamte ein von der gesetzlichen Rentenversicherung für den Privatsektor vollständig abgekoppeltes Rentensystem existiert (vgl. OECD 2016).

Die Fragmentierung des Rentensystems führt zu einer Situation, in der ähnliche Karrieren zu sehr unterschiedlichen Renten führen können, was als ungerecht empfunden werden und zu Ausweicheffekten führen kann. Auch wird die Möglichkeit, von einer zur anderen Beschäftigungsform zu wechseln, durch unterschiedliche Rentenregeln erschwert. Bundesbeamte erzielen zum Beispiel eine mehr als doppelt so hohe Pensionszuwendung pro Arbeitsjahr wie abhängig Beschäftigte mit vergleichbarer Karriere aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Dieser Unterschied ist im OECD-Vergleich sehr hoch, selbst innerhalb der Gruppe an Ländern, die noch kein einheitliches System für Beamte und abhängig Beschäftigte des Privatsektors geschaffen haben (Tabelle 1). Zudem steigt die Effizienz einer Versicherung mit der Anzahl und Diversität ihrer versicherten Mitglieder (vgl. OECD 2019a). Somit sollte eine Sozialversicherung das Ziel haben, die gesamte Gesellschaft miteinzubeziehen und nicht einzelne Gruppen herauszunehmen.

3.3 Geringe Risikostreuung

Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland basiert auf dem Umlagesystem.⁷ Eine verpflichtende kapitalgedeckte Versicherung gibt es nicht; nur circa die Hälfte aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten haben Anrechte auf Betriebsrenten (vgl. ABA 2019, S. 159), und dies sind

6 Arbeiter in Bergbau und Seefahrt (über die knappschaftliche Rentenversicherung) sowie Künstler und Publizisten (über die Künstlersozialkasse) sind unter leicht abweichenden Regeln in die gesetzliche Rentenversicherung integriert.

7 Umlagesysteme tragen das strukturelle Risiko, dass sich die Zahl der (vollzeitäquivalenten) Beitragszahler im Verhältnis zu den (vollzeitäquivalenten) Rentempfängern reduziert. Dies kann durch demografische Veränderungen oder Arbeitsmarktentwicklungen ausgelöst werden. Ein kapitalgedecktes System trägt hingegen vordergründig das Risiko einer schlechten Entwicklung des Kapitalmarktes.

Tabelle 1: Höheres Rentenniveau für Beamte als in der gesetzlichen Rentenversicherung – Bruttoersatzrate pro Arbeitsjahr, Prozentpunkte

	Beamte	Privatsektor
Belgien	1,67	1,03
Kanada	1,375	0,64
Dänemark	1,54	N/A
Finnland	1,5–4,5	1,5–4,5
Frankreich	1,48	1,28
Deutschland	1,79	0,83
Griechenland*	1,714	0,8–1,5
Island	1,9	1,47
Italien*	2,36	1,46
Korea	1,7–1,9	0,87
Luxemburg*	1,8–2,08	1,92
Norwegen	1,5	0,94
Portugal*	2	2,3–2
Schweden	0,95	0,95
Vereinigtes Königreich	2,32	N/A

Anmerkungen: * Die Sätze für Beamte gelten für diejenigen, die ihre Laufbahn vor der Abschaffung/Anpassung der getrennten Rentensysteme begonnen haben. Für Kanada gilt eine Ersatzrate von 2 Prozent vor dem 65. Lebensjahr auf alle ersetzten Einkommen. Im Alter von 65 Jahren gelten 2 Prozent nur für den Teil des ersetzten Einkommens, der über dem Einkommensniveau liegt, das dem allgemeinen staatlichen System unterliegt. 1,375 Prozent ist die vorherrschende Ersatzrate, die für die längste Dauer auf die meisten Einkommen angewendet wird. Für Dänemark variiert die Ersatzrate von 1,75 Prozent pro Jahr in den ersten 16 Jahren, 1,5 Prozent zwischen den Jahren 17 und 32 und 1 Prozent danach. In Korea wird die Rate von 1,9 Prozent auf 1,7 Prozent nach der Reform von 2015 reduziert. In Luxemburg wird ein Drittel des Gehalts für die ersten 10 Jahre und danach 1/60 des Gehalts pro Jahr gewährt, aber die maximale Ersatzrate für eine 40-jährige Karriere wurde ab 1999 schrittweise von 83,3 Prozent auf 72 Prozent reduziert. Die Raten für den privaten Sektor werden aus „Pensions at a Glance 2015“ (OECD 2015, S. 129) entnommen. N/A steht für nicht verfügbar.

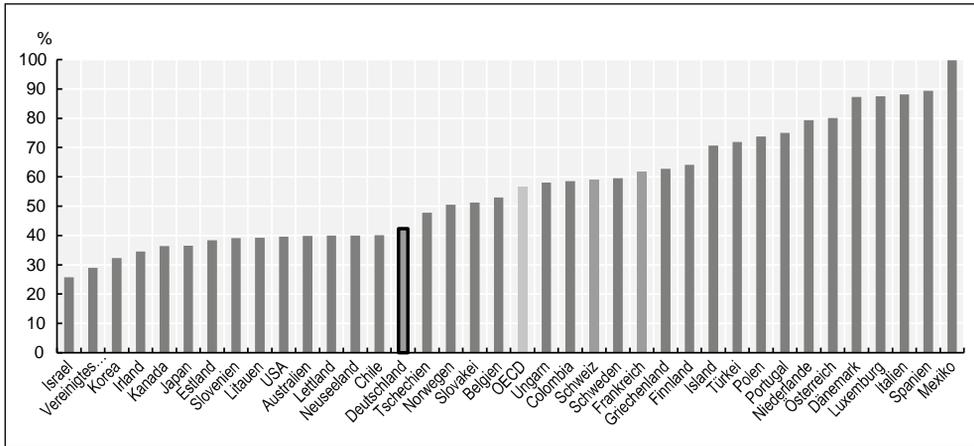
Quelle: OECD 2016, Tabelle 6.4.

überdies tendenziell die ohnehin besser bezahlten Arbeitnehmer. Die Teilnahme an freiwilligen Systemen wie der Riester-Rente ist wegen geringer Zinsen und hoher Vertragsgebühren der Finanzdienstleister begrenzt. Trotz staatlicher Zuschüsse sind circa 20 Prozent der Verträge eingefroren und bei rund einem Fünftel der übrigen Verträge wird so wenig eingezahlt, dass sie nicht einmal die Hälfte der möglichen Förderung erhalten (vgl. Deutscher Bundestag 2018). Sollte die Einkommensungleichheit in Deutschland weiter steigen (vgl. Abschnitt 2), könnte sich die Situation in Zukunft weiter verschlechtern, weil vielen die

Mittel fehlen werden, mithilfe einer Riester- oder anderen Rente selbst ausreichend fürs Alter vorzusorgen. Die Risikostreuung des deutschen Rentensystems ist somit insgesamt limitiert.⁸

⁸ Eine breite theoretische Literatur stellt eine Verbindung zwischen demografischen Entwicklungen und dem Kapitalmarkt dar und argumentiert, dass der Mangel an Arbeitskräften im demografischen Wandel auch Kapitalrenditen reduzieren wird (siehe zum Beispiel *Krueger und Ludwig* 2007). Dadurch wäre eine Korrelation der Risiken im Umlage- und Kapitaldeckungs-system gegeben, die den Effekt der Risikostreuung durch eine Mischung der Systeme einschränken würde. Die empirische Literatur ist allerdings weniger eindeutig. Zudem eröffnen kapitalgedeckte Systeme die Möglichkeit der internationalen Risikodiversifikation, die die Korrelation mit den Risiken für ein auf Deutschland beschränktes Umlageverfahren wiederum reduzieren würde.

Abbildung 7: Geringes gesetzliches Rentenniveau in Deutschland – Bruttoersatzrate zum gesetzlichen Rentenalter, Geburtsjahrgang 1956, vollständige Beitragskarriere zum Durchschnittslohn nach Arbeitsmarkteintritt mit 20, allein obligatorische Rentensysteme



Quelle: OECD 2019b, Abbildung 4 auf Grundlage der OECD-Rentenmodelle.

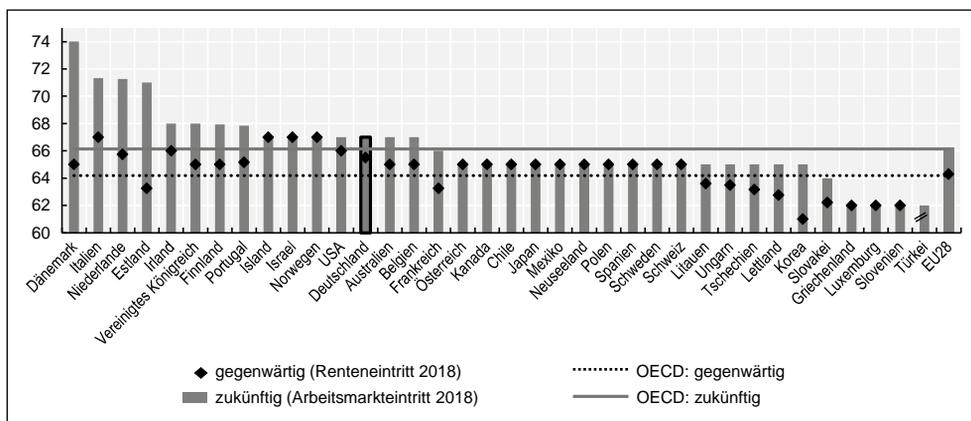
3.4 Geringes gesetzliches Rentenniveau und keine systemische Armutsvermeidung

Das Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland fällt im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich aus. Ein heute in Rente gehender Angestellter mit voller Beitragskarriere zum Durchschnittslohn muss zum Rentenbeginn mit einer Bruttoersatzrate (vor Steuern und Sozialabgaben) aus der gesetzlichen Rentenversicherung von circa 42 Prozent rechnen (Abbildung 7). In Österreich und den Niederlanden liegt diese Rate bei rund 80 Prozent, im Schnitt der OECD-Länder bei 56 Prozent. Für die heute in den Arbeitsmarkt eintretende Generation würde die Bruttoersatzrate auf knapp 39 Prozent fallen, im Vergleich zu 49 Prozent im OECD-Durchschnitt (vgl. OECD 2019a, Tabelle 5.1). Im Alter von 80 Jahren fällt der Unterschied mit rund 37 Prozent in Deutschland zu rund 44 Prozent im OECD-Schnitt etwas geringer aus (vgl. OECD 2019a, Abbildung 5.1). Dies

liegt daran, dass Rentner in Deutschland jährlich am Lohnwachstum beteiligt werden, während sie in vielen OECD-Ländern lediglich einen Inflationsausgleich bekommen (vgl. OECD 2019a, Tabelle 4.3).

Beim Rentenniveau für Geringverdiener bleibt Deutschland noch weiter hinter dem OECD-Durchschnitt zurück (vgl. OECD 2019a, Abbildungen 5.2 und 5.5). Grund hierfür sind umverteilende Elemente in den Rentenformeln anderer Länder (vgl. OECD 2019a, Kapitel 4). Die deutsche gesetzliche Rentenversicherung basiert hingegen auf dem Äquivalenzprinzip. Dieses etabliert, dass erhaltene Renten proportional zu gezahlten Beiträgen stehen sollen. Die Rentenformel für Altersrenten trägt diesem Äquivalenzprinzip für den Großteil der Einkommensverteilung Rechnung. Es gibt keine Umverteilung zwischen verschiedenen Einkommensniveaus, was in nur wenigen anderen gesetzlichen Rentensystemen in OECD-Ländern der Fall ist (vgl. OECD 2019a, Kapitel 4). Selbst die USA – im Allgemeinen nicht für ein stark umverteilendes

Abbildung 8: Gesetzliches Rentenalter in Deutschland knapp über dem OECD-Schnitt – gesetzliches Rentenalter bei vollständiger Beitragskarriere nach Arbeitsmarkteintritt mit 22 Jahren



Anmerkung: Wo das gesetzliche Rentenalter geschlechtsspezifisch ist, ist das Alter für Männer angegeben.

Quelle: OECD 2019a, Abbildung 4.6.

Steuer- und Sozialsicherungssystem bekannt – verteilen hier um. Am untersten Rand der Einkommensverteilung bricht das deutsche System neuerdings durchaus mit dem Äquivalenzprinzip, denn Arbeitnehmer mit Mini- und Midijobs zahlen verminderte Beiträge, ohne – seit 2019 – dass dies die Rentenansprüche senkt.

3.5 Keine automatische Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung

Das gesetzliche Rentenalter steigt in Deutschland auf 67 Jahre und wird damit für die Generation, die heute in den Arbeitsmarkt eintritt, leicht über dem OECD-Durchschnitt liegen (Abbildung 8).⁹ Allerdings ist das Tempo der Anpassung eher moderat und die Anpassung des Rentenalters stoppt in 2031 trotz zu erwartender weiter steigender Lebenserwartung. Als Konsequenz wird der Anteil des Erwachsenenlebens im Rentenalter für zukünftige Rentner erwartungsgemäß steigen und der

Anteil im primären Erwerbssalter fallen (vgl. OECD 2019b und OECD 2019a, Abbildung 1.11). Dies erhöht den Druck auf das Rentenbudget und macht in regelmäßigen Abständen eine Reform des Rentenalters notwendig. Sechs OECD-Länder haben daher bereits eine automatische Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung eingeführt und eine stärkere Steigerung des Rentenalters implementiert.

Das Frührentenalter in Deutschland wird auch in Zukunft bei 63 Jahren mit Abschlägen verbleiben. Dies erlaubt mehr Flexibilität für den Einzelnen, erhöht bei einem sinkenden Rentenniveau jedoch das Risiko von Altersarmut.

⁹ Die „Rente mit 63“ wird in Zukunft ab 65 einen verfrühten Rentenbezug für sehr lange Karrieren ohne Abschläge gewähren. Sie führt zu sehr starken Anreizen für einen verfrühten Renteneintritt (vgl. OECD 2017a, Kapitel 2).

Tabelle 2: Absicherung von Selbstständigen in (quasi-)obligatorischen Rentensystemen

obligatorische oder quasi-obligatorische Beiträge zu einkommensabhängigem Rentensystem				nur in einkommens-unabhängigem System pflicht-versichert	keine Versicherungs-pflicht
wie abhängig Beschäftigte	reduzierter Beitragssatz	nur fixer Beitrag obligatorisch	voller Beitrags-satz erst ab gewissem Einkommen fällig		
Kanada	Österreich	Polen	Österreich	Irland	Australien
Tschechien	Belgien	Spanien	Chile	Japan	Dänemark
Estland	Frankreich	Türkei	Finnland	Niederlande	Deutschland
Griechenland	Chile		Lettland	Vereinigtes Königreich	Mexiko
Ungarn*	Island		Slowakei		
Korea	Israel		Türkei		
Litauen*	Italien				
Luxemburg	Lettland				
Slowenien*	Norwegen				
USA	Portugal				
	Schweden				
	Schweiz				

Anmerkungen: „Wie abhängig Beschäftigte“ bedeutet, dass Selbstständige durch dieselben oder gleichwertige Systeme wie abhängig Beschäftigte abgedeckt sind, dieselben Beitragssätze und Schwellenwerte haben, und dass ihre Beiträge einkommensabhängig sind. (*) In Ungarn, Litauen und Slowenien zahlen einige Selbstständige, die unter bestimmten Rechtsformen tätig sind, nur Pauschalbeiträge.

Quelle: OECD 2019a, Tabelle 2.1.

4. Reformalternativen und -vorbilder

4.1 Ausweitung der Absicherung von Selbstständigen

In den meisten OECD-Ländern sind Selbstständige obligatorisch für die Rente abgesichert (Tabelle 2). Um eine in der Höhe vergleichbare Absicherung von Selbstständigen und Arbeitnehmern zu erzielen, muss beachtet werden, dass für Selbstständige das Konzept des Bruttolohnes nicht existiert; Material- und weitere arbeitsbezogene Kosten müssen berücksichtigt werden (vgl. Abschnitt 2). Um einer vergleichbaren Verbeitragung zwischen Selbstständigen und abhängig Beschäftigten näherzukommen, zieht Schweden das zu versteuernde Einkommen für die Beitragsberechnung für beide Arbeitsformen heran. Andere Länder

legen eine pauschale Bemessungsgrundlage für Selbstständige fest oder reduzieren deren Beitragssatz.¹⁰

Selbst in Ländern mit einer vergleichbaren Rentenversicherungspflicht zwischen abhängig Beschäftigten und Selbstständigen bestehen oft große Absicherungslücken für Selbstständige. In Kanada und den USA zum Beispiel besteht für Selbstständige eine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung mit Beiträgen, die in ihrer Höhe mit denen von Arbeitnehmern mit einem ähnlichen Nettoeinkommen vergleichbar sind. Von den in diesen Ländern für einen Teil der Beschäftigten wichtigen Betriebsrenten profitieren Selbstständige

¹⁰ Siehe OECD (2019a, Kapitel 2 und 3) für eine detaillierte Beschreibung der sehr unterschiedlichen Rentenregeln für Selbstständige in OECD-Ländern.

jedoch weit seltener als Angestellte (vgl. OECD 2019a, Kapitel 3). Eine ähnliche Situation hat man zum Beispiel in Dänemark, den Niederlanden oder Schweden. Eine weitgehende Gleichstellung von Angestellten und Selbstständigen bei der Rentenabsicherung bleibt in der OECD also eher die Ausnahme.

