



 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
WIRTSCHAFT + SOZIALES

E-PAPER

Rente mit Zukunft

Reformszenarien der Alterssicherung

VON FRANK NULLMEIER
UNTER MITARBEIT VON MAGNUS BROSIG

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung, März 2025

Rente mit Zukunft – Reform- szenarien der Alterssicherung

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Kernaussagen der Studie	4
1 Die Alterssicherung in Deutschland – Grundlagen und Herausforderungen	6
Alterssicherung durch eine Mehrzahl an Alterssicherungssystemen	6
Grundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung	8
Die Finanzierung der Alterssicherungssysteme	12
Rentenanpassung und die zukünftige Entwicklung der Alterssicherung	16
2 Zukünfte der Alterssicherung	21
Entwicklungspfad 1: «Auf dem Weg zur Kombirente»	25
Entwicklungspfad 2: «Erweiterte Alterserwerbstätigkeit»	31
Entwicklungspfad 3: «Inklusion»	36
Entwicklungspfad 4: «Interne Differenzierung»	42
Entwicklungspfad 5: «Leerlaufen der Gesetzlichen Rentenversicherung»	45
Entwicklungspfad 6: «Zusätzlicher Ausbau der Kapitaldeckung»	47
Entwicklungspfad 7: «Ad-hoc-Rentenpolitik»	51
3 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	56
Literaturverzeichnis	63
Der Autor	73

Vorwort

Es gehört zu den wichtigsten sozialpolitischen Sicherheitsversprechen, sich im Alter auf eine angemessene Rente verlassen zu können. In der alternden Gesellschaft und im Zuge des bevorstehenden Renteneintritts der «Babyboomer» wird dieses Versprechen für immer mehr Menschen unmittelbar relevant. Schon heute erleben viele Menschen beim Übergang in die Rente Einschränkungen ihres Lebensstandards, und auch die Altersarmut ist, verschärft durch gestiegene Wohn- und Lebenshaltungskosten, inzwischen deutlich ausgeprägt.

Aber auch viele junge Menschen machen sich Sorgen, dass die Rechnung für sie nicht mehr aufgehen könnte. Das betrifft nicht nur die Angemessenheit ihrer zukünftigen Rentenansprüche, sondern auch die Nachhaltigkeit bei der Finanzierung der Rente. In Frage gestellt wird, ob das Rentensystem angesichts des demographischen Wandels und struktureller wirtschaftlicher Herausforderungen auch in Zukunft noch finanziell tragfähig ist und die Kosten zwischen den Generationen fair verteilt werden. Neben zukünftig steigenden Beiträgen für Beschäftigte und Arbeitgeber werden im Bundeshaushalt jedes Jahr hohe Summen für die Rentenzuschüsse reserviert. Dabei stehen Zukunftsinvestitionen auch in anderen Bereichen wie Infrastruktur, Klimaschutz, Verteidigung oder Bildung an, die es ebenfalls zu mobilisieren gilt.

Was also tun, um auch in Zukunft verlässliche und angemessene Renten zu sichern und die Finanzierung auskömmlich und gerecht zu gestalten? Und wie funktioniert das Rentensystem in Deutschland eigentlich? Welches sind die entscheidenden Stellschrauben für wirkungsvolle Reformen und welche neuen Ansätze werden vorgeschlagen? Diesen Fragen widmet sich das vorliegende Gutachten von Prof. Frank Nullmeier unter wissenschaftlicher Mitarbeit von Dr. Magnus Brosig im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung. Der Autor analysiert darin das deutsche Rentensystem und arbeitet unterschiedliche politische Entwicklungspfade samt den damit verbundenen positiven wie negativen Wirkungen heraus. Damit schafft das Gutachten Orientierung in einer unübersichtlichen und häufig verkürzten, aufgeheizten politischen Debatte.

Klar ist: Die Zukunft der Alterssicherung ist eine politische Gestaltungsfrage. Wie das Gutachten zeigt, können unterschiedliche Entwicklungspfade mit unterschiedlichen Folgen eingeschlagen werden. Klug aufeinander abgestimmte Reformschritte sind notwendig und sollten zügig angegangen werden, damit sich zukünftig alle Menschen im Alter auf eine angemessene Rente verlassen können.

Berlin, im März 2025

Jan Philipp Albrecht
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Valentin Persau
Ref. Sozialpolitik der Heinrich-Böll-Stiftung

Kernaussagen der Studie

- Die gesetzliche Rente ist der finanziell bedeutendste Bereich des Sozialstaats in Deutschland und trägt für die Breite der Gesellschaft maßgeblich zur Sicherung des Lebensstandards im Alter bei. Knapp 19 Mio. Rentner*innen und 40 Mio. aktiv Versicherte verlassen sich jeden Tag darauf, dass das System heute und in Zukunft für sie funktioniert.
- Ohne politische Maßnahmen zur Stabilisierung sinkt das Rentenniveau in den nächsten Jahren. Das würde Lebensstandardsicherung im Alter immer weiter erschweren und auch die Altersarmut in Deutschland verschärfen. Letztlich wären so noch mehr Rentner*innen auf zusätzliche Sozialleistungen wie das Wohngeld oder die Grundsicherung im Alter angewiesen. Demnach könnte eine steigende Anzahl der Rentner*innen ihre Alterssicherung nur durch Kombination von Renten und Fürsorgeleistungen bestreiten. Vor diesem Entwicklungspfad hin zu einer «Kombirente» warnt das Gutachten. Die Kosten eines sinkenden Rentenniveaus würden dadurch eher verlagert als eingespart.
- Die Rente steht nicht vor dem Kollaps. Überzogene Diagnosen dieser Art untergraben das Vertrauen der Bürger*innen in den Sozialstaat und verstärken das Gefühl sozialer Unsicherheit. In Zeiten von Krisen und Umbrüchen geht es um Stabilität. Reformen können diese Stabilität sichern, ohne soziale Errungenschaften in Frage zu stellen oder umfängliche Rentenkürzungen durchzusetzen, die auch die jüngeren Generationen treffen.
- In der öffentlichen Debatte wird gleichwohl in Frage gestellt, ob das Rentensystem angesichts des demographischen Wandels auch in Zukunft noch finanziell tragfähig ist und die Kosten zwischen den Generationen fair verteilt werden. Dabei ist die demographische Entwicklung zwar wichtig, aber nicht der alleinige Faktor für die finanzielle Stabilität der Rentenversicherung. Ein Rechnen mit Köpfen greift zu kurz. Ein hoher Umfang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und damit letztlich auch die Wirtschaftsleistung sind maßgeblich für stabile Rentenfinanzen. Entwicklungen am Arbeitsmarkt haben eine zentrale Bedeutung für das Versicherungssystem.
- Im Gutachten werden verschiedene Maßnahmen zur Integration von möglichst vielen Personen in den Arbeitsmarkt sowie die Erweiterung des Versichertenkreises in mehreren Schritten insbesondere um Beamte und Selbstständige vorgeschlagen. Zudem werden Maßnahmen empfohlen, die Möglichkeiten und Anreize zur Erwerbsbeteiligung vor und ggf. nach der Überschreitung der Regelaltersgrenze zu verbessern, solange damit nicht der Ruhestand als solcher in Gefahr gerät.
- Der zusätzliche Ausbau der Kapitaldeckung in der zweiten Säule könnte eine bessere Beteiligung der arbeitenden Bevölkerung am Produktivkapital und seinen Erträgen bewirken und zu auskömmlicher Absicherung beitragen. Voraussetzung dafür sind

allerdings breit aufgestellte und ausgleichende Vorsorgesysteme, die verlässlich vor den unweigerlichen Schwankungen der Kapitalmärkte schützen und echten sozialen Schutz bieten.

- Die staatliche Förderung in der dritten Säule könnte perspektivisch von der Zweckbindung der Alterssicherung gelöst und in eine Initiative zur allgemeinen Vermögensbildung überführt werden, sofern eine angemessene Absicherung bereits durch das verlässliche Zusammenspiel von umfassender gesetzlicher und betrieblicher Vorsorge erreicht wird.
- Zusätzlich zur Vermeidung von Kombirenten wird vor einem Leerlaufen der Rentenversicherung gewarnt, wenn Möglichkeiten der Öffnung erweitert werden und insbesondere einkommensstarke Versicherte die gesetzliche Rentenversicherung zu Gunsten der privaten Vorsorge verlassen. Auch Tendenzen zur internen Differenzierung von Versicherten nach immer mehr Merkmalen werden kritisch gesehen.

1 Die Alterssicherung in Deutschland – Grundlagen und Herausforderungen

Alterssicherung durch eine Mehrzahl an Alterssicherungssystemen

Die Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland wird durch mehrere soziale Sicherungssysteme gewährleistet, deren wichtigste und finanziell bedeutsamste die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist. Die weiteren nach Berufsgruppen und Arbeitgeberstatus (öffentliche Einrichtungen oder private Unternehmen) getrennten Alterssicherungssysteme folgen meist anderen Prinzipien als die GRV. Es ist nach diesen Leitprinzipien der Alterssicherung zwischen Systemen der Versicherung, der Versorgung und der Grundversicherung zu unterscheiden. *Versicherungen* sind Einrichtungen, die Vorsorge treffen für den Fall, dass ein definiertes *Risiko* (in der Alterssicherung ist das der Wegfall des Erwerbseinkommens) eintritt. Sie kompensieren den Schaden, der beim Eintritt des Risikos auftritt, in einem bestimmten Umfang. So ersetzen Altersrenten in aller Regel nicht den vorherigen Lohn, sondern nur einen Teil davon. Dieser Anteil wird «Lohnersatzrate» genannt. Um dieses Vorsorge- und Versicherungssystem aufrecht zu erhalten, ist es erforderlich, vor Eintritt des Risikofalls Prämien oder Beiträge einzuzahlen, aus denen dann später die Leistungen im Versicherungsfall finanziert werden können (Kapitaldeckungsverfahren) bzw. durch die Ansprüche begründet werden, die von späteren Beitragszahlenden bedient werden können (Umlageverfahren). Von Sozialversicherungen – neben der gesetzlichen Rentenversicherung gibt es in Deutschland die Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung – sind die privaten Versicherungen zu unterscheiden: Lebensversicherungen oder Systeme der betrieblichen Alterssicherung sind private Versicherungen, für die keine Versicherungspflicht besteht. Sozialversicherungen sind dagegen Pflichtversicherungssysteme. Bei ihnen wird per Gesetz bestimmt, welche Personengruppen, mindestens die abhängig Beschäftigten und einige Gruppen der Selbstständigen, der Versicherungspflicht in der Sozialversicherung unterliegen. Die Pflichtversicherung sorgt für «Poolung» der Risiken in einer sehr großen Grundgesamtheit von Versicherten, sichert also kollektive Vorsorge und Risikoabdeckung. Wenn jede Person allein für sich vorsorgen müsste, ist sie im Regelfall bei schwerwiegenderen Risiken nicht in der Lage, den Schaden zu kompensieren. «Poolen» heißt, dass man das, was die Einzelnen nicht jeweils allein leisten können, durch den Zusammenschluss von vielen, den Versicherten, leisten kann. Da die Beiträge wie die Leistungen in der Rentenversicherung einkommensbezogen sind, können Leistungsgerechtigkeit und kollektive Solidarität in einer Institution miteinander verbunden werden.

Sozialversicherungen sind der Kern des deutschen Sozialstaates. Sie wurden in den 1880er Jahren im Rahmen der bismarckschen Sozialreformen als selbstverwaltete öffentliche Einrichtungen für die Gruppe der Arbeiter geschaffen und umfassen inzwischen den größten Teil der Bevölkerung. Sie sind aber nicht zu Bürger*innenversicherungen der gesamten

Wohnbevölkerung geworden, weil sich das Prinzip des Erwerbseinkommensersatzes, eine «berufsständische» Differenzierung und die Trennung zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft behaupten konnten.

Als zweite Grundform der Alterssicherung fungiert die *Versorgung*, die für die Gruppen der Beamt*innen, Soldat*innen und Richter*innen gilt. Versorgung folgt dem Alimentationsprinzip, der Sicherung eines amtsangemessenen Lebensunterhalts durch den öffentlichen Arbeitgeber («Dienstherrn») bis ans Lebensende. Auch nach Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst erfolgen die Zahlungen direkt durch den Staat und in einer Höhe, die den vorherigen Lebensstandard im Amt weiterführen lässt. Die genaue Höhe hängt von den abgeleiteten Dienstjahren ab und ist nach mindestens 40 Dienstjahren bei 71,75 Prozent der vorherigen Dienstbezüge gedeckelt. Das Alimentationsprinzip besitzt als Teil der «hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums» nach Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes Verfassungsrang. Die Beamtenversorgung wird aus den laufenden Steuern finanziert, Versuche der Schaffung von Kapitalstöcken zur Deckung der erheblichen zukünftigen Versorgungslasten der öffentlichen Hand waren oft nicht von langer Dauer.

Das dritte Prinzip ist das *Bedarfsprinzip der Grundsicherung*. Lange Zeit konnten Menschen, die im Alter nicht über genügend Einkommen aus Renten und anderen Einkommensquellen verfügten, das Existenzminimum über Leistungen aus dem allgemeinen System der Grundsicherung (vormals Fürsorge und Sozialhilfe) sichern. Damals wie heute muss dazu die jeweilige Lebenslage einer Bedürftigkeitsprüfung unterzogen werden. Seit 2003 (2005 in das SGB XII überführt) gibt es ein gesondertes Grundsicherungssystem: die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (also der Arbeitsunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen) mit günstigeren Zugangsbedingungen. Leistungen erfolgen nur in der Höhe des unbedingt Erforderlichen und Notwendigen. Maßstab dieses Bedarfs ist die Sicherung der Teilhabe an dem sozialen Leben in der heute bestehenden wohlhabenden Gesellschaft. Die Festsetzung des Leistungsumfanges erfolgt analog zur Regelbedarfsermittlung beim Bürgergeld.

Zur Charakterisierung der Alterssicherungssysteme wird häufig eine zweite Unterscheidung verwendet, die Unterscheidung nach Säulen: Als erste Säule wird die Gesetzliche Rentenversicherung bezeichnet. Die zweite Säule bilden alle Formen betrieblicher Alterssicherung darunter auch die Zusatzversorgung für Arbeitnehmer*innen des öffentlichen Dienstes. Die dritte Säule umfasst alle Formen der (öffentlich geförderten) privaten Altersvorsorge (Lebensversicherungen, Riester-Rente etc.). In dieser Säuleneinteilung fehlt die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – und die Beamtenversorgung umfasst ebenso wie die berufsständischen Versorgungswerke für freie Berufe mit eigenen Kammern die erste und die zweite Säule. Die Säulenmetapher vermittelt den Eindruck, es handele sich um drei gleich starke Säulen. Jedoch ist die erste Säule der GRV ungleich stärker, womit eine sehr schiefe Größenreihung der Säulen gegeben ist. Das zeigt eine Übersicht der Alterssicherungssysteme, die hier auf der Basis des Alterssicherungsbericht 2024 (BMAS 2024b) zusammengestellt ist:

Tabelle 1: Alterssicherungssysteme in Deutschland im Jahre 2023

System der Alterssicherung	Versicherte in Millionen	Rentenbezieher*innen in Millionen	Ausgaben in Mrd. Euro	Anteil am Leistungsvolumen aller Alterssicherungssysteme ohne 3. Säule
Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)	58,0	18,9 (Alter 65 oder höher)	379,8	69 %
Beamten-, Richter- und Soldatenversorgung (BV)	1,8 (2022)	1,5	62,0	19 %
Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes (ZÖD)	6,3	3,3	12,9	3 %
Alterssicherung der Landwirte (AdL)	0,16	0,5	2,9	1 %
Künstlersozialversicherung (KSV)	0,19	In GRV enthalten	1,3	In GRV enthalten
Betriebliche Alterssicherung (BAV – ohne ZÖD)	20,9	Keine Angaben	30,5	7 %
Berufsständische Versorgung in den freien Berufen	0,9	0,3	7,6	2 %
Riester-Rente (öffentlich geförderte private Altersvorsorge)	15,5 Mill. Verträge	1,0	1,6 Zulagen: 2,4	Nicht einbezogen
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	-	0,7 (über der Regelaltersgrenze, insgesamt 1,2)	10,1 insgesamt	Nicht einbezogen

Quelle: Eigene Darstellung nach BMAS 2024b, BMAS 2024d und Deutsche Rentenversicherung 2024a sowie 2024b. Hinzu kommen noch einige kleine Sondersysteme, insbesondere solche für Abgeordnete, die wegen ihres sehr engen Kreises an Betroffenen nicht in die tabellarische Darstellung aufgenommen wurden (BMAS 2024b).

Aufgrund dieser Trennung zwischen mehreren Alterssicherungssystemen spricht man bei Diskussionen, die sich allein um die Gesetzliche Rentenversicherung drehen, von *Rentenpolitik*; sind die anderen Alterssicherungssysteme mit angesprochen, von *Alterssicherungspolitik* – aber diese Unterscheidung wird nicht sehr strikt gehandhabt.

Grundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung

Sozialversicherungen sind als Sicherungstypus vor mehr als 150 Jahren erfunden worden als ein Beitrag zur Bewältigung der «sozialen Frage», wie es damals hieß. Sozialversicherungen sind unmittelbare Reaktionen auf die Entstehung eines Arbeitsmarktes, bei dem Arbeitende als lohnabhängige Erwerbstätige von Arbeitgebern oft in industriellen Großbetrieben beschäftigt werden. Mit der Organisierung der beiden Arbeitsmarktparteien, der Arbeitnehmer*innen in Gewerkschaften und auf der anderen Seite der Arbeitgeberverbände wurden auch die Sozialversicherungen zu von diesen beiden Arbeitsmarktparteien getragenen Organisationen, die auch in den Selbstverwaltungen der

Sozialversicherungen meist paritätisch vertreten sind. Erst durch die große Rentenreform 1957 ist aber ein Leistungsniveau erreicht worden, das den Versicherten im Alter einen arbeitsfreien Ruhestand deutlich oberhalb des Armutsniveaus erlaubte. Bis dahin war Alter eher als die Zeit betrachtet worden, bei der man pauschal Erwerbsunfähigkeit unterstellen konnte. So ist die Rentenversicherung als Invaliditätsversicherung mit Alterszweig zu einer Einrichtung überwiegend der Alterssicherung geworden, wobei aber weiterhin die Risiken Erwerbsminderung und Tod mitversichert sind, was in einigen der anderen Sicherungssystemen nicht der Fall ist. Im Unterschied zu Privatversicherungen können Sozialversicherungen auch Maßnahmen des sozialen Ausgleichs umfassen, Leistungsspektrum und Zugangsvoraussetzungen sind mithin erweitert.

Leistungen der Rentenversicherung sind entsprechend Altersrenten (Risiken Alter und Langlebigkeit), Hinterbliebenenrenten (Risiko Tod), Erwerbsminderungsrenten (Risiko Erwerbsminderung) und Leistungen zur Teilhabe (Risiko Erwerbsminderung). Es gibt fünf Formen der Altersrente: die Regelaltersrente (Bezug nicht vor der auf 67 steigenden Regelaltersgrenze möglich), die Altersrente für langjährig Versicherte mit mindestens 35 Jahren Versicherungszeit (Bezug schon ab 63 möglich, aber mit Abschlägen), die Altersrente für besonders langjährig Versicherte für Personen, die mindestens 45 Jahre Versicherungszeit zurückgelegt haben (frühzeitiger abschlagsfreier Bezug möglich), sowie die Altersrente für schwerbehinderte Menschen (frühzeitiger abschlagsfreier Bezug möglich, noch früher mit Abschlägen) mit einer für diese beiden Rentenarten laufenden Anhebung auf die Altersgrenze auf das 65. Lebensjahr und schließlich die Altersrente für langjährig unter Tage beschäftigte Bergleute mit einer laufenden Anhebung der Altersgrenze auf das 62. Lebensjahr.

Wie hoch die monatliche Rente einer bestimmten Person ausfällt, wird in der *Rentenformel* berechnet, die hier in vereinfachter Form wiedergegeben wird. Um die monatliche Rentenhöhe zu errechnen, muss man die Anzahl der im Lebenslauf gesammelten Entgeltpunkte multiplizieren mit dem aktuellen Rentenwert, der bis zum 30.06.2025 bei 39,32 Euro liegt. Diese Rentenpunkte werden anhand des durchschnittlichen Einkommens aller Erwerbstätigen sowie des eigenen Einkommens berechnet. Hat man z. B. 35 Entgeltpunkte gesammelt, beträgt die monatliche Bruttorente 1.376,20 Euro. Die 35 Entgeltpunkte können entsprechend aus 35 Jahren Beitragszeit immer mit dem Durchschnittseinkommen resultieren oder etwa aus 40 Jahren mit einem Lohnneinkommen, das immer nur 87,5 Prozent des Durchschnittsentgelts betrug. Dabei zählt jedes Jahr vor der Altersgrenze grundsätzlich gleich – weder die letzten Jahre vor der Rente noch eine Auswahl der besten Jahre gehen in besonderem Maße oder sogar ausschließlich in die Rentenberechnung ein. Die deutsche Rentenversicherung bildet also ein komplettes (Nicht-)Arbeitsleben mit allen Höhen und Tiefen ab. Verklärend wird die so erreichte Summe an Entgeltpunkten als «Lebensleistung» bezeichnet. Verklärend deshalb, weil Lohnstrukturen in diese Berechnung eingehen, die mit individueller Leistung nichts zu tun haben, sondern mit Lohnunterschieden zwischen Branchen, dem Gender Pay Gap, den Betreuungsleistungen, die eine

Person erbracht hat, Zufällen der Konjunktur und der technologischen Entwicklung in einem Berufsbereich.

Als Normgröße dient die *Standard- oder Eckrentner*in*, ein eher vom männlichen Familienernährer abgeleiteter Modellfall, mit 45 Entgeltpunkten. Selbst in diesem Fall einer sehr langen Versicherungszugehörigkeit mit dauerhaft durchschnittlichem Einkommen beträgt die monatliche Bruttorente beim Rentenzugang zum Zeitpunkt der Regelaltersgrenze im Jahre 2024/25 nur 1769,40 Euro. Eine stärker an empirischen Realitäten statt einem Normlebenslauf orientierte Darstellung stellt die heutige Bruttorentenhöhe bei mindestens 35 Versicherungsjahren dar: Ende 2023 betrug diese Größe 1.623 Euro (Deutsche Rentenversicherung 2024b: 12). Der durchschnittliche Zahlbetrag bei Altersrenten liegt 2024 bei 1.332 Euro (Deutsche Rentenversicherung 2024a), eine Zahl, die aber wegen etlicher Kleinstrenten nicht unbedingt aussagekräftig ist. Aber der monatliche Zahlbetrag liegt Ende 2023 in den alten Bundesländern bei 41,8 Prozent aller Männer unter 1.200 Euro und sogar bei 78 Prozent aller Frauen. Diese Werte fallen in den neuen Bundesländern erheblich besser aus, weil die Rentenversicherung dort eine höhere Bedeutung besitzt (z. B. wegen eines geringeren Beamtenanteils) und die Frauenerwerbstätigkeit traditionell höher ist. Um auf 1.000 Euro Monatsrente zu kommen, müssten aktuell ohne weiteren sozialen Ausgleich 25,4 Entgeltpunkte erworben werden. Um im Jahre 2024 einen Entgeltpunkt zu erwerben, sind aber Bruttolöhne von 3.780 Euro erforderlich. Welche Personenkonstellation man auch wählt, mit niedrigen Löhnen oder einigen Jahren ohne Beitragszahlung wird es schwer, eine auskömmliche Rente deutlich oberhalb des Existenzminimums (incl. Wohnkosten in Städten) zu erhalten. Die Zahl der Empfänger*innen von Grundsicherungsleistungen (siehe Tabelle 1) zeigt dies ebenso wie die Armutsgefährdungsquote. Diese lag 2023 bei Personen im Alter von über 65 Jahren mit 18,4 Prozent mit vier Prozentpunkten deutlich über dem Gesamtdurchschnitt über alle Altersgruppen hinweg von 14,4 Prozent. Besonders betroffen waren Frauen in diesem Alter mit einer Armutsgefährdungsquote von 20,6 Prozent.

In die Berechnung der Entgeltpunkte gehen aber auch noch andere Zeiten ein. Die Rentenversicherung zielt nicht mehr allein auf Lohnarbeit, sondern kennt auch Care-Arbeit als Anspruchsgrundlage. Für die ersten drei Jahre der Kindererziehung für Geburten ab 1992 und für die ersten zweieinhalb Jahre für Geburten vor 1992 (dies wird in der Öffentlichkeit oft als «Mütterrente» bezeichnet) werden je ein Entgeltpunkt für ein Pflichtbeitragsjahr berechnet. Erwerbstätigkeit in dieser Zeit führt grundsätzlich zu entsprechend erhöhten Entgeltpunkten. Auch Zeiten der häuslichen Pflege werden als Pflichtbeitragszeiten berücksichtigt, wie auch mit Lohnersatzleistungen (z. B. Krankengeld oder Arbeitslosengeld) versorgte Zeiten der eingeschränkten oder Nicht-Erwerbstätigkeit. Daneben gibt es sogenannte Anrechnungszeiten (etwa für die reine Schul- und Hochschulbildung), die zwar nicht rentensteigernd wirken, aber auf einige notwendige Wartezeiten einzahlen. Schließlich werden Berücksichtigungszeiten von 10 Jahren für Kindererziehung sowie Ersatzzeiten für Zeiten des Kriegsdienstes, der Kriegsgefangenschaft oder der politischen Haft in der DDR berücksichtigt. Damit Renten nicht zu gering ausfallen, wenn die

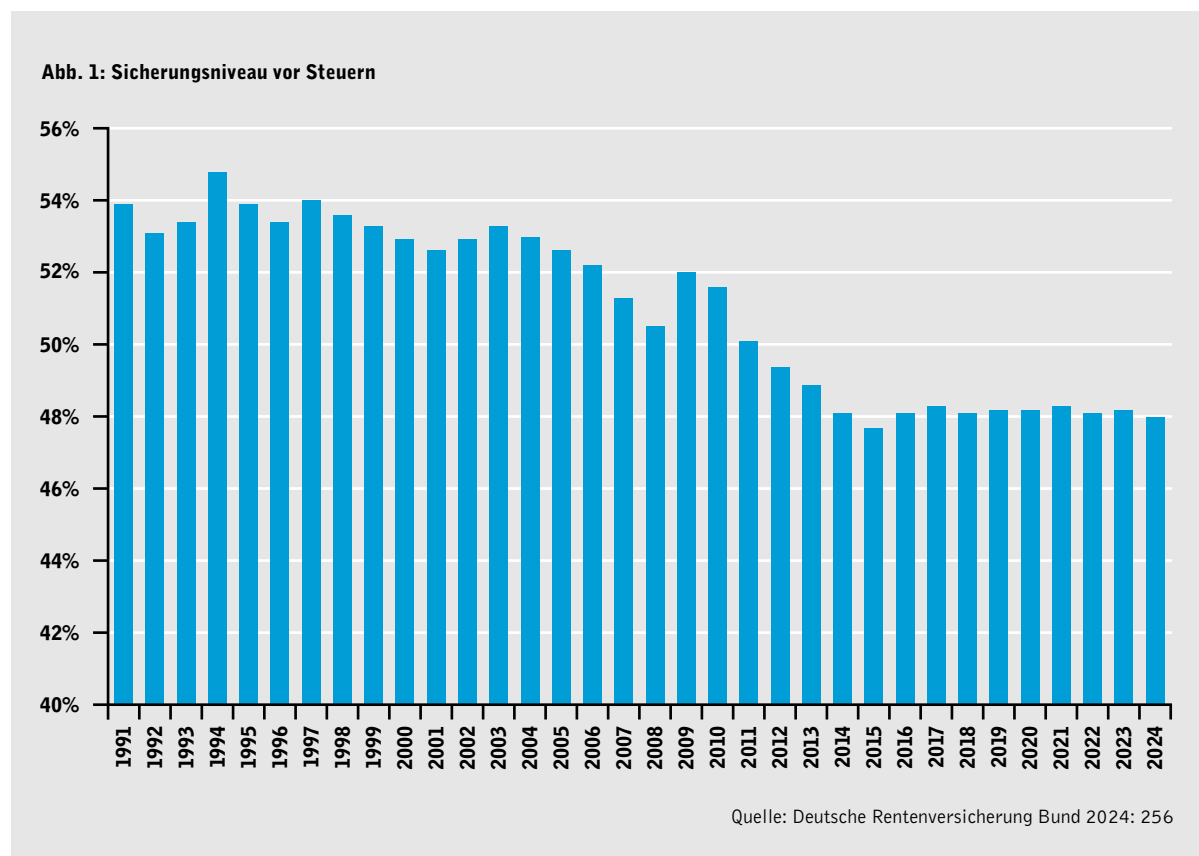
Erwerbsminderung oder der Tod in frühen Jahren auftritt, kommen Zurechnungszeiten hinzu, die die Entgeltpunktzahl durch fiktives «Fortspinnen» der erreichten Versicherungslaufbahn erhöhen.