Eine Arbeitgeberbeteiligung an den Rentenbeiträgen für Selbstständige ist bisher sehr selten. Neben der Künstlersozialkasse in Deutschland ist nur noch Portugal zu nennen. Ab einem Anteil von 50 Prozent am Jahresumsatz eines Selbstständigen zahlt dort der Auftraggeber Rentenversicherungsbeiträge im Namen des Selbstständigen. Die Rate steigt dabei mit steigendem Umsatzanteil an.

Als Vorbild für eine Reform in Deutschland könnte Österreich dienen. Dort sind Selbstständige, die über dem Mindestgewinn (gegenwärtig circa 5 500 Euro pro Jahr) liegen (vgl. OECD 2018b), durch eine Reihe von Reformen seit Mitte der 1990er-Jahre obligatorisch in die gesetzliche Rentenversicherung integriert worden. Selbstständige, die zum Stichtag 01.01.1998 schon 55 Jahre alt waren, wurden jedoch ausgenommen. Eine zunächst sehr viel geringere Beitragsrate zur Sozialversicherung als für abhängig Beschäftigte führte zu einer starken Ausweitung von Selbstständigkeit. Seit der Erhöhung der Beitragsrate für Selbstständige sind die Zahlen aber wieder stark rückläufig.¹¹ Die Beitragsrate für das Rentensystem liegt zwar mit 18,5 Prozent immer noch leicht unter den 22,8 Prozent bei abhängig Beschäftigten (12,55 Prozent Arbeitgeber + 10,25 Prozent Arbeitnehmer), dies hat jedoch keinen Effekt auf die Rentenberechnung (vgl. OECD 2018b). Die Beitragsgrundlage ist der Gewinn vor Steuern laut Steuerbescheid, erhöht um die Beiträge zur Sozialversicherung, um eine größere Übereinstimmung mit dem Bruttoeinkommen der abhängig Beschäftigten herzustellen. Er wird automatisch von den Steuerbehörden an die Sozialversicherung gemeldet. Die der Rentenversicherung durch den reduzierten

Beitragssatz für Selbstständige fehlenden Einnahmen werden durch den Steuertopf ausgeglichen.

4.2 Einheitliches System für alle Erwerbstätigen

Die Vereinheitlichung des Rentensystems war einer der Reformtrends in OECD-Ländern in den letzten Jahrzehnten. Insbesondere die separate Absicherung von Staatsbediensteten wurde in vielen Ländern abgeschafft oder zumindest mit dem Rentensystem im Privatsektor angeglichen. Nur noch vier Länder weisen vollständig separate Systeme für Beamte auf, unter denen auch Deutschland ist (Tabelle 3). Aber auch grundlegende systemische Reformen wie der Wechsel von einem System mit Leistungsprimat (Defined Benefit-System) zu einem notionellen Beitragsprimat (Notional Defined Contribution-System) in Italien wurden mit der Integration unterschiedlicher Systeme verknüpft. In Frankreich ist die Integration der vielen sektoralen Systeme das zentrale Anliegen des aktuellen Reformvorhabens der Regierung (vgl. Boulhol 2019), da die sektorale Struktur des Systems die Arbeitsmarktmobilität einschränkt und Sondersysteme insbesondere für Bahnbedienstete und Beschäftigte anderer öffentlicher Unternehmen bisher zu großen Differenzen in Rentenhöhe und -zugangsalter für Menschen mit ähnlichen Karrieren in unterschiedlichen Sektoren führen.

Die Länge der Übergangsphase zum neuen System – die Frage nach dem sogenannten Grandfathering – ist bei systemischen Reformen für die Akzeptanz in der Bevölkerung von entscheidender Bedeutung. Die Fornero-Reform in Italien, die vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise und des Defizits im Staatshaushalt quasi über Nacht das Rentenalter erhöhte und weitere Einschnitte

¹¹ Ein ähnlicher Effekt war in Italien zu beobachten (vgl. OECD 2019a, Box 2.1).

Tabelle 3: Institutionelle Regelung von Beamtenrenten im Vergleich zu Renten von abhängig Beschäftigten im Privatsektor

vollständig integriert	separat, aber ähnliche Leistungen	vollständig integriert mit Zuschlag	vollständig separat
Chile (1981)	Finnland (1995)	Australien	Belgien
Tschechien	Luxemburg (1999)	Österreich (2004, 2009)	Frankreich
Estland	Niederlande	Kanada	Deutschland
Griechenland (2011)	Schweden	Dänemark	Korea
Ungarn		Island	
Israel (2002)		Irland (1995)	
Italien (1995/2008)		Mexiko (2007)	
Japan (2015)		Norwegen	
Lettland		Vereinigtes Königreich	
Neuseeland (2007)		USA (1984)	
Polen			
Portugal (2006)			
Slowakei			
Slowenien			
Spanien (2011)			
Schweiz			
Türkei (2006)			

Anmerkungen: Diese Tabelle bezieht sich ausschließlich auf obligatorische Rentensysteme. Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf das Jahr, ab dem neu eingestellte Beamte nicht mehr von einem vollständig separaten System abgedeckt, sondern in das Rentensystem des Privatsektors eingebunden wurden, eventuell mit Zuschlag. Für Italien wurden neue Beamte ab 1995 durch das System des Privatsektors abgedeckt, während die künftigen Beiträge für alle Beamten seit 2008 den Regeln des Privatsektors unterliegen. Für Österreich wurde die Rente ab 2004 vollständig integriert, aber ein Zuschlag für Beamte wurde 2009 eingeführt. Für Finnland begann der Angleichungsprozess 1995, davor gab es eine Art Zuschlag-Element im System. Alle Länder ohne Datum gehören seit mindestens 35 Jahren zu dieser speziellen Kategorie.

Quelle: OECD Pensions Outlook 2016, Tabelle 6.1.

vornahm, hatte mit großer Ablehnung in der Bevölkerung zu kämpfen.¹² Auch für die gegenwärtige Debatte in Frankreich ist die Frage der Reformgeschwindigkeit von zentraler Bedeutung (vgl. Boulhol 2019). Aktuelle Pläne sehen eine schrittweise Einführung des neuen Systems ab der 1975 geborenen Generation vor. Nach gegenwärtigem Stand soll erst die 2005 geborene Generation vollständig von den Regeln des neuen Systems betroffen sein. In zentraleuropäischen und baltischen Staaten gab es hingegen vergleichsweise kurze Übergangsphasen; dies

passierte aber im Zuge der großen ökonomischen Veränderungen nach dem Zerfall der Sowjetunion und kann daher kaum als Vorbild dienen. Norwegen oder Schweden implementierten ihre systemischen Reformen allerdings vergleichsweise schnell (vgl. Boulhol 2019).

¹² Siehe zum Beispiel *Fornero (2019), Italy's Reforms Are Bearing Fruit*, Wall Street Journal 05.06.2013, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324063304578525231668975390> (Zugang am 06.02.2020).

Das Timing einer Einbeziehung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland sollte somit gut überlegt sein. Die Einbeziehung würde auch zusätzliche Beiträge generieren, während zusätzliche Ausgaben in den ersten Jahren nach Einführung kaum anfallen würden, sondern erst mit dem Renteneintritt der Neuversicherten einige Jahre oder Jahrzehnte später. Kurz- bis mittelfristige Finanzierungslücken im System könnten so ausgeglichen werden (vgl. Buslei et al. 2016), bedürften aber einer sehr genauen und mit vielen Unsicherheiten belegten zeitlichen Planung. Langfristig würde es keine finanzielle Entlastung für die gesetzliche Rentenversicherung geben, weil mit jedem Beitrag spätere Rentenansprüche entstehen. Die Einbeziehung von Neubeamten würde für die Staatsfinanzen insgesamt eine Vorverlegung von Ausgaben bedeuten, weil der Staat als Arbeitgeber fungieren und Beiträge entrichten müsste, während er bei Beamten lediglich in einigen Bundesländern Rückstellungen für zukünftige Rentenauszahlungen bilden muss.

Als zentrales Vorbild für eine etwaige Reform in Deutschland kann wiederum Österreich dienen. Nach der Ausweitung der Rentenversicherungspflicht bei Selbstständigen Mitte der 1990er-Jahre ist Österreich in den letzten 15 Jahren den Weg zu einem einheitlichen Rentensystem gegangen („Pensionsharmonisierung“). Alle Versicherten der Pensionsversicherungsanstalt, die 2005 älter als 50 Jahre waren, blieben vollständig im alten System, das unterschiedliche Rentenberechnungen für Angestellte, Arbeiter und Bauern vorsah. Alle nach 1955 Geborenen wurden und werden hingegen ins neue System integriert. Wer Versicherungszeiten vor 2005 erworben hat, bekommt eine Erstgutschrift im neu kreierte individuellen Pensionskonto, die nach den Regeln des alten Systems errechnet wird. Für Beamte gilt eine ähnliche Regel. Für vor 1955 Geborene wird die Pension ausschließlich nach dem Pensionsgesetz von 1965 berechnet. Für Beamte, die zwischen

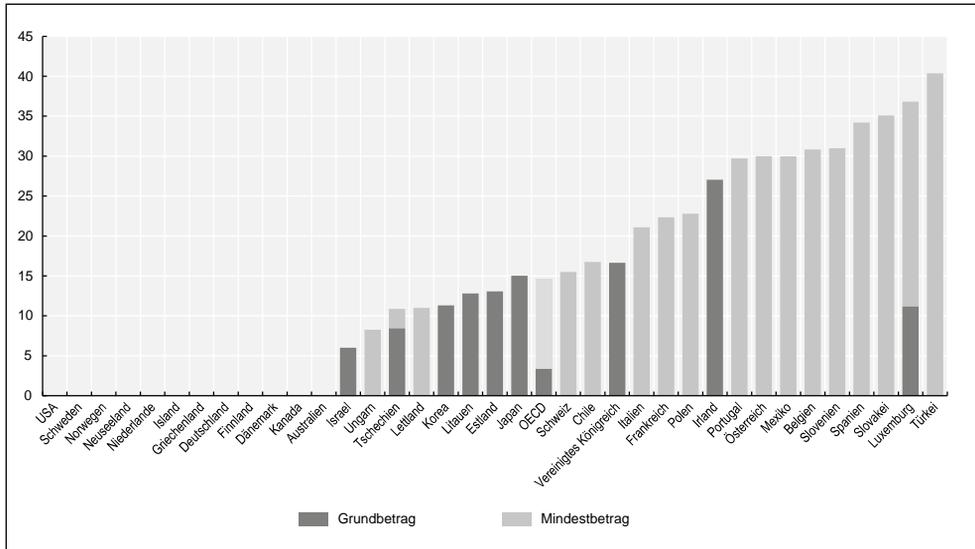
1955 und 1975 geboren und vor 1975 verbeamtet wurden, wird eine Mischkalkulation vorgenommen. Alle anderen sind vollständig ins neue System integriert. Für nach 1955 geborene Beamte zahlt der Bund als Arbeitgeber zusätzlich Beiträge in eine betriebliche Altersvorsorge, die mit freiwilligen Eigenbeiträgen erhöht werden kann.¹³

4.3 (Quasi-)obligatorische Betriebsrenten und verpflichtende kapitalgedeckte Privatrenten

In Dänemark haben seit den 1990er-Jahren fast alle abhängig Beschäftigten Anspruch auf Betriebsrenten, bei 10 bis 18 Prozent Beitragssatz je nach Sektor. Ein typischer Wert beträgt 12 Prozent (vgl. OECD 2019a). In den Niederlanden ist das System schon sehr viel länger etabliert und kommt auf einen durchschnittlichen Beitragssatz von rund 22 Prozent (vgl. OECD 2019a). In beiden Ländern werden zumeist zwei Drittel des Beitrages vom Arbeitgeber und ein Drittel vom Arbeitnehmer bezahlt. Die Betriebsrenten sind Teil der Tarifverhandlungen und damit Sache der Sozialpartner, wie auch in Deutschland. In Dänemark folgte die Ausweitung der Abdeckung mit Betriebsrenten aus einer Umorientierung der Gewerkschaften Ende der 1980er-Jahre, weg von einer ablehnenden Einstellung hin zu einer aktiven Förderpolitik für Betriebsrenten (vgl. Pedersen et al. 2018). Ähnliche Bestrebungen in Norwegen waren zunächst von weniger Erfolg geprägt, trugen aber dazu bei, dass 2006 eine Betriebsrentenpflicht in Norwegen eingeführt wurde (vgl. Pedersen et al. 2018). Die minimale Beitragsrate von 2 Prozent ist allerdings vergleichsweise gering. In der Schweiz ist ein ähnliches System mit einer bedeutend höheren Beitrags-

¹³ Siehe https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/pensionsrecht/index_.html (Zugang am 14.02.2020).

Abbildung 9: Grund- und Mindestbeträge in beitragsbasierten Rentensystemen – Prozent des Durchschnittslohnes des jeweiligen Landes, 2018



Anmerkung: Der Grundbetrag ist ein unabhängig von der Höhe der Rentenanwartschaft (und damit vom vormaligen Arbeitseinkommen) gezahlter fixer Betrag. Die Mindestrente ist der Mindestbetrag, auf den die Rente aufgestockt wird.

Quelle: OECD 2019a, Abbildung 4.3.

rate von circa 12,5 Prozent etabliert (vgl. OECD 2019a).¹⁴

Chile und Mexiko reformierten ihre Rentensysteme in den 1980ern beziehungsweise 1990ern grundlegend und ersetzten die staatlichen einkommensabhängigen Renten vollständig durch obligatorische kapitalgedeckte Privatrenten. In Dänemark (ATP-Rente) und Schweden fungieren solche Systeme – bei kleiner Beitragsrate – als Ergänzung zum betrieblichen beziehungsweise staatlichen Rentensystem. In beiden Ländern sammeln staatliche Stellen die Beiträge ein. In Dänemark werden diese auch durch eine staatliche Institution verwaltet, während die Versicherten in Schweden gemäß ihrer Risikoaffinität aus fünf verschiedenen Anlagestrategien auswählen können, die von privaten Rentenfonds verwaltet werden. Ein Teil des Kapitalpuffers des finnischen gesetzlichen Rentensystems, das ansonsten als Umlagesystem organisiert

ist, wird von privaten Fonds verwaltet, um Kapitalerträge zu erzielen (vgl. OECD 2019a).

4.4 Mindestrenten für Beitragszahler und wohnsitzbasierte Grundrenten ohne Bedürftigkeitsprüfung

Der Beschluss des Bundeskabinetts im Februar 2020 sieht die Einführung einer Mindestrente für Versicherte der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland vor.¹⁵ Dieses in knapp der Hälfte der OECD-

¹⁴ In der Schweiz ist die Beitragsrate zum Betriebsrentensystem altersabhängig und beträgt 7 Prozent im Alter von 25 bis 34 Jahren, 10 Prozent im Alter vom 35 bis 44 Jahren, 15 Prozent im Alter von 45 bis 54 Jahren und 18 Prozent im Alter von 55 bis 64 Jahren (vgl. OECD 2019a, Tabelle 8.1).

¹⁵ Der in der Öffentlichkeit oft verwendete Begriff „Grundrente“ wird in diesem Artikel übereinstimmend mit OECD-Sicht (vgl. OECD Pensions at a Glance 2019, Kapitel 4) allein für Systeme wie zum Beispiel in den Niederlanden oder Irland verwendet, die eine vom Einkommen unabhängige Pauschalrente zahlen.

Länder verbreitete System garantiert Beitragszahlern einen einkommensunabhängigen Grundbetrag oder die Rentenaufstockung auf einen Mindestbetrag, der 2018 im OECD-Schnitt bei 15 Prozent des Durchschnittslohnes lag (Abbildung 9).

Nach letztem Stand soll die für Deutschland geplante Mindestrente anders als in den anderen OECD-Ländern keinen Mindestbetrag für besonders niedrige Renten einführen, sondern Menschen, die im Durchschnitt zwischen 30 Prozent und 80 Prozent des Durchschnittslohnes verdient haben, einen Bonus zahlen. Der maximale Bonus soll bei 40 Prozent des Durchschnittslohnes gezahlt werden und gegenwärtig rund 12 Prozent des Durchschnittslohnes betragen. Zudem sollen lediglich langjährig Versicherte, die mindestens 35 Jahre lang Beiträge gezahlt, Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt haben, berechtigt sein. Davor soll es eine kurze Gleitzone geben, die bei 33 Jahren beginnt und für einen reduzierten Bonus qualifiziert. Zusätzlich soll er bei ausreichend hohen anderen Einkommen nicht gewährt werden, die Grundrente unterliegt also einem Einkommenstest.¹⁶ Dies unterscheidet sich stark von den Systemen in Österreich und der Schweiz. In Österreich sind alle Bezieher der gesetzlichen Rente berechtigt, die Mindestrente zu erhalten. Die Mindestversicherungszeit in der gesetzlichen Rentenversicherung liegt mit 15 Jahren allerdings deutlich über der in Deutschland. Auf rund 27 Prozent des Durchschnittslohnes wird in Österreich aufgestockt, ab 30 Beitragsjahren gibt es einen Zuschlag in Höhe von circa 3 Prozent des Durchschnittslohnes, ab 40 Beitragsjahren weitere circa 9 Prozent. In der Schweiz beträgt die Mindestbeitragszeit lediglich ein Jahr und die Mindestrente steigt mit jedem weiteren Jahr proportional bis zum Maximalbetrag an (vgl. OECD 2019a).