Allerdings gibt es keine Mindestpunktzahl oder Anhebung der Entgeltpunkte auf ein Minimum. Die GRV kennt keine Armutsvermeidung als Ziel. Wer wenige Versicherungsjahre und nur sehr geringe Einkünfte aufweist, erhält auch nur eine Rente, die nicht existenzsichernd ist und durch die Grundsicherung aufgestockt werden muss, um Armut zu vermeiden. Allerdings kennt die GRV seit 2021 den Grundrentenzuschlag, der allerdings nur ab 33, für volle Ansprüche erst ab 35 Jahren überwiegend mit Zeiten der gering entlohnten Versicherung antragslos gezahlt wird, wenn ein automatischer Abgleich mit den Einkommensdaten des Finanzamtes erfolgt ist und bestimmte Einkommenshöhen nicht überschritten werden. Damit wurde allerdings eine vereinfachte Bedürftigkeitsprüfung in das vorleistungsbezogene Sozialversicherungssystem integriert, ein Systembruch.

Gesetzlich ist bis zum Jahre 2025 festgeschrieben (das Rentenpaket II wollte diese Regelung bis zum Jahr 2039 beibehalten), dass der aktuelle Rentenwert zunächst mindestens, mittlerweile exakt so groß sein muss, dass er multipliziert mit den 45 Entgeltpunkten des «Standardrentners» und aufs Jahr umgerechnet eine Altersrente ergibt, die 48 Prozent des verfügbaren Durchschnittsentgeltes des jeweiligen Kalenderjahres beträgt. Dieser Mechanismus wird auch als Stabilisierung des Rentenniveaus bezeichnet. Bei Löhnen wie bei Renten werden die jeweils durchschnittlich zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge abgezogen, deshalb wird auch von «Sicherungsniveau vor Steuern» gesprochen.

Bis Anfang der 2000er-Jahre war das Sicherungsziel der GRV die weitgehende *Lebensstandardsicherung*. Die geringeren Kosten der Lebenshaltung aufgrund des Fortfalls der Erwerbstätigkeit eingerechnet, sollte der frühere Lebensstandard mit der gesetzlichen Rente und überschaubarer Zusatzvorsorge fortgeführt werden können. Das Sicherungsziel bestand also in der ökonomischen Statussicherung relativ zu der individuellen Lage der jeweiligen Person. Die Zielsetzung liegt nicht darin, im Rentensystem für alle eine gleich hohe Rente zu erreichen, sondern sehr genau die individuelle Lohneinkommenshöhe zu übersetzen in eine je individuelle Rentenhöhe. Die Differenzierung in den Einkommenshöhen soll also auch im Alter erhalten bleiben, die Rentenversicherung sollte keine Änderung der Sozialstruktur und auch keine systematische Umverteilung oder Angleichung der ökonomischen Situation im Alter herbeiführen. Die Rentenhöhe reproduziert also das Lohngefüge während der Erwerbsarbeitszeit. Diese recht strikte Abbildung von Lohnunterschieden auf die Rentenhöhe wird als «Äquivalenzprinzip» bezeichnet. Die Beitragsäquivalenz basiert auf der Idee der Leistungsgerechtigkeit, einer spezifischen Ausprägung des Reziprozitätsprinzips. Was sich im Sinne der Reziprozität entsprechen soll, sind Leistungen gemessen in Geld: Beitragszahlungen als Ausdruck des Erfolges und der Leistung in Beruf und Erwerbstätigkeit in Relation zu Rentenzahlungen. Das ist der heute insbesondere durch Kindererziehungs- und Pflegezeiten modifizierte Kern der Erwerbsarbeitszentrierung der Rentenversicherung. Die Lebensstandardsicherung ist aber mit der

Einführung der systematisch geförderten privaten Altersvorsorge, der Riester-Rente im Jahre 2002, erst dann zu erreichen, wenn neben den Rentenversicherungsbeiträgen ein Teil des Einkommens in freiwillige persönliche Altersvorsorge investiert wird. Erst diese Kombination, die aufgrund der weit hinter den Erwartungen zurückgebliebenen Verbreitung und Leistungsfähigkeit der Riester-Rente nur bei Teilen der Versicherten gegeben ist, erreicht ein Gesamtversorgungsniveau, das zumindest zeitweilig als lebensstandardsichernd anzusehen ist. Das Rentenniveau ist nach 2000 deutlich gesunken und wird ohne ein Äquivalent für die Haltelinie, die nur bis 2025 gilt und im Jahr 2024 zum ersten Mal aktiviert werden musste, weiter fallen mit der Folge eines Anstiegs der Altersarmut bzw. der zusätzlichen Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter sowie der Unterversorgung für breite Schichten.



Die Finanzierung der Alterssicherungssysteme

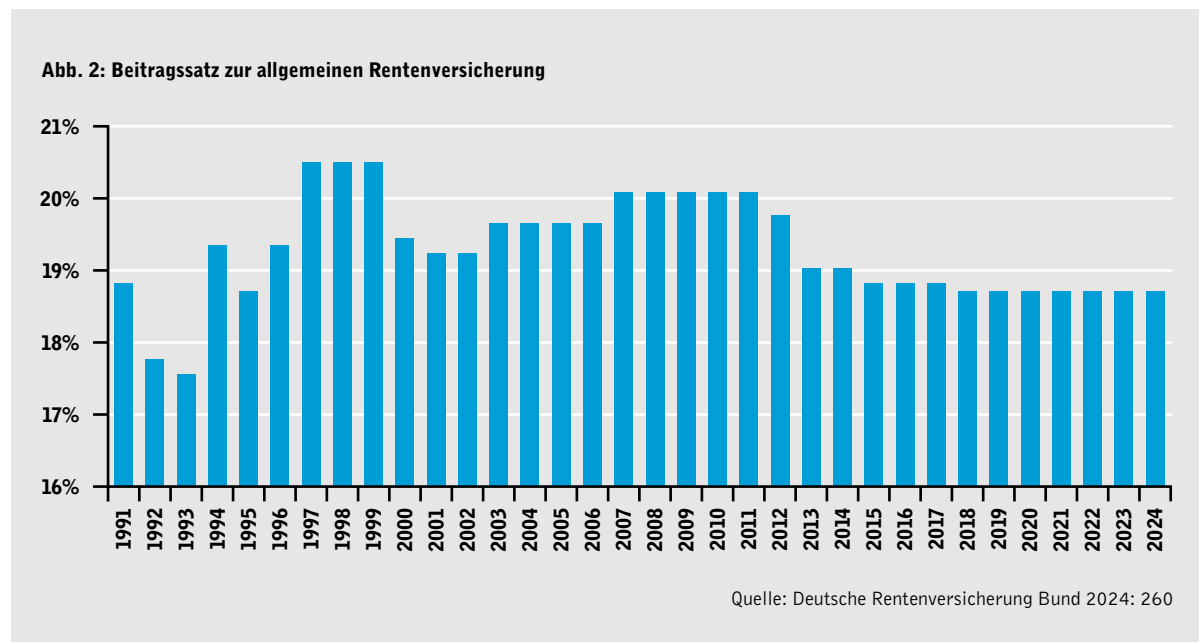
Seit langer Zeit ist das Grundprinzip der Finanzierung der Alterssicherung umstritten: *Kapitaldeckung* oder *Umlageverfahren*. Die GRV ist heute ein komplett umlagefinanziertes System, die Reserven (Nachhaltigkeitsrücklage) betragen maximal 0,2 Monatsausgaben (Mindestrücklage) und maximal 1,5 Monatsausgaben (Höchstnachhaltigkeitsrücklage), die auszahlenden Rentenleistungen stammen also aus den Beitragseinnahmen und den Bundeszuschüssen des laufenden Monats. Bei der Kapitaldeckung dagegen wird die Rentenleistung aus einem Kapitalvermögen und dessen Erträgen finanziert. Der Kapitalstock muss aber zunächst aufgebaut werden, damit überhaupt Leistungen ausgezahlt

werden können. In Krisenzeiten führt dieses Prinzip entsprechend eventuell zum Verlust des Kapitals, während das Umlageverfahren auf dem Niveau der wirtschaftlichen Aktivität eines Landes immer fortgeführt werden kann. Die GRV funktioniert also nicht wie ein System mit lauter individuellen Sparkonten. Es wird nur der Versicherungsverlauf als Bilanz der Entgeltpunkte und der im Lebenslauf verbrachten Rentenzeiten festgehalten. Die Zahlungen kommen aus den jeweils eingezahlten Beiträgen der Versicherten. Fällt das Volumen der Rücklage absehbar zu niedrig oder übermäßig hoch aus, muss der Beitragssatz angepasst werden, um in den vorgeschriebenen Rücklagenkorridor zurückzukehren. Vorsorge in einem Umlageverfahren bedeutet, dass sich Versicherte und Rentenbeziehende als Teil einer generationenübergreifenden Versichertengemeinschaft verstehen, in der sich die jetzigen Rentner*innen darauf verlassen können, dass ausreichend Beiträge von den Erwerbstätigen gezahlt werden und die Erwerbstätigen erwarten können, dass sie später Renten erhalten, die von der nächsten Erwerbstätigengeneration durch Beiträge finanziert werden. Dieses technische Prinzip, das jedoch zugleich eine Norm darstellt, weil sich hier Menschen auf viele andere Menschen grundlegend verlassen, wird als «Generationenvertrag» oder «Generationensolidarität» bezeichnet.

Die GRV ist als Sozialversicherung außerhalb des unmittelbaren Staatsapparates entstanden als öffentlich-rechtliche Körperschaft, mit eigenem Rechtsstatus und eigenem Haushalt. Sie finanziert sich daher in *erster* Linie aus Beiträgen, den Rentenversicherungsbeiträgen, die je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden gezahlt werden für Einkommen bis zu einer bestimmten Grenze, der sogenannten Beitragsbemessungsgrenze, die für 2025 bei 8.050 Euro im Monat liegt. Für Einkommensbestandteile oberhalb dieser Grenze müssen und können keine Beiträge gezahlt werden. Für Personen, die nicht erwerbstätig sind und keinen Arbeitgeber (wie alle Selbstständigen) haben, sind besondere Konstruktionen erforderlich. So zahlt z. B. der Bund pauschal eine Summe für Kindererziehungsbeitragszeiten. Für künstlerisch tätige Selbstständige in der Künstlersozialversicherung tritt eine Umlage bei den beauftragenden Institutionen und ein staatlicher Zuschuss an die Stelle der Arbeitgeberbeiträge.

Im Jahre 2023 betragen die Beitragseinnahmen 289,7 Mrd. Euro, das sind 76,0 Prozent der Gesamteinnahmen der GRV. Damit sind die Beiträge zur Rentenversicherung die zweitgrößte Einnahmenkategorie aller öffentlichen Haushalte in Deutschland, nur Einkommen- samt Lohnsteuer liegen höher, die Einnahmen aus der Umsatzsteuer betragen im Jahre 2023 zum Vergleich 212,6 Mrd. Euro. Der Beitragssatz zur GRV erreichte bereits im Jahre 1973 das Niveau von 18 Prozent des Bruttoerwerbseinkommens einer versicherten Person und liegt nach einer Steigerung auf 20,3 Prozent im Jahre 1997 seit 2018 stabil auf dem Niveau von 18,6 Prozent. Auch aufgrund etlicher Kürzungen im Rentenrecht und durch Erhöhungen des Bundeszuschusses ist der Beitragssatz daher über fünfzig Jahre stabil gehalten worden. Nach den jüngsten Berechnungen im Rentenversicherungsbericht 2024 (BMAS 2024a: 10, 38, 41) wird der Beitragssatz ohne Stützung des Rentenniveaus je nach Modellannahmen um das Jahr 2030 wieder die

20-Prozent-Grenze überschreiten. 2038 wird der Beitragssatz bei 21,4 Prozent liegen – allerdings bei einem auf 45,2 Prozent abgesunkenen Rentenniveau.

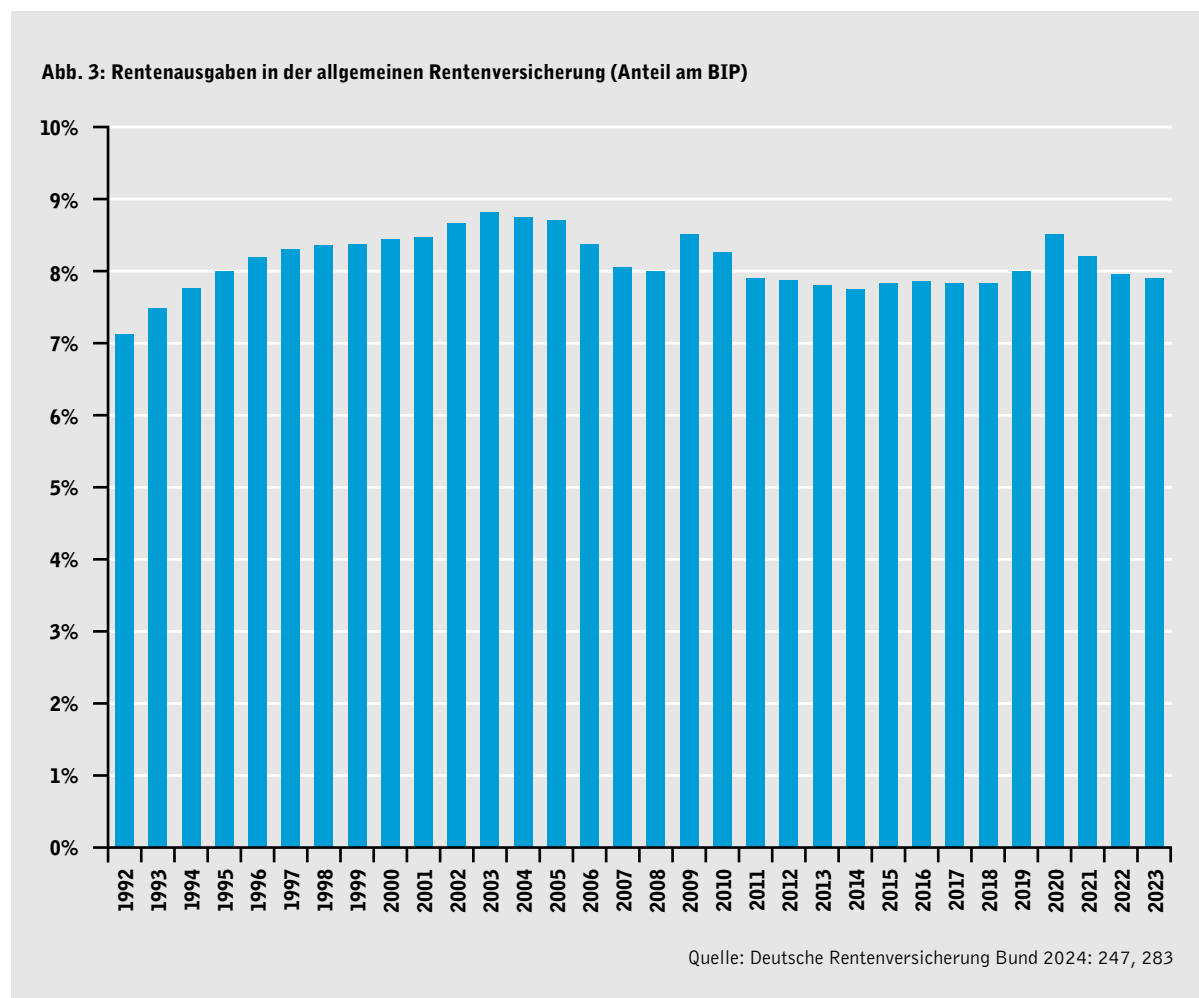


Während der Beitragssatz sehr stabil geblieben ist, haben sich die *Rentenbezugsdauern* gegenüber 1973 deutlich verlängert. Waren es in diesem Jahr noch 10,6 Jahre Rente, auf die Männer bezogen, und 13,4 Jahre bei Frauen, so sind es heute 18,8 Jahre bei Männern und 22,1 Jahre bei Frauen. Die schrittweise Heraufsetzung der Altersgrenze von 65 auf 67 Jahre bis 2031 trägt schon heute dazu bei, dass Versicherte später in Rente gehen. Im Durchschnitt gehen Versicherte heute mit 64,4 Jahren in Rente (63 Jahre vor 20 Jahren). Der Anstieg der Rentenbezugsdauer ist inzwischen deutlich verlangsamt (Deutsche Rentenversicherung 2024b: 18–19; Pattloch 2023).

Der *zweite* große Pfeiler der Finanzierung der GRV sind die *Bundeszuschüsse*. Dass es sich um mehrere Zuschüsse handelt, hat keine systematischen Hintergründe, sondern lässt sich nur aus der Entstehungsgeschichte erklären. Für alle Zuschüsse, die sich im Jahre 2023 auf 89,2 Mrd. Euro, also 23,4 Prozent der Gesamteinnahmen der GRV, beliefen (Deutsche Rentenversicherung 2024a), ist der Charakter dieser Finanzierungsquelle in den Erläuterungen zum nicht mehr verabschiedeten «Rentenpaket II» wie folgt beschrieben worden: «Alle Zuschüsse des Bundes sind multifunktional und gewährleisten mit ihrer allgemeinen Sicherungsfunktion die Funktions- und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung und dienen als Ausgleich für nicht beitragsgedeckte Leistungen der Rentenversicherung» (Bundesregierung 2024: 28). Zwischen GRV und dem Bund entfalten sich fast alljährlich Konflikte um die Bundeszuschüsse und deren regelgebundene oder rein nach Haushaltslage erfolgende Anpassung. Oft werden Regelungen des sozialen Ausgleichs auch als «versicherungsfremde Leistungen» bezeichnet, nur die äquivalenzgemäßen Regelungen seien die eigentlichen Versicherungsleistungen. Das ist ein Einsatz im finanziellen Abgrenzungskonflikt zum Bund, denn danach wären alle nicht versicherungsfremden

Leistungen vom Bund über Zuschüsse zu zahlen. Sozialer Ausgleich ist jedoch Kernbestandteil einer Sozialversicherung, so dass die Abgrenzung weiterhin strittig bleibt.

Eine andere Messgröße für die Finanzierungsbelastung einer Volkswirtschaft durch Ausgaben der Rentenversicherung ist der Prozentanteil am Bruttoinlandsprodukt. Die Ausgaben der GRV für Altersrenten im Rahmen der allgemeinen Versicherung (knappschaftliche Renten bleiben unberücksichtigt) sind allerdings nach einem Höchststand im Jahre 2003 von 8,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf zuletzt 7,9 Prozent gesunken. Auch die Bundeszuschüsse, der größte Posten im Bundeshaushalt, sind seit 2000 von einem Maximum von 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf unter 3 Prozent gesunken. Das bedeutet, dass die GRV nicht immer mehr Anteil an der Gesamtwohlstandsproduktion einnimmt, sondern eher leicht schrumpft. Es besteht in dieser Hinsicht kein Anzeichen einer Überlastung der Volkswirtschaft durch die Rentenversicherung, im Gegenteil ist es angesichts eines steigenden Rentneranteils zur allgemeinen Entlastung auf Kosten der Älteren gekommen.



Rentenanpassung und die zukünftige Entwicklung der Alterssicherung

Die Entwicklung der Renten im Bestand richtet sich nach der *Rentenanpassungsformel*, der zweiten wichtigen Formel im System der GRV. Die Rentenanpassung wird jährlich zum 1. Juli neu festgelegt. Grundlage für die Rentenanpassung ist die Lohnentwicklung entsprechend der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Diese Lohnbindung soll gewährleisten, dass sich Renten und Löhne im Gleichklang entwickeln und die Renten nicht gegenüber den Löhnen zurückfallen. Allerdings sind mit den Reformen Anfang des Jahrtausends einige Veränderungen in der Formel vorgenommen worden (im Einzelnen dazu unter Entwicklungspfad 1), die die Lohnbindung modifizieren und ohne die Gegenwirkung der Haltelinie des Mindestsicherungsniveaus von 48 Prozent ein langsames Absinken der Renten gegenüber den Löhnen bewirken würden. Durch den starken Arbeitsmarkt und die Nominallohnsteigerungen (allerdings insbesondere in den Jahren 2020 und 2022 niedriger als die Inflation) sind seit 2019 in 5 von 6 Jahren Rentenerhöhungen von über 3 Prozent zu verzeichnen gewesen. Nach der langen Phase unterschiedlicher Anpassungsraten für Ost- und Westrenten erfolgte die Rentenanpassung 2024 zum ersten Mal gemeinsam für die Renten in den alten und neuen Bundesländern mit 4,57 Prozent.

Eine derartige Rentenanpassung bei konstantem Beitragssatz und ohne Ausdehnung der Bundeszuschüsse besagt, dass weder bei den Leistungen noch bei der Finanzierung eine *akute* Krise der GRV vorliegt. Die Sorgen beziehen sich auf die Zukunft der Alterssicherung, und zwar schon auf die nähere Zukunft ab den Jahren 2027/28, in denen der Beitragssatz voraussichtlich nicht mehr stabil gehalten werden kann und das Rentenniveau ohne rechtliche Änderungen sinkt. Mit der Legislaturperiode ab Februar 2025 wird es darauf ankommen, unter welchen politischen Rahmenbedingungen welche Entwicklungspfade beschritten werden. Reformvorschläge und Kritiken derselben, Verweise auf Modelle und andere Staaten als Vorbilder für Reformen liegen vor (SVR Wirtschaft 2023; Blank, Hofmann und Buntenbach 2020; Bofinger 2024; Börsch-Supan 2024; Buslei, Geyer und Haan 2023; Büttner und Werding 2021; Dünn und Bilgen 2023; Reichel und Whittaker 2023). Daran setzen die Überlegungen im zweiten Teil dieses Gutachtens an, konzentrieren sich aber auf die Identifikation unterscheidbarer Entwicklungsoptionen – und deren Bewertung.

Aktuell ist auch die politische *Akzeptanz der Rentenversicherung* und des Gesamtsystems der Alterssicherung positiv, auch in dieser Hinsicht gibt es keine Krisenanzeichen. Die Akzeptanz beruht sicher zunächst auf den Versorgungsleistungen in den einzelnen Alterssicherungssystemen. Die Beamtenversorgung mit ihrem Alimentationsprinzip oder die berufsständischen Versorgungswerke bilden die Spitze der Leistungen im Alter. Auch wenn die Differenzen zu den Altersrenten aus der GRV öffentlich kritisiert werden, gibt es keine Infragestellung dieser Systeme. Sondersysteme für Landwirte, Abgeordnete, die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst für Nicht-Beamte*innen sowie die in führenden Branchen

und Unternehmen stärker verbreitete betriebliche Alterssicherung tragen dazu bei, dass auskömmliche Altersrenten gerade in den Mittelschichten erreicht werden. Das Versorgungsniveau der GRV ist dagegen im internationalen Vergleich (OECD 2023; European Commission 2024) eher gering. Dennoch genießt die Gesetzliche Rentenversicherung hohe Akzeptanz, weil ihr Zentralwert der Leistungsgerechtigkeit eine überragende Stellung im Normenhaushalt der Bevölkerung einnimmt, wie auch «Triggerpunkte», die bekannte Studie von Steffen Mau, Thomas Lux und Linus Westheuer (2023), deutlich herausgearbeitet hat. Leistungsgerechtigkeit wird im Äquivalenzprinzip der GRV genauestens bedient, mit der Folge der Anerkennung der GRV als Institution, die dem Individuum durch Differenzierung der Rentenhöhen genau gerecht wird. Jüngste Umfragen nutzen zudem das Konzept des Vertrauens, um die Akzeptanz der GRV zu messen (siehe auch: Breyer et al. 2024). Die Deutsche Rentenversicherung hat 2020 und 2023 Studien in Auftrag gegeben zur Messung des Vertrauens in die GRV. Dieses ist sogar leicht gestiegen von 71 auf 73 Prozent. Eine jährlich wiederholte Umfrage des Deutschen Institut für Altersvorsorge (2024) kommt zu dem Ergebnis, dass sich das Vertrauen seit 2020 deutlich erhöht hat. Von einer Vertrauens- oder Legitimationskrise kann mithin keine Rede sein (Arbeitnehmerkammer Bremen, Arbeitskammer des Saarlandes, DGB 2025), die Mediendebatten sind deutlich kritischer als das Urteil der Bürger*innen. Grundlegende Alternativen, wie sie zeitweise mit der Umstellung auf ein Grundrentensystem, die Bürgerversicherung oder ein ganz oder teilweise kapitalgedecktes System Konjunktur hatten, finden heute keine größere Aufmerksamkeit. Zugleich wird die Entwicklung der Alterssicherung und besonders der GRV vor allem unter dem Gesichtspunkt der demographischen Veränderungen diskutiert und deren Folgen für Beiträge, Bundeszuschuss und Rentenniveau. Diese Fixierung auf Demographie ist zwar ein seit langem typisches Merkmal von Rentendebatten (Thiede 2024), kurzfristige Entwicklungen in Wirtschaft und Arbeitsmarkt sind aber sehr häufig Anlass von ebenso kurzfristig ausgerichteten politischen Interventionen. Sich aus Fixierungen auf einzelne Faktoren zu befreien und über bloße Anpassungsreaktionen hinauszudenken, ist Aufgabe eines Nachdenkens über die Zukünfte der Alterssicherung.

In vielen öffentlichen Debatten wird aber die *demographische Entwicklung* zum Hauptfaktor der Entwicklung der GRV erklärt. Dazu wird meist der Altenquotient bemüht. Er besagt für das Jahr 2022, dass auf 100 Personen im Alter von 20 bis unter 65 Jahren etwa 37 Personen im Alter ab 65 Jahren kommen. Wenn immer weniger Personen im erwerbsfähigen Alter immer mehr Personen im Rentenalter finanzieren müssten, so die Schlussfolgerung, könne das nicht gutgehen. Manche lassen die Diagnose in den Zusammenbruch der Rentenversicherung münden. Es handelt sich um eine auf die zahlenmäßige Besetzung von Alterskohorten reduzierte Diskussion. Problematisch erscheint in der Öffentlichkeit vor allem die Verrentung der Babyboomer, der in den Jahren 1955 bis 1970 Geborenen. Bis 2037 werden sie sukzessive ihre Rente beantragen und durchschnittlich etwas mehr als 20 Jahre ihre Altersrente beziehen. Bis Ende der 2050er Jahre werden diese besonders stark besetzten Jahrgänge also Leistungen aus der GRV erhalten. Die Renten einer steigenden Zahl von Rentenbezieher*innen muss primär aus den Beiträgen aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten finanziert werden.

Die GRV rechnet aber nicht in Köpfen, sondern in *monetären Größen*. Es ist die Anzahl der Erwerbstätigen mal ihres Sozialversicherungsbeitrages, der von ihrem Jahreseinkommen abhängt, der sich ausgleichen muss mit der Anzahl der Rentner*innen mal der Höhe der Rentenzahlungen pro Kopf. Die Summen der Einzahlungen und der Auszahlungen müssen sich ausgleichen, nicht die Anzahl der Personen in einem bestimmten Alter. So ist Demographie wichtig, aber bei weitem nicht der alleinige Faktor für die finanzielle Stabilität der Rentenversicherung. Sicher wird sich bei Verschiebungen in der demographischen Entwicklung wie der deutlichen Alterung etwas ändern müssen, aber es gibt sehr viele Maßnahmenmöglichkeiten, Stellschrauben, institutionelle Möglichkeiten innerhalb der GRV als auch auf dem Arbeitsmarkt, mit denen man der Alterung begegnen kann. Weder die Heraufsetzung der Altersgrenzen noch umfangreiche Leistungskürzungen sind notwendige oder logisch aus der Alterung ableitbare Politikempfehlungen.

Beiträge zur Rentenversicherung beruhen auf sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und genauer: auf der Summe der Löhne unter der Beitragsbemessungsgrenze. Steigt diese Lohnsumme bei gegebenem Beitragssatz, sind mehr Mittel für die Rentner*innen vorhanden. Die Lohnsumme selbst ist aber Teil des Wachstums des Bruttoinlandsprodukts. Dadurch ist die Rentenversicherung vom Wachstum einer Volkswirtschaft abhängig. Entwicklungen am Arbeitsmarkt und in der Integration von möglichst vielen Personen in den Arbeitsmarkt haben daher zentrale Bedeutung für das Versicherungssystem. Eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und in den Altersklassen – auch jenen, die bereits die Regelaltersgrenze überschritten haben – und eine beschleunigte und dauerhaft erfolgreiche Integration Zugewanderter in den Arbeitsmarkt sind daher wesentliche Entwicklungen der Sicherstellung der Rentenfinanzierung durch Beiträge. Alle Faktoren, die den Arbeitsmarkt verändern können, sind daher für die Alterssicherung in der GRV von großer Relevanz. Wachstumsschwäche und Konjunkturschwankungen, technologische Veränderungen, Strukturwandel oder ökologische Transformation sind immer dann, wenn sie sich auf das Volumen der Erwerbsarbeit und die Höhe der Löhne auswirken, wichtige Einflüsse. Jedoch ist es aus Sicht der Rentenversicherungsfinanzen nicht entscheidend, welche technologischen Entwicklungen durch KI und Automatisierung, durch ökologische Transformation und andere Innovationen die Wirtschaft verändern. Ausschlaggebend ist schlussendlich allein die Summe der Beitragseinnahmen, die in einer Volkswirtschaft generiert wird, und diese hängt von der Gesamtsumme der Löhne ab – und damit auch von der Zahl der Erwerbstätigen. Modellrechnungen über die Entwicklung der Volkswirtschaft mit ihren großen Unsicherheiten angesichts der Krisen, technologischen Disruptionen und geoökonomischen Konflikten tragen in ihren Einzelheiten nur wenig zur Analyse der Zukunft der Alterssicherung bei. Herausforderungen der Rentenversicherung bestehen neben den demographischen Veränderungen allein in der Höhe der bei einem bestimmten Beitragssatz erwartbaren Beitragseinnahmen – und diese können sinken oder steigen oder konstant bleiben. In den Modellrechnungen des Rentenversicherungsberichts werden Lohnzuwächse von 3,0 Prozent angenommen. Die Zahl der Beschäftigten soll danach nur leicht um jahresdurchschnittliche 0,1 Prozent steigen. Die aktuellen Vorausberechnungen, wie sie dem Rentenversicherungsbericht 2024 (BMAS 2024a) zugrunde liegen, beruhen

auf den Zahlen der 15. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom Dezember 2022. Danach steigt die Lebenserwartung 65-jähriger Frauen bis Ende der 2030er Jahre auf 22,4 Jahre, die der Männer auf 19,3 Jahre (Statistisches Bundesamt 2023). Weitere für die Modellrechnung relevante Größen sind die Geburtenrate und die Bilanz aus Abwanderung und Zuwanderung. Die Geburtenziffer wird als konstant bleibend angesetzt. Die jährliche Wanderungsbilanz beträgt in diesen Modellen einen Zuwanderungsüberschuss von 250.000 Personen (BMAS 2024a). Die Zukünfte der Alterssicherung sind davon geprägt, ob diese Annahmen zutreffen und welche alterssicherungspolitischen Reaktionen denkbar sind, und das wird vorgegeben durch die institutionellen Gegebenheiten und vor allem institutionellen Veränderungsmöglichkeiten des Alterssicherungssystems.

In der Vergangenheit sind *Modellrechnungen* selbst zur demographischen Entwicklung nicht eingetreten. Aber diese Rechnungen haben die politischen Akteure auf bestimmte Handlungsmöglichkeiten besonders schauen lassen. Es sind diese Reformen, insbesondere die großen Rentenreformen, die das Alterssicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland bestimmen (Nullmeier 2014; Torp 2015; Schmähl 2018; Ruland 2020; Eichenhofer 2023; Brettschneider 2023; IAQ 2022). Erst mit der Rentenreform 1957 ist das Grundkonzept der GRV, wie oben beschrieben, entstanden und hat in der Folge die bis dahin vorherrschende Altersarmut abbauen und anhaltende Teilhabe der Rentenbeziehenden am tendenziell wachsenden Wohlstand der arbeitenden Bevölkerung sichern können. Die GRV wurde zum Leitmodell eines Sozialstaates, der im Grundgesetz gefordert, aber dort nur sehr vage umschrieben ist und der politischen Gestaltung offensteht. Seitdem hat die Gesetzgebung fünf Phasen durchlaufen. Bis 1976 wurde die GRV weiter ausgebaut, die Leistungen wurden erhöht und die bis dahin unterschiedlichen Regelungen für Arbeiter*innen und Angestellte aufgehoben. Zwischen 1976 und 1989 führten Konjunkturkrisen und Haushaltsprobleme des Bundes sowie der Anstieg der Arbeitslosigkeit zu einer Fülle kleinteiliger Reformen, die überwiegend restriktiven Charakter besaßen. Die Reformen 1986 mit der Einführung der Kindererziehungszeiten und die 1989 verabschiedete «Rentenreform 1992» führten dagegen zu systematischen Neuerungen und einigen expansiven Elementen im Rentenrecht. Zwischen 2000 und 2007 erfolgten dagegen vorrangig restriktive Umbauten im Rentenrecht von der stufenweisen Heraufsetzung der Altersrenten auf das Regelalter 67 über die Neufassung der Rentenanpassungsformel bis zur Einführung der Riester-Rente und dem Verzicht auf die Lebensstandardsicherung als Ziel der GRV. Im Alterssicherungsrecht war die Einführung der Riester-Rente, der staatlich geförderten privaten Vorsorge zusammen mit der Niveausenkung auf Seiten der GRV, der entscheidende gesetzgeberische Akt. Seit 2007 ist die Renten- und Alterssicherungspolitik wieder in eine ruhigere Phase gekommen mit einigen expansiven Reformen wie Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten, dem Ausbau der Kindererziehungszeiten («Mütterrente»), der «Rente mit 63», den Grundrentenzuschlägen nach langjährigem Niedriglohn und der Niveausicherungsklausel für das Rentenniveau. Weitere Reformen in ähnlicher Richtung sowie ein grundlegender Umbau der Riester-Renten sollten

im Winter 2024/25 Gesetz werden, kamen aber infolge des Endes der Ampelregierung nicht mehr zustande.

Im nächsten Teil werden daher die institutionellen Veränderungsmöglichkeiten der Alterssicherung in allen drei Säulen, vor allem aber in der ersten Säule, der GRV, genauer erörtert. Es lassen sich sieben solche durch die Institutionen der Alterssicherung und deren Reform- wie Umbaumöglichkeiten bestimmte *Entwicklungspfade* identifizieren. Sie bilden nur mögliche Zukünfte ab. Sie geben Antwort auf zentrale Fragen: Welche Reaktionsmöglichkeiten bestehen in der Alterssicherung, und wohin führen Reformmaßnahmen? Welche Wirkungen ergeben sich, wenn in einer bestimmten Reform- oder Umbaurichtung weiter vorangeschritten wird? Es geht nicht um die Wahrscheinlichkeit des Eintretens bestimmter Zukünfte oder einer Modellrechnung, sondern um das Aufzeigen der politischen Handlungsmöglichkeiten angesichts der institutionellen Grundlagen und der zur Verfügung stehenden Politikinstrumente zur Befestigung, zur Reform oder zum Umbau der Alterssicherung.

2 Zukünfte der Alterssicherung

Die Zukunft der Alterssicherung lässt sich auf mehreren unterschiedlichen Wegen erforschen. Üblicherweise werden Modellrechnungen auf der Basis von Gegenwartsdaten oder historischen Verlaufsdaten erstellt. Um die Wirkung unterschiedlicher Annahmen zu testen, erscheinen derartige Modellrechnungen mit einer Reihe von *Variationen*, je nachdem, welche demographische, ökonomische, technologische und Arbeitsmarktentwicklung unterstellt wird. Wechselnde politische Einflussnahmen, wie sie im Verlauf eines längeren Zeitraums erwartet werden können, z. B. korrigierende Reaktionen der Politik auf Maßnahmen, die nicht in die gewollte Richtung gehen, sind in Modellrechnungen kaum abzubilden. Begrenzungen dieser Art sind aber kein Einwand gegen Simulationsmodelle und Modellrechnungen. Die Funktion dieser Berechnungen geht aber nicht in der Beschreibung möglicher Zukünfte auf, sie liegt immer auch in der des «Warnsignals»: Wenn der Status quo sich fortsetzt, könnte etwas eintreten, was politisch problematisch werden könnte. Die Konstruktion von Simulationsrechnungen muss Gegenstand wissenschaftlicher Kritik sein. Berechnungen auf der Basis von Altenquotienten zum Beispiel verkennen, dass für die GRV nicht Altersgruppen relevant sind, sondern nur die versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse, unabhängig davon, in welchem Alter sich die erwerbstätigen Personen befinden. Das Rechnen allein in Kopffzahlen ist unangemessen für ein System, das immer die Anzahl der Personen mit der monetären Höhe der Beiträge bzw. der Rentenleistungen multipliziert.

In diesem Gutachten wird unter Anerkennung und Wertschätzung der Vorgehensweisen und Funktionen von Simulationsrechnungen ein anderer Weg eingeschlagen. Wir identifizieren verschiedene Pfade der zukünftigen Entwicklung der Alterssicherung aufgrund der Wirkungsweise von Maßnahmen und ihrer Kombination über einen längeren Zeitraum. Nicht die externen Faktoren wie Arbeitsmarktentwicklung, Wachstumsraten und demographische Alterung stehen im Zentrum einer solchen Betrachtung, sondern die institutionellen Wirkungen einer Folge und Kombination von gesetzgeberischen Maßnahmen der Renten- und Alterssicherungspolitik. Statt den *reaktiven Charakter* von Reformmaßnahmen zu betonen, wird in der hier entwickelten Technik der Identifikation von Entwicklungspfaden die *innere Logik* von Reformmaßnahmen und bestimmter Kombinationen von Reformmaßnahmen in einem bestimmten Institutionensetting hervorgehoben. Entwicklungspfade sagen keine Zukünfte voraus, noch können sie etwas zur Wahrscheinlichkeit einer bestimmten Entwicklung aussagen; sie können aber dazu beitragen, die Wirkungsrichtung von Reformmaßnahmen auch unabhängig von der konkreten Lage von Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Demographie zu bestimmen. Auf der Basis der wissenschaftlichen Forschung zu den Wirkungen einzelner Maßnahmen in der Vergangenheit kann die Entwicklungsrichtung einer Kombination von Reformmaßnahmen abgeschätzt werden (vgl. Brosig 2014).

Die Entwicklungspfade dienen aber nicht nur der Beschreibung möglicher Zukünfte der Alterssicherung. Sie können auch die Funktion eines «Warnsignals» auf folgende Weise

erfüllen: Startet die Politik mit einer bestimmten Reformmaßnahme, schlägt sie einen bestimmten Pfad der Alterssicherungspolitik ein. Setzt sie diesen Pfad fort, dann wird es die beschriebenen Folgen haben: Der institutionelle Zusammenhang wird dafür sorgen, dass nur bestimmte Wirkungen zu erwarten sind. Entsprechend sind die Wirkungsdimensionen zu betrachten, die bei Reformmaßnahmen in der Alterssicherungspolitik relevant sind. Wir identifizieren acht Wirkungsdimensionen. So wird jede Reformmaßnahme, aber auch jede Bündelung von Maßnahmen zu einem Entwicklungspfad in diesen acht Wirkungsdimensionen beschreibbar. Um aber entscheiden zu können, ob das Einschlagen eines Entwicklungspfades zu einer Warnung motivieren soll oder gar im Gegenteil zu Lob und Empfehlung, bedarf es eines Satzes an normativen Kriterien. Für jede der acht Wirkungsdimensionen werden im Folgenden Kriterien benannt, was eine günstige Entwicklung ist, was ambivalent eingeschätzt werden kann und wann eine ungünstige Entwicklung vorliegt. Die Kürze der Darstellung lässt keinen Raum, alle Kriterien im Detail zu begründen (vgl. Karger-Kroll und Schäfers 2024) und Operationalisierungen für das Erreichen eines Zieles anzugeben (wie z. B. Dudel, Schmied und Werding 2020). Die Darstellung der Entwicklungspfade schließt jeweils mit einem Abschnitt zu den erwarteten Wirkungen und deren Bewertung in den acht Dimensionen.

Im Folgenden werden die *acht Wirkungsdimensionen* von Reformmaßnahmen in der Alterssicherung zusammen mit den Kriterien benannt, anhand derer zu beurteilen ist, ob eine Maßnahme positive, negative oder ambivalente Wirkungen hat:

1. *Versorgungseffekte* bezeichnen die Wirkung auf die Einkommenssituation und soziale Lage der Rentenbezieher*innen. Kann Armut vermieden werden, wird der Lebensstandard gesichert, treten Verschlechterungen oder Verbesserungen gegenüber dem Status quo auf? Positiv sind Wirkungen in der Versorgungsdimension, wenn *Altersarmut vermieden* und/oder das Ziel der *Lebensstandardsicherung* bei einer langen Zugehörigkeit zur GRV erreicht werden kann. Die EU verwendet «Angemessenheit» («adequacy», EU 2024) als übergreifenden Begriff für Zielsetzungen im Versorgungsbereich, die von der Armutsvermeidung bis zum Stuserhalt reichen, daher auch Versorgungsniveaus umfassen, die oberhalb der Existenzsicherung, aber unterhalb der Lebensstandardsicherung liegen, wie sie in der GRV ist (und heute nur durch die Kombination aus Altersrente und Riester-Rente erreicht werden kann, BMAS 2024a).
2. *Verteilungseffekte*: In dieser Dimension wird untersucht, welche unterschiedlichen Effekte Reformmaßnahmen auf soziale Gruppen haben und ob sich soziale *Ungleichheit* aufgrund dieser Maßnahme verringert oder erhöht. Dabei werden Unterschiede innerhalb der Rentenbezieher*innen ebenso betrachtet wie Ungleichheiten zwischen Rentner*innen und Versicherten, zwischen Generationen, zwischen den Geschlechtern, zwischen bestimmten Arbeitsmarktgruppen. Bewertungsmaßstäbe in der Verteilungsdimension sind u. a. *Nicht-Diskriminierung* und *Gleichbehandlung* sowie die *Gerechtigkeit* der ergriffenen Maßnahmen, wobei unterschiedliche Gerechtigkeitsmaßstäbe ins Spiel kommen. Gibt es Umverteilungen zugunsten bestimmter

Teilgruppen der Versicherten, nach Geschlecht, Alter, Region, Generation etc.? Werden zukünftige Generationen («Die Jungen») benachteiligt? Von besonderer Bedeutung sind Ungleichbehandlungen nach Geschlecht, nach Qualifikation, Beruf/ Tätigkeit und Lebenserwartung. Daher ist das, was die «Kommission Verlässlicher Generationenvertrag» 2020 als «Gender Check» gefordert hatte, Teil der hier entwickelten Wirkungsanalyse. Da auch die Lage der zukünftigen Generationen in einem ähnlichen Verfahren zu prüfen ist, kann auch von einem zusätzlichen «Generation Check» gesprochen werden. Das zeigt bereits, dass mehrere Gerechtigkeitsverständnisse als Kriterien ins Spiel kommen. Neben der *Leistungsgerechtigkeit* sind *Bedarfsgerechtigkeit*, *Gender-* und *Generationengerechtigkeit* vorrangig zu betrachten.

3. *Arbeitsmarkteffekte* erfassen die Wirkungen von Änderungen im Alterssicherungssystem auf das Arbeitsmarktverhalten: Werden die Anreize verstärkt und die Bedingungen verbessert, eine Vollzeiterwerbstätigkeit aufzunehmen, fortzuführen oder aufzugeben oder einzuschränken? Machen bestimmte gesetzliche Regelungen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse unattraktiv? Werden bestimmte Gruppen incentiviert, ins Rentensystem zu wechseln und ihre Beschäftigung aufzugeben? Wird Erwerbsarbeit für die Unternehmen teurer, so dass diese die Anzahl der Arbeitsplätze einschränken? Bewertungsmaßstab ist hier die Förderung der *Inklusion in den Arbeitsmarkt* für alle Bevölkerungsgruppen und die *Vermeidung von diskriminierenden Incentives* am Arbeitsmarkt.
4. *Volkswirtschaftliche Effekte* gehen über den Arbeitsmarkt hinaus und fragen nach den Auswirkungen von Alterssicherungsreformen auf Konjunktur und Struktur einer Volkswirtschaft. Wird dadurch die Wettbewerbsfähigkeit einer nationalen Ökonomie im internationalen Vergleich verschlechtert oder verbessert? Als Bewertungsmaßstab gilt hier die stabilisierende Funktion von Alterssicherungssystemen bei Konjunkturausschlägen und ihre Unterstützung einer internationalen wettbewerblichen Bewährung samt hinreichendem Wachstum der eigenen Volkswirtschaft. Aber auch qualitative Kriterien ökonomischen Wachstums müssen beachtet werden. Kommt es insbesondere zu einer nachhaltigen volkswirtschaftlichen Entwicklung, die ein hohes Wohlstandsniveau bei ökologischer Transformation der Wirtschaft und Einhaltung von ökologischen Standards wie der Klimaziele erlaubt?
5. *Finanzierungseffekte* heißen die Wirkungen einer Alterssicherungsreform auf die öffentlichen Haushalte, insbesondere den Haushalt der GRV und den Bundeshaushalt. Müssen Beiträge erhöht, Ausgaben im Bundeshaushalt umgeschichtet oder Steuern erhöht werden, um bestimmte Rentenreformen finanzieren oder die Folgen von Rentenreformen in anderen sozialen Sicherungssystemen auffangen zu können? Wird durch Reformen Potential zur langfristigen Senkung der Beiträge geschaffen? Zur Bewertung ziehen wir die Kriterien einer *langfristig tragfähigen Finanzierung* durch Beiträge und Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt sowie der *Verbreiterung der Finanzierungsbasis* heran, um eine Überlastung einzelner Trägergruppen zu vermeiden. Beitragserhöhungen oder ein größeres Engagement des Bundes sind nicht per se als negativ einzuordnen, sie müssen nur im Verhältnis zu den jeweiligen Aufgaben der

Alterssicherungssysteme angemessen sein, d. h. das Gleichgewicht zwischen Generationen und sozialen Gruppen im Sinne einer finanziellen Nachhaltigkeit bei Vermeidung der *Überlastung sowohl des Bundeshaushalts als auch der Beitragszahlenden* sichern.

6. *Akzeptanzeffekte* sind eine zentrale politische Wirkung der Alterssicherung. Wird eine Reform als legitim angesehen und verändert sie die politischen Erzählungen, auf denen bisher die Legitimität des Rentensystems beruhte? Wie werden Reformmaßnahmen interpretiert und beworben, um für sie politische Unterstützung zu gewinnen, und können diese Frames durch Umdeutungen so verschoben werden, dass die Unterstützungspotentiale sinken? Wie populär sind bestimmte Maßnahmen? Bewertungsmaßstab hier ist zunächst die positive Unterstützung der Bevölkerung (*breite Akzeptanz*) für eine Weiterentwicklung des Alterssicherungssystems ohne gesellschaftliche Polarisierungstendenz. Über die bloße Akzeptanz geht aber ein Glaube an die *Legitimität*, die Anerkennungswürdigkeit des Systems hinaus, wenn eine Grunderzählung zur Entwicklung und Zukunft der Alterssicherung glaubwürdig ist, keine Bevölkerungsgruppen benachteiligt, Gerechtigkeitsansprüche bedient und plurale und offene Diskurse über die Renten- und Alterssicherungspolitik ermöglicht.
7. *Institutionelle Effekte* richten sich auf Verschiebungen im Gesamtgefüge der Alterssicherungspolitik zwischen den Institutionen, die die einzelnen Säulen tragen, sowie den Ministerien und Behörden, die für die jeweiligen Bereiche der Alterssicherung zuständig sind. Werden neue Institutionen, Gremien und Verfahren geschaffen? Verlagern sich die Zuständigkeiten? Erhalten bestimmte politische Akteure mehr Gewicht? Maßstab der Bewertung in dieser Dimension sind die *Transparenz* der institutionellen Verfasstheit der Alterssicherung bei *Vermeidung einer Fragmentierung* der Zuständigkeiten. Die institutionelle Infrastruktur der Alterssicherung muss so überschaubar und steuerbar sein, dass *öffentliche Handlungsfähigkeit* auch bei krisenhaften Herausforderungen gewährleistet ist, sodass das Gesamtsystem der Anforderung von *institutioneller Resilienz* entsprechen kann.
8. *Effekte in anderen Sozialpolitiken* zeigen sich, wenn Reformen in der Alterssicherung sogleich oder auf längere Zeit in das Geschehen in anderen Zweigen der Sozialpolitik eingreifen oder einwirken. Wenn sich die Regelungen in der Rentenversicherung ändern, kann das Folgen für die Grundsicherung, für das Wohngeld, für die Situation in der Pflege oder auch im Gesundheitswesen haben. Diese Wirkungen können direkt durch Alterssicherungsreformen bewirkt werden oder durch die Veränderung der sozialen Lage der Rentner*innen, woraus neue Belastungen oder Entlastungen für andere Sicherungssysteme entstehen. Bewertungsmaßstab ist in dieser Dimension die *Vermeidung externer negativer Effekte*, wie sie die Verschiebung von sozialen oder auch nur finanziellen Lasten in andere Sicherungssysteme darstellen würde. Als negativer externer Effekt wird insbesondere auch angesehen, dass die Sicherstellung einer angemessenen Versorgung im Alter auf die *Grundsicherungssysteme verlagert* wird.

Entwicklungspfad 1: «Auf dem Weg zur Kombirente»

Das Leben im Alter hängt ganz entscheidend von der Höhe der Alterseinkommen ab und dieses wiederum zum größten Teil von der Höhe der Renten. Andere Einkommensformen (Vermietung, selbstgenutztes Wohneigentum, Einnahmen aus Kapitalbesitz, Mobilisierung des Vermögens, Erwerbseinkünfte) spielen eine zusätzliche Rolle, stehen aber der Bedeutung der Renten insbesondere aus der GRV deutlich nach (BMAS 2024b). Wie das Niveau der Altersrenten in der GRV sich entwickelt, ist daher für die Lebenssituation im Alter von größter Bedeutung. Angesichts der demographischen Veränderungen prägen Überlegungen zur Absenkung des Rentenniveaus die politischen Debatten. Folgt die Politik diesen öffentlichen Diskursen, wird ein Entwicklungspfad eingeschlagen, der hier als der «Weg zur Kombirente» bezeichnet werden soll.

Auf diesem Entwicklungspfad kommen immer mehr Rentner*innen in die Lage, dass sie neben der GRV-Rente noch bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen in Anspruch nehmen müssen, entweder Grundsicherung im Alter oder Wohngeld. Wir sprechen hier von der Entwicklung zur «Kombirente», weil für Personen mit niedrigeren Renten nur durch die Kombination zweier Sozialleistungsarten eine hinreichende soziale Sicherung gewährleistet ist. Diese Begrifflichkeit folgt dem in den frühen 2000ern intensiv diskutierten Modell des «Kombi-lohns» (Haberzettl 2011). In Analogie zu erwerbstätigen Personen, die ergänzende Sozialleistungen beziehen (Walwei 2023), könnte man auch von «Renten-Aufstocker*innen» sprechen.

Die *normative Problematik* dieser Entwicklung liegt darin, dass das Rentensystem für eine wachsende Zahl von Personen nicht mehr hinreicht, um ihr Leben oberhalb des Existenzminimums angemessen zu bestreiten (zur Debatte über Sicherungsziele in der Alterssicherung im internationalen Vergleich: Grabka et al. 2018; Dudel, Schmieid und Werding 2020; OECD 2022; Strengmann-Kuhn 2024). Erwerbstätigkeit und lange Zugehörigkeit zur GRV genügen nicht, ein Leben im Alter zu führen, ohne auf die Leistungen von Grundsicherungssystemen zurückgreifen zu müssen. Die Sozialversicherungen sollten aber gerade eine soziale Sicherung jenseits der Armutspolitik und deren Instrumenten gewährleisten – bei langer Zugehörigkeit. Die *Legitimation* der GRV beruht auf der Erwerbstätigkeit (ergänzt um Kindererziehung und Pflegeleistungen) als Grundlage des Erwerbs sozialer Rechte auf Alterseinkommen. Es handelt sich um soziale Ansprüche, die unabhängig von einer Notsituation, wie sie die Bedürftigkeitsprüfung identifiziert, bedient werden. Bei entsprechend langer Zugehörigkeit zur Rentenversicherung, auf jeden Fall bei Erreichen von 45 Jahren Zugehörigkeit, wie sie beim Normkonstrukt «Standardrentner» unterstellt wird, sollten daraus im Regelfall Ansprüche erwachsen, die oberhalb des Existenzminimums liegen. Für niedrigere Renten und viele Erwerbsminderungsrenten wäre dies aber bei Absenkung des Rentenniveaus nicht mehr möglich. Dann bleibt nur der Weg zu einem zusätzlichen Antrag in Grundsicherungssystemen. Im Falle der empirisch beobachteten weit verbreiteten Nichtinanspruchnahme der antragsbasierten Grundsicherungsleistungen (Buslei et al. 2019) entstehen dann neue Armuts- und Notlagen. Die

Entwicklung zur Kombirente kann als «Armut drift» des Alterssicherungssystems gesehen werden. Die Rentenwelt wird dann maßgeblich mitbestimmt von der Welt der Aufstocker*innen.

Die Entwicklung zu Kombirenten wird begünstigt, wenn es für die Beschäftigten insgesamt oder nennenswerte Gruppen der Beschäftigten, z.B. derjenigen im unteren Lohnbereich, zu Lohnentwicklungen kommt unterhalb der Preisentwicklung. Nur wenn es zu Reallohnsteigerungen kommt und die Rentenanpassung weiterhin maßgeblich von der Lohnentwicklung abhängt, kann ein Drift der Rentner*innen in die zusätzliche Grundsicherung vermieden werden. Von besonderer Bedeutung für die Grundsicherungsdrift ist die Entwicklung der Mieten. Anders als bei vielen Gütern des Alltagsbedarfes sind die regionalen Unterschiede bei Mieten sehr groß. Die Alterssicherung bietet im Unterschied zu Grundsicherungssystemen keine Möglichkeit, vielerorts steigende Mieten zu berücksichtigen und auszugleichen. Eine ungebremste Spreizung der Mietpreise könnte auch eine regional differenzierte Entwicklung zur Kombirente herbeiführen.