Sieben OECD-Länder gehen bei der Mindestabsicherung noch einen Schritt weiter und zahlen allen Einwohnern ab dem gesetzlichen Rentenalter eine Grundrente, die weder Beiträge voraussetzt noch eine Be-

dürftigkeitsprüfung vornimmt (vgl. OECD 2019a, Kapitel 4).¹⁷ Normalerweise wird die ausgezahlte Rente proportional gekürzt, wenn nicht ausreichend Wohnsitzjahre vorliegen. In Neuseeland sind dies lediglich 10 Jahre, in den anderen Ländern meist um die 40 Jahre und in den Niederlanden 50 Jahre. Neuseeland und die Niederlande stechen durch ein vergleichsweise hohes Grundrentenniveau von 40 Prozent beziehungsweise circa 30 Prozent des Durchschnittslohnes ohne jegliche Bedürftigkeitsprüfung heraus, weit über dem Niveau der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung in Deutschland, die bei circa 20 Prozent des Durchschnittslohnes liegt (vgl. OECD 2019a, Abbildung 4.2). Dänemark, Island und Kanada zahlen einen geringeren Grundbetrag, stocken diesen aber noch auf ein höheres Niveau für diejenigen auf, die keine ausreichenden anderen Einkommen haben. Norwegen und Schweden, die bis vor Kurzem ein ähnliches System hatten, zahlen in Zukunft keinen Grundbetrag mehr.

4.5 Knüpfung des Rentenalters an die Lebenserwartung

Dänemark, Estland, Finnland, Italien, die Niederlande und Portugal haben eine automatische Anhebung des Rentenalters bei Erhöhung der Lebenserwartung implementiert. Auch in Griechenland gibt es eine solche Verknüpfung, ein vorzeitiger Rentenbezug im Alter von 62 Jahren ohne Abschlüsse bleibt bei 40 Beitragsjahren aber möglich. Gewöhnlich wird die Lebenserwartung im gesetzlichen Rentenalter (häufig durch ein Alter von 65 Jahren approximiert) herangezogen und im Abstand einiger Jahre gemessen, woraufhin die Rentenaltererhöhung festgelegt wird. Finnland und Portugal haben dabei ein Verhältnis von 2:1 festge-

¹⁶ Siehe <https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2019/einigung-bei-grundrente.html;jsessionid=57BDD49D33FF8A583C44448BE9E584F3> (Zugang am 14.02.2020).

¹⁷ In Dänemark und Island wird die Grundrente aber nicht an Leute mit Arbeitseinkommen ausbezahlt.

legt, sodass jedes Jahr der Steigerung der durchschnittlichen Lebenszeit in ein circa acht Monate höheres Rentenalter übertragen wird. Dies hält den Anteil des Erwachsenenlebens, der heute im Rentenalter verbracht wird, ungefähr konstant (vgl. Abschnitt 3). In Schweden wird ein ähnliches Modell diskutiert. Dänemark, Estland, Italien und die Niederlande gingen darüber hinaus und implementierten sogar eine 1:1-Übertragung. In drei der vier Länder gibt es jedoch Bestrebungen, die Übertragung abzuschwächen und zu einem System wie in Finnland oder Portugal überzugehen. In den Niederlanden sind entsprechende Pläne im Gesetzgebungsprozess und in Italien wurde ein Beschluss für körperlich besonders belastete Berufsgruppen in 2019 bereits erzielt (vgl. OECD 2019a, Kapitel 1).

4.6 Parametrische Reformen

Sehr viele OECD-Länder gleichen die Renten in der Auszahlphase – also nach der ersten Rentenbestimmung zum Zeitpunkt des Renteneintritts – jährlich lediglich um die Preisinflation an, anstelle wie in Deutschland Rentner am steigenden Lebensstandard weiter zu beteiligen, indem man das Renten- an das Lohnwachstum koppelt (vgl. OECD 2019a, Tabelle 4.3). Bei einer budgetneutralen Reform hin zu einem solchen Inflationsausgleich würde das Rentenniveau in Deutschland zu Beginn des Ruhestands im Vergleich zum gegenwärtigen System steigen, zum Ende hin fallen. Menschen mit kurzer Lebenszeit würden davon profitieren. Aufgrund der positiven Korrelation von Einkommensniveau und Lebenserwartung verteilt die gesetzliche Rentenversicherung, wenn man die Gesamtlebenszeit betrachtet, heute von niedrigen zu hohen Einkommen um (vgl. Breyer und Hupfeld 2009). Die Reform würde dieser Umverteilung entgegenwirken, allerdings würde sie auch die Gefahr von Armut im hohen Alter erhöhen. Das in Deutschland vergleichsweise niedrige Rentenniveau liegt unter anderem an im

internationalen Vergleich nur durchschnittlichen Beitragsraten trotz überdurchschnittlich alter Bevölkerungsstruktur (Tabelle 4). Länder, die in der deutschen Rentendiskussion oft als Vorbilder genannt werden, wie Österreich oder die Niederlande, nehmen höhere Beiträge in Kauf, um das höhere Rentenniveau zu finanzieren. Zudem arbeiten einige Länder mit einem höheren Beitragsatz für Arbeitgeber als Angestellte. Beispiele sind hier Frankreich oder Österreich bei der gesetzlichen Rente oder Dänemark und die Niederlande bei Betriebsrenten.

Die überwiegende Zahl an OECD-Ländern setzt auch eine höhere Beitragsbemessungsgrenze für die Finanzierung des Rentensystems als Deutschland an. Sieben Länder setzen gar keine Beitragsbemessungsgrenze an. Darunter ist auch Norwegen, das – als eines der wenigen Beispiele – gleichzeitig eine Leistungsbemessungsgrenze bei der Rentenberechnung anwendet, sodass Personen mit hohem Einkommen Beiträge zahlen, ohne Rentenansprüche in gleicher Höhe zu erwerben. Ob es gerecht ist, dass Menschen mit höherem Einkommen nur mit einem Teil ihres Einkommens an der Sozialversicherung teilnehmen, bleibt eine politische Frage, die hier nicht beantwortet werden kann. Im gegenwärtigen deutschen System würde eine gleichzeitige Anhebung der Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenze unverzüglich zu Mehreinnahmen führen, während die meisten daraus resultierenden höheren Rentenansprüche erst mit einer großen Verzögerung zu Mehrausgaben führen würden. Kurzfristige Finanzierungsgengpässe im System könnten so gemildert werden. In der langen Frist wäre es budgetär jedoch bestenfalls ein Nullsummenspiel, da auch die Rentenansprüche proportional mitsteigen würden.

5. Handlungsoptionen und Fazit

Noch bis 2025 sind Rentenniveau und -beitragsraten gedeckelt. Was danach passiert,

Tabelle 4: Beitragssätze in obligatorischen Rentensystemen

	nominaler Beitragssatz					Beitrags- bemessungs- grenze (in Prozent des Durchschnitts- lohnes), öffentlich/ privat	effektiver Beitrags- satz bei Durch- schnitts- lohn
	Arbeit- nehmer, öffentlich	Arbeit- geber, öffentlich	Arbeit- nehmer, privat	Arbeit- geber, privat	Summe		
Australien			0,0	9,5	9,5	252	9,5
Österreich*	10,3	12,6			22,8	152	22,8
Belgien	7,5	8,9			16,4	115	16,4
Kanada	5,0	5,0			9,9	104	9,9
Chile			11,2	1,2	12,4	268	12,4
Tschechien*	6,5	21,5			28,0	375	28,0
Dänemark*			4,0	8,0	12,0	keine	12,8
Estland	0,0	16,0	2,0	4,0	22,0	keine	22,0
Finnland*	6,7 [a]	17,7			24,4 [a]	keine	24,4 [a]
Frankreich	11,2 [w]	16,3 [w]			27,5 [w]	keine (806)	27,5
Deutschland*	9,3	9,3			18,6	154	18,6
Griechenland	6,7	13,3			20,0	342	20,0
Ungarn	10,0	15,5			25,5	keine	25,5
Island*	0,0	7,4	4,0	11,5	22,9	keine	22,9
Israel	3,9 [w]	2 [w]	6,0	6,5	18,4 [w]	340/78	13,8
Italien*	9,2	23,8			33,0	324	33,0
Japan	9,15	9,15			18,3	230	18,3
Korea	4,5	4,5			9,0	117	9,0
Lettland	10,0	10,0			20,0	463	20,0
Litauen*	8,7	0,0			8,7	921	8,7
Luxemburg*	8,0	8,0			16,0	202	16,0
Mexiko			1,1	5,2	6,3	601	6,3
Niederlande	18,0	0,0	7,7 [w]	14,8 [w]	** [w]	66/keine	25,6
Neuseeland					0,0		0,0
Norwegen	7,6	10,5	0,0	2,0	20,1	keine/193	20,1
Polen*	11,3	16,3			27,5	264	27,5
Portugal	7,2	15,5			22,7	keine	22,7
Slowakei	4,0	14,0			18,0	633	18,0
Slowenien*	15,5	8,9			24,4	keine	24,4
Schweden	7,0	10,2	0,0	4,5 [w]	21,7 [w]	111/keine	21,7
Schweiz	4,2	4,2	6,25 [a, w]	6,25 [a, w]	20,9 [a, w]	keine/93	16,6 [a]
Türkei	9,0	11,0			20,0	389	20,0
USA*	6,2	6,2			12,4	234	12,4
OECD33							18,4

Anmerkungen: [a] und [w]: Der Beitragssatz variiert je nach Alter und Lohnniveau. (*) Mit dem Beitragssatz werden auch Leistungen bei Erwerbsminderung oder Invalidität finanziert. (**) Betriebsrentenbeiträge werden in den Niederlanden nur auf den Teil des individuellen Lohnes gezahlt, der 39 Prozent des niederländischen Durchschnittslohnes übersteigt und Grundrentenbeiträge nur auf den Teil der 66 Prozent nicht übersteigt. Der gesamte nominale Beitragssatz in den Niederlanden beträgt somit 18 Prozent für den Teil des individuellen Lohnes unter 39 Prozent des Durchschnittslohnes, 40,5 Prozent zwischen 39 Prozent und 66 Prozent des Durchschnittslohnes und 22,5 Prozent darüber.

Quelle: OECD 2019a, Tabelle 8.1.

ist unklar. Die Babyboomer werden in Rente gehen und den Druck auf das System erhöhen und neue, vom Rentensystem nicht abgedeckte Arbeitsformen wie Plattformarbeit könnten stark zunehmen. Jetzt ist eine gute Zeit, um zu handeln und die Weichen für die Zukunft zu stellen.

Der „große Wurf“ wäre eine vollständige Vereinheitlichung des Rentensystems mit einer einzigen Versicherung für alle – Angestellte, Selbstständige und Beamte.¹⁸ Dies würde Lücken in der Rentenabsicherung für Selbstständige beseitigen, die Arbeitsmarktmobilität zwischen Erwerbsformen erhöhen und mehr Gleichheit in der sozialen Sicherung herstellen. Die Reform Erfahrungen in der jüngeren Vergangenheit haben gezeigt, dass eine wichtige Komponente für die Akzeptanz einer solchen grundlegenden Reform die Länge der Übergangsphase zum neuen System ist (vgl. Abschnitt 4). Reformen, die quasi über Nacht implementiert werden, stoßen auf Ablehnung, da sie kurzfristige Änderungen an der Lebensplanung nötig machen. Langsame, über mehrere Jahrzehnte eingeführte Reformen würden hingegen eine schrittweise Anpassung an das neue System ermöglichen. Deutschland sollte sich diese Zeit nehmen und könnte dem Beispiel von Österreich und der aktuell diskutierten Reform in Frankreich folgen. In Österreich betrafen die Reformen der Pensionsharmonisierung von 2004 lediglich Beamte, die jünger als 50 Jahre alt waren. Die bis zum Reformzeitpunkt aufgelaufenen Anwartschaften wurden dem Pensionskonto gutgeschrieben und Neubeamte vollständig in die gesetzliche Rentenversicherung integriert. Das deutsche Punktesystem würde eine solche Vorgehensweise besonders einfach machen. Alternativ könnten Alt-Anwartschaften auch in Zukunft als Ruhegehalt ausgezahlt werden und neue Anwartschaften würden im Punktesystem akkumuliert. Das oft angeführte Argument, dass das für Beamte höhere Rentenniveau die fehlende Betriebsrente ausgleiche, steht der Integration der Beamten in die gesetzliche Rente nicht entgegen.

Ihm könnte durch eine Zusatzversorgung für Beamte, ähnlich der VBL für Angestellte im öffentlichen Dienst der Länder, Rechnung getragen werden. Dies passierte in Österreich durch die Reform von 2009.

Auch bei Selbstständigen könnte eine lange Übergangsphase der vollständigen Integration in die gesetzliche Rentenversicherung angesetzt werden. Allerdings ist dabei zu beachten, dass Selbstständige unterschiedlichen Alters – im Gegensatz zu Beamten – potenziell im Wettbewerb zueinander stehen. Eine Versicherungspflicht der jungen Generation bei gleichzeitiger Versicherungsbefreiung der alten Generation würde also zu einer Situation führen, in der ältere Selbstständige den Anreiz haben, nicht fürs Alter vorzusorgen, um durch geringere Altersvorsorgeausgaben niedrigere Preise anbieten und so einen Wettbewerbsvorteil gegenüber jüngeren Konkurrenten erlangen zu können. Eine vollständige Befreiung von der Versicherungspflicht für ältere Selbstständige könnte also einen ad-versen Effekt auf deren Altersvorsorge haben, was vermieden werden sollte. Möglich wäre hingegen eine grundsätzliche Versicherungspflicht für alle Selbstständigen mit einem Opting-out-Wahlrecht für diejenigen, die zum Stichtag nachweisen können, dass sie in der Vergangenheit bereits eine ad-äquate Altersvorsorge begonnen haben, in die sie nach der Reform weiter einzahlen. Der damit verbundene Test, ob die bestehende Vorsorge gut genug absichert, wäre natürlich ein administrativer Mehraufwand, der genau umgrenzt werden müsste.

¹⁸ Unter Juristen bestehen unterschiedliche Ansichten, ob eine solche Veränderung der Beamtenversorgung nur durch eine Grundgesetzänderung möglich wäre (vgl. *Ruland 2020*, und *Brosius-Gersdorf 2020*). Selbst wenn eine solche Grundgesetzänderung nötig sein sollte und keine parlamentarische Mehrheit dafür bestünde, könnte eine De-facto-Angleichung der Altersvorsorge von privatem und öffentlichem Sektor stattfinden, indem weniger Verbeamtungen vorgenommen werden. Berufsgruppen wie Lehrer und Hochschullehrer werden in anderen Ländern nicht verbeamtet, während Polizisten und Richter typischerweise diesen Sonderstatus innehaben (vgl. *OECD 2018a*). In einigen deutschen Bundesländern werden Lehrer bereits immer seltener verbeamtet. In den 1990er-Jahren hatte die Privatisierung von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Bundespost einen ähnlichen Effekt.

Er wäre aber einmalig und müsste jährlich allein durch die Bestätigung der weiteren Einzahlung in das Altersvorsorgeprodukt fortgeführt werden. Für alle anderen macht das Punktesystem der gesetzlichen Rentenversicherung die Einführung einfach, Anwartschaften erwirbt man ja nur in den Beitragsjahren. Die Ansetzung des Gewinns vor Steuern gemäß Steuerbescheid und zusätzlich der Sozialversicherungsbeiträge wie in Österreich wäre eine gangbare Option, um eine ähnliche Verbeitragung von Selbstständigen und abhängig Beschäftigten zu erzielen. Ein automatischer Datenaustausch zwischen Finanzbehörden und Rentenversicherung sollte dafür etabliert werden.

Der „kleine Wurf“ wäre eine Umsetzung der Reformabsichten, die schon in die Koalitionsverträge der letzten Regierungen Einzug erhalten haben; eine irgendwie gestaltete Ausweitung der gesetzlichen Versicherungspflicht auf Selbstständige, die nicht anderweitig abgesichert sind, bei Versicherungsbefreiung für Selbstständige, die zum Stichtag bereits ein gewisses Alter erreicht haben. Auch die Einführung einer Mindestrente in der gesetzlichen Rentenversicherung ist bereits im Koalitionsvertrag enthalten und steht für lange Karrieren kurz vor der gesetzlichen Umsetzung. Die aktuell geplante Ausgestaltung würde insbesondere zu einer Rentenaufbesserung für Teilzeitbeschäftigte führen und das Problem der drohenden Altersarmut für unterbrochene Erwerbsbiografien in Zeiten eines geringen Rentenniveaus nicht adressieren.¹⁹ Eine zielgenauere Ausgestaltung zur Rentenaufwertung für Menschen mit niedrigen Stundenlöhnen oder eine Auflösung der Bedingung langer Versicherungszeiten würde die Gruppe der Leistungsberechtigten weniger arbiträr erscheinen lassen.