Es sind auch Prozesse in der *Alterssicherung* selbst, die diese Tendenz befördern können, so insbesondere ein Abschmelzen des Rentenniveaus oder die Einschränkung der Leistungen.

Das Ziel des im Bundestag im Jahre 2024 nicht mehr verabschiedeten Rentenpaketes II war die Absicherung eines «Sicherungsniveaus vor Steuern» von 48 Prozent nicht nur bis zum Jahre 2025, sondern grundsätzlich dauerhaft, in jedem Fall aber bis zum Jahre 2039. Diese Niveaustabilisierung wurde in der Öffentlichkeit häufig als nicht nachhaltig und als übermäßige Belastung der jüngeren Generation gesehen, die höhere Beiträge zahlen muss. Das Argument: Die Jahrgänge der Baby-Boomer-Generation gehen in diesen Jahren in Rente und erhöhen die Zahl der Rentner*innen signifikant. Wird die Niveausicherungsklausel nicht verlängert, führt dies bei Fortgeltung der aktuellen Rentenanpassungsformel in den nächsten Jahrzehnten zu etwas weniger starken Beitragssatzanstiegen. Jene schmälern grundsätzlich den Nettolohn aller Arbeitnehmer*innen (nicht nur der jungen Beschäftigten) und erhöhen die Lohnnebenkosten der Unternehmen. Die Absenkung des Rentenniveaus erscheint daher oftmals als Vorteil für die jüngere Generation – und als Wettbewerbsvorteil für die deutsche Wirtschaft aufgrund weniger stark steigender Beiträge (Deutsche Bundesbank 2024).

Nur selten wird eine Analyse vorgenommen, die die Lebenslaufperspektive einnimmt, nämlich die Nettoeinkommen mit den abgesenkten Beitragszahlungen während der Beschäftigungsphase ins Verhältnis zu der Höhe der Renten und der Laufzeit der Renten setzt: Zu beachten ist dabei, dass die jüngeren und «mittelalten» Beschäftigten mit einem höheren Beitragssatz erreichen, dass auch sie eine Rente erhalten, die sich an dem Sicherungsniveau von 48 Prozent orientiert. Würde der Beitragssatz nicht weiter oder nur sehr moderat steigen, das Sicherungsniveau also sinken, erhöht sich zwar in der Erwerbsphase das verfügbare Einkommen, aber ihre Rente bemisst sich dann an einem Sicherungsniveau von beispielhaft unter 45 Prozent. Die verteilungsbezogene Betrachtung nur der

Älteren und der Jüngeren in ihrer jeweiligen Situation in den nächsten Jahren mit der Konsequenz, die Mehrbelastung der Beschäftigten als Schlechterstellung der Jüngeren gegenüber den Älteren, die ihr Rentenniveau stabilisieren können, auszuspielen, ist eine rein horizontale Betrachtung und vernachlässigt die den gesamten Lebenslauf der unterschiedlichen Geburtskohorten betreffende Betrachtung.

Wenn in den nächsten Jahren das Rentenniveau gesenkt wird, werden die heute jüngeren Generationen mit diesem (bzw. einem tendenziell noch niedrigeren) Niveau rechnen müssen, wenn sie selbst in Rente gehen. Ein dauerhaft absinkendes Rentenniveau bedeutet, dass den heutigen Beitragszahlungen – auch wenn diese weniger stark steigen bei einer Politik der Niveauabsenkung – in den unteren Einkommensniveaus nur Rentenleistungen gegenüberstehen werden, die mit der Grundsicherung im Alter oder Wohngeld aufgestockt werden müssen, um die zukünftigen Lebenshaltungs- und Wohnkosten tragen zu können, und Personen mit mittleren und höheren Renten haben einfach ein deutlich verringertes Einkommen. Das können diese Einkommensgruppen zwar eher ausgleichen, aber erreichen damit im Rahmen betrieblicher oder privater Vorsorge in aller Regel nur einen geringeren Risikoschutz, als ihn die GRV bietet (zum Beispiel oft keine Absicherung bei Erwerbsminderung). Das kann die Akzeptanz der GRV schleichend untergraben. Die vorleistungsbezogene Altersvorsorge wird dann nicht mehr genügen, viele werden zu Kombirentner*innen. Entgegen den heute dominierenden Vorstellungen sichert allein ein dauerhaftes Hochhalten des Rentenniveaus eine Rente auch in ferner Zukunft, die vor der Inanspruchnahme bedürftigkeitsgeprüfter Systeme schützt. Die Forderung nach Senkung des Rentenniveaus bewirkt letztlich eine *Selbstschädigung*: Der volle Effekt der Herabsetzung des Rentenniveaus trifft nicht die, die bereits in der Rente sind oder in den nächsten Jahren ihre Rente beantragen werden, sondern wird diejenigen treffen, die heute für die Herabsetzung eintreten. Die «Tendenz zur Kombirente» stellt aus Sicht der sozialen Sicherungssysteme eine Risikoverschiebung von einem Versicherungssystem in ein bedürftigkeitsgeprüftes Grundsicherungssystem dar. Die Entfernung vom Ziel der Lebensstandardsicherung wird immer größer, die Legitimation der GRV sinkt auch dort, wo man von Kombirenten noch nicht direkt betroffen ist. Bei diesen besserverdienenden Gruppen liegt es eher nahe, die GRV als ein System, das immer niedrigere Leistungen bietet, in Richtung privater Vorsorge verlassen zu wollen. Das führte direkt zum Entwicklungspfad des «Leerlaufens des Rentensystems», wenn immer mehr Menschen ihre Absicherung jenseits der Sozialversicherung suchen und sich dafür auch politisch einsetzen.

Wenn sich zugleich die *Grundsicherung* an den realen Ausgabebedarfen orientiert und partiell inflationsbezogen angepasst wird, entsteht eine Differenz in den Anpassungshöhen zwischen beiden Systemen, die die Armutsdrift der Alterssicherung und die «systemische Verschmelzung» zwischen Grundsicherung und Rentenversicherung begünstigt (Steffen 2024b). Wenn zudem Grundsicherungssysteme Erweiterungen erfahren, z. B. um die Transferentzugsrate zu senken oder die unteren Einkommensgruppen bei der Miete zu entlasten, während die GRV keine systematischen Verbesserungen erfährt, wird der Trend zur Kombirente deutlich verstärkt. Auch eine Veränderung der Anrechnungsweise von

Alterseinkünften in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung kann die Zahl der Aufstocker*innen vergrößern.

Ob man diesen Pfad für eine normativ akzeptable Entwicklung hält oder nicht, hängt sicherlich vom sozialstaatlichen Leitbild ab. Entweder wird Bedürftigkeitsprüfung und – im Leistungsbezug – ständige Kontrolle des vorliegenden Bedarfes durch den Staat für eine «normale» Form des Bezugs staatlicher Leistungen gehalten oder für eine die individuelle Selbstständigkeit der Bürger*innen einschränkende Form der Unterstützung. Wenn das Ziel eines Sozialstaates sein soll, Menschen aus Armut und Not herauszuholen und sie ein möglichst selbstständiges Leben basierend auf eigenen Tätigkeiten und Leistungen führen zu lassen, ist die Tendenz zur Kombirente eine bedrückende Entwicklung, die es möglichst zu vermeiden gilt. Armutsvermeidung ist zwar ein als Nebeneffekt sehr wohl gewünschtes, aber kein explizites Ziel der GRV. Diese ist eine leistungsbezogene soziale Sicherungsinstanz, die nur bei langjähriger Beitragszahlung Renten zahlt, die dem Kriterium der Bedarfsgerechtigkeit genügen, also den Bedarf im Alter oberhalb des Existenzminimums decken. Wenn aber trotz langjähriger Zugehörigkeit keine bedarfsgerechte Rente erreicht wird bei niedrigerem Erwerbseinkommen, dann verliert die GRV ihre Legitimation als System einer eigenständigen Altersversorgung und Altersvorsorge.

Der Entwicklungspfad wird eingeschlagen, wenn kein gegenläufiges politisches Handeln erfolgt. Er ist aufgrund der bislang gültigen Rentenanpassungsformel der regelgebundene oder automatisch eintretende Weg. Nach dem Scheitern des Rentenpaketes II läuft der Schutz des Sicherungsniveaus im Jahre 2025 aus. Bei Fortbestehen der jetzigen Regelungen sinkt das Rentenniveau, und dennoch steigen die Beitragssätze, nur nicht in dem ansonsten erforderlichen Maße. Nach dem Rentenversicherungsbericht 2024 (BMAS 2024a: 10) erfolgt ohne die Sicherungsklauseln des Rentenpaketes II ein Absinken des Sicherungsniveaus vor Steuern bis zum Jahr 2038 auf 45,2 Prozent.

Um diesen Entwicklungspfad nicht wirksam werden zu lassen, ist daher ein Gesetzgebungsvorhaben erforderlich, das ähnlich wie das Rentenpaket II (Bundesregierung 2024; zur Diskussion: Börsch-Supan und Rausch 2020; Börsch-Supan und Goll 2021; Brüggemann-Borck et al. 2024; Raffelhüschen et al. 2024; Rausch und Börsch-Supan 2024; Roßbach 2024) ein Mindest- oder Zielniveau auf längere Zeit festschreibt oder einen anderen Mechanismus etabliert, der dafür sorgt, dass auskömmliche Renten für alle Menschen mit langer Versicherungszugehörigkeit und annähernder Vollzeiterwerbstätigkeit gesichert sind.

Drei rentenpolitische Maßnahmen können zusätzlich dieser Tendenz zur Kombirente entgegenwirken:

Die erste Maßnahme ist der Einbau eines *Inflationsausgleichsfaktors* in die Rentenanpassungsformel, um ein ungewolltes «Aufholen» der maßgeblich nach Preisen angepassten Grundsicherung zu verhindern (vgl. Deeken und Freudenberg 2023). Dies würde

dann passieren, wenn die Lohnentwicklung über einen längeren Zeitraum nicht mit der Inflation mithalten kann. Und es würde noch verschärft, wenn ein steigender Rentner*innenanteil über die entsprechenden Anpassungsmechanismen auf die eigentlich lohnbezogene Rentenanpassung drückt, sodass diese endgültig hinter der Preissteigerung zurückbleibt. Ein Notmechanismus allein für Zeiten starker Inflation könnte derartigen Effekten aber entgegenwirken.

Zweitens, auch der Ausbau des Grundrentenzuschlags könnte dieser Tendenz entgegenwirken, insbesondere dadurch, dass die Voraussetzungen für den Bezug gesenkt werden. Statt wie ursprünglich beabsichtigt eine Grundrente als normale, den üblichen Regelungen unterliegende Rentenleistung einzuführen, ist aus den langjährigen politischen Auseinandersetzungen schließlich ein bedürftigkeitsgeprüfter Grundrentenzuschlag hervorgegangen – für Personen mit langjähriger Zugehörigkeit (mindestens 33 bzw. 35 Jahre insbesondere mit Beitragszeiten) zur GRV (dazu: Bund-Länder-Sozialpartner-Dialog 2019; Devetzi 2024; Fechter und Sesselmeier 2024; Geyer und Haan 2022). Man kann also einzelne Voraussetzungen herabsetzen und die Berechnungsweisen verbessern, schafft aber aufgrund der Alterseinkommensabhängigkeit eine immer größere Übergangszone, in der geprüft werden muss, ob der antragslos zu bekommende Grundrentenzuschlag ausgezahlt werden muss oder nicht. Mehr Menschen gelangen in eine Bedürftigkeitsprüfung, auch wenn diese durch Austausch der Daten mit den Finanzämtern ohne zusätzlichen Aufwand für die Rentenbezieher*innen abläuft. Gerechtigkeitsansprüche werden damit aber nicht unbedingt erfüllt, da die ursprünglich vorgesehene Möglichkeit der Vermögensprüfung inzwischen gestrichen wurde und allein die versteuerten Einkommen betrachtet werden. Ähnlich wie im Grundsicherungssystem liegt hier eine Schonung, sogar eine dauerhafte, von Vermögen vor. Mit jeder Ausweitung des Grundrentenzuschlags auf weitere Versicherte würde aber die Grundsicherungslogik weiter ins Rentensystem integriert. Auf dem Weg einer bürokratiearmen Gestaltung eines solchen Kombirentensystems kann man noch weitergehen, wie die österreichische Ausgleichszulage zeigt (zu relevanten Unterschieden im Alterssicherungssystem zwischen Deutschland und Österreich: Blank et al. 2016; Buslei, Geyer und Haan 2023). Danach wird die Grundsicherung über die Rentenversicherung ausgezahlt. Aus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird ein finanziell abgetrenntes Teilsystem der Rentenversicherung mit einem eigenen Haushalt versehen, damit die Grundsicherungsanteile nicht über die Beitragszahlungen der Versicherten, sondern allein durch einen Zuschuss aus Steuermitteln zu finanzieren sind.

Drittens, eine Stärkung der niedrigeren Renten ohne Einbeziehung von Bedürftigkeitsprüfungen kann eine Abschwächung des strikten Äquivalenzprinzips bieten, wie sie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 2023/24 in seiner Mehrheit vorgeschlagen hat (SVR Wirtschaft 2023: Zi. 432–442): Die geltende Regelung sieht vor, dass Entgeltpunkte sich direkt in einen Zahlbetrag übersetzen. Denkbar wäre aber auch eine durchgehende Funktion der Auf- und Abwertung, die das bisherige Muster der 1:1-Berechnung durchbricht und einen

kleinen sozialen Ausgleichsbeitrag liefert, ohne die Reihenfolge der Anordnung der Personen im Entgeltgefüge zu ändern, denn es hat sich in der empirischen Gerechtigkeitsforschung herausgestellt, dass ein Überspringen der ursprünglichen Rangposition sehr negativ bewertet wird. Diese Gerechtigkeitsintuition wird als No-Reranking-Principle bezeichnet (Zauchner 2024). Die Umverteilung wäre in einer solchen Abschwächung der 1:1-Umrechnung allerdings recht moderat. Finanzierungstechnisch kann die Funktion, mit der die Entgeltpunkte moderat auf- und abgewertet werden, so gestaltet werden, dass die Reform aufkommensneutral ausfällt. Zwei Probleme sind bei dieser Umverteilungsmaßnahme aber gegeben: Im bisherigen System sind sehr hohe Markteinkommen mangels Rentenversicherungspflicht gar nicht zur Umverteilung heranzuziehen. Die zweite Problematik liegt in der Sicherung politischer Akzeptanz. Allein die Begrifflichkeit der Abwertung erscheint derart negativ, dass mit heftigen öffentlichen Gegenreaktionen zu rechnen ist, selbst wenn die finanzielle Dimension des sozialen Ausgleichs gering ist und keine Effekte auf andere Sozialpolitiken oder die institutionelle Infrastruktur zu erwarten sind (vgl. auch Rehfeld 1999; Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste 2023).

Welche Wirkungen ergeben sich bei einer Alterssicherungspolitik, die sich «Auf dem Weg zur Kombirente» befindet? Die Effekte auf die *Versorgungslage* sind eindeutig negativ. Die Rentenpolitik entfernt sich immer weiter von der Zielsetzung der Lebensstandardsicherung und kann für Personen mit niedrigen Renten trotz langer Versicherungszeit kein Niveau oberhalb des Existenzminimums garantieren. Insbesondere fortschreitende Mietpreiserhöhungen führen dazu, dass Ansprüche auf ergänzende Sozialleistungen im Wohngeldbereich entstehen. Die Sicherung gegen Altersarmut (zur Übersicht: Brettschneider und Klammer 2016; Haan et al. 2017; Helbig 2023) verschiebt sich in die Grundsicherungssysteme und wird nicht durch die GRV vorab für die meisten Menschen geleistet. Rentenniveausenkungen haben erhebliche *Verteilungseffekte*, nur nicht den, der für diese Maßnahme gern angeführt wird: Niveausenkungen betreffen auch jene, die erst in einigen Jahrzehnten in Rente gehen werden. Dagegen sind Personen mit niedrigen Renten und geringeren Versicherungsjahren besonders betroffen, das gilt insbesondere für Frauen (West) und Erwerbspersonen in schlecht bezahlten Tätigkeitsfeldern. Die Alterssicherung wird durch die Kombination mit der Grundsicherung von der Leistungsgerechtigkeit als Verteilungsnorm in die Bedarfsgerechtigkeit der Grundsicherung überführt. Die Erwerbsleistung <zählt> nicht mehr, wenn am Ende ohnehin eine Bedürftigkeitsprüfung steht. Diese langsame Zerstörung des normativen Kerns der GRV senkt auf Dauer die *politische Akzeptanz* des Alterssicherungssystems, selbst wenn kurzfristig Forderungen nach Niveausenkung populär sein können. Die Senkung des Rentenniveaus soll die Beitragssatzsteigerungen begrenzen und dadurch positive *Arbeitsmarkt- und volkswirtschaftliche Effekte* erzielen. Die Größenordnung dieses Effektes dürfte stark vom Zusammenspiel mit der Höhe anderer Sozialversicherungsbeiträge, insbesondere der Beiträge zur gesetzlichen Pflege- und Krankenversicherung abhängen, ökonomisch zählt die Gesamtbelastung von Unternehmen und Erwerbstätigen, wobei sich geringere Beitragssätze positiv auswirken. Da aber im Grundsicherungssystem die Defizite der GRV ausgeglichen werden müssen, sind erhöhte Steuerlasten zu erwarten. Eine stärkere finanzielle Bundesbeteiligung an der

GRV statt erhöhter Budgets für die Grundsicherung verbunden mit einer Abschwächung des Äquivalenzprinzips könnte den Weg in die Kombirente aufhalten. Die *Finanzierungseffekte* einer Niveausenkung werden überschätzt, wenn nicht die Risikoverschiebung in die Grundsicherung bzw. das Wohngeld mitbedacht wird. Der *institutionelle Effekt* des Trends zur Kombirente liegt in einer weiteren Aufwertung der Einrichtungen der Grundsicherung. Der Sozialversicherungsstaat wandelt sich langsam in einen Grundsicherungsstaat. *Effekte in anderen Politikfeldern* sind damit ebenso verbunden. Insbesondere die Wohngeld- und Wohnungspolitik sind betroffen. Zusammenfassend sind die Wirkungen im Entwicklungspfad «Auf dem Weg zur Kombirente» als negativ zu bewerten. Die Versorgungs-, Verteilungs-, Akzeptanzeffekte sowie die institutionellen Wirkungen und Externalitäten sorgen für Gefährdungen der Zielwerte der GRV.

Entwicklungspfad 2: «Erweiterte Alterserwerbstätigkeit»

Lange Zeit ist die Erhöhung der Erwerbstätigkeit im Alter zur Senkung der Beitragsätze direkt mit der Forderung nach Heraufsetzung der gesetzlichen Altersgrenzen verbunden worden (Buslei und Geyer 2023). Die Erwerbsbeteiligung schien nur durch den finanziellen Zwang zur weiteren Erwerbstätigkeit (solange kein Zugang zu Erwerbsminderungsrenten besteht) auszubauen zu sein. Seit Anfang der 2000er Jahre steigt die Erwerbstätigkeit im Alter zwischen 55 und 65, also vor der Altersgrenze, deutlich, und die Forschungen zur Erwerbstätigkeit im Alter haben gezeigt, dass auch die Erwerbstätigkeit nach Überschreiten der Altersgrenze zunimmt und Potentiale weiteren Wachstums bestehen (Scherger 2015; Scherger und Vogel 2018; Pimpertz 2022; Keck und Brussig 2023; Walwei 2024; Niemeyer und Zellerhoff 2024). Der Entwicklungspfad der «Erweiterten Alterserwerbstätigkeit» ist daher nicht auf eine Erhöhung der Altersgrenzen ausgelegt. Die Erwerbstätigenquote aller Personen über 65 hat sich seit 2011 auf heute 9 Prozent mehr als verdoppelt. (Statistisches Bundesamt 2024; SVR Wirtschaft 2023)

Die weitere Heraufsetzung der gesetzlichen Regelaltersgrenze von 67 Jahren auf 68, 69 oder 70 Jahre ist für die nächsten Jahre keine geeignete Maßnahme – weder für eine kurzzeitig implementierbare Reform noch für eine Reform mit Wirkung in den nächsten Jahren. Wie die Herabsetzung des Rentenniveaus träfe auch die weitere Erhöhung der Regelaltersgrenze einen Teil jener Generationen, die die Rentenleistungen nun einschränken wollen, weil die Leistungen an die Babyboomer gehen. Diese Leistungseinschränkungen würden aber in den nächsten Jahren gar nicht wirksam. Die Babyboomer werden zu Bedingungen der aktuellen schrittweisen Anhebung der Altersgrenzen auf 67 bis zum Jahre 2031 in Rente gehen. Eine neuerliche Heraufsetzung der Regelaltersrente kann mithin frühestens 2032 in Kraft treten und müsste wiederum in Schritten erfolgen. Die Forderung nach einer Erhöhung der Altersgrenzen ist auf diesen zeitlichen Abstand zwischen Beschlussfassung und Wirksamkeit besonders hinzuweisen.

Es ist demnach ein rein fiskalisches Argument, das eine weitere Erhöhung der Altersgrenzen unterstützen kann, kein Thema der Generationengerechtigkeit. Wenn alles für die *Möglichkeit* der Erwerbstätigkeit bis zur Altersgrenze und auch bei vorzeitigem Rentenbezug getan wird und somit auch durch Freiwilligkeit und Anreize die Fachkräftesicherung erreicht werden kann, fehlt es an Argumenten für eine Erhöhung der Regelaltersgrenzen aus Arbeitsmarktgründen. Schon bei der Entscheidung zur laufenden Erhöhungsrunde der Altersgrenze war zu beachten, dass die Möglichkeiten weiterzuarbeiten von gesundheitlicher Situation und der Gestaltung des Arbeitsplatzes und seinen Anforderungen an Physis und Psyche bestimmt und entsprechend höchst ungleich verteilt sind. Es muss immer im Auge behalten werden, dass nicht jede Person in der Lage sein wird, im hohen Alter weiterzuarbeiten (Brussig 2023a, 2023b; Hasselhorn und Ebener 2023).

In Diskussionen um die Erhöhung von Altersgrenzen werden auch gesellschaftliche Vorstellungen zur Altersphase verhandelt. Wird die Idee des Ruhestandes als Lebensabschnitt ohne Erwerbstätigkeit verstanden oder setzt sich verstärkt die Vorstellung des «Active Ageing» fort, in der Erwerbstätigkeit zur Norm wird. Während die Altersgrenze gerade für belastete Berufsgruppen häufig einen wichtigen Schutz bedeuten kann, sehen sich andere, insbesondere besser gestellte Beschäftigte mitunter durch ein starres Renteneintrittsalter ausgebremst. Es wohnt diesem Entwicklungspfad eine ausgeprägte Zweischneidigkeit inne: Geht es um freiwillige Erwerbstätigkeit, oder sind es gesetzliche Regeln oder gesellschaftlicher Druck, die zur Weiterarbeit nötigen? Schließlich ist jede weitere Heraufsetzung der Altersgrenzen eine Umverteilung von unten nach oben und eine Schädigung derjenigen, die ohnehin weniger Lebenseinkommen erzielt haben und durchschnittlich deutlich eher sterben werden.

Es ist daher vor allem die Diskussion über die *Erwerbstätigkeit* im höheren Alter, insbesondere *nach Überschreiten der Regelaltersgrenze*, die im Hintergrund der Identifikation des Entwicklungspfades «Erweiterte Alterserwerbstätigkeit» steht. Der Pfad wird beschriftet, wenn die Erwerbstätigkeit unmittelbar vor Überschreiten der Altersgrenze, aber auch danach steigt und Rentenbezug nicht mehr identisch ist mit Aufgabe der Beschäftigung.

Etliche Maßnahmen auf diesem Pfad sind außerhalb der Rentenpolitik im engeren Sinne angesiedelt: Die innerbetrieblichen oder tarifpolitischen Hindernisse einer Weiterbeschäftigung nach Verstreichen der Regelaltersgrenze könnten aufgehoben werden. Wenn dazu gesetzgeberische Hilfestellungen möglich und nötig sind, könnten diese als rein regulatorische Akte auch kurzfristig vorgelegt werden. Eine Verbesserung betrieblicher Gesundheitsvorsorge und betrieblicher ebenso wie überbetrieblicher Weiterbildung mit Schwerpunkt auf den rentennahen Jahrgängen könnte finanziell im Rahmen von Sonderprogrammen für diese Altersgruppe erreicht werden.

Daneben könnte erwogen werden, zumindest für diesen Personenkreis einen Übergangsmechanismus zu schaffen, der ihre erworbenen und langjährig eingesetzten Qualifikationen

bei gesundheitlich bedingter teilweiser Berufsunfähigkeit anerkennt und damit Sicherungslücken zwischen Altersrente, Erwerbsminderungsrente und Grundsicherung schließt. Ein entsprechendes *Berufsminderungsgeld* würde, wenn beispielweise nur noch zu 60 Prozent des jahrelang geleisteten Arbeitsvolumens gearbeitet werden kann, als Leistung der GRV in Höhe einer 40-Prozent-Teilrente ausgezahlt, um eine möglichst anhaltende Weiterarbeit bis zur Regelaltersgrenze zu ermöglichen (Arbeitnehmerkammer Bremen 2020).

Zur erhöhten Erwerbsbeteiligung älterer Menschen können aber auch weitere Maßnahmen innerhalb der Renten- und der Alterssicherungspolitik beitragen. Ein Beispiel dafür war die als Teil der Wachstumsinitiative der Ampelregierung im Sommer 2024 projektierte Rentenaufschubprämie. Damit war eine recht komplizierte Regelung gewählt worden, weil der prozentuale Zuschlag bei späterem Rentenbezug gegen die neue Regelung eines Einmalzuschlags abgeglichen werden musste – eine Sonderzahlung als administrativ aufwändiges Manöver mit unklaren Erfolgschancen. Einfacher und auch für die Betroffenen nachvollziehbarer wäre es, nur die Abschlagsregelung bei späterem Rentenzugang zu ändern. Man kann sogar die bestehende Regelung generell beibehalten, sie aber durch eine zeitlich begrenzte Zusatzregelung – man könnte sie *demographischen* oder *Babyboomer-Sonderfaktor* nennen – überformen, die die Zuschläge bei späterem Renteneintritt und eventuell auch die Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt erhöht, wenn hinreichende Möglichkeiten des Zugangs zur Erwerbsminderungsrente bestehen und dieser systematisch korrekt abschlagsfrei erfolgt. Bei einer zeitlich begrenzten Abschlags-Zuschlagsregelung ist nicht die Versicherungsmathematik entscheidend, sondern der Anreizeffekt (vgl. Buslei et al. 2024).

Auch Maßnahmen, die Erwerbstätigkeit bei Rentenbezug steuerlich zu entlasten, können zu einer erweiterten Alterserwerbstätigkeit beitragen. Zu klären ist aber, ob sich eine solche Sonderbehandlung steuersystematisch rechtfertigen lässt und ob sie für die gesamte Dauer des Rentenbezugs oder für Altersgruppen und nur für Bezieher*innen einer gesetzlichen Altersrente gilt (vgl. Kirchhoff 2023). Zudem sind Mitnahmeeffekte und potentielle Privilegierungen zu prüfen. Jenseits des 65. Lebensjahres erfolgt die Erwerbstätigkeit zu einem deutlich erhöhten Anteil im Status der Selbstständigkeit. Sollte ein genereller Steuerfreibetrag eingeführt werden, werden damit zu einem nicht unerheblichen Teil Selbstständige auch in begünstigten Berufsgruppen gefördert. Veränderungen im System der GRV können zielgenauer eingesetzt werden, um Versicherte zu begünstigen, z. B. durch Höherwertung von erworbenen Entgeltpunkten bei Altersrentenbezug jenseits der Regelaltersgrenze.

Geradezu als Gegenteilendenz zu diesem Entwicklungspfad kann die Altersrente für besonders langjährig Versicherte angesehen werden, die, obwohl immer noch als «Rente mit 63» bezeichnet, im Jahre 2025 einen abschlagsfreien Rentenzugang im Alter von 64 Jahren und sechs Monaten für den Jahrgang 1961 vorsieht. Ab Jahrgang 1964 ist ein solcher Rentenzugang erst ab dem Alter von 65 Jahren möglich. Aktuell gilt diese Altersrentenform vielen als teure Prämierung eines vorzeitigen Rentenbezugs mit der Folge einer

Verschärfung des Facharbeitermangels. Die Abschaffung dieser Altersrente wäre daher Bestandteil dieses Entwicklungspfades.

Eine Abschaffung dürfte aber in Zeiten, in denen in zentralen Industriesektoren Personal abgebaut werden könnte, nicht unproblematisch sein, da vorzeitiger Rentenbezug immer als Abfederung konjunktureller oder struktureller Krisen in der deutschen Wirtschaft gedient hat. Angesichts der Gleichzeitigkeit von Facharbeitermangel und Beschäftigungsabbau (teils sogar in derselben Branche) ist es schwer, eine makroökonomisch und betrieblich vertretbare Lösung zu finden. Versicherungszeiten sind eine zentrale Größe innerhalb des Rentensystems, aber das Erreichen der Wartezeit von 45 Jahren ist eine recht privilegierte Situation. Lebenspläne orientieren sich auch an gesetzlich vorgegebenen Rententypen. Veränderte rechtliche Rahmenbedingungen sollten daher eine gewisse Vorlaufzeit besitzen. Eine sehr harte, weil sehr kurzfristige Möglichkeit wäre die Anhebung auf einen abschlagfreien Rentenzugang erst mit 65 für den Jahrgang 1961. Alternativ könnte eine weitere Anhebung über das Alter von 65 Jahren hinaus vorgesehen oder dieser Rententypus ab einem bestimmten Jahrgang ganz aufgehoben werden. Das würde bedeuten, dass die betreffenden besonders langjährig Versicherten Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn in Kauf nehmen müssten. In der Regel dürfte eine Entgeltpunktzahl vorhanden sein, die diese rechtliche Änderung nicht zu einem Weg in die Altersarmut macht. Eine Änderung bei diesem Rententypus wird aber sicherlich in der Bevölkerung auf wenig politische Akzeptanz stoßen, da nach wie vor bereits das Alter von 67 als Regelaltersgrenze für zu hoch angesehen wird.

Die formale Abschaffung der Regelaltersgrenze bei Einführung einer Berechnungsformel, die ein bestimmtes Alter als Bezugsgröße setzt, könnte das bisher noch an der Regelaltersgrenze heftende Verständnis von Ruhestand als Beendigung der Erwerbstätigkeit weiter erodieren lassen. Der politische Akt einer solchen Neustrukturierung ist allerdings nicht ohne Risiko. Einerseits muss die Regelaltersgrenze als gesetzlicher Fixpunkt der Verrentung aufgehoben werden. Man geht in Rente, wann man will – allerdings innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums, z. B. vom 63. bis zum 71. Lebensjahr. Die Botschaft lautet: Alles bleibt gleich, nur flexibler und individuell wählbar. Zugleich muss aber eine Berechnungsgröße für die Höhe der Altersrente erhalten bleiben, und diese kann auf das 67. Lebensjahr zentriert werden, aber auch auf je nach Jahreskohorte unterschiedliche Bezugsjahre. Das kann jedoch sehr schnell als Verschleierung, als verdeckte Rentensenkung etc. öffentlich aufgefasst werden, womit der positive Aspekt der Flexibilisierungsbotschaft verloren gehen könnte. Wenn der Finanzaspekt nicht auf Stabilisierung des jetzigen Niveaus gerichtet ist, wird die Auflösung der Regelaltersgrenze nicht als Schritt zu größerer Wahlfreiheit und der individuellen Gestaltung des Altersübergangs, sondern als Rentensenkung bzw. versteckte Hochsetzung der Altersgrenze verstanden mit der Notwendigkeit, mindestens Teilzeit weiterzuarbeiten.

«Ruhestand» als definitiv erwerbsarbeitslose Zeit nach Überschreiten der Regelaltersgrenze schwindet mit dem Fortschreiten auf diesem Entwicklungspfad. Es kann sein, dass sich die

Alterserwerbstätigkeit neben dem Rentenbezug als eine kurze Zeit nach Überschreiten der Regelaltersgrenze erweist und nach einigen Jahren doch der erwerbsarbeitslose Zustand erreicht wird. Dann könnte man von einer *eigenen Phase* der Alterserwerbstätigkeit nach der Regelaltersgrenze und vor dem selbstgesetzten Eintritt in den <eigentlichen> Ruhestand sprechen. Das Entstehen einer solchen Phase ist so lange unproblematisch, wie die Rentenhöhe auch ohne die zusätzliche Erwerbstätigkeit im Prinzip ausreichen würde, den früheren Lebensstandard annähernd aufrechtzuerhalten. Dann ist die zusätzliche Erwerbstätigkeit eine freiwillig eingegangene Verpflichtung, die auch jederzeit gelöst werden kann, die zur Flexibilisierung des Altersübergangs beiträgt und ein Hineingleiten in den Ruhestand je nach individuellen Vorlieben und Umständen erlaubt. Ist jedoch das Rentenniveau nicht ausreichend, dann wird die Alterserwerbstätigkeit der Tendenz nach zu einer finanziellen Notwendigkeit. Die Untersuchungen zur Erwerbstätigkeit im Alter belegen, dass heute je nach Ausgangslage, Vermögen und Alterseinkommen beide Situationen auftreten. Bei den höheren Renten ist es ein freiwilliges Zusatzengagement, bei niedrigeren oft die einzige Möglichkeit, ein wenig Spielraum in der finanziellen Planung zu gewinnen. Für diese Personengruppe wird aus der Alterserwerbstätigkeit eine noch stärker dem «Kombilohn» entsprechende Form der Kombirente: nicht mehr als Kombination einer Sozialversicherungs- und einer Grundsicherungsleistung, sondern als Kombination aus einer primären Sozialversicherungsleistung und einer zusätzlichen Erwerbstätigkeit, aus Renten- und Lohnbezug. Der generelle Fortfall der Hinzuverdienstgrenzen für Zeiten des vorzeitigen Altersrentenbezugs ab 1.1.2023 hat die Möglichkeiten der Kombination von Lohn und Renten sichtbar werden lassen, auch wenn immer schon ein Hinzuverdienst nach der Altersgrenze ohne Abzüge möglich war.

Die Erweiterung der Alterserwerbstätigkeit setzt voraus, dass es hinreichend Arbeitsplätze für diese Personengruppen im höheren Alter gibt und die finanziellen und kulturellen Anreize hinreichend groß sind, eine Erwerbstätigkeit fortzuführen oder eine neue Erwerbstätigkeit in einem anderen Berufsfeld aufzunehmen. Eine deutlich verschlechterte Arbeitsmarktlage und niedrige Löhne für viele Tätigkeiten, die als Alterserwerbstätigkeit in Betracht kommen, würde dieser Pfad nicht zur Geltung kommen lassen. Auch eine Steigerung der Arbeitsintensität und veränderte, eher stark beanspruchende betriebsinterne Arbeitsprozesse würden die Anreize schwinden lassen, sich weiter in der Arbeitswelt zu engagieren.

Die Wirkungen einer Alterssicherungspolitik der «erweiterten Alterserwerbstätigkeit» sind durchgängig positiv einzuschätzen. Die *Versorgungslage* wird sowohl durch erhöhte Entgeltpunkte bei der Berechnung der Altersrenten als auch durch die fortgesetzte Erwerbstätigkeit nach Überschreiten der Regelaltersgrenze verbessert. *Verteilungseffekte* werden sich nicht vermeiden lassen. So sind besonders gesunde Personen mit höherem Einkommen sicher eher in der Lage, die Alterserwerbstätigkeit nach eigenen Interessen und Neigungen zu gestalten. Wo die schlechte ökonomische Lage die Gestaltungsfreiheit einschränkt, wird sich ein ökonomischer Zwang zur Alterserwerbstätigkeit ergeben, wo die Gesundheits-situation Erwerbstätigkeit nicht zulässt, entfällt die Möglichkeit, die Versorgungslage zu

verbessern. Eine erhöhte Erwerbsbeteiligung erzeugt umfassend positive *Arbeitsmarkt- und volkswirtschaftliche Effekte*, und die *politische Akzeptanz* ist weitaus höher als bei einer Heraufsetzung der Altersgrenzen und der dadurch erzwungenen Fortsetzung der Erwerbstätigkeit. Im *institutionellen Setting* der Arbeitsmarkt- und Alterssicherungspolitik ergeben sich keine grundlegenden Wandlungen, negative externe *Effekte auf andere Sozialpolitiken* sind nicht zu erwarten. Ein Großteil der Maßnahmen zum Ausbau der Alterserwerbstätigkeit muss allerdings in anderen Politikfeldern initiiert werden mit dort anfallenden *Finanzierungslasten*. Unterstützende Maßnahmen können je nach Einschätzung der Finanzierungsmöglichkeiten unterschiedlich umfangreich ausfallen.

Entwicklungspfad 3: «Inklusion»

Dieser Entwicklungspfad ist das Gegenbild zu einer Entwicklung zur Kombirente (vgl. Entwicklungspfad 1. Es beschreibt eine Entwicklung, bei der die Rentenversicherung über mehrere Inklusionsschritte hinweg die gesamte Bevölkerung in Fragen der Alterssicherung, Erwerbsminderung und des Todesfalls sowie für das Risiko der Langlebigkeit versichern würde – und das auf der Basis einer Einbeziehung weitester Teile der Bevölkerung in die Erwerbstätigkeit. Entsprechend umfasst der Inklusionspfad zwei Formen der Einbeziehung von mehr Personen: Zum einen die Einbeziehung in die Erwerbstätigkeit, insbesondere in den Arbeitsmarkt für lohnabhängige Beschäftigung zur Erweiterung der Versichertenbasis der GRV und zur nachhaltigen Sicherung ihrer Finanzierung (Türk et al. 2018; Hellwagner et al. 2022), zum anderen die Einbeziehung weiterer sozialer Gruppen in die Sozialversicherungspflicht, insbesondere sind Selbstständige und Beamt*innen zu nennen.

Die Inklusion in den Arbeitsmarkt ist auf gesetzgeberische Maßnahmen jenseits des Rentenrechts angewiesen. Sie erfordert Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik, in Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wie die weitere Verbesserung der Situation bei Kindertagesstätten sowie im Sozial- und Steuerrecht, um Fehlanreize gegen substanzielle Erwerbstätigkeit abzubauen. Im Einzelnen umfasst eine Inklusion in den Arbeitsmarkt insbesondere folgende Felder und Reforminitiativen:

Zentraler Ansatz der Inklusion in den Arbeitsmarkt ist die Erhöhung der *Frauenerwerbstätigkeit* (Ehrentraut, Huschik und Moog 2018; Frommert 2024; Frommert und Spangenberg 2020; Scherger 2023). Im Jahre 1993 lag die Erwerbstätigenquote (im Alter von 15 bis unter 65 Jahren) von Frauen bei 55 Prozent und nahm seitdem stetig zu, insbesondere nach 2005. 2023 lag sie nach einem leichten Absinken in der Corona-Pandemie bei 73,6 Prozent (Statistisches Bundesamt 2024). Insbesondere die Teilzeitbeschäftigung von Frauen ist nach wie vor eine Bremse erhöhter Erwerbsbeteiligung, zudem sind geringfügige Beschäftigungen nach der 556-Euro-Regelung zwar rentenversicherungspflichtig, eine Pflicht, von der man sich per Antrag jedoch befreien lassen kann. Diese

Befreiungsmöglichkeit aufzuheben, wäre eine der anreizorientierten Möglichkeiten, dass Erwerbsspersonen in Arbeitsverhältnisse mit einer höheren Stundenzahl wechseln. Auch die Versicherungsfreiheit in den sonstigen Sozialversicherungszweigen stellt eine Bevorzugung dieser Beschäftigungsform dar, die im Zeichen des Fachkräftemangels und der wachsenden Sozialversicherungsbeiträge nicht mehr angemessen ist. Dass das Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten nach wie vor einen Engpassfaktor für die Erwerbstätigkeit von Frauen darstellt, die Betreuungsarbeit also nicht geschlechtersymmetrisch geleistet wird, kann nur weiterhin konstatiert werden. Da zugleich in dem Sektor der Kindererziehung ein Arbeitskräftemangel herrscht, dieser Beruf aber – nach wie vor – überwiegend von Frauen ausgeübt wird, ist über Maßnahmen der beschleunigten Qualifizierung nachzudenken, mit denen der Erzieher*innenberuf attraktiv wird und ausgeweitete Erwerbstätigkeit in diesem Sektor eine doppelte Wirkung erzielen kann: die Erwerbstätigkeit in Familien, die Bedarf nach einem KiTa-Platz haben, zu unterstützen in ihrem Wunsch nach besserer Vereinbarkeit von Arbeit und Familie und zugleich selbst Arbeitsplätze zu schaffen für neue Kindererzieher*innen. Gleiches gilt für die Pflegeinfrastruktur. Auch in diesem Sektor sollte nach sich selbst verstärkenden Effekten der Integration in Erwerbstätigkeit gesucht werden.

Maßnahmen, die der *Verringerung der Arbeitslosigkeit* dienen (sei es bei Bezieher*innen von Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder der Grundsicherung) kommen auch der Rentenversicherung zugute. Über Programme öffentlich geförderter Beschäftigung für Langzeitarbeitslose sowie der Förderung beruflicher Bildung, Weiterbildung und Qualifizierung können die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen nicht nur kurzfristig, sondern nachhaltig verbessert werden. Beim Arbeitslosengeldbezug werden derzeit Pflichtbeiträge auf Grundlage eines Großteils des vorherigen Lohns geleistet, im Bürgergeld hingegen nur Anrechnungszeiten gezahlt. Oft wird gefordert, auch für diesen Personenkreis wieder Pflichtbeiträge zu entrichten. Dies würde zwar der GRV finanziell zugutekommen, die jeweiligen Altersrentenansprüche aber nur minimal erhöhen und wäre wegen eines reduzierten Gesamtleistungswerts im Fall der Erwerbsminderungsrente oft nachteilig. Stattdessen könnte erwogen werden, Lücken im Lebenslauf durch Arbeitslosigkeit bei der Rentenberechnung höher zu bewerten z. B. entsprechend der ansonsten erworbenen Entgeltpunkte.

Die Anzahl der versicherungspflichtig Erwerbstätigen kann dadurch erhöht werden, dass die Erwerbsquoten auch in *jüngeren Lebensjahren* erhöht werden. Das ist aktuell kein Thema, das Aufmerksamkeit erhalten hat oder mit Politikmaßnahmen unterlegt ist. Es ist aber darüber nachzudenken, ob bestimmte Praktika und Formen der Kurzzeiterwerbstätigkeit rentenversicherungspflichtig werden sollten. Die dadurch zu erzielenden Renten für die Studierenden und andere Gruppen in Ausbildung sind sicherlich nicht sehr umfangreich, aber Umgehungstatbestände wie der Erwerbseinsatz via Praktikum sollten ausgeschlossen bzw. zu ordentlichen Erwerbsverhältnissen rekonfiguriert werden.

Als entscheidender Hebel für die Verbesserung der Beitragseinnahmen gilt die (Netto-)Zuwanderung (Werdning 2018). Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass nur

Migrationsbewegungen, die zu sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit führen, hier relevant sind. Der Arbeitsmarktboom der letzten Jahre wird gerade getragen von der erfolgreichen Integration von Zugewanderten. Die Integration in den Arbeitsmarkt ist also die entscheidende Größe, nicht die Höhe der Migration selbst. Bevölkerungsprognosen sind daher nur insoweit relevant, als sie ein Erwerbspersonenpotential in einer bestimmten Altersgruppe angeben. Die Regulierung der Zuwanderung und die Zuteilung von Aufenthaltsstatus sind daher nur im Vorfeld der rentenpolitisch ausschlaggebenden Arbeitsmarktintegration (bei möglichst guten Löhnen und Arbeitsstundenhöhen) angesiedelt. Die Zukunft der Rentenversicherung sollte daher weder negativ noch positiv für Stellungnahmen in Migrationsdebatten genutzt werden. Die GRV ist in ihrer Grundstruktur neutral gegenüber Herkunft, Staatsbürger*innenschaft und Aufenthaltsstatus von Personen, insofern rechtlich inklusiv, es kommt allein darauf an, ob eine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit aufgenommen wird. Bei vorhandener Zuwanderung ist die schnelle Integration in den Arbeitsmarkt entscheidend. Alle weithin diskutierten Maßnahmen (schnellere Anerkennungsverfahren von Qualifikationsnachweisen, Sprachenlernen während der Erwerbstätigkeit, nicht als deren Voraussetzung etc.) sind daher zu nutzen.

Meist wird die Anzahl der Personen in sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit in den Vordergrund gerückt. Aber ebenso wichtig – es kommt nur auf die Beitragseinnahmen an, nicht auf die Zahl der Versicherten – ist die Höhe der sozialversicherungspflichtigen Lohneinkommen pro Versicherten bis zur Bemessungsgrenze, denn danach richtet sich die Höhe der Beitragszahlung. Da die meisten Untersuchungen gezeigt haben, dass eine Mindestloohnerhöhung nicht mit einem Verlust an Arbeitsplätzen einhergeht, ist die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns eine grundlegende Möglichkeit, die Beitragseinnahmen der GRV zu steigern und zudem den Mindestlohn-Beziehenden später eine höhere Rente in Aussicht zu stellen. Gleiches gilt für die Sicherung von Tariflöhnen gerade in den unteren Tarifklassen in Verhandlungen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, die gegebenenfalls durch Allgemeinverbindlicherklärung auf bislang nicht tarifgebundene Betriebe zu erstrecken sind. Auch Tariftreue als Bedingung bei Aufträgen der öffentlichen Hand wird als Instrument zur Stärkung der Tarifbindung diskutiert.

Bevor auf Selbstständige und Beamt*innen eingegangen wird, sei noch eine andere Maßnahme vorgestellt, die eine Variante des Pfades der Inklusion durch Einbeziehung weiterer Gruppen in die Gesetzliche Rentenversicherung darstellt, die stärkere Einbeziehung Gutverdienender, die zwar bisher auch in der GRV pflichtversichert sind, aber in ihren Beiträgen wie erreichbaren Rentenleistungen eingeschränkt berücksichtigt werden:

Eine Erhöhung der *Beitragsbemessungsgrenze* über die jährliche Standardanpassung hinaus ist eine meist abgelehnte Form der Entwicklung der Rentenpolitik. Das Institut der Beitragsbemessungsgrenze begründet sich aus der Vorstellung, dass oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze der GRV, die im internationalen Vergleich mit 8.050 Euro im Monat (2025) durchaus nicht niedrig ausfällt (OECD 2023), Finanzspielraum für Eigenversorgung vorhanden bleiben muss. Zudem schaffte eine Verbeitragung auch der Löhne

oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze eine Ausdehnung der Leistungspflicht der GRV, die in der Zukunft für sehr hohe Einzelleistungen eintreten muss, wenn das Äquivalenzprinzip eingehalten werden soll. Eine Verbeitragung ohne Leistungszusage stellte wiederum eine Aufgabe des Äquivalenzprinzips dar und würde als unbillige, steuerartige Umverteilungsmaßnahme verstanden und abgelehnt. Aktuell richtet sich die Höhe der Beitragsbemessungsgrundlage nach der Bruttolohnveränderung der Vorjahre und wird jährlich per Verordnung geregelt. Im Jahre 2024 ist diese Regelung innerhalb der Regierung zeitweise blockiert worden, was die politische Gestaltbarkeit und Umstrittenheit dieser Regelung anzeigt. Eine moderate Erhöhung über den üblichen Anpassungsmechanismus hinaus wäre eine jederzeit implementierbare und unmittelbar wirksame Maßnahme, aus der erst mit erheblicher Zeitverzögerung Rentenausgaben in größerer Höhe entstünden.

Die Erweiterung des Versichertenkreises der GRV ist sicherlich die größte Möglichkeit der dauerhaften Erhöhung der Beitragseinnahmen. Das betrifft zwei Gruppen, die Selbstständigen und die Beamten. Wenn man bei beiden Gruppen nur Personen die Versicherungspflicht auferlegt, die neu eine Tätigkeit als Selbstständige aufnehmen oder den Beamtenstatus erwerben, wird die Integration in die GRV zeitlich gestreckt und die Beiträge wachsen langsam auf, denen zunächst vor allem Leistungen der Rehabilitation, der Erwerbsminderungsrenten und der Renten wegen Todes gegenüberstehen werden. Dieser Beitragsüberhang hält ca. 30 Jahre an, wird aber oft nicht anerkannt und als bloße Zwischenphase bis zum Eintreffen erheblicher Ausgabeverpflichtungen bestimmt (vgl. Buslei et al. 2016). Angesichts der demographischen Belastungen genau in diesem Zeitraum ist jede Beitragseinnahmenverbesserung der GRV, auch wenn sie mit späteren Leistungsversprechen einhergeht, zu begrüßen. Der Inklusionspfad dient aber nicht Einnahmezwecken, sondern hat vor allem das Ziel, eine größere sozialpolitische Zusammenführung aller Bevölkerungsteile herbeizuführen und die Lebenssituation im Alter zumindest bei Selbstständigen zu verbessern.

Zunächst zu den Selbstständigen: Gemäß des Sachverständigenrat Wirtschaft (2023) waren 2021 2,6 Mill. von den insgesamt 3,9 Mill. Selbstständigen unter 65 Jahren ohne obligatorische Alterssicherung (also keine GRV-Pflichtversicherung – die für Handwerker und Lehrende sowie einige andere Gruppen der Selbstständigen vorhanden ist, keine Künstlersozialversicherung, kein berufsständiges Alterssicherungswerk, keine Alterssicherung für Landwirte). Von ehemals Erwerbstätigen (ohne Beamt*innen) über 65 Jahre waren 11 Prozent vorher selbstständig. Von den Bezieher*innen der Grundsicherung im Alter waren gemäß Alterssicherungsbericht 2024 (BMAS 2024b: 121) aber 19 Prozent zuvor selbstständig, was auf eine höhere Grundsicherungsquote bei Selbstständigen schließen lässt. Fehlende Absicherung der Selbstständigen dürfte mit einem höheren Grundsicherungsrisiko verbunden sein, das im Zweifelsfall aus Steuermitteln getragen werden muss. Bei der Einbeziehung der Selbstständigen muss die Frage geklärt werden, wer den fehlenden Arbeitgeberbeitrag ersetzen soll. Die Auffanglösung der Künstlersozialversicherung mit einer Mischung aus einer Umlage in dem Sektor, aus dem die

Auftragsvergaben an die Selbstständigen kommen, und einem Bundesbeitrag ist auf Seiten der Unternehmen sehr unbeliebt und stößt zunehmend auf Zahlungswiderstand, während es den Bund überfordern dürfte, für eine jährlich wachsende Zahl an Selbstständigen die Beiträge zu ersetzen. Zudem stellt sich die Gerechtigkeitsfrage: Warum werden einer Erwerbstätigengruppe die Beiträge vom Steuerzahler finanziert? Eine gesonderte Bewertung der Beitragszahlungen von Selbstständigen für die Anfangsphase der Selbstständigkeit oder gar Befreiungstatbestände werfen dasselbe Gerechtigkeitsproblem auf, sind aber aufgrund ihres dynamischen, zeitbezogenen Charakters eher hinnehmbar und sehr hilfreich für die betreffenden Personen.

Der Einbeziehung der Beamt*innen in die GRV (BMI 2020; Burret und Moog 2019; Schmitz-Kießler 2021; Ulber 2023; SVR Wirtschaft 2023) steht meist der Rekurs auf das verfassungsrechtlich geschützte Alimentierungsprinzip und die erhöhten Kosten der «Dienstherren» gegenüber. Das Alimentierungsprinzip kann auch bei Einbeziehung aller Neubeamt*innen ab einem bestimmten Stichtag bewahrt werden, wenn das bisherige Beamtenversorgungssystem als eine Art betriebliche Alterssicherung die Aufstockung auf eine Versorgungshöhe gewährleistet, die dem Alimentierungsgrundsatz entspricht. Folglich ist diese Argumentation nicht erheblich. Da bereits heute frühere Zeiten der GRV mit der Beamtenversorgung verrechnet werden (und Beamten daher neben der Pensionszahlung eine Zahlung von der GRV erhalten, die von der Pensionshöhe vorher abgezogen worden ist), wäre diese Berechnungsweise nur auf die Pflichtversicherung im Beamtenverhältnis auszudehnen. Relevant ist allein der grundsätzliche Vorbehalt, bei Beamt*innen etwas zu ändern, und das verbunden mit aktuell erhöhten Kosten der Dienstherren. Die Erleichterungen für Bund, Länder und Kommunen fallen (bei Pflichtversicherung in der GRV nur für Neubeamt*innen) vermutlich erst in 30–40 Jahren an, die Zahlung der neuen Pflichtbeiträge zur GRV trifft aber zusammen mit der Auszahlung der Versorgungsleistungen an die nun in Pension gehende Baby-Boomer-Generation. Die Dienstherren haben aber einen erheblichen Spielraum, ob sie neue Positionen mit Beamt*innen oder Angestellten besetzen. Die Akzeptanz für eine solche Regelung in der Bevölkerung dürfte hoch sein, allein Politik und Verwaltung könnten sich dagegenstemmen. Daher wäre die Vorschaltung einer Reform der Abgeordnetenversorgung mit einer Einbeziehung der Parlamentarier*innen in die GRV bei Schaffung einer Versorgungseinrichtung, die die Differenz zum bisherigen Sicherungsniveau bereitstellt, ein finanziell zwar vernachlässigbarer, aber symbolisch hoch wichtiger Akt.

Eine Engführung der Inklusion liegt in all diesen, auch den sehr weit gehenden Vorstellungen, doch zugrunde. Alle Alterssicherungssysteme in Deutschland sind einkommensbezogen. Soweit sie umlagefinanziert sind, zielen sie darauf ab, aus dem Lohneinkommen der einen über Beiträge die Renteneinkommen der anderen zu ermöglichen. Soweit sie das Kapitaldeckungsverfahren verwenden, verwenden sie Einkommen zum Aufbau eines Kapitalstocks, der zusammen mit den Zinseszinserträgen ab einem bestimmten Zeitpunkt entweder ausgezahlt oder für Rentenzahlung bis zum Lebensende (oder begrenzt bis zum Alter z. B. von 85, Annuitäten) verwendet wird. Hier wird Vermögen zeitweise geschaffen,

um es zu eigenen Lebenszeiten wieder aufzulösen. Es findet also aus Sicht des Einzelnen kein dauerhafter Vermögensaufbau statt, die Finanzdienstleistungsfirmen, die die Kapitaldeckung organisieren, benötigen allerdings zur Deckung aller Ansprüche aller Altersvorsorgenden, außer für den Fall, dass es strikt individuelle Kapitalkonten gibt, einen hohen unternehmenseigenen Vermögensstock.

Die in den Privathaushalten außerhalb der Altersvorsorge vorhandenen Vermögensbestände bleiben bei allen Überlegungen zur Zukunft der Alterssicherung jedoch außerhalb der Betrachtung. Auch die Idee der Bürger*innenversicherung mit der Einbeziehung aller Bürger*innen in die GRV kennt nur die Einbeziehung aller Einkommensarten, darunter auch die Einkünfte aus Kapitalvermögen (vgl. Bieback 2014). Das Vermögen selbst wird nicht in irgendeiner Form verbeitragt. Angesichts der Entwicklung der Preise für Grundstücke, Häuser und Wohnungen und der zunehmenden Vermögensungleichheit, die sich durch Vererbung weiter fortsetzt und durch die Erbschaftsteuer nicht gebremst wird, ist über vermögensbezogene Formen der Finanzierung der Alterssicherung nachzudenken. Der erste erforderliche Schritt ist die statistische Erfassung der Vermögen, denn die Datenlage ist im Unterschied zu vielen anderen Bereichen der Ökonomie äußerst dünn (Friederichs 2024). Darüber hinaus wäre eine Konzeption für eine neue *Vermögenssozialpolitik* erst zu entwickeln.