Weitere Reformen des deutschen Rentensystems sind unabdingbar. Der steigende Kostendruck auf das gesetzliche Rentensystem durch den Renteneintritt der Babyboomer wird eine Erhöhung des Rentenalters nach 2031 nötig machen, um das Absinken des Rentenniveaus und den Anstieg

des Beitragssatzes zu begrenzen. Eine Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung, wie sie schon sechs OECD-Länder eingeführt haben, würde die finanzielle Tragfähigkeit des Systems strukturell verbessern und den politischen Druck regelmäßiger diskretionärer Rentenalteranhebungen vermeiden. Würde jeder Zugewinn an Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren von einem Jahr in ein acht Monate höheres gesetzliches Rentenalter übertragen werden, würde sich der Anteil des durchschnittlichen Erwachsenenlebens, der im Rentenalter verbracht wird, auf dem heutigen Niveau stabilisieren. Auch das Frührentenalter, zu dem langjährig Versicherte mit mindestens 35 Versicherungsjahren unter Abschlägen in Rente gehen können, sollte mit der Lebenserwartung steigen, um die bei einem sinkenden Rentenniveau steigende Gefahr von Altersarmut zu reduzieren. Eine simple Fixierung des Abstandes zum gesetzlichen Rentenalter, wie sie einige Länder vornehmen, zum Beispiel bei drei Jahren, wäre eine praktikable Implementierung.

Ein Ausbau des Mehssäulensystems würde das Altersvorsorgeportfolio der deutschen Bevölkerung erweitern und die Risiken besser streuen. Eine kluge Gewerkschaftspolitik hat in Dänemark und den Niederlanden zu einer fast universellen Betriebsrentenabdeckung abhängig Beschäftigter geführt. Aber auch die Riester-Rente könnte weiterentwickelt werden. Ein vergleichsweise geringes Finanzmarktwissen in der deutschen Bevölkerung – insbesondere bestimmter sozio-ökonomischer Gruppen (vgl. Bucher-Koenen und Lusardi 2011) – spricht für eine obligatorische Versicherung nach schwedischem oder dänischem Vorbild. Dazu könnte der Riester-Rentenbeitrag gemeinsam mit dem gesetzlichen Rentenversicherungs-

¹⁹ Die Mindestrente würde insbesondere Frauen zugutekommen und einen senkenden Effekt auf die in Deutschland gegenwärtig außergewöhnlich hohe Rentenlücke zwischen Männern und Frauen ausüben (vgl. OECD 2019a, Abbildung 1.6).

beitrag von der Deutschen Rentenversicherung eingezogen und in einem individuellen Rentenkonto angelegt werden, das von privaten Finanzdienstleistern verwaltet und eine limitierte Auswahl an standardisierten Anlagestrategien anbieten würde. Die gegenwärtige Zulagenstruktur der Riester-Rente würde dieser Reform nicht grundsätzlich entgegenstehen und könnte beibehalten werden, sie müsste hinsichtlich ihrer Effizienz, das Absinken des gesetzlichen Rentenniveaus abzufedern, allerdings überprüft werden.

Literatur

- ABA (2019), BetrAV Nr. 02/2019.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018), Selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland, Forschungsbericht Nr. 514.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016), Solo-Selbstständige in Deutschland – Strukturen und Erwerbsverläufe, Forschungsbericht Nr. 465.
- Boulhol, H.* (2019), Objectives and challenges in the implementation of a universal pension system in France, OECD Economics Department Working Papers Nr. 1553, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5a476f15-en>.
- Boulhol, H.* und *Geppert, C.* (2018), Population ageing: Pension policies alone will not prevent the decline in the relative size of the labour force, VOX-EU June.
- Breyer, F.* und *Hupfeld, S.* (2009), Fairness of Public Pensions and Old-Age Poverty, *FinanzArchiv/Public Finance Analysis* 65(3): 358–380.
- Brosius-Gersdorf, F.* (2020), Verfassungsrechtlicher Spielraum für Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Bewältigung des demografischen Wandels, *Deutsche Rentenversicherung* 75(1): 45–76.
- Bucher-Koenen, T.* und *Lusardi, A.* (2011), Financial literacy and retirement planning in Germany, *Journal of Pension Economics and Finance* 10(4): 565–584, doi:10.1017/S1474747211000485.
- Buslei, H./Geyer, J./Haan, P.* und *Peters, M.* (2016), Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung auf Selbstständige: merkliche Effekte auch in der mittleren Frist, *DIW Wochenbericht* Nr. 30/2016: 659–667.
- Cremer, G.* (2020), Armut im Alter: zum Verantwortungsbereich von Rentenversicherung und Sozialhilfe, *Deutsche Rentenversicherung* 75(1): 127–144.
- Deutscher Bundestag (2018), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Gerhard Schick, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/909 –, Drucksache 19/1207, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/012/1901207.pdf>.
- European Commission (2018), The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, Publication Office of the European Union.
- Grabka, M. M./Goebel, J.* und *Lieb, S.* (2019), Wiederanstieg der Einkommensungleichheit – aber auch deutlich steigende Realeinkommen, *DIW Wochenbericht* Nr. 19/2019: 343–353.
- Kalina, T.* und *Weinkopf, C.* (2018), Niedriglohnbeschäftigung 2016 – beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen, *IAQ-Report* Nr. 06/2018, Universität Duisburg-Essen.
- OECD (2019a), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019b), *Will Future Pensioners Work Longer and Retire on Less?*, Policy Brief on Pensions, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019c), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018a), *OECD Pensions Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2018b), *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>.
- OECD (2017a), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en.
- OECD (2017b), *Preventing Ageing Unequally*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279087-en>.
- OECD (2016), *OECD Pensions Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en.
- OECD (2015), *In It Together – Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10-1787/9789264235120-en>.
- Krueger, D. und Ludwig, A. (2007), On the Consequences of Demographic Change for Rates of Returns to Capital, and the Distribution of Wealth and Welfare, Journal of Monetary Economics 54 (1): 49–87.*
- Pedersen, A. W./Hippe, J. M./Grodem, A. S. und Sorensen, O. B. (2018), Trade unions and the politics of occupational pensions in Denmark and Norway, Transfer: European Review of Labour and Research 24(1): 109–122.*
- Pettinicchi, Y. und Börsch-Supan, A. (2019), Retirement Income Adequacy of Traditionally Employed and Self-Employed Workers: Analysis with SHARE Data, MEA Discussion Papers Nr. 02/2019, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3451973.*
- Ruland, F. (2020), Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts, Deutsche Rentenversicherung 75(1): 20–32.*
- Werding, M. (2020), Zukunftsszenarien: die Entwicklung der Rentenfinanzen unter dem geltenden Recht, Deutsche Rentenversicherung 75(1): 3–19.*

Anschrift des Verfassers:

Dr. Christian Geppert
 Organisation for Economic Co-Operation and
 Development
 Directorate for Employment, Labour and
 Social Affairs
 2, rue André Pascal
 75775 Paris Cedex 16

Handlungsbedarf im Bereich der privaten und betrieblichen Vorsorge

Dr. Stephan Fasshauer, Berlin

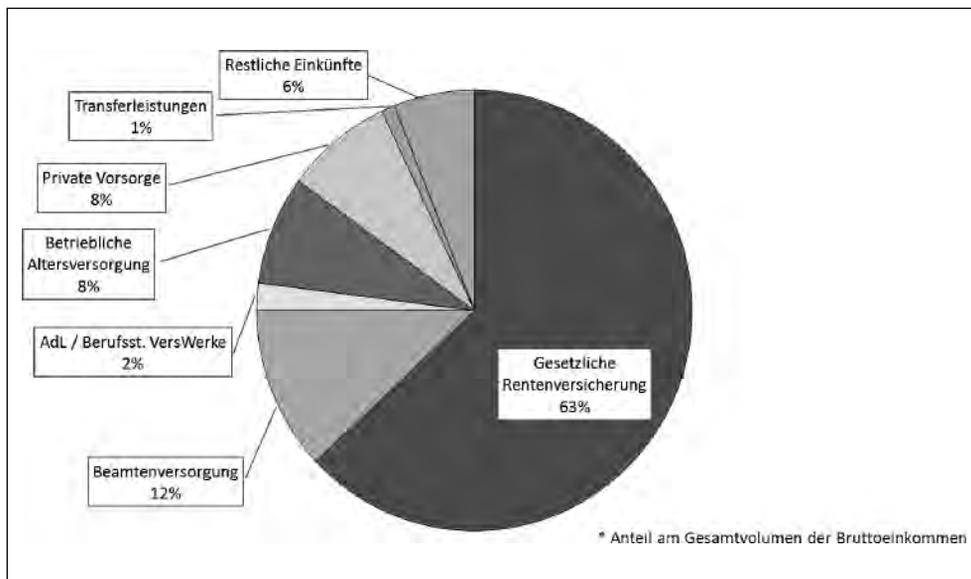
Die Forderungen nach Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit werden im Bereich der Alterssicherung zumeist auf die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung beschränkt. Dabei bleiben die kapitalgedeckte private und betriebliche Altersvorsorge vielfach außer Acht. Doch in einem vielschichtiger werdenden System der Alterssicherung müssen diese als zweite und dritte Säule bezeichneten Bereiche selbstverständlich in eine entsprechende Analyse einbezogen werden. Gerade der Anspruch einer nachhaltigen Gestaltung der Alterssicherung im demografischen Wandel mündet oft in der Forderung nach einer wesentlich stärkeren Rolle für die zweite und dritte Säule. Können die betriebliche und private Altersvorsorge dem Bedeutungszuwachs gerecht werden? Sind sie in der Lage, das rückläufige Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung durch adäquate Leistungen zu ersetzen? Gelingt dies nicht, können die eingeleiteten Veränderungen im Alterssicherungssystem insgesamt nicht sozial nachhaltig wirken. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der nachfolgende Beitrag – ausgehend von einer Analyse ihrer Stellung im Gesamtsystem der Alterssicherung – mit den Fragen, vor welchen Herausforderungen die betriebliche und private Altersvorsorge stehen, welche Veränderungsansätze vorhanden sind und wie diese bewertet werden können.

1. Bedeutung von privater und betrieblicher Vorsorge im Gesamtsystem der Alterssicherung

Im Gesamtsystem der Alterssicherung in Deutschland kommt der gesetzlichen Rentenversicherung (gRV) nach wie vor eine überragende Stellung zu: 63 Prozent der Bruttoeinkommen von Personen ab 65 Jahre stammen von hier. Zählt man noch die Beamtenversorgung (12 Prozent), die Berufsständischen Versorgungswerke (1 Prozent) und die Alterssicherung der Landwirte (1 Prozent) hinzu, so stellt die erste Säule der Alterssicherung circa 77 Prozent der Bruttoeinkommen der über 65-Jährigen bereit. Aus der betrieblichen Altersversorgung (bAV) und der privaten Altersvorsorge (pAV) stammen jeweils rund 8 Prozent dieser Einkommen (Abbildung 1).

Bei einer Differenzierung nach Region und Geschlecht zeigen sich jedoch deutliche

Unterschiede bei der Herkunft der individuellen Alterseinkommen: Während bei Männern in den alten Ländern circa 52 Prozent der Alterseinkommen aus der gRV stammen, sind es bei Frauen in den neuen Ländern fast 92 Prozent. Frauen in den alten Ländern liegen mit 65 Prozent und Männer in den neuen Ländern mit 87 Prozent der Alterseinkommen dazwischen. Umgekehrt stammen rund 11 Prozent der Bruttoeinkommen von über 65-jährigen Männern in den alten Ländern aus der betrieblichen Altersversorgung, bei gleichaltrigen Frauen in den neuen Ländern steht die bAV hingegen nur für 1 Prozent der Alterseinkommen. Die Werte von Frauen in den alten Ländern und von Männern in den neuen Ländern liegen auch hier dazwischen (Abbildung 2). Die Gründe für diese unterschiedlichen Einkommensanteile sind in den unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen und unterschiedlichen Erwerbsverläufen zu finden.

Abbildung 1: Zusammensetzung des Bruttoeinkommens* der 65-Jährigen und Älteren

Quelle: Alterssicherungsbericht 2016, Werte aus Tabelle BC.1; eigene Darstellung.

Zu Beginn der 2000er-Jahre hat der Gesetzgeber beschlossen, das Leistungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung langfristig zu senken. Ausgangspunkt dieser Entscheidung war die sich abzeichnende demografische Entwicklung und die Forderung, die dadurch entstehenden Belastungen angemessen zwischen den Generationen zu verteilen.¹ Gleichzeitig wurde beschlossen, die staatliche Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge auszubauen.² Die Rolle der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung wandelte sich damit von einer ergänzenden hin zu einer ersetzenden Funktion.³ Lebensstandardsicherung im Alter ist in Zukunft regelmäßig nur noch dann gewährleistet, wenn neben die Absicherung mit der gRV auch eine zusätzliche Vorsorge in der bAV oder pAV tritt.⁴ Dieser „Paradigmenwechsel“ in der Politik der Alterssicherung ist damit langfristig durch einen Ausbau der Bedeutung von zweiter und dritter Säule als Einkommensquelle im Alter gekennzeichnet.

2. Ausgewählte Herausforderungen für die zweite und dritte Säule

2.1 Demografische Entwicklung

Unter den zukünftigen Herausforderungen, denen sich die gesetzliche Rentenversiche-

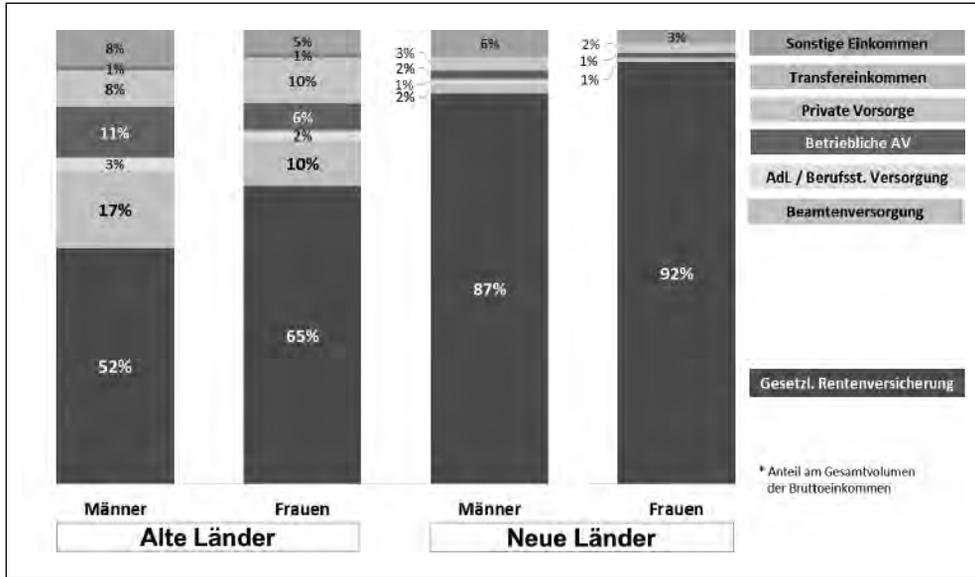
1 Vgl. zum Beispiel *Rürup, Bert*: Altersdes Deutschland, Herausforderungen des demographischen Wandels. In: DRV 1-2/2000, S. 72-81, hier S. 78.

2 Ob der Ausbau der privaten und betrieblichen Altersvorsorge im Ergebnis tatsächlich zu mehr Generationengerechtigkeit führt, kann durchaus kritisch hinterfragt werden, vgl. zum Beispiel *Bäcker, Gerhard*: Die Frage nach der Generationengerechtigkeit: Zur Zukunftsfähigkeit der umlagefinanzierten Rentenversicherung. In: DRV Schriften, Band 51, 2004, S. 12-31, hier S. 25 ff.

3 Vgl. *Schmähl, Winfried*: Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – Zur Entwicklung von der Mitte der 1990er Jahre bis 2009. In: Eichenhofer, Eberhard/ Rische, Herbert und Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Luchterhand Köln 2011, hier Rz. 90 ff.

4 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AvmG), Deutscher Bundestag Drucksache 14/4595, hier S. 39 f.

Abbildung 2: Zusammensetzung des Bruttoeinkommens* der 65-Jährigen und Älteren – Männer und Frauen, alte und neue Länder



Quelle: Alterssicherungsbericht 2016, Werte aus Tabelle BC.1; eigene Darstellung.

rung gegenübersteht, steht der demografische Wandel an hervorgehobener Stelle. Der demografische Wandel resultiert zum einen aus einer – erstrebenswerten – Verlängerung der Lebenserwartung, zum anderen aus geringen Geburtenraten. Die höhere Lebenserwartung führt zu längeren Rentenlaufzeiten, die geringeren Geburtenraten zu einer tendenziell abnehmenden Zahl von Erwerbstätigen⁵ beziehungsweise Beitragszahlern.

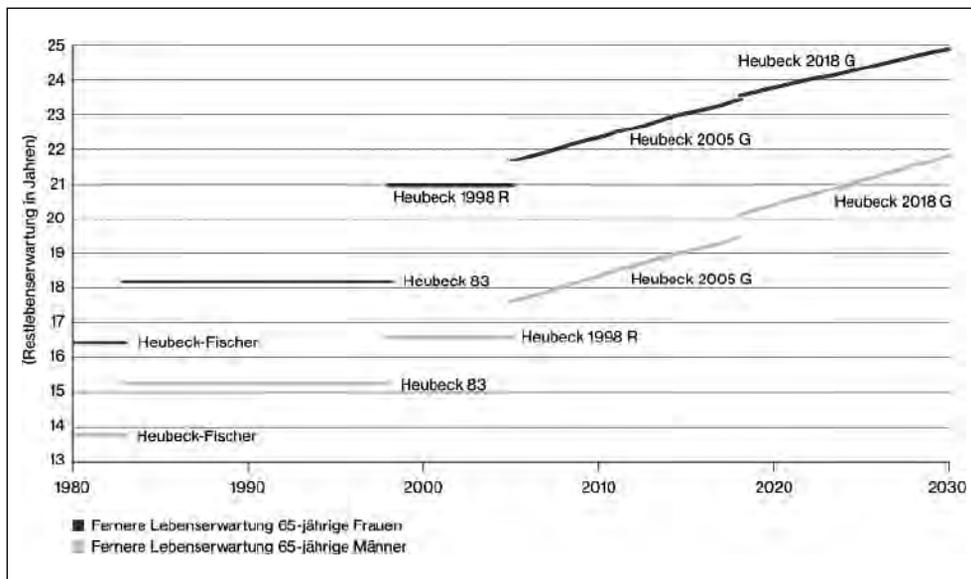
Der demografische Wandel ist jedoch nicht nur eine entscheidende Herausforderung für die gesetzliche Rentenversicherung, sondern in ähnlicher Weise auch für die betriebliche und private Altersvorsorge. So wirkt sich auch hier die höhere Lebenserwartung in Form verlängerter Rentenlaufzeiten aus. Welche konkreten Auswirkungen dies beispielsweise in der bAV hat, kann aus den veränderten Annahmen der Heubeck-Richttafeln ersehen werden, die die Kalkulationsgrundlage vieler Tarife in der betrieb-

lichen Altersversorgung bilden. So wird bei Rentenanzugängen für das Jahr 2030 im Alter von 65 Jahren demnach eine fernere Lebenserwartung unterstellt, die – sowohl bei Männern als auch bei Frauen – um circa 50 Prozent höher liegt als bei Rentenanzugängen des Jahres 1980 (Abbildung 3).⁶ Dies hat entsprechende Auswirkungen auf die Höhe der Beiträge, die zu tätigen Rückstellungen und gegebenenfalls auch auf die zugesagten Leistungen.

⁵ Entscheidend an dieser Stelle sind jedoch nicht allein die Anzahl der Personen, sondern auch die Erwerbsbeteiligung und die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden. Vgl. dazu beispielsweise Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Policy Brief September 2019, Alterung und Arbeitsmarkt: Auswirkungen weniger dramatisch als vielfach befürchtet.

⁶ Zu beachten ist, dass es sich bei den Heubeck-Richttafeln 2005 G und 2018 G um Generationentafeln handelt, bei den davor gültigen um Periodentafeln. Bei den Generationentafeln wird – im Unterschied zu den Periodentafeln – die steigende Lebenserwartung jüngerer Kohorten explizit berücksichtigt.

Abbildung 3: Fernere Lebenserwartung in den Kalkulationsgrundlagen der betrieblichen Altersversorgung



Quelle: willistowerswatson.com.

2.2 Zinsentwicklung

Eine weitere erhebliche Herausforderung, sowohl für die betriebliche als auch für die private Altersvorsorge, stellt die Zinsentwicklung dar. Der überwiegende Teil der Kapitalanlage in diesem Bereich erfolgt in festverzinslichen Wertpapieren.⁷ Die Erträge in diesem Bereich sind in den vergangenen Jahren stark rückläufig. Betrug beispielsweise die Rendite neuemittierter 10-jähriger Bundesanleihen in den Jahren 2007 und 2008 noch über 4 Prozent, liegt diese gegenwärtig sogar im negativen Bereich.⁸ Auf der anderen Seite zeichnen sich viele Altersvorsorgeprodukte der zweiten und dritten Säule durch die enthaltene Garantieverzinsung auf den jeweiligen Sparanteil aus. Auch der der Garantieverzinsung jeweils zugrunde liegende „Höchstrechnungszins“ ist seit Jahren rückläufig: Lag dieser zwischen 1994 und 2000 noch bei 4,0 Prozent und in der Zeit zwischen 2007

und 2011 bei 2,25 Prozent, beträgt er gegenwärtig nur noch 0,9 Prozent (Abbildung 4). Die Deutsche Aktuarvereinigung hat eine weitere Absenkung des Höchstrechnungszinses auf 0,5 Prozent ab dem Jahr 2021 empfohlen.⁹

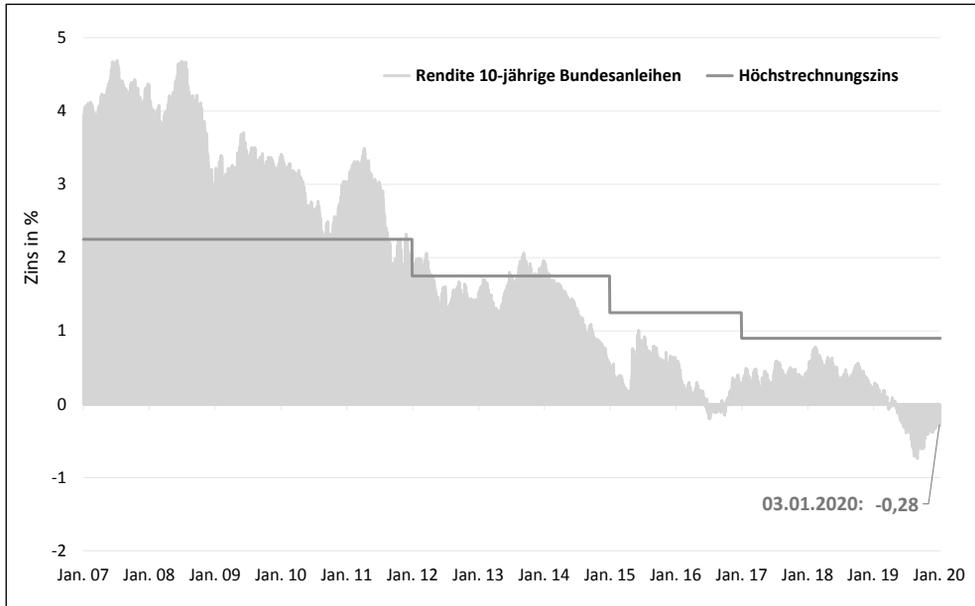
Bei der Frage nach der Ursache für diese Entwicklung stößt man auf unterschiedliche Erklärungsansätze. Eine These geht an dieser Stelle von der sogenannten Saving glut oder Sparwelle aus: Da weltweit die noch im Erwerbsalter befindlichen, geburtenstarken Jahrgänge für das Alter sparen und die Nachfrage nach Kapital nicht entsprechend

⁷ Zur Struktur der Kapitalanlagen der Lebensversicherungsunternehmen vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.: Statistisches Taschenbuch der Versicherungswirtschaft 2019, hier Tabelle 43.

⁸ Vgl. unter <https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken>.

⁹ Vgl. unter <https://aktuar.de/unsere-themen/lebensversicherung/hoechstrechnungszins>.

Abbildung 4: Zinsentwicklung 2007 bis 2020



Quelle: Deutsche Bundesbank; Deutsche Aktuarvereinigung; eigene Darstellung.

wächst, sinken weltweit die Zinsen.¹⁰ Sofern man von der Richtigkeit dieser These ausgeht, zeigt sich auch an dieser Stelle ein starker Einfluss demografischer Entwicklungen auf die kapitalgedeckte private und betriebliche Altersvorsorge. Zwar kann dem entgegengehalten werden, dass alternativ eine stärkere aktienbasierte Altersvorsorge sinnvoll sei (vgl. hierzu auch Abschnitt 5). Doch bleibt auch an dieser Stelle die Frage nach einer langfristigen Abhängigkeit von demografischen Veränderungen. So geht die sogenannte Asset-Meltdown-These davon aus, dass die Rendite aktienbasierter Altersvorsorge auch vom Eintritt geburtenstarker Kohorten abhängig ist.¹¹ Unabhängig von den Ursachen bleibt die Feststellung, dass die Entwicklung der Kapitalmarktzinsen bei der gegenwärtigen Struktur von Anwartschaften und Anlagenportfolio für die betriebliche und die private Altersvorsorge eine erhebliche Herausforderung darstellt.¹²

2.3 Förderinstrumente und Vorsorgebedarf

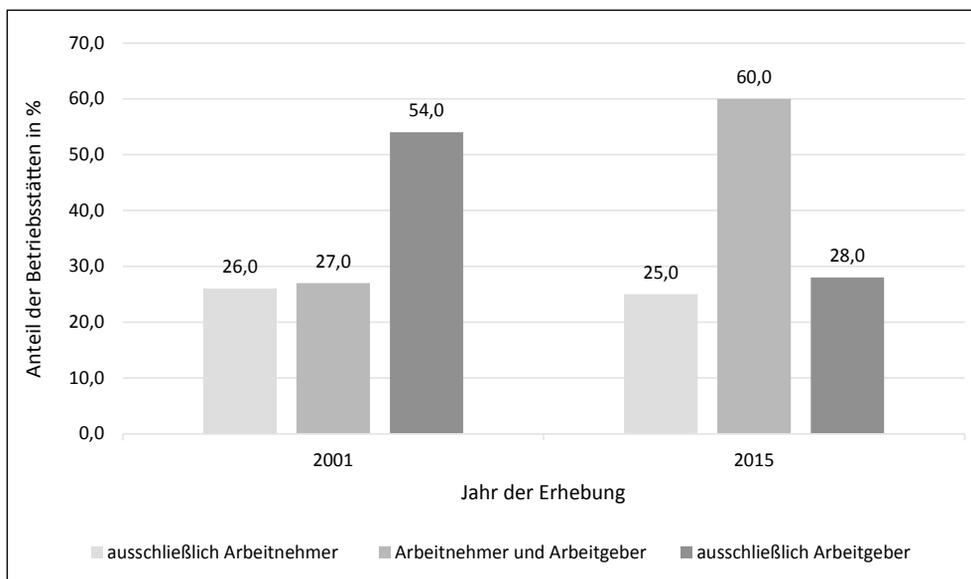
Der Bedeutungswandel der betrieblichen und privaten Altersvorsorge hin zu einem unerlässlichen Instrument für die Lebensstandardsicherung im Alter war und ist mit einem Ausbau der staatlichen Förderung verbunden. Die Möglichkeiten der Arbeitnehmer zur steuer- und sozialversicherungs-

¹⁰ Vgl. zum Beispiel *Fuest, Clemens/Fratscher, Marcel/von Weiszäcker, Carl Christian* et al.: Niedrigzinsen – Ursachen und Wirkungen. In: *Zeitgespräch (diverse Beiträge)*, Wirtschaftsdienst 1/2020, S. 8–28 oder *Bernanke, Ben S.*: Global Imbalances: Recent Developments and Prospects, Speech at the Bundesbank Lecture, Berlin, 11. September 2007, abrufbar unter: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20070911a.htm>.

¹¹ Vgl. zum Beispiel *Schich, Sebastian*: Revisiting the asset-meltdown Hypothesis, abrufbar unter: www.oecd.org/finance/private-pensions/41668643.pdf oder *Börsch-Supan, Axel* et al.: Pension reform, capital markets, and the rate of return. In: *mea discussion papers* 23-02, Mai 2002.

¹² Vgl. zum Beispiel *GDV: Raus aus der Stagnation – Vorschläge der Versicherungswirtschaft zur Zukunft der Altersvorsorge*. Abrufbar unter: <https://www.gdv.de>.

Abbildung 5: Betriebsstätten nach Finanzierungsformen der betrieblichen Altersversorgung* in Prozent



* Nur Betriebsstätten der Privatwirtschaft, Mehrfachnennungen möglich (Betriebsstätten mit mehreren Finanzierungsformen).

Quelle: BMAS/TNS Infratest; eigene Darstellung.

freien Entgeltumwandlung in der betrieblichen Altersversorgung und zur staatlichen Förderung der privaten Altersvorsorge wurden zuletzt weiter ausgebaut.¹³ Die Folgen der sozialversicherungsfreien Entgeltumwandlung in der bAV sind aus sozialpolitischer Sicht nach wie vor kritisch zu sehen.¹⁴ Dabei hat der politisch beabsichtigte und durch staatliche Förderung unterstützte Ausbau der Zusatzvorsorge in der betrieblichen Altersversorgung auch zu einer merklichen Veränderung in der Finanzierungsstruktur geführt.¹⁵ Wurde im Jahr 2001 in 54 Prozent der Betriebsstätten die betriebliche Altersversorgung allein durch den Arbeitgeber finanziert, war dies im Jahr 2015 nur noch bei 28 Prozent der Betriebsstätten der Fall (Abbildung 5). Die Arbeitnehmer müssen sich folglich an der Finanzierung der zusätzlichen Altersvorsorge im Bereich der bAV stärker beteiligen als in der Vergangenheit. Tatsächlich könnte durch die staatliche

Zulagenförderung im Rahmen der Riester-Rente insbesondere bei Geringverdienern und Kindererziehenden ein großer Teil der zusätzlichen Finanzierungslast kompensiert werden.¹⁶ Bisher spielt die staatliche Förderung der Riester-Rente in der bAV kaum eine

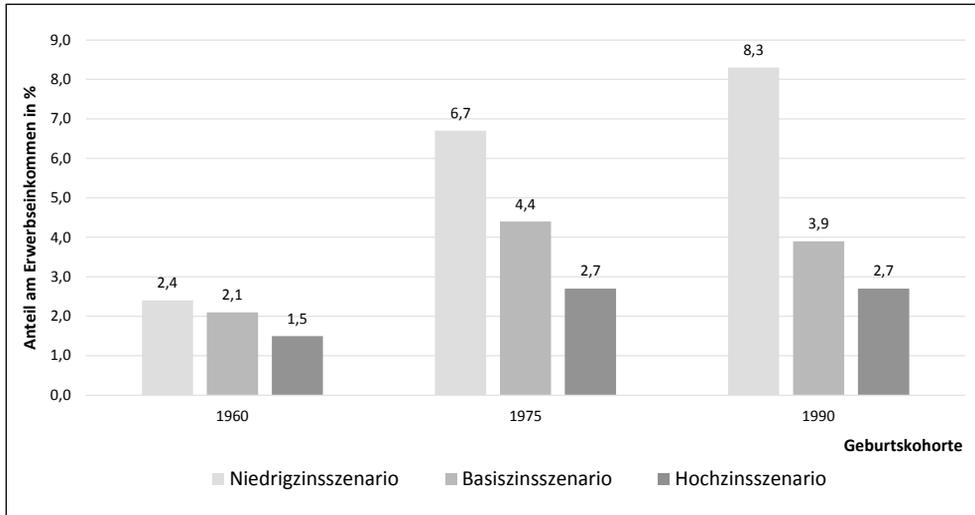
13 Vgl. zum Beispiel Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) vom 17. August 2017 in Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 58, ausgegeben zu Bonn am 23. August 2017.

14 Zu den Folgen der sozialversicherungsfreien Entgeltumwandlung vgl. *Rische, Herbert und Kreikebohm, Ralf: Verbesserung der Absicherung bei Invalidität und mehr Flexibilität beim Übergang in die Rente – Denkanstöße aus der Rentenversicherung zu den wichtigsten Themen der aktuellen Reformagenda.* In: RVaktuell 1/2012, hier S. 16.

15 Dabei dürften auch die Zinsentwicklung und die staatliche Regulierung eine nicht unwesentliche Rolle gespielt haben, vgl. zum Beispiel *Lucius, Friedemann: Betriebliche Altersversorgung braucht Mut zur Veränderung.* In: Altersvorsorge im Fokus – Fakten und Meinungen zur DAV/DGVFM-Jahrestagung 2019, veröffentlicht unter: https://aktuar.de/Dateien_extern/DAV/JTG19/DAV_Kompass_Altersvorsorge_web.pdf.

16 Vgl. zu entsprechenden Beispielrechnungen *Thiede, Reinhold: Riester-Rente: Verteilungswirkungen der Zulagenförderung.* In: RVaktuell 3/2011, S. 71–78.

Abbildung 6: Erforderliche Sparquote zum Schließen der Sicherungslücke



Annahmen: Basisszenario – nominaler Zins nähert sich bis zum Jahr 2060 langsam wieder seinem „fairen Wert“ von 4,2 Prozent an; Hochzinsszenario – baldiger, abrupter Zinsanstieg, ausgelöst durch Wiederanstieg der Inflationsraten, Kapitalmarktzins erreicht im Jahr 2027 4,3 Prozent und steigt bis zum Jahr 2035 weiter auf 5,2 Prozent; Niedrigzinsszenario – Zinsen verbleiben lange auf dem niedrigen Niveau und steigen im gesamten Zeitraum nicht über 1,5 Prozent („Japanifizierung“).

Quelle: Prognos/GDV; eigene Darstellung.

Rolle.¹⁷ Das Betriebsrentenstärkungsgesetz hat mit der veränderten sozialversicherungsrechtlichen Behandlung von Beiträgen und Leistungen der bAV, die im Rahmen der Riester-Rente gefördert wurden, die Voraussetzungen für eine stärkere Nutzung dieses staatlichen Förderinstruments in der zweiten Säule geschaffen.