Die Wirkungen einer Alterssicherungspolitik auf dem Entwicklungspfad der «Inklusion» sind durchgängig positiv zu bewerten. Die *Versorgungslage* kann sich durch höhere Erwerbsbeteiligung und die dadurch bedingte Zurechnung von mehr Entgeltpunkten nur verbessern. Auch für die Selbstständigen als Gesamtgruppe ist eine Einbeziehung in die GRV eine Verbesserung ihrer Lebenssituation im Alter. Für die Beamt*innen ergeben sich aus der Beibehaltung des Alimentationsprinzips keine Veränderungen in der Versorgungslage. Die *Verteilungswirkungen* einer erhöhten Inklusion weisen keine Probleme auf. Gerechtigkeitsmaßstäbe wie die Leistungs- und Gendergerechtigkeit werden erfüllt, die Einbeziehung der Selbstständigen und der Beamt*innen stellt keine Generationenungerechtigkeit dar, sondern schafft mehr Gleichheit zwischen allen erwerbstätigen Gruppen in der Bevölkerung. Bei den Selbstständigen dürfte es zum Wegfall einiger Tätigkeitsfelder aufgrund mangelnder Ertragskraft angesichts der zusätzlichen Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen kommen; die *Arbeitsmarkteffekte* und *volkswirtschaftlichen Effekte* verstärkter Erwerbsbeteiligung sind in Zeiten des Fachkräftemangels nur positiv zu werten. Es dürfte keine Schwierigkeiten geben, für die verstärkte Inklusion in den Arbeitsmarkt *politische Akzeptanz* zu gewinnen, während bei Selbstständigen und Beamt*innen Widerstand aus diesen Gruppen selbst kommen dürfte. Die *Finanzierungsfolgen* sind insgesamt positiv durch erhöhte Beitragseinnahmen, die Umstellung in der Beamtenschaft bedürfte allerdings einer gemeinsamen Bund-Länder-Anstrengung, um nicht Konkurrenz um Arbeitskräfte zu befördern. Die Inklusion der Beamt*innen erfordert auch die größten *institutionellen Umbauten*, während eine erhöhte Erwerbsbeteiligung keine Strukturveränderungen in den Sozialpolitiken nach sich zieht. Die externen *Effekte auf andere*

Sozialpolitiken sind gering, in der Tendenz würde aber der Charakter als Sozialversicherungsstaat gegenüber den Systemen der Fürsorge und Versorgung gestärkt.

Entwicklungspfad 4: «Interne Differenzierung»

Die Versicherten unterliegen in der GRV – nach der Beendigung der Sonderbedingungen in den neuen Bundesländern – allesamt denselben Regeln, die durch Anwartschaftszeiten, Versichertenzeiten, Alter etc. geprägt sind. Es gibt in der GRV grundsätzlich keine Sonderregeln je nach Geschlecht, sozialer oder ethnischer Herkunft, nach Beruf, Tätigkeit, Qualifikation und auch nicht nach Religion oder Weltanschauung. Von den im Allgemeinen Antidiskriminierungsgesetz genannten Merkmalen ist nur das Alter in der GRV relevant, weil an diesem Merkmal das Leistungsversprechen dieser Institution hängt. Die Altersgrenzen waren lange Zeit nach Geschlecht differenziert. Sonderregeln gelten heute nur in Abhängigkeit von der langjährigen Zugehörigkeit zur GRV und bei Schwerbehinderung sowie für Bergleute.

Das Wissen um die gruppenbezogenen Verteilungseffekte von rentenpolitischen Regelungen, die für alle Personen und Gruppen gleich sind, lässt immer wieder Forderungen nach Reformen auftreten, die gruppenbezogene Nachteile kompensieren sollen. Besonders häufig gilt dies für die Größe *Lebenserwartung*. Die unterschiedliche fernere Lebenserwartung nach Berufsgruppen (und Geschlecht – und Einkommen, dazu: Geyer, Haan und Tréguier 2024) führt zu Überlegungen, ob man nicht im Sinne einer größeren Gleichheit und Gerechtigkeit die durchschnittliche Lebenserwartung einer Berufsgruppe in die Bestimmung der Rentenhöhe einbauen müsste. Schließlich werden bei der aktuellen Regelung Personen mit schwerer körperlicher Tätigkeit und geringerer Lebenserwartung benachteiligt. Ihre aufgrund geringerer Entgelte niedrigeren Renten haben eine weit kürzere Laufzeit als die Altersrenten von Personen in Berufen ohne besondere körperlich anstrengende Tätigkeiten, die zudem aufgrund besserer Bezahlung noch höhere Renten erhalten. Diese Benachteiligung auszugleichen, kann aus normativen Überlegungen durchaus einleuchten (zur Debatte siehe: Richter und Werding 2020; Thiede 2023, 2024). Es wird aber ein starker Zusammenhang zwischen Beruf oder der Tätigkeit zur durchschnittlichen ferneren Lebenserwartung unterstellt bei Ausklammerung aller anderen Faktoren, die auf die Lebenserwartung Einfluss nehmen. Eine konsequente Umsetzung müsste dann auch die unterschiedlichen Lebenserwartungen nach Geschlecht und Beruf aufbereiten. Ganz nebenbei würde damit die generelle Bevorteilung von Frauen durch eine höhere durchschnittliche Lebenserwartung aufgehoben, die durchaus als Ausgleich für eine meist geringere Zahl an Versicherungsjahren, niedrigere Löhne und nach wie vor unzureichende Anerkennung unentgeltlich geleisteter Sorgearbeit gewertet werden könnte. Voraussetzung einer solchen Regelung ist jedenfalls, dass ein System der Berufs- oder Tätigkeitsklassifikationen geschaffen oder genutzt werden kann, welches die Belastungsunterschiede halbwegs angemessen abbildet und nicht sofort vor Gericht landet. Zudem müsste dieses System auf den gesamten Erwerbs-Lebenslauf angewendet werden können. Entweder wäre

eine umfangreiche Nacherhebung durchzuführen, oder die Realisierung einer solchen nach Lebenserwartung und Berufstätigkeit erfolgenden Differenzierung rückte in weite Ferne, weil die Datenerhebung erst ab einem aktuellen Stichtag erfolgen würde. Wenn aber erst für Zeiten ab der Einführung einer Reform jene Daten erhoben werden, die für die Differenzierung erforderlich sind, ist mit einer sehr langen Übergangsphase und dem Verlust der unmittelbaren, auch fiskalischen Wirksamkeit zu rechnen. Wenn die Einsparungen nicht kurzfristig und nicht in nennenswertem Umfang anfallen, wird die Frage auftauchen, ob es den Aufwand lohnt, so differenziert vorzugehen. Die Anrufung der Gerichte ist vorprogrammiert. Je detaillierter die Differenzierung, desto mehr Problemfälle und Individualkonstellationen werden auftreten, die das Differenzierungssystem in Frage stellen und bis zu Grundsatzurteilen führen, die die Zielsetzungen der Differenzierung konterkarieren können. Wie z. B. verschiedene Berufstätigkeiten über das gesamte Arbeitsleben hinweg miteinander verrechnet werden sollen, wenn ganz unterschiedliche Tätigkeiten ausgeübt wurden, ist noch völlig unklar. Eine solche interne Differenzierung in der GRV nach Lebenserwartung und Beruf(stätigkeit) brächte mit Sicherheit sehr große administrative Belastungen mit sich und erzeugte viele Konflikte über die richtige Einstufung.

Diese Vorstellungen zur internen Differenzierung erfolgten auf der Ebene von Gruppen – mit all den Folgeproblemen, ob die Gruppenzurechnung wirklich der Situation der jeweiligen Person angemessen ist. Daher könnte die gruppenbezogene Differenzierung auch von einer Differenzierung auf der Ebene des Individuums überholt werden. Die zunehmende Datenverfügbarkeit ließe eine weit über Gruppenzugehörigkeiten hinausgehende Zuschreibung von Wahrscheinlichkeiten der Lebenserwartung zu. Würde man diese personenbezogenen Daten nutzen, ließen sich individuelle Wahrscheinlichkeiten errechnen. Mit diesen ließe sich auch gegen die Gruppendurchschnitte als angemessene Bestimmung von Rentenhöhe oder Altersgrenze argumentieren. Öffnet man einmal die Tür zu einer kleinteiligen internen Differenzierung, so die Annahme, wird es sehr schwierig, nicht immer weiter auf den Weg der Differenzierung bis hin zur Ebene der einzelnen Person getrieben zu werden. Die Datenerfassung bei der GRV müsste allerdings deutlich ausgeweitet werden, um die Grundlagen für eine derartige Entwicklung zu gewinnen. Schon lange wird über die Erfassung der Arbeitszeiten diskutiert, die Idee der Berufsgruppendifferenzierung könnte dazu führen, einen weiteren Kranz von Daten durch die GRV zu erfassen, um dann eventuell auch stärker als nur auf der Berufsgruppenebene zu differenzieren. Die rechtlichen Hürden solcher Differenzierungen sind aufgrund der Gleichbehandlungsregeln sicherlich sehr hoch, sodass der Datensammlung und der Validierung der Daten für die erhobenen Merkmale große Bedeutung zukommt. Ein sehr weit reichender Schritt wäre sicherlich die Einbeziehung von Gesundheitsdaten, womit eine Individualisierung der Rentenhöhe und der Altersgrenzen im Rentenversicherungssystem denkbar würde, aber zu welchem Preis?

Der Gedanke der Kompensation von Benachteiligungen könnte bei der Betrachtung nur der Entgelte und des Geschlechts der Versicherten aber durchaus eine einfachere Anwendung

finden. Frauenerwerbstätigkeit könnte rentenpolitisch gefördert werden durch eine sozial kompensatorische Regelung in der Umrechnung von Einkommen in Entgeltpunkte. So könnte man einen *Ausgleichsfaktor* in die Rentenberechnung einbauen, der den *Gender Pay Gap* berücksichtigt (Eurofound 2021; Frommert, Hagen und Himmelreicher 2021) und die Renten von Frauen entsprechend der immer noch bestehenden Einkommensdifferenz anhebt. Das muss nicht zum Vollaussgleich des Gender Pay Gaps führen, es wäre auch ein Teilaussgleich oder ein System des zeitlich anwachsenden Ausgleichs denkbar. Technisch ließe sich das auch mit ähnlichen Konstruktionen wie bei der Angleichung der Renten der Bürger*innen der ehemaligen DDR («Ostrenten») regeln. Durch staatliche Zuschüsse, aber auch durch eine rentenversicherungsinterne Umverteilung ließen sich nicht zu rechtfertigende Ungleichheiten in den Entgelten am Arbeitsmarkt ausgleichen. Grundsätzlich zu diskutieren ist dabei, ob es eine Aufgabe der Rentenversicherung ist, im Erwerbsleben wirksam gewordene geschlechtsspezifische Benachteiligungen zu kompensieren, oder ob dies nicht vielmehr eine Aufgabe für andere Politikfelder, insbesondere die Arbeitsmarkt-, Steuer- oder Familienpolitik ist. Nicht auszuschließen ist zudem, dass die rentenpolitische Korrektur zur Beibehaltung der Entlohnungsungleichheiten beiträgt, die Ausgleichsregelung somit ein falsches Signal setzt und die Politik und Unternehmen von eigenen Anstrengungen freisetzt. Bei Umsetzung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie (EU 2023) in nationales Recht ist ein derartiges Ausweichen vor der Korrektur der geschlechterungleichen Entlohnung aber kaum mehr zu erwarten. Problematisch ist diese Konzeption aber vielleicht deshalb, weil sie weitere rentenpolitische Forderungen nach gruppenbezogenen Sonderregelungen und Differenzierungen befördert und damit den Entwicklungspfad der fortschreitenden internen Differenzierung in Gang setzt. Berufsgruppen, Kohorten, gruppenbezogene Lebenserwartungen würden absehbar folgen. Auch Überlegungen, nicht durch direkte Bezugnahme auf das Geschlecht, sondern durch arbeitgeberfinanzierte Mindestbeiträge bei niedrigen Lohngruppen die Situation von Frauen, die in diesen Gruppen stärker vertreten sind, zu verbessern (Steffen 2014), müssen mit Festlegungen arbeiten (Wirksamkeit bei welchen Lohnhöhen, Festsetzung der Höhe des *Mindestbeitrages* und dessen Legitimation), die sich als Treiber weiterer interner Differenzierungen in der Versicherungsgemeinschaft erweisen würden.

Die Wirkungen einer Alterssicherungspolitik auf dem Entwicklungspfad «Interner Differenzierung» sind in vielen Wirkungsdimensionen als eher ambivalent anzusehen, die Umstellung auf Gruppen oder Einzelpersonen zerstört aber die *Legitimationsgrundlage* und das Wesen der GRV als Sozialversicherung mit weitreichender «Sozialisierung» von Risiken und führt zu einer insgesamt negativen Bewertung dieses Entwicklungspfades. Wie sich die *Versorgungslage* insgesamt entwickelt, hängt von den einzelnen Umgestaltungsformen ab. Die Aufmerksamkeit verschiebt sich jedoch von der durchschnittlichen Versorgung oder dem Sicherungsniveau der Standardrentner*in auf die Differenzen zwischen Gruppen und Personen. Gruppenunterschiede könnten den Anlass für neue Konflikte darstellen, die sich an *Verteilungswirkungen* der Umstellungen festmachen. *Arbeitsmarkt- und volkswirtschaftliche Effekte* hängen von der Art der Differenzierung ab, große Ausschläge sind aber nicht zu erwarten. Jenseits der Legitimation der GRV ist auch die aktuelle

politische Akzeptanz problematisch. Die Bereitschaft, einem Differenzierungsprogramm ohne Erhöhung des Gesamtniveaus zuzustimmen, hängt davon ab, dass es gelingt, soziale Gruppen gegeneinander agieren zu lassen. Die *institutionellen Umbauten* in der Administration der GRV wären ganz erheblich, die Erfassung all der differenzierungsrelevanten Merkmale für den gesamten Lebenslauf würde aus der GRV eine zentrale Datensammelstelle machen mit heute noch nicht absehbaren *Effekten auf andere Sozialpolitiken*.

Entwicklungspfad 5: «Leerlaufen der Gesetzlichen Rentenversicherung»

Eine Weggabelung zwischen Pfaden der Rentenentwicklung liegt dort, wo von der *Pflichtversicherung* auf die *Versicherungspflicht* umgeschaltet wird, um zunächst Selbstständigen Wahlmöglichkeiten zwischen GRV und anderen Absicherungsformen zu bieten. Pflichtversicherung besagt, dass alle Personen aus Gruppen, die als versicherungspflichtig definiert werden, auch in der gesetzlichen Sozialversicherung versichert sein müssen. Sie können die Versicherung in der GRV nicht vermeiden, es gibt keine Austrittsmöglichkeit. Versicherungspflicht heißt dagegen, dass Menschen, die als versicherungspflichtig definiert sind, entweder bei der GRV oder in einer anderen Versicherung versichert sein müssen. Sie dürfen nicht nicht versichert sein, aber es gibt Bedingungen, unter denen sie nicht bei der GRV versichert sein müssen: Sie müssen aktiv nachweisen, dass sie bei einem anderen Versicherer versichert sind, dann können sie bei der GRV die Opt-Out-Option wählen und aus der dortigen Versichertengemeinschaft ausscheiden (vgl. Geyer, Felder und Haan 2022). Eine solche bloße Versicherungspflicht zerstört den Solidaritätszusammenhang der GRV und führt direkt zum Entwicklungspfad des «Leerlaufens der GRV». Insbesondere gutverdienende Versicherte würden den Opt-Out-Weg beschreiten und zu privaten Versicherern wechseln, eventuell auch in Verträge, die nicht alle Risiken abdecken, so nicht das Risiko der Erwerbsminderung und des Todesfalls. Die Opt-Out-Möglichkeit für Selbstständige setzt für Versicherte mit höherem Einkommen auch einen Anreiz, nicht mehr als Arbeitnehmende eingestuft zu werden, sondern als selbstständig (zu den Regelungen: Nullmeier 2022). Die Selbstständigkeit wird attraktiv aufgrund der Entlastung von Rentenversicherungsbeiträgen bei eigener Wahl einer alternativen Absicherung und kann zu Strategien zur Umdefinition des eigenen Arbeitsplatzes führen – mit vielfältigen Folgen in anderen Sicherungssystemen.

Die hier beschriebene Tendenz entsteht, wenn eine Opt-Out-Option, nachdem sie zunächst für die Gruppe der Selbstständigen eingeführt wurde, Forderungen nach Umstellung auf die Versicherungspflicht auch bei anderen Gruppen auslöst. So könnte eventuell über den Weg zu den Gerichten ein Zugang aller Versicherten zur Opt-Out-Option durchgesetzt werden, weil nur so eine Gleichbehandlung innerhalb der GRV gesichert werden kann. Angesichts der verbreiteten negativen Haltungen zur GRV in den Medien und angesichts der

Interessen vieler privater Finanzdienstleister an einer Erweiterung Ihres Geschäftsfeldes dürfte die Opt-Out-Option nach ihrer Ersteinführung für Selbstständige öffentlich stark gemacht und als ein Fluchtweg aus den Belastungen einer öffentlich-rechtlichen Sozialversicherung erklärt werden. Schon unter den Selbstständigen ist ein Opt-Out-System eine «Risikoauslese zu Lasten des Solidarsystems» (Ulber 2023: 57) und wird es mit der Erweiterung auf andere Versichertengruppen erst recht. Ein Hindernis könnte allein darin bestehen, dass «gleichwertige» Sicherungssysteme beim Opt-Out nachgewiesen werden müssen, was z. B. auch Leistungen bei Erwerbsminderung einschließt, Leistungen, die bei privaten Alterssicherungen bislang nicht zum Standard gehören. Eine Entwicklungstendenz Richtung Untergraben der Solidarität in der Versichertengemeinschaft wird politisch weniger Chancen haben, wenn die Finanzierungsprobleme der GRV zu groß werden. Die «Flucht» aus der GRV könnte ein Ausmaß erreichen, dass der Bund noch stärker eingreifen müsste, um die GRV in ihrer Grundgestalt zu erhalten oder sie insgesamt zu einem bedürftigkeitsgeprüften System umzugestalten. Das wäre dann aber eine offene Zweiteilung der Versicherten in jene, die flüchten, und jene, die sich eine private Versicherung mit geringerem Risikoschutz nicht leisten können.

Im Jahre 2022 wurde die freiwillige Vorsorge in der GRV von 202.000 Personen genutzt (Deutsche Rentenversicherung Bund 2024a: 28). Die Möglichkeit dazu ist eingeschränkt auf Personen, die in Deutschland wohnen, und Deutsche, die im Ausland wohnen, mindestens 16 Jahre alt und in der GRV *nicht* versicherungspflichtig sind, also vor allem Selbstständige und Nicht-Erwerbstätige. Entscheidend ist, dass sich nicht freiwillig versichern kann, wer bereits Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung zahlt. Dies wäre eine freiwillige Höherversicherung, eine Möglichkeit, die zum Jahresbeginn 1998 entfallen ist. Erleichterte man die freiwillige Vorsorge in der GRV und ermöglichte eine Höherversicherung auch Personen, die pflichtversichert sind, ist zu fragen, ob die Grundprinzipien der Sozialversicherung bei solchen Regelungen noch gewahrt werden können (Gunkel 2024). Zunächst bedeutet eine freiwillige Beitragszahlung, dass zusätzliche Zahlungen als Beitragszahlungen im Jahr der Zahlung zu erhöhten individuellen Entgeltpunkten mit entsprechend höheren Ansprüchen ab dem Rentenbeginn führen. Im Unterschied zu den auf das Lohn Einkommen zu zahlenden Beiträgen sind die freiwilligen Einzahlungen jedoch in ihrer Höhe und vor allem in ihrer Verteilung über die Jahre nicht hinreichend vorhersehbar. Wenn Geldvermögen zu beliebigen Zeitpunkten in Entgeltpunkte, also Ansprüche, umgewandelt werden kann und eine hinreichend intensive Nutzung dieser Möglichkeit erfolgt, kann es je nach ökonomischer Lage zu starken Schwankungen kommen. Bei einzelnen Jahren mit hohen und Jahren mit niedrigeren Einzahlungen ist die Kalkulation der Entwicklung der GRV schwieriger. Durch Regelungen zur maximalen Höhe solcher freiwilligen Zahlungen ließe sich dieser Effekt deutlich mindern und vor allem verhindern, dass in ökonomischen Krisenjahren Vermögen bei der GRV in Sicherheit gebracht wird. Wenn die freiwilligen Beiträge einfach dem Umlageverfahren zugeführt werden, können sich in Jahren des Booms solcher Zahlungen finanzielle Entlastungseffekte ergeben, denen aber Ansprüche gegenüberstehen, die in späteren Jahren in einer Baisse der freiwilligen Versicherung von den Pflichtbeiträgen allein getragen werden müssen. Entsprechend könnte es

sich anbieten, die freiwilligen Zusatzzahlungen in einem eigenen Kapitalfonds zu parken, also nicht in das Umlageverfahren einzuspeisen. Dann aber hätte man einen Kapitalfonds innerhalb der GRV geschaffen und würde in den Pfad des «Zusätzlichen Ausbaus der Kapitaldeckung» (vgl. Entwicklungspfad 6) wechseln.

Die Wirkungen eines «Leerlaufens der GRV» sind angesichts der überragenden Bedeutung der GRV für die Alterseinkommen negativ zu werten. Solange nicht Vorstellungen über Ersatzinstitutionen existieren, die die Versorgung für alle Risiken und alle Bevölkerungsgruppen sichern könnten, muss dieser Entwicklungspfad als Gefährdung der Zukunft der Alterssicherung gewertet werden. Die *Versorgungslage* verschlechtert sich für jene, die in der Rentenversicherung bleiben. Die Risikoauslese, der zentrale *Verteilungseffekt* auf diesem Entwicklungspfad, bewirkt eine Spaltung in der Altengeneration nach GRV- und Nicht-GRV-Zugehörigkeit, die weit über die bisherigen berufsständischen Differenzierungen hinausgeht. Positive *Arbeitsmarkt- und volkswirtschaftliche Effekte* einer solchen Aufspaltung der Alterssicherung sind nicht auszuschließen, gehen aber mit einer wachsenden Ungleichheit und daraus resultierenden Problemen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt einher. Ob eine explizite Politik des Leerlaufens *politische Akzeptanz* erhalten kann, ist zu bezweifeln, deshalb könnte dieser Pfad auch eher als (intendiert oder nicht-intendiert) Nebenfolge kleiner rentenpolitischer Veränderungen auftreten. Die Größenordnung des *institutionellen Umbaus* in der Alterssicherung ist nicht zu unterschätzen: Die privaten Alternativen zur GRV müssten sich zu einem vollständigen Substitut entwickeln und Lösungen dafür gefunden werden, die im Umlagesystem erreichten Ansprüche weiterhin zu bedienen. Die Politik einer Zweiteilung der vormaligen Versichertengemeinschaft dürfte zumindest politisch negative *Effekte auf andere Sozialpolitiken* nach sich ziehen. Dieser Pfad stellt den größten Bruch mit den Traditionen der deutschen Rentenversicherung dar. Das «Leerlaufen der GRV» läuft auf ihr Ende als Sozialversicherung mit den oben beschriebenen Grundelementen hinaus.

Entwicklungspfad 6: «Zusätzlicher Ausbau der Kapitaldeckung»

Die Forderung nach Ausbau der Kapitaldeckung ist weit verbreitet. Es gibt aber sehr unterschiedliche Formen eines solchen Ausbaus, daher muss zunächst identifiziert werden, was mit Kapitaldeckung jeweils gemeint ist (Blank und Logeay 2023; Pimpertz und Schüler 2022; Thiede 2019). Es können mindestens vier Formen unterschieden werden:

1. Staatsfonds als kollektive Lösung zur Stützung der GRV, wie mit einem «Generationenkapital» in der Ampelregierung angestrebt;
2. Die Schaffung von überbetrieblich verwalteten Formen betrieblicher Alterssicherung, die eine (nahezu) obligatorische zweite Säule schaffen können;
3. Der Umbau der staatlich geförderten Riester-Rente als privater individueller Alterssicherung entweder in Richtung Bürger*innenfonds oder in Richtung multifunktionaler Kapitalanlageformen mit deutlich vermindertem Sozialschutz.
4. Die

Bildung von individuellen, fondsverwaltenden Kapitalkonten (mit Wahlmöglichkeiten zwischen Fonds) in der GRV auf der Basis eines Teils des Pflichtbeitragsatzes in Anlehnung an das schwedische Modell.

Ein Staatsfonds (Bonin und Rinne 2022; Fasshauer und Rieckhoff 2024; Fuest et al. 2019) bietet im Vergleich zu den anderen Optionen den höchsten Sozialschutz, weil der Risikoschutz dem Umfang des Risikoschutzes in der GRV entspricht – es entstehen keine spezifischen Ansprüche an den Fonds, sondern dieser unterstützt die Erbringung der in der GRV erworbenen Ansprüche –, während die anderen Formen Abstriche bei den versicherten Risiken vornehmen. Der Staatsfonds erzeugt bei moderaten Umfängen auch keine problematischen makroökonomischen Nebeneffekte. Im sogenannten «Rentenpaket II» der im November 2024 zerbrochenen Ampelregierung sollte neben Beiträgen und Bundeszuschüssen eine solche *dritte* Finanzierungsquelle eingeführt werden: Es war vorgesehen, dass Ausschüttungen aus einem sogenannten «Generationenkapital-Fonds» mit dem Jahr 2036 starten und jährlich in der Höhe von ca. 10 Mrd. Euro die GRV stützen sollten (Bundesregierung 2024). Die Zeit von 2024 bis 2035 diente dem nicht mehr verabschiedeten Gesetzentwurf nach dem Aufbau eines Kapitalstocks von ca. 200 Mrd. Euro. Bei geschätzten Rentenausgaben im Jahre 2036 von 595,1 Mrd. Euro hätte diese dritte Finanzierungsform ca. 1,7 Prozent der Gesamtausgaben abdecken können.

Diese Form der Kapitalbildung könnte die Lasten der Rentenversicherung in der zweiten Hälfte der 2030er Jahre und danach zwar mildern, aber nur in sehr begrenztem Umfang. Ein weiterer Ausbau dieses Kapitalstocks wäre – einigermaßen stabile Kapitalerträge in prognostizierter Höhe vorausgesetzt – als Fortsetzung dieses Entwicklungspfades möglich. Die Wirkungen aus Erhöhungen der Kapitalstocksumme fallen allerdings erst mit erheblichem zeitlichem Abstand an. Die Generationen-Kapitaldeckung ist daher nicht geeignet, Finanzierungsprobleme in den nächsten 10–15 Jahren zu lösen, kann aber bei entsprechendem Ausbau langfristig Finanzierungsprobleme in einem gewissen Umfang mildern. Einen derartigen Fonds einzurichten und besser auszustatten, erscheint daher als die dem Zweck der Alterssicherung am weitestgehenden entsprechende Form der verstärkten Kapitaldeckung, gerade weil dieser Fonds allein die GRV mit ihrem umfangreichen Risikoschutzportfolio (Erwerbsminderung, Alter, Tod, Langlebigkeit) stützt, aber nicht institutionell Teil derselben ist und gerade nicht mit individuellen Konten als Element einer problematischen internen Differenzierung innerhalb der Sozialversicherung verbunden ist.