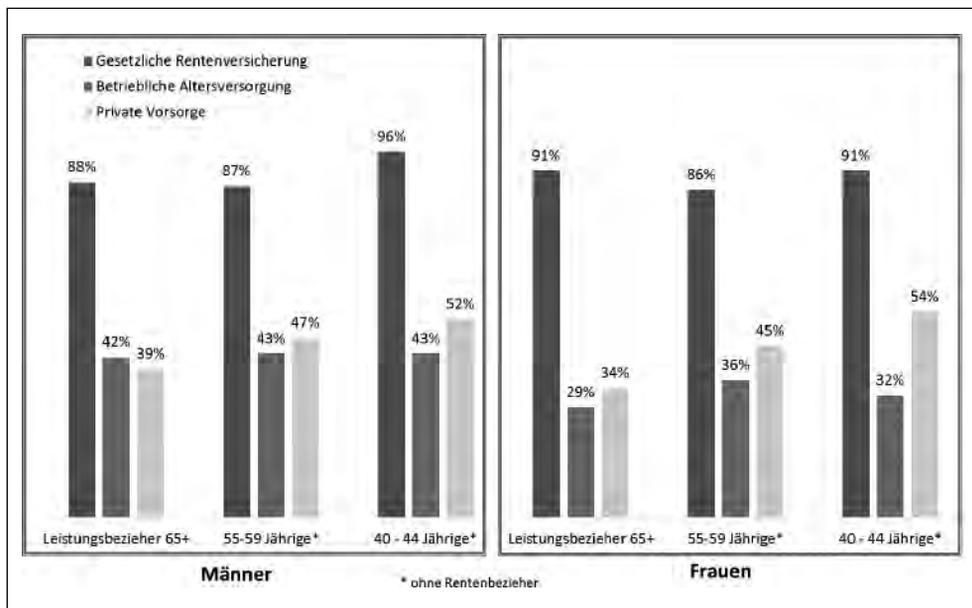
Welche Auswirkungen haben die aktuellen Herausforderungen für die zweite und dritte Säule für die individuelle Zusatzvorsorge? Sowohl die unterstellte längere (Rest-)Lebenserwartung als auch die stärkere Beteiligung der Arbeitnehmer an der Finanzierung der betrieblichen Altersversorgung führen zu einem erhöhten Vorsorgebedarf. Besonders stark dürfte sich an dieser Stelle eine – aus aktueller Sicht durchaus mögliche – langandauernde Phase von niedrigen Kapitalmarktzinsen auswirken. So hat der Sozialbeirat in seinen Gutachten zum Rentenversicherungsbericht bereits mehrfach

auf die Folgen einer länger anhaltenden Niedrigzinsphase für das Gesamtversorgungsniveau im Alter hingewiesen. Er regt dabei an, auch in den Projektionen der Bundesregierung eine entsprechende Variante mit einer langfristig niedrigen Renditeannahme für die zusätzliche Altersvorsorge aufzunehmen.¹⁸

Die Auswirkungen von längerer Lebenserwartung und niedrigen Kapitalmarktzinsen sind bei den einzelnen Geburtskohorten unterschiedlich stark: Die Lebenserwartung steigt bei jüngeren Geburtskohorten stärker

17 Vgl. zur Finanzierungsstruktur der bAV und zur Nutzung der Formen der staatlichen Förderung in den einzelnen Durchführungswegen der bAV: TNS Infratest und BMAS: Arbeitgeber- und Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung (bAV 2015) Endbericht, BMAS (Hrsg.): Forschungsbericht 425, München 2016.

18 Vgl. zum Beispiel Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2019, Ziffer 22. Abrufbar unter: https://sozialbeirat.de/media/2019-11-29_gutachten_2019_mit_signatur.pdf.

Abbildung 7: Beteiligung an den drei Säulen nach Altersjährgängen – alte Länder

Quelle: Alterssicherungsbericht 2016, Werte aus Tabelle BC.1; LeA, DRV Schriften Band 115, Tab. 5-1; eigene Darstellung.

als bei älteren. Die Wirkung der Niedrigzinsphase ist davon abhängig, wie lange diese anhält und konkret verläuft. Die Gesamtwirkungen dieser Veränderungen für die einzelnen Geburtskohorten sind bisher wenig untersucht worden. Die Prognos AG hat im Auftrag des GDV im Jahr 2019 eine Studie zum Altersvorsorgebedarf im Zeitverlauf erstellt.¹⁹ Darin werden auch die erforderlichen Sparquoten zum Schließen der Vorsorgelücke durch die Absenkung des Rentenniveaus in der gRV ermittelt (Abbildung 6). Die Berechnungen von Prognos können nicht im Einzelnen nachvollzogen werden, da ihnen ein eigenes Simulationsmodell zugrunde liegt. Einzelne Annahmen müssen dabei auch durchaus kritisch gesehen werden.²⁰ Trotzdem zeigen die Berechnungen exemplarisch, dass je nach Annahme über den Verlauf der Niedrigzinsphase und Kohorte die erforderliche Sparquote für die Lebensstandardsicherung im Alter bedeutend schwankt. Aus sozialpolitischer

Sicht ergibt sich dabei die Frage, bis zu welcher Grenze eine Erhöhung der Sparquote zur Lebensstandardsicherung im Alter zumutbar ist.

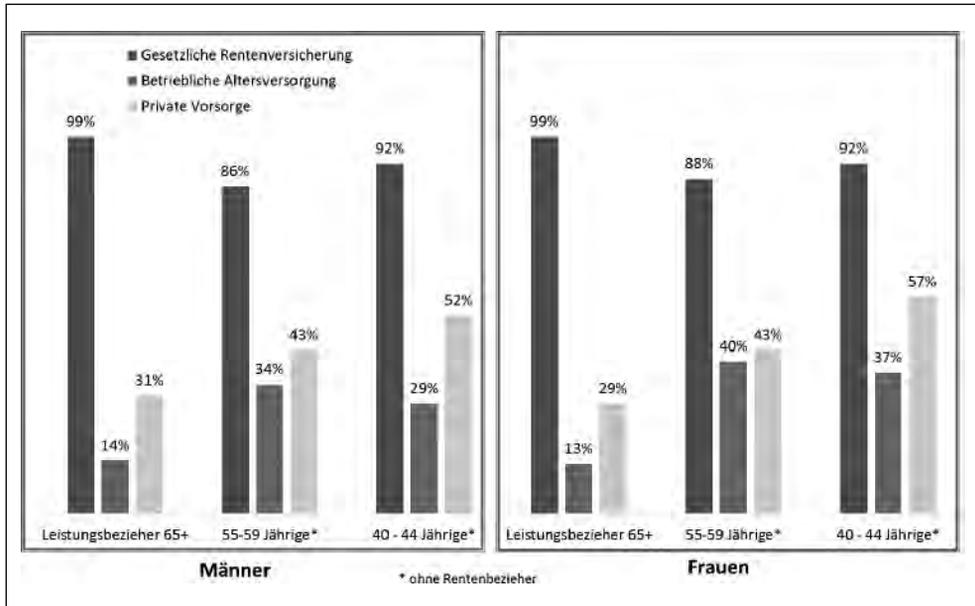
3. Stand der individuellen Zusatzvorsorge

Bei der Analyse der Beteiligung an der zusätzlichen Altersvorsorge zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Ländern (Abbildungen 7 und 8). Bei den Leistungsbezieherinnen der 65-Jährigen

¹⁹ Vgl. Prognos: Altersvorsorgebedarf im Zeitverlauf. Gesetzliche Renten und Zusatzvorsorge für Versicherte verschiedener Generationen. Studie im Auftrag des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Berlin und Freiburg 2019.

²⁰ Dies betrifft beispielsweise die Annahme einer auf 47 Jahre steigende Zahl von Beitrags- beziehungsweise Erwerbsjahren oder die Annahme eines konstanten Rentenniveaus der gRV über die gesamte Rentenphase.

Abbildung 8: Beteiligung an den drei Säulen nach Altersjährgängen – neue Länder



Quelle: Alterssicherungsbericht 2016, Werte aus Tabelle BC.1; LeA, DRV Schriften Bd. 115, Tab. 5-2; eigene Darstellung.

und Älteren in den alten Ländern ist zunächst erkennbar, dass die Männer in der zweiten und dritten Säule weit häufiger eine Anwartschaft erworben hatten als die Frauen. In den neuen Ländern sind diese Unterschiede geringer und auf insgesamt niedrigerem Niveau.²¹

Die Beteiligung an der privaten und betrieblichen Altersvorsorge steigt bei den Geburtsjahrgängen der 55- bis 59-Jährigen und den 40- bis 44-Jährigen insgesamt deutlich an. Dies gilt sowohl für die neuen wie auch für die alten Länder. Bei der jüngsten hier untersuchten Kohorte (40- bis 44-Jährige) ist in den alten Ländern der Anteil der Frauen mit privater Vorsorge bereits höher als bei den Männern.

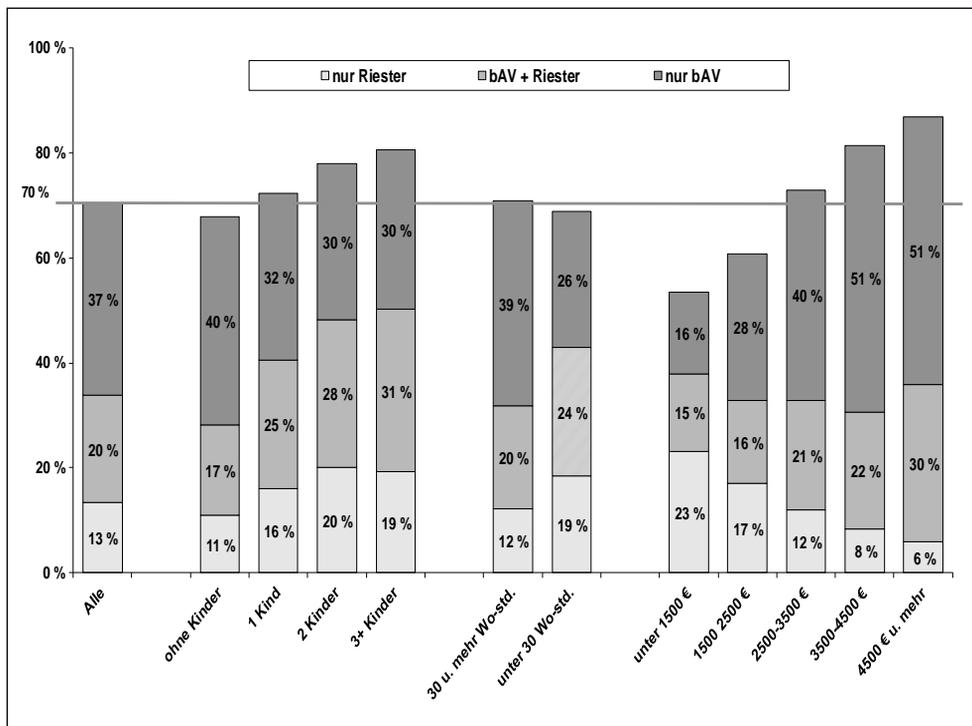
In den neuen Ländern hingegen liegt bereits bei den mittleren hier untersuchten Kohorten (55- bis 59-Jährige) die Beteiligung der Frauen an der zweiten und dritten Säule mindestens genauso hoch wie bei den Männern. In der jüngsten hier untersuchten

Kohorte liegt die Beteiligung der Frauen an der privaten und betrieblichen Altersvorsorge deutlich über der der Männer. Insgesamt zeigt sich folglich ein deutlicher Anstieg bei der Beteiligung jüngerer Kohorten an der zusätzlichen – und hier insbesondere der privaten – Altersvorsorge.

Die Zusatzvorsorge, die zum Ausgleich der Absenkung des Leistungsniveaus in der gRV notwendig ist, kann sowohl in der privaten als auch in der betrieblichen Altersvorsorge erfolgen. Daher ist es aus sozialpolitischer Sicht wichtig, welcher Teil der Arbeitnehmer eine oder beide Arten der Zusatzvorsorge

²¹ Vgl. für die 65-Jährigen und Älteren: BMAS: Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2016, Tabelle BC 1 und für die jüngeren Kohorten: DRV Bund und BMAS (Hrsg.): Lebensverläufe und Altersvorsorge der Personen der Geburtsjahrgänge 1957 bis 1976 und ihrer Partner, in: DRV-Schriften Band 115 beziehungsweise BMAS-Forschungsbericht Band 519.

Abbildung 9: Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge nach sozio-demografischen Merkmalen



Quelle: Alterssicherungsbericht 2016, Werte aus Tabellen D 3.4, D 3.6, D 3.7; eigene Darstellung.

nutzt beziehungsweise welcher Teil keine Zusatzvorsorge betreibt.²²

Der Alterssicherungsbericht der Bundesregierung zeigt, dass rund 70 Prozent der Arbeitnehmer Anwartschaften entweder in der betrieblichen Altersvorsorge und/oder der privaten Altersvorsorge besitzen.²³ Rund 30 Prozent verfügen hingegen weder über eine Riester-Rente noch über eine betriebliche Altersvorsorge.²⁴ Bei der Beteiligung an der geförderten Zusatzvorsorge zeigen sich deutliche Unterschiede entsprechend der sozioökonomischen Struktur der Arbeitnehmer: So verfügen nur rund 68 Prozent der Arbeitnehmer ohne Kinder über einen entsprechenden Vorsorgevertrag, bei Arbeitnehmern mit drei oder mehr Kindern sind es hingegen über 80 Prozent.

Bei Teilzeitbeschäftigten (weniger als 30 Stunden Wochenarbeitszeit) liegt der Anteil mit rund 69 Prozent ebenfalls unter dem der Vollzeitbeschäftigten, die an dieser Stelle zu rund 71 Prozent über einen entsprechenden Vorsorgevertrag verfügen. Noch deutlicher werden die Defizite bei der Zusatzvorsorge, sofern die Beteiligung nach der Höhe des monatlichen Bruttolohnes

²² Ausgeblendet bleibt bei dieser Betrachtung zunächst der Umfang der Zusatzvorsorge. Vgl. dazu Berechnungen beispielsweise für das Jahr 2012: Börsch-Supan, Axel et al.: 15 Jahre Riester – eine Bilanz. In: mea discussion papers 06-2016.

²³ Vgl. BMAS: Alterssicherungsbericht 2016, a. a. O., hier: Tabelle D.3.6.

²⁴ Im Unterschied zu den vorher dargestellten Auswertungen wird die nicht explizit staatlich geförderte private Altersvorsorge an dieser Stelle nicht mit erfasst.

differenziert wird. Rund 47 Prozent der Arbeitnehmer mit einem Monatseinkommen von unter 1 500 Euro besitzen keine zusätzliche Altersvorsorge. Bei einem Monatseinkommen zwischen 2 500 bis 3 500 Euro sind es noch rund 27 Prozent, während nur rund 13 Prozent der Arbeitnehmer mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von mehr als 4 500 Euro über keinen Vorsorgevertrag verfügen (Abbildung 9). Die Defizite bei der Zusatzvorsorge zeigen sich also sowohl bei Arbeitnehmern ohne Kinder und Teilzeitbeschäftigten, im besonderen Maße aber bei Personen mit geringem oder mittlerem Einkommen.

Die hier dargestellte Beteiligung an der Zusatzvorsorge erfasst dabei nur die Absicherung für die Altersphase. Umfassende Daten zur zusätzlichen Absicherung für den Fall der Erwerbsminderung gibt es nicht. Da nicht alle Produkte der bAV und nur ein geringer Anteil der Riester-Produkte eine Absicherung für den Fall der Erwerbsminderung vorsehen, kann davon ausgegangen werden, dass insgesamt der Anteil der Arbeitnehmer mit einem derartigen Schutz weit unter den hier dargestellten Werten liegt. Beim Schutz gegen das Risiko der Erwerbsminderung muss man daher davon ausgehen, dass der konzeptionelle Ansatz einer Absicherung über alle drei Säulen nicht realisiert werden konnte.

4. Ansätze für eine stärkere individuelle Zusatzvorsorge

Die Defizite bei der Inanspruchnahme der zusätzlichen Altersvorsorge zeigen aus sozialpolitischer Sicht Handlungsbedarf. Personen ohne ausreichende Zusatzvorsorge werden in der Regel ihren Lebensstandard im Alter nicht halten können. Gleichzeitig entstehen für den Staat finanzielle Risiken, da er gegebenenfalls staatliche Grundsicherungsleistungen finanzieren muss. Es ergibt sich daher die Frage nach den Ursachen der unzureichenden Vorsorge und geeigneten Maßnahmen, um diesen zu begegnen.²⁵

Ein wichtiger Kritikpunkt an den Verträgen zur zusätzlichen Altersvorsorge ist die Höhe der erhobenen Abschluss- und Verwaltungskosten. Diese werden regelmäßig als zu hoch und leistungsmindernd eingeschätzt.²⁶ Als Reaktion darauf wird eine gesetzliche oder tarifvertragliche Begrenzung der Kosten gefordert. Zu den hohen Kosten kommt oft eine große Intransparenz hinsichtlich der Kosten und Leistungen eines Vorsorgeprodukts. An dieser Stelle ergibt sich die Forderung nach weitgehend standardisierten Informationen zu den Kosten und Leistungen. Den oft als zu komplex eingeschätzten Regelungen für die staatliche Förderung der Zusatzvorsorge wiederum werden nicht selten Vorschläge für alternative Förderregime entgegengestellt. Die Ansätze zur Veränderung der staatlichen Förderung würden oft jedoch (unbeabsichtigte) Folgewirkungen haben, die deren Effektivität infrage stellt.²⁷ Neben den Kritikpunkten an der Gestaltung der Vorsorgeprodukte selbst und an den Regelungen zur staatlichen Förderung wird oft auch die als unzureichend eingeschätzte Finanzbildung der Förderberechtigten als Ursache einer unzureichenden Beteiligung an der Zusatzvorsorge genannt. Dieser Ursache kann letztlich aber nur mit einem langfristigen Bildungsansatz begegnet werden.

Auf die zahlreichen Kritikpunkte zur bestehenden Regulierung der Zusatzvorsorge hat der Gesetzgeber bereits mit einer Vielzahl von Maßnahmen reagiert. So wurden insbesondere mit dem Altersvorsorge-

²⁵ Zu einer Vielzahl von Aspekten bei der kritischen Analyse der Zusatzvorsorge mit der Riester-Rente vgl. zum Beispiel Hagen, Kornelia/Geyer, Johannes und Schäfer, Dorothea (Hrsg.): Riester-Sparen: kontroverse Sichtweisen aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft. In: DIW Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung 2/2012.

²⁶ Die hier geäußerten Kritikpunkte richten sich vorrangig an die Riester-Rente, sind aber auch für einen Teil der bAV gültig, vgl. zum Beispiel Betriebliche Altersversorgung: Viel Spreu, wenig Weizen. In: Öko-Test 9/2015, S. 123–133 oder: Nur mit Geld vom Chef. In: Finanztest 7/2017, S. 24–31.

²⁷ Zum Stand der Diskussion und ausgewählten Vorschlägen zur Reform der Riester-Rente vgl. zum Beispiel Fasshauer, Stephan et al.: Bedarf die staatliche Förderung der Riester-Rente der Veränderung – Ausgewählte Reformüberlegungen in der Diskussion. In: DRV 2/2018, S. 119–143.

verbesserungsgesetz²⁸ und dem Betriebsrentenstärkungsgesetz²⁹ eine Vielzahl von Maßnahmen beschlossen, um die Transparenz der Riester-Produkte zu erhöhen, die Kostenbelastung einzugrenzen sowie die Förderung und den Informationsstand der Förderberechtigten zu verbessern.

So müssen beispielsweise Anbieter von Riester- und Basisrenten-Verträgen seit 2017 wichtige Informationen übersichtlich und standardisiert in Form eines Produktinformationsblattes (PIB) aufbereiten. Damit sollen die Transparenz erhöht und die Produktauswahl für die Anleger erleichtert werden. Die speziell eingerichtete Produktinformationsstelle Altersvorsorge (PIA) nimmt dazu eine Zuordnung zu Chancen-Risiko-Klassen vor, die auf dem Produktinformationsblatt ausgewiesen werden müssen. Dieser Schritt zu höherer Transparenz auf dem Vorsorgemarkt hatte allerdings auch – gegebenenfalls unbeabsichtigte – Folgen: Wurden ab dem Jahr 2002 über 5 000 Vorsorgeprodukte für die Riester-Rente zertifiziert, sind nunmehr nur noch rund 80 Links für Muster-PIB auf der Homepage des zuständigen Bundeszentralamtes für Steuern verzeichnet.³⁰ Eine Marktberichtigung, die die Produktauswahl für die Anleger sicher erleichtert, allerdings auch erheblich einschränkt.³¹

Gleichzeitig wurde die Zahl der möglichen Kostenarten für neue Riester-Verträge gesetzlich begrenzt, genauso wie die Methodik ihrer Berechnung. Inwieweit eine solche Maßnahme die Höhe der erhobenen Kosten tatsächlich begrenzen kann, bleibt unklar. Genauso fraglich ist eine verbesserte Transparenz für die Anleger, da die zulässigen Möglichkeiten zur Kostenerhebung immer noch sehr vielfältig sind.

Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz wurde auch die staatliche Förderung der Zusatzvorsorge von Geringverdienern verbessert. Dazu wurde für die bAV eine spezielle steuerliche Förderung von Geringverdienern eingerichtet.³² Gleichzeitig wurde die Grundzulage der Riester-Förderung von 154 auf 175 Euro jährlich erhöht. Parallel

dazu wurde ein neuer Freibetrag für die freiwillige zusätzliche Altersvorsorge in der Grundsicherung geschaffen. Die Rente aus der gRV fällt – unerklärlicherweise – nicht unter diesen Freibetrag. Die maximale Höhe des Freibetrags beträgt momentan 216 Euro monatlich. Damit wurde die Kritik aufgenommen, dass sich Geringverdiener deshalb nicht an der Zusatzvorsorge für das Alter beteiligen, weil sie damit rechnen, bei einem Bezug von Grundsicherungsleistungen diese bei der Einkommensanrechnung wieder zu „verlieren“. Die Wirkung dieses Freibetrags könnte allerdings durch die Regelungen zur Grundrente³³ wieder konterkariert werden, da diese ab einem bestimmten Freibetrag eine Anrechnung von steuerlichen Einkommen vorsehen. Leistungen aus der bAV oder der privaten Riester-Rente sind dabei in der Regel voll steuerpflichtig. Ein Arbeitnehmer, der voraussichtlich die Voraussetzungen für den Bezug einer Grundrente erfüllen wird, könnte also vor dem Abschluss eines Vorsorgevertrags deshalb zurückschrecken, weil er damit rechnet, damit gegebenenfalls seinen späteren Anspruch auf Grundrente einzuschränken.

Es sollte an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz auch die Informationsmöglichkeiten der gesetzlichen Rentenversicherung in Bezug auf die zusätzliche Altersvorsorge verbessert wurden und damit ihre diesbe-

28 Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz – AltVVerbG) vom 24. Juni 2013, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil I Nr. 31.

29 Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) vom 17. August 2017, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 58.

30 Abrufbar unter: <https://www.bzst.de/DE/Unternehmen/RenteVorsorge/ZertifizierungAltersvorsorgeprodukte/ListeZertifikate>. Die Zertifizierung eines Riester-Produkts bedeutet nicht zwingend, dass dieses auch tatsächlich auf dem Markt angeboten wurde. Die Veröffentlichung eines Muster-PIB auf der Homepage des BZSt ist seit 2017 die Voraussetzung für die (weitere) Zertifizierung eines Riester-Produkts.

31 Inwieweit diese Einschränkung des Produktangebots allein auf die Regelungen des AltVVerbG zurückzuführen ist, bleibt allerdings fraglich.

32 Vgl. § 100 EStG.

zügliche Rolle gestärkt wurde: Die gRV ist insofern eine produkt- und anbieterunabhängige Institution, die die Bevölkerung auf dem Weg zur zusätzlichen Altersvorsorge begleitet.

5. Reformansätze zur grundlegenden Neugestaltung der Zusatzvorsorge

Ob die bisher eingeleiteten Maßnahmen des Gesetzgebers ausreichend sein werden, um die Inanspruchnahme der zusätzlichen Altersvorsorge entsprechend zu erhöhen, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Viele Maßnahmen können erst mittel- oder langfristig wirken, für eine abschließende Evaluation ist es daher zu früh. Es gibt aber bereits eine Reihe von Ideen und Vorschlägen, die grundlegende Veränderung der zusätzlichen Altersvorsorge beinhalten. Zu nennen wären an dieser Stelle beispielsweise die Deutschland-Rente³⁴, die Extrarente³⁵, das Vorsorgekonto³⁶ oder der Bürgerfonds³⁷.

Eine umfassende Bewertung der einzelnen Konzepte würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Es soll daher an dieser Stelle nach möglichen gemeinsamen Elementen der sehr unterschiedlichen Reformansätze gefragt werden. Ein gemeinsames Kennzeichen vieler grundlegender Reformideen ist die Einführung eines Obligatoriums oder einer Opting-out-Regelung für die zusätzliche Altersvorsorge. Hier ergibt sich zunächst die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit. Dazu hat die von der Bundesregierung eingesetzte „Kommission verlässlicher Generationenvertrag“ ein Gutachten in Auftrag gegeben. Dieses kommt zu dem Ergebnis, dass es aus verfassungsrechtlicher Sicht verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten für ein Obligatorium beziehungsweise eine Opting-out-Regelung gibt und dass alternativ eine Einbeziehung nur der abhängig Beschäftigten, aller Sozialversicherungspflichtigen oder aller Erwerbstätigen möglich wäre.³⁸ Neben der rechtlichen Zulässigkeit spielen an dieser Stelle auch

beispielsweise folgende Fragen eine Rolle: Welche Produkte kommen für die Erfüllung einer obligatorischen Zusatzabsicherung infrage? Wer überwacht die Einhaltung des Obligatoriums? Was passiert, wenn der Pflicht zur obligatorischen Zusatzvorsorge nicht nachgekommen wird?

Dies leitet unmittelbar zu einem zweiten Themenfeld vieler Reformansätze für die Zusatzvorsorge über: Welches Produkt wird im sogenannten Default – keine aktive Auswahl eines geeigneten Vorsorgeprodukts – genutzt? Darüber hinaus beabsichtigen viele Reformansätze mit der Schaffung eines alternativen Vorsorgeprodukts den Wettbewerb auf dem Vorsorgemarkt zu stärken beziehungsweise durch die Begrenzung von Abschluss- und Verwaltungskosten die Ertragschancen für die Anleger zu erhöhen. Auch der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sieht vor, dass bei der Riester-Rente ein Dialogprozess über die Einführung eines „Standardprodukts“ begonnen werden soll.³⁹ Unklar bleibt jedoch, was unter einem entsprechenden Default- oder Standardprodukt verstanden werden soll: Soll es eines, mehrere oder viele entsprechende Produkte geben? Wer trifft die Auswahl? Wer ist der

33 Vgl. Referentenentwurf der Bundesregierung, abrufbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Referentenentwuerfe/ref-gesetz-zur-einfuehrung-der-grundrente.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

34 Vgl. *Schenk, Matthias* und *Schulze, Michael*: Die Deutschland-Rente – Ein Projekt zur Stabilisierung der Privaten Altersrente. In: DIW Berlin (Hrsg.): Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung 01/2019, S. 101–112.

35 Vgl. <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/vzbv-stellt-extra-rente-vor>.

36 Vgl. *Stellpflug, Jürgen/Sternberger-Frey, Barbara* und *Tuchscherer, Claudia*: Das Vorsorgekonto – Basisprodukt für die private Altersvorsorge. In: WISO DISKURS 01/2019, Hrsg.: Friedrich Ebert Stiftung. Für eine kritische Reflexion vgl. *Thiede, Reinhold* und *Rieckhoff, Christian*: Das „Vorsorgekonto“ – (zu) viele Fragen und Widersprüche. In: DRV 3/2019, S. 193–205.

37 Vgl. *Fuest, Clemens* et al.: Die Schaffung eines deutschen Bürgerfonds. In: ifo Schnelldienst 4/2019, S. 3–8.

38 Vgl. *Steinmeyer, Heinz-Dietrich*: Verfassungsmäßige Grenzen für ein Obligatorium und von Opting-Out-Modellen in der zusätzlichen Altersvorsorge, Gutachten im Auftrag der „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ vom Oktober 2019, abrufbar unter: https://www.verlaesslicher-generationenvertrag.de/media/rechtsgutachten_steinmeyer.pdf.

39 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018, veröffentlicht unter: www.cdu.de, hier Rz. 4277 ff.

Träger beziehungsweise Anbieter eines solchen Produkts? Wie wirkt sich ein solches „hervorgehobenes“ Vorsorgeprodukt auf den Wettbewerb und die Effizienz der Zusatzvorsorge insgesamt aus? Auch an dieser Stelle gibt es sehr unterschiedliche Vorstellungen und insgesamt bisher mehr Fragen als Antworten.

Eng verbunden mit der Entscheidung über ein Obligatorium ist die Frage nach der weiteren staatlichen Förderung für die zusätzliche Altersvorsorge. Aus Sicht des bereits erwähnten Gutachtens wäre eine Fortführung der staatlichen Förderung in Form einer staatlichen Zulage bei Einführung eines Obligatoriums nicht erforderlich, da sie keiner finanziellen Anreize mehr bedarf.⁴⁰ Sofern man davon ausgeht, dass die entsprechenden Beiträge und Leistungen weiterhin der nachgelagerten Besteuerung unterliegen, wären die Verlierer des Wegfalls der staatlichen Zulagen in der Riester-Rente allein diejenigen, die bisher von den staatlichen Zulagen besonders profitieren: Geringverdiener und Kindererziehende.⁴¹ Die Einführung eines Obligatoriums könnte sich insofern besonders für jene Gruppen als nachteilig herausstellen, bei denen mit dieser Regelung eine höhere Inanspruchnahme der Zusatzvorsorge erreicht werden soll (siehe Abschnitt 3).

Ein letzter Themenkomplex, der hier angesprochen werden soll, betrifft die Gewährung von Garantien. Bestandteil vieler Reformmodelle ist die Einschränkung oder Abschaffung der Beitragsgarantie zu Beginn der Auszahlungsphase. Dadurch sollen die Kapitalanlagemöglichkeiten freier gestaltet werden können und letztlich eine höhere Rendite erwirtschaftet werden. Selbst die private Versicherungswirtschaft hält – aufgrund der Zinsentwicklung – die Beibehaltung der Beitragsgarantie für die Zukunft nicht mehr für darstellbar.⁴² In der bAV ist der Verzicht auf Garantien bereits im Rahmen des sogenannten Sozialpartnermodells⁴³ möglich. Ein für die Nutzung dieses Modells notwendiger Tarifvertrag ist bisher allerdings erst einmal zustande gekom-

men.⁴⁴ Inwieweit die fehlenden Garantien dafür ausschlaggebend waren, lässt sich nicht bestimmen. Es zeigt sich allerdings, dass Arbeitnehmer auf die Gewährung von Garantien einen hohen Wert legen und dafür auch eine geringere Rendite in Kauf nehmen wollen.⁴⁵ Die Aufhebung oder Einschränkung der Beitragsgarantie könnte insoweit die weitere Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge sogar behindern. Es bleibt auch aus sozialpolitischer Sicht die Frage, ob die damit verbundenen Einkommensrisiken im Alter insbesondere Geringverdienern zumutbar sind.⁴⁶

6. Problemorientierte Reformansätze für die Zusatzvorsorge

Es zeigt sich, dass viele Elemente der Reformansätze, die eine grundlegende Neugestaltung der zusätzlichen Altersvorsorge anstreben, nicht ohne Weiteres umsetzbar sind oder problematische Folgewirkungen haben könnten. Altersvorsorge ist zudem ein auf Jahrzehnte ausgerichteter Prozess. Aus individueller Sicht ist daher das Vertrauen in die Beständigkeit politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen eine notwendige Voraussetzung, um die Zusatzvorsorge zu beginnen und fortzuführen. Vieles spricht daher für einen problem- und

40 Vgl. *Steinmeyer, Heinz-Dietrich*, a. a. O, hier S. 69.

41 Vgl. *Kruse, Edgar* et al.: Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Aktuell 11,1 Millionen geförderte Personen im Beitragsjahr 2016. Erscheint voraussichtlich in: *RVaktuell* 2/2020.

42 Vgl. *Lebensversicherung: Beitragsgarantie vor dem Aus*. In: *VersicherungsJournal.de* vom 04.02.2020.

43 Zu den Hintergründen und Erläuterungen des Sozialpartnermodells vgl. zum Beispiel *Freudenberg, Christoph* et al.: Reformansätze in der betrieblichen Altersversorgung und ihre Auswirkungen auf das Gesamtsystem der Alterssicherung. In: *DRV* 4/2016, S. 234–248.

44 Vgl. bAV per Tarifvertrag: Erstes Sozialpartnermodell vereinbart. In: *Haufe Online Redaktion*, abrufbar unter: https://www.haufe.de/personal/hr-management/zielrente-modelle-zur-tariffrente-nach-dem-brsg_80_445248.html#.

45 Vgl. beispielsweise: *Aon-Umfrage: Arbeitnehmer wollen Garantien statt Rendite*. Aon Pressemitteilung vom 18.02.2019 unter: <https://www.presseportal.de/print/4196491-print.html>.

46 Ablehnend äußerte sich dazu auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation. In: *Jahresgutachten 2016/2017*, Siebtes Kapitel, Rz. 646.

lösungsorientierten Ansatz bei notwendigen Veränderungen der Zusatzvorsorge. Handlungsfelder für Veränderungen innerhalb der bestehenden Rahmenbedingungen sind dabei zahlreich vorhanden.

Ein Handlungsfeld besteht zum Beispiel in der Anpassung des Förderrahmens in der Zusatzvorsorge, sodass dieser ausreichend ist, um die Absenkung des Rentenniveaus in der gRV auszugleichen. Aus Sicht des Gesetzgebers kommt vor allem der Riester-Rente und der betrieblichen Altersversorgung die Rolle zu, die Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung auszugleichen.⁴⁷ Viele Vorsorgende nutzen allerdings nur eine der beiden Formen zur Zusatzvorsorge (Abbildung 9) beziehungsweise ihnen stehen nicht beide Vorsorgeformen offen.⁴⁸ Der Förderrahmen jeder Form der Zusatzvorsorge muss daher für sich genommen ausreichend sein.⁴⁹

Der steuerliche Förderrahmen in der betrieblichen Altersversorgung ist bereits seit langem an die Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung gebunden. Er wurde mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz zusätzlich erweitert.⁵⁰ Zwar wurde mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz auch die Grundzulage der Riester-Rente ab dem Beitragsjahr 2018 von 154 auf 175 Euro erhöht. Die Grenze für den maximal möglichen Sonderausgabenabzug innerhalb der Riester-Rente verbleibt allerdings nach wie vor bei 2 100 Euro pro Jahr. Damit ist es förderberechtigten Personen, deren Jahreseinkommen⁵¹ über 52 500 Euro⁵² beträgt, nicht möglich, den sozialpolitisch angestrebten Vorsorgeaufwand von 4 Prozent des Einkommens innerhalb der Riester-Rente umzusetzen. Eine Anhebung und Dynamisierung dieser Grenze erscheint daher unerlässlich.