Die zweite Möglichkeit des zusätzlichen Ausbaus der Kapitaldeckung ist der *Ausbau der zweiten Säule*, der betrieblichen Alterssicherung, bis hin zur verpflichtenden Betriebsrente für alle (Obligatorium). Das ist insbesondere dann denkbar, wenn das Sozialpartnermodell intensiv genutzt wird. Dieses ermöglicht, dass die Tarifvertragsparteien – und nicht die Unternehmen – Einrichtungen der betrieblichen Alterssicherung schaffen mit Geltung für eine ganze Branche. Könnte dieses Modell zudem für nicht-tarifgebundene Unternehmen geöffnet werden, wie mit einem «Zweiten Betriebsrentenstärkungsgesetz» geplant (das aber bis zum Ende der Ampelregierung nicht verabschiedet werden konnte), ist ein

deutlicher Ausbau der zweiten Säule möglich. Die Schwierigkeiten, den Verbreitungsgrad von betrieblicher Alterssicherung (Bucher-Koenen, Knebel und Meyer 2023; Ehlscheid und Urban 2024; BMAS 2024b) als auch der Riester-Rente durch staatliche Unterstützung auch finanzieller Art zu erhöhen, sprechen dafür, politische Energie nicht in beide Säulen zu investieren, sondern sich auf die zweite Säule zu konzentrieren, in der die Zielsetzung der Alterssicherung vorrangig ist und nicht eine letztlich multifunktionale Kapitalbildung. Eine möglichst weite Verbreitung der betrieblichen Alterssicherung unter Einbau von Sicherungsformen für Zeiten und Situationen nicht-betrieblicher Zugehörigkeit bei maßgeblich arbeitgeberfinanzierten Sicherungszusagen ist daher eine Ausbauperspektive. Ob derartige Überlegungen in Richtung Obligatorium weiterzutreiben wären, kann bei Überprüfungsrunden des Expansionsfortschritts der betrieblichen Alterssicherung entschieden werden.

Die bisherige Entwicklung der privaten Altersvorsorge in der dritten Säule kann nicht als erfolgreich angesehen werden (BMAS 2024b, 2024c; BMF 2023; Fokusgruppe Private Altersvorsorge 2023; Geyer, Grabka und Haan 2021; GVG 2024; Kühling 2018; Leinert, Schiel und Südhof 2020; Nullmeier 2021, 2024). Die Bedenken auch aus der Finanzindustrie gegenüber dem Riester-Modell und der Übernahme von Bestandsgarantien sowie auch gegenüber dem Vorschlag eines öffentlich geförderten Bürger*innenfonds in der dritten Säule lassen einen weiteren Ausbau der dritten Säule als eines *explizit* der Alterssicherung dienenden Instrumentariums nicht mehr erwarten. Dies könnte sogar dazu führen, die Riester-Förderung in einer angemessenen Frist und bei Bestandsschutz für Neuverträge zu schließen. Die Idee des Bürger*innenfonds könnte dagegen in veränderter Form in den Ausbau der betrieblichen Alterssicherung eingebracht werden. Einem staatlich unter Mitwirkung der Sozialpartner gemanagten Fonds könnte die Aufgabe zukommen, den Arbeitnehmer*innen, die nicht über die bestehenden Formen der betrieblichen Alterssicherung in der zweiten Säule abgesichert sind, eine Auffanglösung zu bieten. Damit würde aus dem Bürger*innenfonds eine überbetriebliche Einrichtung der betrieblichen Alterssicherung, an die sich alle Erwerbstätigen wenden können, die keine Möglichkeit der Absicherung über ihren Betrieb erhalten haben. Das könnte die Verbreiterung der betrieblichen Altersvorsorge bisher unterversorgter Gruppen gerade unter Beschäftigten kleiner und mittelständischer Unternehmen sowie unter Beschäftigten mit unterbrochenen Erwerbsbiographien und mit geringen Einkommen verbessern. Zudem müsste geregelt sein, dass bei einem Arbeitsplatzwechsel eine Portabilität der Ansprüche besteht. Ansprüche können in andere Einrichtungen der betrieblichen Alterssicherung übernommen werden. Wie eine solche Auffangeinrichtung im Einzelnen aussehen könnte, müsste noch ausführlich untersucht werden. Statt die staatlichen Mittel und regulatorischen Unterstützungsleistungen auf zwei Säulen zu verteilen, die beide in ihrem Verbreitungsgrad und ihrer Versorgungsqualität nicht sehr weit vorangeschritten sind, wäre die Schaffung einer weit verbreiteten zweiten Säule zusammen mit einem Auffangfonds eine Neuerung, die ernsthaft diskutiert werden sollte, weil sie eine klare Zielsetzung verfolgt, die doppelte Inklusion: Sowohl in der GRV wie in der zweiten Säule sollen jedenfalls alle Erwerbstätigen sozial abgesichert werden. Die Vorschläge zum Umbau der staatlich geförderten dritten

Säule gehen dagegen in Richtung einer Abkehr von Schutzstandards und Risikoausgleichen zugunsten einer allgemeinen Förderung des aktienbasierten Sparens. Die Aushöhlung der Riester-Rente führt dazu, dass die Zweckbindung an die Alterssicherung immer mehr als Hindernis oder Vorwand fungiert für eine multifunktionale Ansparaktivität. Diese Funktion wäre besser im Rahmen einer allgemeinen Vermögensbildungsinitiative im Sinne der bereits angesprochenen *Vermögenssozialpolitik* mit den Elementen eines allgemeinen Startvermögens, einer nach Einkommenshöhe gestaffelten Förderung von Kapitalanlagen und einer Verminderung der Bevorzugung von Vermögen gegenüber Einkommen im Steuer- und Sozialrecht zu erfüllen. Für die Riester-Renten hieße das Bestandsschutz sowie gesicherte Überführungsmöglichkeiten in den oben skizzierten Auffangfonds oder betriebliche Alterssicherungsformen, aber Schließung des Instruments für Neuverträge.

Die Wirkungen eines zusätzlichen Ausbaus der Kapitaldeckung hängen sehr stark von der jeweiligen Ausprägung der Kapitaldeckung ab. Dieser Entwicklungspfad ist nicht als «Umstellung auf Kapitaldeckung» fehlzuinterpretieren. Die GRV bleibt in allen Varianten als fundamental umlagefinanziertes System intakt. Die öffentlich geförderte dritte Säule wird dagegen als Auslaufmodell angesehen, weil die Finanzdienstleistungsbranche nicht an der vollen Risikoabsicherung für Alter, Langlebigkeit, Erwerbsminderung und Tod interessiert ist, sondern die Förderung für ein multifunktionales Kapitalsammelarrangement vorsehen möchte. So konzentriert sich der zusätzliche Ausbau auf die Möglichkeiten eines Staatsfonds, der die Beitragslasten in der GRV abfedern soll, auf den Ausbau der betrieblichen Alterssicherung mit Sozialpartnermodell und einem neu konzipierten Bürger*innenfonds.

Die vierte Möglichkeit der Kapitaldeckung sieht eine Reservierung eines Teils der Beitragszahlungen (oder eine entsprechende Erhöhung) für die Einrichtung individueller Sparkonten vor mit Möglichkeit der Versicherten, einen bestimmten Fonds auszuwählen oder einen öffentlich gemanagten Fonds als Standardeinstellung zu nutzen. Dieser Einbau der Kapitaldeckung anteilig in der GRV würde das bisherige GRV-System grundlegend verändern und ist bei allen bereits seit langer Zeit diskutierten Folgen eine individuelle Belastung mit den Chancen und Risiken des Kapitalmarktes ohne Sicherheiten für eine verbesserte Versorgungssituation (vgl. Börsch-Supan, Roth und Wagner 2017).

Die *Versorgungslage* kann sich bei Ausbau der betrieblichen Alterssicherung nur verbessern, ein Staatsfonds mildert zumindest die Beitragshöhe und trägt zur Stabilisierung des Versorgungsniveaus bei. Die Teil-Kapitaldeckung innerhalb der GRV ist dann eine Verbesserung der Versorgungslage, wenn die Kapitalmärkte durchgehend günstige Renditen bieten. Während Staatsfonds keine *Verteilungswirkungen* bei den Rentner*innen erzeugen, hängt die betriebliche Alterssicherung zunehmend von der Verfügbarkeit überbetrieblicher Vorsorgeeinrichtungen ab. Um keine weitere Bevorzugung von Personen in Großbetrieben und bestimmten Branchen zu erzeugen, bedarf es daher des oben konzipierten Auffanginstruments. Positive *Arbeitsmarkteffekte* gehen insbesondere von der betrieblichen Alterssicherung und ihrem Ausbau aus. Die *volkswirtschaftlichen Effekte* hängen von

der Größenordnung des zusätzlichen Ausbaus der Kapitaldeckung ab, ebenso die *Finanzierungseffekte* bei der Errichtung eines Staatsfonds. Sollte eine Teil-Kapitaldeckung in der GRV erwogen werden, ist zur Deckung der bestehenden Ansprüche der bisherige Beitragssatz erforderlich, die Teil-Kapitaldeckung müsste also über einen Zusatzbeitrag ermöglicht werden in Zeiten, in denen die Beitragssteigerungen auf dem bisher geschätzten Niveau als politisch zu weitgehend angesehen werden. *Politische Akzeptanz* ist daher eher beim Staatsfonds zu erwarten, während die Teilkapitaldeckung in der GRV nur schwer Akzeptanz gewinnen dürfte, wenn sie mit Beitragssatzanstiegen verbunden werden sollte. Eine Umleitung eines Teils der laufenden Beiträge in die Kapitaldeckung ist hingegen keine empfehlenswerte Option, da sie im umlagefinanzierten System die Leistungsseite unmittelbar schwächen würde. Der Ausbau der betrieblichen Alterssicherung benötigt das enge Zusammenwirken von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Staat. Während der Staatsfonds nur die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung verlangt, führen die beiden anderen Formen der zusätzlichen Kapitaldeckung grundlegendere *institutionelle Umbauten* mit sich, die einige Vorlaufzeit benötigen würden. Die *Effekte auf andere Sozialpolitiken* sind gering, Verbesserungen bei der allgemeinen Versorgung würden aber die zuletzt gestiegene Bedeutung nachgelagerter Fürsorgesysteme wieder reduzieren.

Zusammenfassend sind die Wirkungen eines zusätzlichen Ausbaus der Kapitaldeckung bei dem Modell der Staatsfonds als auch der betrieblichen Alterssicherung positiv einzuschätzen. Die individuell ausgerichtete Teil-Kapitaldeckung innerhalb der GRV dürfte an dem politischen Widerstand aufgrund der zusätzlichen Beiträge scheitern und wäre gegenüber kollektiv ausgerichteten Ansätzen systematisch defizitär. Sollte dagegen finanzieller Raum für die Teilkapitaldeckung durch Absenkung der regulären Beiträge geschaffen werden, mündet dieses Modell in den «Weg zur Kombirente».

Entwicklungspfad 7: Ad-hoc-Rentenpolitik

Die Beschreibung möglicher Zukünfte darf nicht nur mit der Möglichkeit konsistenter Entwicklungspfade rechnen. Ökonomische Entwicklungen können sich in einer Richtung verstetigen, aber auch in eine andere Richtung umschlagen, disruptive Ereignisse im internationalen System sind nicht auszuschließen, politische Konjunkturen lösen sich sehr schnell ab, und Regierungswechsel tun ihr Übriges, um das Verfolgen eines Entwicklungspfad es mindestens zu erschweren.

Deshalb ist auch ein Entwicklungspfad in Rechnung zu stellen, welcher nicht von einer mittel- und langfristig durchgehaltenen Linie ausgeht, sondern ein Schwanken, ein Vor- und Zurück darstellt, ein Lavieren zwischen verschiedenen möglichen Richtungen darstellt. Alterssicherung beruht auf diesem Entwicklungspfad auf Einzeleingriffen, die der jeweiligen Situation, speziell der Haushaltslage und den politischen Konstellationen geschuldet sind. Da kurzfristig und situativ angelegte Überlegungen im Vordergrund stehen, soll dieser Pfad als «Ad-hoc-Rentenpolitik» bezeichnet werden. Sobald strukturelle

Festlegungen erfolgen, wird dieser Pfad der Ad-hoc-Rentenpolitik verlassen. Einzelne Phasen des Inkrementellen und der Ad-hoc-Maßnahmen sind politisch kaum zu vermeiden. Der Entwicklungspfad der «Ad-hoc-Rentenpolitik» wird erst dann eingeschlagen, wenn über einen längeren Zeitraum immer nur situativ entschieden wird. Die Gegentendenz zum Ad-hoc-Entwicklungspfad ist daher die Integration von Anpassungsmaßnahmen in eine langfristige Betrachtung der GRV und der Alterssicherung. Im Nachhinein kann es sich vielleicht herausstellen, dass sich die Einzelmaßnahmen doch zu einer kohärenten Richtung der Rentenpolitik fügen, die Entwicklung der Gesetzgebung ist aber davon nicht beeinflusst. Sie folgt der jeweiligen Lage der Rentenfinanzen und des Arbeitsmarktes sowie der Steigerung von Löhnen und Preisen, aber auch den durch aktuelle Migrationsbewegungen bedingten Verschiebungen in der demographischen Entwicklung. Ausschlaggebend für die Reaktionsweisen auf die jeweilige Situation sind die politischen Konstellationen, insbesondere zwischen Regierung und Opposition, aber auch innerhalb der Regierungsparteien, sowie die Kräfteverhältnisse zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Die Geschichte der Alterssicherungspolitik (umfassend: Schmähl 2018) zeigt, in welchem Ausmaß die jeweiligen Akteurskonstellationen rentenpolitische Entscheidungen prägen.

Beispielhaft sei die Ad-hoc-Rentenpolitik in einer Phase geringeren Wachstums, steigender Arbeitslosigkeit und konjunkturellen Abschwungs dargestellt. Die Arbeitsmarktlage senkt die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung als auch Steuereinnahmen des Bundes. Zugleich wachsen die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung. Letzteres wird einen besonderen Druck ausüben, die Beiträge in der GRV und die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung nicht weiter zu erhöhen, sondern Mittel noch am ehesten in die Arbeitsmarktpolitik zu leiten und die Belastung der Arbeitgeber durch Lohnnebenkosten zu senken. In einer solchen Situation kann bei Fortwirken der seit Langem bekannten demographischen Lage die Finanzlage der GRV so eingeschätzt werden, dass Leistungskürzungen und Rentenniveausenkungen angestrebt werden, die allein aufgrund des Wirkens der Demographie nicht erforderlich wären. Als Akteure treten die Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf mit dem Interesse an Ankurbelung der Konjunktur und Bewältigung der Arbeitslosigkeit, was sie zur Akzeptanz auch restriktiver Maßnahmen führen kann, besonders dann, wenn ihnen nahestehende Parteien in der Regierung stehen. Zugleich kann aber eine steigende Arbeitslosigkeit die Funktion der Rentenversicherung – ganz im Unterschied zur derzeitigen Lage – als Frühverrentungsinstrument aufleben lassen, um die Lasten der Arbeitslosenversicherung und der Unternehmen zu senken. Ob das frühzeitige Ausscheiden aus dem Arbeitsleben wieder begünstigt wird oder aus Finanzgründen die Altersrente für besonders langjährig Versicherte eingeschränkt oder gar gestrichen wird, hängt von den Einschätzungen der Akteure in Politik und in Sozialpartnerschaft ab, sowie von Konflikten um die finanziellen Belastungen im Verhältnis von Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung und Bund. Aus diesen politischen Auseinandersetzungen erwachsen stark situativ bedingte Entscheidungen mit enormen Folgen für die Betroffenen insbesondere in den rentennahen Jahrgängen.

Zu den möglichen Maßnahmen einer kurzfristig ausgerichteten Alterssicherungspolitik können unter anderem die (einmalige oder mehrmalige) Aussetzung der jährlichen Rentenanpassung, temporär begrenzte Änderungen an der Rentenanpassungsformel, die Umstellung der Rentenanpassung von der Lohn- auf die Preisentwicklung gelten, die Entkopplung der Berechnung von Bestandsrenten und Zugangsrenten, auch die Verschiebung der Rentenanpassung um ein halbes Jahr, die Einschränkung besonderer Leistungselemente wie Altersrenten für besonders langjährig Versicherte oder der Mütterrente, Modifikationen an Details in den Berechnungen von Altersrenten oder der Finanzverhältnisse zwischen Bund und GRV, schließlich auch Veränderungen in den Ab- und Zuschlägen bei vorzeitigem oder späterem Rentenzugang. Vieles davon ist in der Geschichte der Rentenanpassungen bereits aufgetreten (Steffen 2024a). Weitere Maßnahmen sind denkbar, die hier aufgelisteten Maßnahmen richten sich stärker auf eine restriktive Rentenpolitik. Expansive Ad-hoc-Politiken könnten die Einbeziehung und Bewertung von Pflegezeiten, die Bewertung von Zeiten des ALG-II-Bezugs, Maßnahmen des verbesserten Zugangs zu Erwerbsminderungsrenten oder deren Höherbewertung und auch Veränderungen beim Grundrentenzuschlag sein.

Veränderungen der Rentenanpassung seien hier beispielhaft näher diskutiert: Eine Veränderung der Rentenanpassungsformel für Bestandsrenten ist eine der naheliegendsten Möglichkeiten in der Mechanik der GRV, um die Ausgaben gegenüber dem bisherigen Entwicklungsniveau zu reduzieren und zugleich die Beitragshöhe nicht weiter steigen zu lassen. Beschränkt sich eine restriktive Ad-hoc-Rentenpolitik auf Einmaleffekte, sind die Verschiebung (vom 1.7. auf den 1.1. des Folgejahres) oder einmalige Aussetzung der regulären Rentenanpassung aus der Historie der Rentenversicherung gut bekannte Beispiele. Weitergehend sind die Umstellung der Rentenanpassung auf eine Preisanpassung und die Veränderung des Nachhaltigkeitsfaktors:

Einen Einspareffekt hat die Umstellung auf eine Inflationsanpassung statt der bisherigen Lohnanpassung nur dann, wenn die Inflationsrate über längere Zeit unter der Lohnentwicklung liegt. Zwar ist in den letzten Jahrzehnten die Lohnhöhe meist höher als die Inflationsrate gewesen, doch es gab auch etliche Quartale mit einer Reallohnsenkung. Es hängt also von einer Art Wette auf den Reallohn ab, ob eine Inflationsanpassung wirklich eine Einsparung bei den Rentenausgaben herbeiführt oder nicht. Bei Schwächung der Gewerkschaften im industriellen Kern angesichts von strukturellen Problemen in der Anpassung an gewandelte Weltmarktverhältnisse, aber weiter steigenden Bedarf an Wohnungen kann die Inflationsrate in Zukunft auch über dem Lohnwachstum liegen. Wenn man keine Reallohnverluste unterstellt, erweist sich diese aus rein fiskalischen Gründen erwogene Umstellung als Abkopplung der Rentner*innen von den Erwerbstätigen, auf deren enger Bindung aneinander aber gerade das Modell der Rentenversicherung basiert. Eine gemischte Anpassung nach Inflation (50 Prozent) und Lohnwachstum (50 Prozent) ist aus Sicht der Rentner*innen als Sicherheitsversprechen wesentlich attraktiver, reduziert aber alle Spareffekte und wirkt daher kurzfristig nicht besonders stark. Schon in der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag konnte man sich nicht auf eine

Stellungnahme einigen, ob die Berechnung der Renten von der Anpassung der Bestandsrenten entkoppelt werden sollte, also die Rentenanpassung inflationsbezogen erfolgt und die Rentenberechnung weiterhin an das Lohnwachstum gebunden bleibt. Langfristig dürfte eine solche Umstellung der Rentenformel eines moderaten Reallohnwachstums eine Rentenniveausenkung bewirken und daher auf den Entwicklungspfad Richtung Kombirente einschwenken.

Der Nachhaltigkeitsfaktor zur Einbeziehung des Verhältnisses von Beitragszahler*innen und Rentenbezieher*innen in der Rentenanpassungsformel ist mit einer Besonderheit eingeführt worden, dem Faktor α in Höhe von 0,25. Dieser hatte keine eigene Begründung, er justierte nur in einer Prognose aus dem Jahr 2005 den Beitragssatz für das Jahr 2030 auf genau 22 Prozent. Entsprechend ist eine Veränderung dieses α eine politische Möglichkeit, die von einem anderen Beitragsziel oder anderen Simulationsrechnungen abgeleitet werden kann. Der Effekt einer dauerhaften Heraufsetzung von α ist eine Minderung des Sicherungsniveaus, auch hier kann die Ad-hoc-Politik in die Kombirentenentwicklung münden.

Die Möglichkeiten reichen weit über diese beiden Beispiele hinaus. So sind auch Änderungen der Definition und statistischen Erfassung von Größen in der Rentenanpassungsformel schon erfolgt und können in Zukunft als Restriktionsmaßnahme genutzt werden.

Solche Ad-hoc-Rentenpolitik ist keineswegs per se als «Versagen» oder «Unfähigkeit» der Politik zu interpretieren. Eine längerfristige Politik müsste annehmen können, dass die in den letzten Jahren ja häufiger auftretenden Krisen, die sich zu «Polykrisen» (Tooze 2022) verdichten können, nicht ein Ausmaß erreichen, dass sie Trends der Modellrechnungen grundlegender verändern. Die Zahl der zu berücksichtigenden Parameter ist selbst in der ansonsten technisch eher «einfachen» Rentenversicherung (im Vergleich etwa zur Krankenversicherung) so groß, dass auch Modellrechnungen mit Varianten nicht alle Lagen der Rentenfinanzen, des Bundeshaushaltes, der Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung, der Migrationsbewegungen, ja selbst der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung und der Bevölkerungsgröße einbeziehen können, mit denen sich Politik in einer konkreten Situation auseinandersetzen muss. Daher kann es politisch sinnvoll sein, eher kurzfristig zu agieren, aber so, dass auf Fälle von Trendumkehr oder Verschiebung in den Größenordnungen von Trends noch rechtzeitig reagiert werden kann. Dieser Pfad wird verlassen, wenn es gelingt, kurzfristige Überlegungen so zu einem mittel- oder langfristigen Pfad zu verbinden, dass eine kohärente Linie durch die einzelnen Reformschritte hindurch erkennbar bzw. politisch verfolgt wird.

Die Wirkungen einer «Ad-hoc-Rentenpolitik» können zusammenfassend als ambivalent bewertet werden. Ein kleinschrittiges Handeln oder durch Regierungswechsel bedingtes Kurzfrist-Agieren mit Richtungswechseln muss in Bezug auf die verschiedenen Wirkungsdimensionen nicht notwendig schlecht abschneiden: Die *Versorgungslage* kann durch Verringerung, Verschiebung, Aussetzung von Rentenanpassungen oder

Leistungseinschränkungen kurzfristig verschlechtert werden, ohne dass damit der Pfad der Entwicklung zu Kombirenten eingeschlagen würde. Korrekturmöglichkeiten bleiben bei einer Ad-hoc-Politik erhalten bzw. sind Teil einer solchen Kurzfristpolitik. Auch die *Verteilungswirkungen* könnten im Fall von Einschränkungen der Rentenanpassung die Rentner*innen aktuell schlechterstellen, Ungleichheitswirkungen bleiben aber begrenzt, sind ausgleichbar und können mit anderen situativen Maßnahmen aufgefangen oder abgemildert werden. Die Maßnahmen können so gewählt werden, dass sie genau die gewünschten *Arbeitsmarkt- und volkswirtschaftlichen Effekte* in einer akuten Situation (Arbeitslosigkeit, Arbeitskräftemangel, Konjunktur- oder Strukturkrise) erzielen. Wenn sich die Arbeitsmarkt- und Konjunkturlage ändert, müsste sich bei fortgesetzter Ad-hoc-Politik auch das Rentenrecht ändern. Eine solche Politik mit ihren häufigeren und schnell aufeinander folgenden Reformen in durchaus entgegengesetzte Richtungen könnte sich negativ auf die *politische Akzeptanz* auswirken – insbesondere dann, wenn sich in der Bevölkerung der Eindruck verfestigt, dass die Bearbeitung langfristiger Entwicklungsprobleme ausbleibt, obwohl diese für die Sicherung zukünftiger Leistungsversprechen zu bewältigen wären. Allerdings ist mit der Rede von der «politischen Fahrt auf Sicht» bei beständiger Kontrolle der Zukunftsentwicklungen auch politische Unterstützung zu gewinnen, selbst wenn keinerlei Langfristplan ins Fenster gelegt wird. Da zudem bei einer Ad-hoc-Politik keine *institutionellen Umbauten* in der Governance der Alterssicherungspolitik erfolgen, kann eine Rhetorik des vorsichtigen Agierens in kritischen, krisenhaften Lagen die Legitimation des Alterssicherungssystems wie der Kurzfristpolitik durchaus stützen, und schließlich lassen sich die *Effekte auf andere Sozialpolitiken* durch die Kleinteiligkeit und Temporalität von Reformschritten vermindern.

Zusammenfassend sind die Wirkungen der Ad-hoc-Rentenpolitik aufgrund der kleinen Schritte, des inkrementellen Vorgehens und der vorsichtigen Anpassung sowie der potentiell entgegengesetzten Richtungen einzelner Maßnahmen eher gering, vor allem sind die Maßnahmen reversibel, da strukturelle Festlegungen nicht zu diesem Entwicklungspfad gehören. Sollte es aber zu einer Folge von kleinen Einzelreformen kommen, die alle in ein und dieselbe Richtung weisen, z. B. Verminderung der Leistungen der Rentenversicherung, Senkung des Bundeszuschusses oder Festsetzung des Beitragssatzes unabhängig vom Rentenniveau und den demographisch bedingten Aufgabenlasten der GRV, dann mündet auch die Ad-hoc-Rentenpolitik auf den «Weg zur Kombirente».

3 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Zur Untersuchung der möglichen Zukünfte der Alterssicherung wurden sieben Entwicklungspfade identifiziert und näher skizziert: der «Weg zur Kombirente», der Pfad einer «Erweiterten Alterserwerbstätigkeit», der Pfad der «Inklusion», der Pfad der «Internen Differenzierung» sowie die Entwicklungspfade eines «Leerlaufens der GRV» und des «Zusätzlichen Ausbaus der Kapitaldeckung». Schließlich ist eine siebte Entwicklung möglich, die gerade nicht auf Mittel- und Langfristigkeit angelegt ist und daher als Pfad der «Ad-hoc-Rentenpolitik» bezeichnet wurde.

Die sieben Entwicklungspfade wurden anhand eines Kataloges von Wirkungsdimensionen analysiert und anhand einer Reihe normativer Kriterien je Wirkungsdimension bewertet. Durch die Kombination aus Wirkungsanalyse und Bewertung nach einem Set an Kriterien können rentenpolitische Handlungsempfehlungen hergeleitet werden.

Die Wirkungen im Entwicklungspfad «Ad-hoc-Rentenpolitik» konnten als ambivalent bewertet werden: Ein kleinschrittiges Handeln oder durch Regierungswechsel bedingtes Kurzfrist-Agieren mit Richtungswechseln muss in Bezug auf Wirkung und Wertverwirklichung nicht schlecht abschneiden. Die Zielsetzung der folgenden Handlungsempfehlungen ist es aber, eine reflektierte und auch langfristig ausgerichtete Alterssicherungspolitik als politische Möglichkeit zu skizzieren. Bei hoher Unsicherheit über politische Konstellationen in der nahen Zukunft kann aber auch der Entwicklungspfad der «Ad-hoc-Rentenpolitik» Hinweise geben.