Ein zweites Handlungsfeld betrifft die immer wieder als unzureichend eingestufte Ausschöpfung der Zulagenförderung. Für das Beitragsjahr 2016 erhielten rund 47 Prozent der geförderten Personen ihre Zulage nur in gekürzter Form.⁵³ Die Ursache für diese Tatsache dürfte vor allem darin zu suchen sein,

dass die Eigenbeiträge nicht an die individuelle Lohnentwicklung angepasst werden. Längerfristig könnte diesem Problem begegnet werden, indem die Förderberechtigten die Anbieter beauftragen, die Eigenbeiträge an ihre individuelle Lohnentwicklung anzupassen. Die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) würde den Anbietern die dafür notwendigen Daten bereitstellen.⁵⁴ Viele konkrete Verbesserungen des Förderverfahrens der Riester-Rente können auch in direkter Zusammenarbeit zwischen Anbietern und Verwaltung (ZfA) erarbeitet werden. Die grundlegende Konzeption, die der kontinuierlichen Überarbeitung des Förderprozesses zugrunde liegt, verdeutlicht dabei Abbildung 10.

Beabsichtigte oder bereits realisierte Verbesserungen der Zusatzvorsorge sollten – genauso wie bei grundlegenden Reformen – anhand konkreter Kriterien evaluiert werden. Dazu zählt zunächst die Zielstellung der Zusatzvorsorge für das Alter: Sie soll, zusammen mit der weiterhin zentralen gesetzlichen Rentenversicherung, den Lebensstandard in der Phase nach dem Erwerbsleben sichern. Insbesondere der staatliche Förderrahmen muss diesem Anspruch auch für Erwerbstätige mit überdurchschnittlichem Einkommen gerecht werden.

47 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Deutscher Bundestag Drucksache 14/4595, hier S. 39 f.

48 Zu nennen wären hier beispielsweise Arbeitslose oder nicht-erwerbstätige Ehepartner.

49 Die Modellrechnungen des Alterssicherungsberichts gehen davon aus, dass eine zusätzliche Vorsorge in Höhe von 4 Prozent des Einkommens ausreichend ist. Vgl. BMAS, hier Tabelle E.1 ff.

50 Von 4 auf 8 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung, Artikel 9 des Betriebsrentenstärkungsgesetzes, a. a. O.

51 Vereinfachend wird an dieser Stelle von „Einkommen“ gesprochen. Korrekt handelt es sich hierbei um die „maßgebenden Einnahmen“.

52 Dies entspricht der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung des Jahres 2001.

53 Vgl. Kruse, Edgar et al., a. a. O., hier Tabelle 4.

54 Vgl. ausführlich Fasshauer, Stephan et al., a. a. O., hier S. 140 ff.

Abbildung 10: Konzept zur ganzheitlichen Stärkung der Riester-Rente – die Kundensicht einnehmen, nutzerorientierte Prozesse etablieren, entbürokratisieren



Quelle: Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA).

Veränderungen oder Verbesserungen sollten auf eine verbesserte Inanspruchnahme der Zusatzvorsorge zielen. Dabei darf jedoch nicht der Fokus auf Zielgruppen, die der besonderen Förderung bedürfen, aufgegeben werden. So ist die Riester-Förderung insbesondere auf Geringverdiener und Kindererziehende ausgerichtet. Eine Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises beziehungsweise Vereinfachungen des Förderverfahrens dürfen nicht zulasten dieser besonderen Zielgruppen gehen. Ansonsten hätte die Riester-

Rente ihre sozialpolitische Existenzberechtigung verloren.

Die Frage der Effizienz muss bei Veränderungen und Reformen der Zusatzvorsorge immer mitgedacht werden. Hierbei sind der Verwaltungsaufwand oder auch die Höhe der fiskalischen Kosten ein wichtiger Maßstab. Soll beispielsweise eine obligatorische Zusatzvorsorge umgesetzt werden, muss geklärt werden, ob, wie und mit welchem Aufwand eine solche Vorsorgepflicht umgesetzt werden kann und wer die dadurch entstehenden Kosten trägt.

Nicht zuletzt sollten Transparenz und Verlässlichkeit für die Förderberechtigten eine zentrale Rolle bei Veränderungen der Zusatzvorsorge spielen. Wer vorsorgen soll und will, muss auf die Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen vertrauen können. Die Verlässlichkeit gilt aber auch für die Höhe und die Sicherheit der erworbenen Anwartschaften. Aus dieser Sicht sollte auch die öffentlich vielfach diskutierte Auflösung der Beitragsgarantie in der Zusatzvorsorge nochmals kritisch reflektiert werden.

7. Fazit

Die zusätzliche Altersvorsorge in Form einer betrieblichen oder privaten Absicherung gewinnt weiterhin an Bedeutung, da sie für die Erhaltung des Lebensstandards im Alter zunehmend unerlässlich ist. Die zweite und dritte Säule der Alterssicherung stehen dabei vor einer Reihe von Herausforderungen, wobei die steigende Lebenserwartung und die sinkenden Kapitalmarktzinsen sicher zu den wichtigsten gehören.

Die Beteiligung an der Zusatzvorsorge weist immer noch Lücken auf, die insbesondere bei den Geringverdienern kritisch gesehen werden müssen. Allerdings zeigen Untersuchungen zum Altersvorsorgeverhalten jüngerer Kohorten, dass diese in stärkerem Maß zusätzlich vorsorgen als ältere. Die Daten zur Zusatzabsicherung im Fall der Erwerbsminderung wiederum sind lückenhaft, hier muss aber davon ausgegangen werden, dass der aktuelle Grad der Absicherung völlig unzureichend ist.

An den Produkten der zusätzlichen Altersvorsorge wird vielfältige Kritik geübt, die sich insbesondere auf die Höhe der Kosten, die Transparenz von Leistungen und Kosten, die geringe Rendite und die komplexen Regelungen zur staatlichen Förderung richten. Der Gesetzgeber hat bereits eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, um dieser Kritik entgegenzuwirken und die Beteiligung an der Zusatzvorsorge zu erhöhen. Ein Teil dieser Maßnahmen wird allerdings erst mittel- und

langfristig wirken können, sodass es für eine abschließende Evaluation noch zu früh ist.

Es existiert eine Reihe von Reformmodellen, die eine grundsätzliche Neugestaltung der Zusatzvorsorge beinhalten. Viele dieser Reformmodelle sehen ähnliche Elemente vor, die von einer Pflicht zur Zusatzvorsorge bis zum Angebot eines Standard-Vorsorgeprodukts reichen. Eine Umsetzung derartiger Reformelemente wäre jedoch mit teilweise gravierenden Folgewirkungen verbunden, die einer vorhergehenden umfassenden Bewertung bedürfen. Alternativ dazu sollten die bereits bestehenden Ansätze zu einer problem- und lösungsorientierten Weiterentwicklung der Zusatzvorsorge genutzt werden.

Mögliche Veränderungen im Bereich der Zusatzvorsorge sollten dabei stets daran gemessen werden, wie sie zu einer Realisierung der sozialpolitischen Zielstellung beitragen. Dies betrifft zum einen den beabsichtigten Ausgleich der Rentenniveauabsenkung in der gRV, zum anderen eine möglichst umfassende Inanspruchnahme der Zusatzvorsorge. Die Effizienz von Veränderungen in Bezug auf fiskalische Kosten, aber auch der notwendige Verwaltungsaufwand kann dabei nicht unberücksichtigt bleiben. Eine entscheidende Voraussetzung für den Ausbau der Zusatzvorsorge bleibt jedoch das Vertrauen der Förderberechtigten: Dies betrifft zum einen die Verlässlichkeit der politisch gesetzten Rahmenbedingungen, zum anderen aber auch die Höhe der zu erwartenden Leistungen. Sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind, besteht die Hoffnung, dass eine nachhaltige und generationengerechte Gestaltung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge und des Alterssicherungssystems insgesamt gelingen kann.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Stephan Fasshauer
Deutsche Rentenversicherung Bund
Direktor
Ruhrstraße 2
10709 Berlin

NEUE LITERATUR



Winfried Schmähl (2018): Alterssicherungspolitik in Deutschland. Vorgeschichte und Entwicklung von 1945 bis 1998. XXXI, 1 151 Seiten, gebunden, Mohr Siebeck, Tübingen, ISBN 978-3-16-155714-9, 159,00 Euro.

Eine besondere Würdigung für ein besonderes Werk

Mit der jüngst erschienenen Publikation „Die Alterssicherungspolitik in Deutschland. Vorgeschichte und Entwicklung von 1945 bis 1998“ hat Winfried Schmähl, über Jahrzehnte Wegbegleiter der deutschen Alterssicherungspolitik, eine groß angelegte Studie zur Entwicklung der Alterssicherungspolitik vorgelegt. So komplex und vielschichtig wie die Rentenpolitik ist auch das Werk. Die vorgelegte Analyse zur Rentenpolitik zwischen 1945 und 1998 bietet aus so unterschiedlichen Perspektiven, wie der des Rechts, der Politik, der Ökonomie und auch der Geschichte

wichtige Einsichten und Erkenntnisse zur Genese und Wirkung rentenpolitischer Reformvorhaben. Ein so vielschichtiges Werk erfordert ein eigenes Format der Anerkennung. Deshalb wurden in den Ausgaben eins bis vier 2019 dieser Zeitschrift in lockerer Reihenfolge Rezensionen veröffentlicht, die sich aus sehr verschiedenen Blickwinkeln mit dem vorgelegten Buch auseinandersetzen. Es kamen Experten aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen, institutionellen Kontexten und ehemalige Weggefährten zu Wort. Am Ende der Rezensionsreihe hat nun der Autor die Gelegenheit, auf die Rezensionen zu reagieren. Das Ergebnis ist so lehrreich wie interessant und dürfte für diejenigen, die sich mit Fragen der Alterssicherung befassen, einen besonderen Mehrwert schaffen.

Dank von Winfried Schmähl

Die Schriftleitung der DRV hat einen ungewöhnlichen Weg gewählt, um meine umfangreiche Arbeit durch fünf Rezensionen in allen vier Heften des Jahrgangs 2019 für diese Zeitschrift bekannt zu machen: Sie bat Kollegen aus unterschiedlichen Disziplinen, sich der zweifellos damit verbundenen Mühe zu unterziehen. Der Schriftleitung und vor allem den Rezensenten danke ich sehr, ist doch die in den Besprechungen jeweils zum Ausdruck kommende positive Beurteilung meiner Arbeit für mich zugleich auch eine Ermunterung, die Entwicklung über das Jahr 1998 hinaus weiter zu beschreiben und zu analysieren.

Zwei Juristen – Franz Ruland (S. 67–71) und Eberhard Eichenhofer (S. 71–79) – sowie der Sozialpolitikforscher Gerhard Bäcker (S. 182–184), der Ökonom Holger Viebrok (S. 312–314) und der Politikwissenschaftler Wolfgang Schroeder (S. 437–440) blickten jeweils sowohl aus fachspezifischer Sicht als auch aus intimer Kenntnis von Institutionen und politischen Prozessen auf das, was ich in dem Band für die verschiedenen Bereiche der Alterssicherung darzustellen versuchte. Der Schriftleitung der DRV bin ich dankbar dafür, dass sie Rezensenten mit unterschiedlichen Sichtweisen gewann, denn in meiner Darstellung habe ich – wenngleich sicher unvollkommen – versucht, verschiedene disziplinäre

Perspektiven zu berücksichtigen. Es ist – wenn dies nicht zu anspruchsvoll formuliert ist – der Versuch einer Darstellung im Sinne einer politischen Ökonomie, bei der unter anderem institutionelle Elemente, historische Entwicklungen sowie jeweilige Akteure und deren Einfluss auf Gesamtwirtschaft, Unternehmen, öffentliche Haushalte und verschiedene Gruppen von Privathaushalten berücksichtigt werden.

Zu den Akteuren zählen sowohl einzelne Personen als auch Institutionen, wie zum Beispiel Selbstverwaltungsgremien, die jedoch – wie angemerkt wurde – in meiner Darstellung eher unterbelichtet blieben. Ihre Rolle – so in der GRV – war aber mehrfach sowohl im Zusammenspiel oder auch im Gegeneinander von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite sehr wichtig, insbesondere wenn es um grundlegende (Vor-)Entscheidungen für wichtige Gesetze ging. Allerdings – ein Problem genereller Art – sind die jeweiligen Entscheidungsprozesse innerhalb von Institutionen für Außenstehende oft nur (sehr) begrenzt aufzuhellen.

Hervorgehoben wurde in den Rezensionen – was eines meiner Anliegen war und ist –, dass vieles, was in der Vergangenheit diskutiert wurde, durchaus von Bedeutung bei der Bewältigung aktueller wie auch sich abzeichnender zukünftiger Probleme ist. „Alternativlos“ – wie immer wieder behauptet wurde – waren auch seinerzeit

die ergriffenen Maßnahmen niemals. Gleichfalls habe ich – was in einer Rezension betont wurde – nicht nur eine historische Darstellung angestrebt, sondern versucht, zugleich auch eine „Fundgrube“ für aktuelle Diskussionen zu schaffen, die ja keinesfalls immer neue Fragen zum Gegenstand haben. Bereits gewonnene Erkenntnisse und Erfahrungen werden in der öffentlichen Diskussion häufig recht wenig beachtet, in einer Zeit, in der sogar im akademischen Unterricht vielfach der Eindruck vermittelt wird, nur das gerade Veröffentlichte biete Neues.

Mit Recht wurde von Rezensenten aber auch darauf hingewiesen, dass eine zusammenfassende – Jahrzehnte umspannende – Beurteilung bisheriger Entwicklungen am Ende der Arbeit wünschenswert gewesen wäre. Hier stand der Autor vor einer schwierigen Entscheidung: Schon sehr lange war an dem nun Vorgelegten gearbeitet worden, um die Entwicklung bis zum Machtwechsel vom Herbst 1998 nachzuzeichnen. Sollte noch weiter mit der Veröffentlichung gewartet werden? Im Zweifel wären nicht nur immer neue Hinweise einzuarbeiten gewesen, sondern erforderlich war – wenn dies in ähnlicher Weise wie im vorliegenden Band erfolgen soll – vor allem eine weitere (zeitaufwendige) Bearbeitung der seit 1998 eingetretenen Entwicklung. Nach 1998 erfolgte eine wichtige Zäsur in der deutschen Alterssicherungspolitik, die es aus meiner Sicht vertretbar erscheinen ließ, zunächst das bisher Erarbeitete vorzulegen. Denn mir ist aus eigener Erfahrung nur allzu bewusst, welche Zeit erforderlich ist, um – wiederum möglichst materialgesättigt – die nachfolgende komplexe Entwicklung

mit einem inzwischen sogar noch größeren Spektrum an einflussreichen Akteuren darzustellen.¹ „Zeitgeschichte“, so die US-Amerikanerin Barbara Tuchman, „ist Geschichte, die noch qualmt.“² Allerdings sind bei einer „zeitnahen“ Darstellung manche Zugänge zu möglicherweise relevantem Material (noch) verschlossen.

Die Entwicklung seit dem neuerlichen „Paradigmenwechsel“ in der deutschen Alterssicherungspolitik, der seinerzeit im neuen Jahrhundert von einer neuen Regierungsmehrheit durchgesetzt wurde, aber im Kern – trotz mancher zwischenzeitlicher Modifikationen – bis heute maßgebend ist, dies soll in dem bereits angekündigten Folgeband dargestellt werden. Zwar wird er verglichen mit dem Gegenstand des veröffentlichten Bandes eine weitaus begrenzte Zeitspanne umfassen, in der jedoch tiefgreifende Veränderungen erfolgten. Geplant ist schließlich, am Ende das zu realisieren, was mit Recht angemahnt wurde: Der Versuch eines zusammenfassenden Überblicks über thematische Schwerpunkte, Entwicklungslinien, zentrale Zielvorstellungen, Strategien und Maßnahmen, die maßgebend die Struktur der deutschen Alterssicherungspolitik und deren vielfältige Wirkungen prägten.

1 Zumal ich kaum noch mit jener vielfältigen Hilfe wie in der Vergangenheit bei Beschaffung und Sichtung von Material sowie bis hin zur redaktionellen Arbeit rechnen kann.

2 Tuchman, Barbara (1912–1989): *Geschichte denken. Essays*, Düsseldorf 1982, S. 32.

Herausgeber: Deutsche Rentenversicherung Bund, Geschäftsbereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation. Verantwortlich für den Gesamtinhalt: Hauptschriftleitung: Dr. Stephan Fasshauer; Schriftleitung: Dr. Dirk von der Heide, Telefon: 030 86589178, Telefax: 030 86527379.

Die Zeitschrift DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG erscheint 4-mal jährlich und ist über die Deutsche Rentenversicherung Bund, Geschäftsbereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation, – Vertrieb –, Postanschrift: 10704 Berlin, E-Mail: Abo-Service@drv-bund.de, Telefon: 030 86524536, für 25,00 Euro (Ausland 33,00 Euro) inklusive Versandkosten jährlich zu beziehen, das Einzelheft für 6,50 Euro (Ausland 8,25 Euro) inklusive Versandkosten. Das Abonnement kann jährlich bis zum 30. September für das folgende Jahr gekündigt werden.

Die mit Namen gekennzeichneten Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Deutschen Rentenversicherung Bund wieder. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernehmen wir keine Gewähr. Nachdruck ist unter Quellenangabe nur mit Genehmigung der Schriftleitung zulässig. Satz und Druck: H. Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin.

ISSN 0012-0618