Die Entwicklungspfade «Inklusion», «Erweiterte Alterserwerbstätigkeit» und «Zusätzlicher Ausbau der Kapitaldeckung» schneiden in der Bewertung der Wirkungen in den Dimensionen Versorgungseffekte, Verteilungseffekte, Arbeitsmarkteffekte, volkswirtschaftliche Effekte, Finanzierungseffekte, institutionelle Effekte sowie Effekte in anderen Sozialpolitiken am besten ab. Allein bei der politischen Akzeptanz könnten sich Schwierigkeiten ergeben, da zurzeit nicht zu erkennen ist, wie sich eine Unterstützerkoalition für diese Kombination der Entwicklungspfade ergeben könnte. Die Handlungsempfehlungen richten sich daher auf eine Politik, die diese positiven Entwicklungspfade möglichst umfassend einschlägt, aber auch das Umsteuern in die drei negativ bewerteten Pfade des «Weges zur Kombirente», der «Internen Differenzierung» und des «Leerlaufens der Rentenversicherung» vermeidet.

Es kann eine Politik empfohlen werden, die auf der **Kombination dreier Entwicklungspfade beruht:**

- des Inklusionspfades mit der Einbeziehung weiterer Bevölkerungsgruppen in die Erwerbstätigkeit und in die Rentenversicherung,
- des Pfades einer erweiterten Erwerbsbeteiligung vor und nach der Überschreitung der Regelaltersgrenze, ohne sich damit von der Idee des arbeitsfreien Ruhestands zu verabschieden, und
- des Pfades eines «Zusätzlichen Ausbaus der Kapitaldeckung» in einer Weise, dass die Prinzipien einer sozialen Alterssicherung bewahrt werden können.

Dagegen sind jene Entwicklungspfade politisch zu vermeiden, die einer Mehrzahl von Kriterien widersprechen und daher als Gefährdung grundlegender Werte und Zielsetzungen der Sozialpolitik anzusehen sind. **Die Handlungsempfehlung lautet daher auch, dass Maßnahmen und Reformen, die die Alterssicherung auf die Pfade «Entwicklung zur Kombirente», «Leerlaufen der GRV» und «Interne Differenzierung» führen, nicht mitgetragen und unterstützt werden sollten.**

Um die finanzielle Situation angesichts der zukünftigen Altersstruktur zu verbessern und ein Absenken des Rentenniveaus zu verhindern, sind Maßnahmen zur erweiterten Alterserwerbstätigkeit und zur verstärkten Inklusion in Arbeitsmarkt und Rentenversicherung vorzunehmen. Zunächst zu den Empfehlungen zur erweiterten Alterserwerbstätigkeit:

1. Um eine erhöhte Erwerbsbeteiligung kurz vor oder nach Überschreiten der Regelaltersgrenze von demnächst 67 Jahren zu erleichtern, sind eine Fülle von *Maßnahmen außerhalb des Politikfeldes der Alterssicherung* als auch in den Rentengesetzen einsetzbar. So sind die (inner)betrieblichen oder tarifpolitischen Hindernisse einer Weiterbeschäftigung nach Verstreichen der Regelaltersgrenze zu beseitigen. Eine weitere Verbesserung betrieblicher Gesundheitsvorsorge und betrieblicher ebenso wie überbetrieblicher Weiterbildung mit Schwerpunkt auf den rentennahen Jahrgängen könnte im Rahmen von Sonderprogrammen erreicht werden. Daneben könnte auch ein besserer Übergangsmechanismus geschaffen werden, der die Qualifikationen bei gesundheitlich bedingter teilweiser Berufsunfähigkeit anerkennt und damit Sicherungslücken zwischen Altersrente, Erwerbsminderungsrente und Grundsicherung schließt.
2. Die *Abschlagsregelungen* bei späterem Rentenzugang können geändert werden, eine Einmalzahlung als Alternative dazu ist unnötig kompliziert. Eine zeitlich begrenzte Zusatzregelung könnte die Zuschläge bei späterem Renteneintritt und eventuell auch die Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt erhöhen, wenn hinreichende Möglichkeiten des Zugangs zur Erwerbsminderungsrente bestehen.

3. Die *Altersrente für besonders langjährig Versicherte* wäre nach einer angemessenen Übergangszeit zur Neuausrichtung der eigenen Lebenspläne abzuschaffen.
4. Die erweiterte Alterserwerbstätigkeit löst den *Ruhestand* nicht ab, sondern modifiziert ihn als eine zeitweise, freiwillige und möglichst nicht durch ökonomische Not motivierte Erwerbsbeteiligung, die auch nicht durch gesellschaftlichen Druck und Vorstellungen des Active Ageing zur Norm werden soll.

Inklusion – jenseits dieser Sonderstrategien der Alterserwerbstätigkeit vor und nach dem Rentenbeginn – umfasst zum einen die Einbeziehung von möglichst vielen Personen in den Arbeitsmarkt zur Erweiterung der Versichertenbasis der GRV und zur nachhaltigen Sicherung ihrer Finanzierung, zum anderen die Einbeziehung weiterer sozialer Gruppen in die Sozialversicherungspflicht, insbesondere der Selbstständigen und der Beamten.

1. Die Inklusion in den Arbeitsmarkt ist vor allem auf *gesetzgeberische Maßnahmen jenseits des Rentenrechts* angewiesen. Sie erfordert Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik, in Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wie die weitere Verbesserung der Situation bei Kindertagesstätten. Dazu gehören insbesondere zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit die Überprüfung der Befreiungsmöglichkeit von der Rentenversicherungspflicht bei Mini-Jobs und die Schaffung von verkürzten Ausbildungswegen für die von Personalmangel bestimmten Felder der Care-Tätigkeiten in der Kindererziehung und in der Pflege. Als wichtige Ressource für die Verbesserung der Finanzsituation der GRV gilt die Zuwanderung. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass nur Migrationsbewegungen, die zu sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit führen, hier relevant sind. Die Integration in den Arbeitsmarkt ist also die entscheidende Größe für die GRV, nicht die Migration selbst. Die GRV ist in ihrer Grundstruktur neutral gegenüber Herkunft, Staatsbürger*innenschaft und Aufenthaltsstatus von Personen, insofern rechtlich inklusiv, es kommt allein darauf an, ob eine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit aufgenommen werden kann und wird. Alles, was das erleichtert (Anerkennung von Berufsabschlüssen etc.), sollte vorangetrieben werden.
2. Die Ausweitung des Versichertenkreises in der GRV ist sicherlich die größte Möglichkeit der dauerhaften Erhöhung der Beitragseinnahmen. Das betrifft zwei Gruppen, die Selbstständigen und die Beamten. Wenn man bei beiden Gruppen *nur Personen die Versicherungspflicht auferlegt, die neu eine Tätigkeit als Selbstständige aufnehmen oder den Beamtenstatus erwerben*, wird die Integration in die GRV zeitlich gestreckt und die Beiträge wachsen langsam auf, denen zunächst vor allem Leistungen der Rehabilitation, der Erwerbsminderungsrenten und der Renten wegen Todes gegenüberstehen werden. Dieser Beitragsüberhang hält ca. 30 Jahre an, wird aber oft nicht anerkannt und als bloße Zwischenphase bis zum Eintreffen erheblicher Ausgabeverpflichtungen bestimmt. Angesichts der demographischen Belastungen genau in diesem Zeitraum ist jede Beitragseinnahmenverbesserung der GRV, die auch mit Leistungsversprechen einhergeht, zu begrüßen. Der Inklusionspfad dient aber nicht Einnahmezwecken, sondern hat vor allem das Ziel, eine größere sozialpolitische

Zusammenführung aller Bevölkerungsteile herbeizuführen und die Lebenssituation im Alter zumindest bei Selbstständigen zu verbessern. Der Einbeziehung der Beamten in die GRV steht meist der Rekurs auf das verfassungsrechtlich geschützte Alimentierungsprinzip und die erhöhten Kosten der Dienstherren gegenüber. Das Alimentierungsprinzip kann auch bei Einbeziehung aller Neubeamt*innen ab einem bestimmten Stichtag bewahrt werden, wenn das bisherige Beamtenversorgungssystem als eine besondere Art betrieblicher Alterssicherung die Aufstockung auf eine Versorgungshöhe gewährleistet, die dem Alimentierungsgrundsatz entspricht.

3. Alle Alterssicherungssysteme in Deutschland sind einkommensbezogen. Soweit sie umlagefinanziert sind, zielen sie darauf ab, aus dem Lohn Einkommen der einen über Beiträge die Renteneinkommen der anderen zu ermöglichen. Die in den Privathaushalten vorhandenen Vermögensbestände bleiben bei allen Überlegungen zur Zukunft der Alterssicherung jedoch außerhalb der Betrachtung. Auch die Idee der Bürger*innenversicherung mit der Einbeziehung aller Bürger*innen in die GRV kennt nur die Einbeziehung aller Einkommensarten, darunter auch die Einkünfte aus Kapitalvermögen. Das *Vermögen* selbst wird nicht in irgendeiner Form verbeitragt. Angesichts der Entwicklung der Preise für Grundstücke, Häuser und Wohnungen und der zunehmenden Vermögensungleichheit, die sich durch Vererbung weiter fortsetzt und durch die Erbschaftsteuer nicht gebremst wird, ist darüber nachzudenken, vermögensbezogene Abgaben auszubauen. Entsprechende öffentliche Einnahmen sollten dann auch zur Vermeidung bzw. Bekämpfung von Altersarmut eingesetzt werden.

Der zusätzliche Ausbau der Kapitaldeckung liefert zusätzliche Bausteine für eine zukünftige Alterssicherungspolitik:

1. Die Zukunft der Kapitaldeckung kann *sehr unterschiedliche Formen* annehmen, denkbar sind Staatsfonds zur Stützung der GRV, wie mit dem «Generationenkapital» angestrebt, ein Ausbau der betrieblichen Alterssicherung mit überbetrieblich verwalteten Institutionen in Richtung einer obligatorischen zweiten Säule, der Umbau der staatlich geförderten Riester-Rente in der dritten Säule als private individuelle Alterssicherung entweder in Richtung Bürger*innenfonds oder in Richtung multifunktionaler Kapitalanlageformen mit deutlich vermindertem Sozialschutz und schließlich die Bildung von individuellen, fondsverwaltenden Kapitalkonten mit Wahlmöglichkeiten innerhalb der GRV auf der Basis eines zusätzlichen Pflichtbeitragsatzes.
2. Unter diesen Möglichkeiten bietet der *Staatsfonds* den höchsten Sozialschutz und bringt keine problematischen Nebeneffekte mit sich. Allein sein Umfang ist nach den Plänen aus dem Rentenpaket II zu gering, um die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung in den 2030er-Jahren entscheidend zu mindern. Ein weiterer Ausbau dieses Kapitalstocks wäre auf der Linie dieses Entwicklungspfad – einigermaßen stabile Kapitalerträge in prognostizierter Höhe vorausgesetzt – grundsätzlich hilfreich. Da hier die Kapitalmarktrisiken kollektiv getragen werden, ist diese Lösung bei

weitem einer Bildung von individuellen Kapitelkonten mit Wahl der Fonds durch die Versicherten und entsprechender individuellen Risikotragung vorzuziehen.

3. Statt die staatlichen Mittel und regulatorischen Unterstützungsleistungen auf die zweite und dritte Säule zu verteilen, die beide in ihrem Verbreitungsgrad und ihrer Versorgungsqualität nicht sehr weit vorangeschritten sind, ist die staatlich geförderte Kapitaldeckung jenseits der GRV *auf eine Säule zu konzentrieren*. Die Vorschläge zum Umbau der stagnierenden bis rückläufigen staatlich geförderten dritten Säule gehen allesamt in die Richtung einer Abkehr von Schutzstandards zugunsten einer allgemeinen Förderung des aktienbasierten Sparens. Die Aushöhlung der Riester-Rente führt dazu, dass die Zweckbindung an die Alterssicherung nur als Hindernis gilt bzw. als Vorwand für die staatliche Förderung für eine multifunktionale Ansparsaktivität fungiert. Da keine überzeugenden Konzepte einer auf soziale Risiken bezogenen privaten Altersvorsorge bestehen, sollte die *Riester-Förderung mit entsprechenden Garantien und Portabilitäten beendet* werden. Ob jenseits der Alterssicherungspolitik aktienbasiertes Sparen gefördert werden sollte, ist in anderen Politikfeldern zu entscheiden.

Entsprechend ist die Konzentration der staatlichen Förderpolitik auf die somit deutlich *gestärkte zweite Säule* der «betrieblichen Alterssicherung» angemessen. Mit dem Sozialpartnerschaftsmodell, dessen weiterer Öffnung für nicht-tarifgebundene Unternehmen und zusätzlich einem *überbetrieblichen Auffangmechanismus* könnte deren heute noch sehr lückenhafte Abdeckung verbessert werden. Die Idee eines Bürger*innenfonds würde dabei in veränderter Form in den Ausbau der betrieblichen Alterssicherung eingebracht. Ihm käme die Aufgabe zu, den Arbeitnehmer*innen, die nicht über die bestehenden Formen der betrieblichen Alterssicherung gesichert sind, eine Auffanglösung zu bieten.

Abschließend zu dem, was zu vermeiden ist:

1. Alterssicherungspolitik sollte nicht Leistungen und Versorgungsniveaus abbauen und dadurch Risiken erzeugen, die letztlich in einem anderen Sicherungssystem gedeckt werden müssen. Das ist insbesondere beim «Weg zur Kombirente» der Fall: Das Sicherungsniveau in der GRV wird heruntergefahren, und je nach der Entwicklung insbesondere der Wohnkosten wird ein kleinerer oder größerer Teil der Rentner*innen mit geringer Rentenhöhe und keinem anderen nennenswerten Einkommen Altersarmut nur vermeiden können, wenn Leistungen der Grundsicherung im Alter oder des Wohngeldes in Anspruch genommen werden. Es würde zur Normalsituation bei Rentner*innen mit geringen bis mittleren Renten, dass Sie mindestens zwei Leistungen benötigen, eine Rente und zusätzlich eine bedürftigkeitsgeprüfte Leistung, um nicht unter die Bedarfsdeckungsgrenze zu fallen. Sie werden dadurch zu «Renten-Aufstocker*innen» oder «Kombirentenbezieher*innen». Das ist eine bloße *Risikoverlagerung* und dazu von einem Versicherungssystem in ein bedürftigkeitsgeprüftes und steuerfinanziertes Grundsicherungssystem. Dieser Shift bringt nur Nachteile mit sich

– auch für die öffentlichen Haushalte. Zudem verschlechtert sich durch Senkung des Rentenniveaus auch die Lage derjenigen Personen, die nicht in die Nähe eines Grundsicherungsbezuges gelangen. Die Entfernung vom Ziel der Lebensstandardsicherung wird immer größer, die Legitimation der GRV sinkt auch dort, wo man von Kombi-
renten nicht betroffen ist. Bei diesen Gruppen liegt es eher nahe, die GRV in Richtung privater Vorsorge verlassen zu wollen. Das trüge dazu bei, den Entwicklungspfad eines «Leerlaufens der Rentenversicherung» zu befördern, bei dem immer mehr Menschen ihre Absicherung jenseits der Sozialversicherung suchen.

Eine ähnliche Risikoverlagerung könnte in der privaten Altersvorsorge stattfinden. Die Vorschläge der Fokusgruppe Private Altersvorsorge beim Bundesministerium der Finanzen (BMF 2023) laufen darauf hinaus, neben den Risiken der Erwerbsminderung und des Todes auch das Risiko der Langlebigkeit jenseits des 85. Lebensjahres nicht mehr als Verpflichtung staatlich geförderter privater Vorsorgeformen abzusichern, um höhere Renditen auch für die Kund*innen erwirtschaften zu können. Die Finanzdienstleistungsunternehmen befreien sich von der die Alterssicherung gerade ausmachende Risikovorsorge, womit sich die Zwecksetzung zu bloßer Kapitalanlage mit vielfältiger Einsetzbarkeit der angesammelten Kapitalsumme verschiebt. Der Verlust der Absicherung der Langlebigkeit nach dem Alter von 85 stellt auch eine Risikoverschiebung dar, letztlich auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Sozialversicherungen und staatlich geförderte private Altersvorsorgeformen sind aber dazu eingerichtet, soziale Risiken aufzufangen, und nicht, um sie auf die Grundsicherung abzuwälzen.

In der öffentlichen Debatte herrscht die Ansicht vor, dass Belastungen der jungen Generation im Sinne der Generationengerechtigkeit vermieden werden müssten zugunsten einer Senkung der Rentenleistungen. Dieser *scheinbar gerechtigkeits-theoretischen Betrachtung* sollte im Interesse der jungen Generation widersprochen werden. Wenn in den nächsten Jahren das Rentenniveau gesenkt wird, werden die jüngeren Generationen mit diesem (bzw. einem tendenziell noch niedrigeren) Niveau rechnen müssen, wenn sie selbst in Rente gehen. Eine Heraufsetzung der Regelaltersgrenze trifft auch nicht mehr die Boomer-Generation, sondern erst jene, die heute 50 Jahre alt oder jünger sind. Die Niveausenkungspolitik schlägt die Tendenz zur *Selbstschädigung* ein: Der volle Effekt der Herabsetzung des Rentenniveaus wird diejenigen treffen, die heute für diese Herabsetzung eintreten. Entsprechend sind Maßnahmen zur Sicherung des Rentenniveaus zu treffen, die in der Ausgestaltung dem gescheiterten Rentenpaket II ähneln (zur positiven Wirkung einer Stabilisierung des Rentenniveaus auf unterschiedliche Geburtsjahrgänge siehe auch: IMK 2025).

2. Maßnahmen wie die Einbeziehung der Selbstständigen in die GRV oder die Berücksichtigung der unterschiedlichen gesundheitlichen Belastungen in verschiedenen Berufen und Arbeitsfeldern bei der Frage der Regelaltersgrenze oder des Altersübergangs können rechtliche Regelungen mit sich bringen, die nicht gewollte Folgen umfassen: So kann die Einführung einer Möglichkeit für Selbstständige, sich auch außerhalb der GRV zu versichern (Opt-Out-Regel), als Übergang von der

Pflichtversicherung zur Versicherungspflicht als Einfallstor für eine generelle Öffnung der GRV fungieren. Der Gleichheitsgrundsatz könnte eine Entwicklung anleiten, die auch vor Gericht erstreitet, dass allen Versicherten eine Opt-Out-Option zur Verfügung stehen muss. Das wäre aber der Einstieg in den Entwicklungspfad des «Leerlaufens der GRV», einen *Prozess der zunehmenden Herauslösung insbesondere der Besserverdienenden aus einem Sozialversicherungssystem*.

3. Unterschiedliche Rentenhöhen für Versicherte je nach Lebenserwartung und Berufsgruppen sind nicht nur ein bürokratisch sehr aufwändiges Unterfangen, sie schwächen die Konzeption einer im Umlagesystem erforderlichen Versichertengemeinschaft entscheidend. Auf dem Entwicklungspfad der «Internen Differenzierung» zerlegt sich die Versichertengemeinschaft im Namen rechnerisch genauerer Relationen zwischen Rentenhöhe und fernerer Lebenserwartung und öffnet die Tür für eine weitere Differenzierung bis zur individuellen Kontenführung nach einem breiteren Bündel von persönlichen Daten, die von der GRV zu einem Algorithmus *individualisierter Rentenhöhen* verarbeitet werden müssten.

Risikoverschiebung durch Absenkung des Rentenniveaus auf die Grundsicherung und damit in einen anderen öffentlichen Haushalt, **Selbstschädigung** einer Generation, die von Verschlechterungen der heutigen Renten zu profitieren hofft, die Entstehung einer großen Gruppe von Kombirentner*innen, **Einstiege in den Ausstieg** aus der Gemeinschaft der Pflichtversicherten sind zentrale Entwicklungsrichtungen, die in den nächsten Jahren auch gegen öffentlichen Druck vermieden werden sollten.

Es bleibt offen, welche der hier aufgezeigten Entwicklungspfade der Alterssicherung Realität werden. Die Zukunft der Alterssicherung ist vor allem eine politische Gestaltungsfrage. Zu dieser Perspektive möchte das Gutachten Bürger*innen und Entscheidungsträger*innen ermutigen: Wir sind dem demographischen Wandel und anderen Herausforderungen nicht ausgeliefert, sondern können unterschiedliche Entwicklungspfade einschlagen – und so eine verlässliche Alterssicherung in Deutschland gestalten.

Literaturverzeichnis

- Arbeitnehmerkammer Bremen 2020: Altersübergang: Für gute Wege in die Rente. https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/KammerPosition/KammerPosition_Altersuebergang.pdf.
- Arbeitnehmerkammer Bremen, Arbeitskammer des Saarlandes, Deutscher Gewerkschaftsbund 2025: SozialstaatsRadar 2025: Zentrale Ergebnisse. https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Sozialstaatsradar_2025.pdf.
- Bieback, Karl-Jürgen 2014: Sozial- und verfassungsrechtliche Aspekte der Bürgerversicherung. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Blank, Florian et al. 2016: Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen? WSI-Report Nr. 27. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Düsseldorf.
- Blank, Florian, und Camille Logeay 2023: Ist Kapitaldeckung in der gesetzlichen Rentenversicherung angesichts des demografischen Wandels notwendig und sinnvoll? In: Soziale Sicherheit 72(5): 185–189.
- Blank, Florian, Hofmann, Markus, und Annelie Buntenbach (Hrsg.) 2020: Neustart in der Rentenpolitik: Analysen und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos.
- BMAS 2024a: Rentenversicherungsbericht 2024. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/rentenversicherungsbericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- BMAS 2024b: Alterssicherungsbericht 2024. Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2024 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/alterssicherungsbericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- BMAS 2024c: Statistische Auswertungen von geförderten Riester-Verträgen in der Auszahlungsphase (‹Riester-Auszahlungsstatistik›). Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Altersvorsorge/2024-04-10-riester-auszahlungsstatistik.html.
- BMAS 2024d: Sozialbudget 2023. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a230-24-sozialbudget-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- BMF 2023: Statistische Auswertungen zur Riester-Förderung. Bundesministerium der Finanzen, Berlin. www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Altersvorsorge/2023-11-15-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2022.html.
- BMI 2020: Siebter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bericht für die 19. Legislaturperiode. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin.
- Bofinger, Peter 2024: Grundprinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung nicht infrage stellen: eine Kritik an den Reformvorschlägen des Sachverständigenrates zur

- Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. In: Deutsche Rentenversicherung 1/24: 30–48.
- Bonin, Holger, und Ulf Rinne 2022: Staatsfonds im internationalen Vergleich. BMAS-Forschungsbericht 609. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-609-staatsfonds-im-internationalen-vergleich.pdf?blob=publicationFile&v=2>.
- Börsch-Supan, Axel 2024: Rentenpolitik nach dem Haushaltsurteil: keine Maximalforderungen. In: Wirtschaftsdienst 104(2): 102–105.
- Börsch-Supan, Axel, und Johannes Rausch 2020: Lassen sich Haltelinien, finanzielle Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit miteinander verbinden? Mea Discussion Paper 03–2020. Munich Center for the Economics of Aging, München. https://www.mpisoc.mpg.de/fileadmin/user_upload/MEA_DP_03-2020_final_neu.pdf.
- Börsch-Supan, Axel, und Nicolas Goll 2021: Ziele verfehlt: eine Analyse der neuen Grundrente. In: Ifo-Schnelldienst 74(6): 34–39.
- Börsch-Supan, Axel, Roth, Markus, und Gerd G. Wagner 2017: Altersvorsorge im internationalen Vergleich: Staatliche Produkte für die zusätzliche Altersvorsorge in Schweden und dem Vereinigten Königreich. BMAS-Forschungsbericht 494. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb494-altersvorsorge-im-internationalen-vergleich-schweden-uk.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Brettschneider, Antonio, 2023: Von der «Rente ab 67» bis zur «Grundrente» – Eine Analyse der Rentenpolitik in der Ära Merkel. In: Sozialer Fortschritt 72(7–8): 579–596.
- Brettschneider, Antonio und Ute Klammer 2016: Lebenswege in die Altersarmut. Biografische Analysen und sozialpolitische Perspektiven. Berlin: Duncker & Humblot.
- Breyer, Friedrich et al. 2024: Between Beveridge and Bismarck: Preferences for redistribution through public pensions. Working Paper Series Nr. 23. Universität Konstanz. <https://kops.uni-konstanz.de/server/api/core/bitstreams/bf3174fe-b3d0-485b-a968-43530379e528/content>.
- Brosig, Magnus 2014: Problem Altersarmut? Reformperspektiven der Alterssicherung. Frankfurt, New York: Campus.
- Brüggemann-Borck, Imke et al. 2024: Finanzwirkungen der Maßnahmen des Rentenpakets II. In: Deutsche Rentenversicherung 3/2024: 157–190.
- Brussig, Martin 2023a: Übergänge in Altersrente aus Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Neue Entwicklungen in jüngeren Kohorten. Altersübergangs-Report 2023-03. Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg. <https://www.uni-due.de/iaq/auem-report-info.php?nr=2023-03>.
- Brussig, Martin 2023b: Berufsunfähigkeit im höheren Erwerbsalter. Ein Vorschlag zur Gestaltung von Altersübergängen in Würde. DIFIS-Impuls 2023/1. Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung, Duisburg, Bremen. <https://difis.org/publikationen/publikation/38>.
- Bucher-Koenen, Tabea, Knebel, Caroline, und Christina Meyer 2023: Die Rolle der betrieblichen Altersvorsorge für die Einkünfte im Alter – aktuelle Evidenz und Datengrundlagen. In: Betriebliche Altersversorgung 78: 286–303.

- Bundesregierung 2024: Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz). Bundestags-Drucksache 20/11898, 21.6.2024.
- Bund-Länder-Sozialpartner-Dialog zur «Grundrente» 2019: Fachlicher Modellvergleich. http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2019/2019-01-26_Grundrente_BLS_Dialog_Modellvergleich.pdf
- Burret, Heiko, und Stefan Moog 2019: Einbezug von Beamt*innen in die Gesetzliche Rentenversicherung. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Buslei, Hermann, et al. 2016: Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung auf Selbstständige: merkliche Effekte auch in der mittleren Frist. In: DIW Wochenbericht 30/2016: 659–667.
- Buslei, Hermann und Johannes Geyer 2023: Wirkung einer Anhebung der Altersgrenze auf den Ertrag der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung. Politikberatung kompakt 188. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.863431.de/diwkompakt_2023-188.pdf.
- Buslei, Hermann, Geyer, Johannes, und Peter Haan 2023: «Vorbild» Österreich? Welche Unterschiede bestehen in den Rentenleistungen im Vergleich zu Deutschland und wie lassen sie sich erklären? In: Deutsche Rentenversicherung 3–4/2023: 266–288.
- Buslei, Hermann, Felder, Lars, Geyer, Johannes, und Peter Haan 2024: Rente nach 45 Jahren: Auch Personen mit geringer Arbeitsbelastung gehen frühzeitig abschlagsfrei in Ruhestand. In: DIW Wochenbericht 48/2024: 759–765. https://www.diw.de/de/diw_01.c.927861.de/publikationen/wochenberichte/2024_48_1/rente_nach_45_jahren_auch_personen_mit_geringer_arbeitsbelastung_gehen_fruehzeitig_abschlagsfrei_in_ruhestand.html.
- Büttner, Thiess, und Martin Werding 2021: Optionen zur Stabilisierung der Einnahmesituation der Sozialversicherungen. WIP-Analyse. Wissenschaftliches Institut der PKV, Köln. https://www.wip-pkv.de/fileadmin/DATEN/Dokumente/WIP-Kurzanalysen/Optionen_zur_Stabilisierung_der_Einnahmesituation_der_Sozialversicherungen.pdf.
- Deeken, Tim, und Christoph Freudenberg 2023: Inflation trifft Rente: Welche Maßnahmen haben unsere Nachbarländer im Vergleich zu Deutschland ergriffen? In: Deutsche Rentenversicherung 2/2023: 133–151.
- Deutsche Bundesbank 2024a: Abgabenlast auf Arbeitseinkommen im internationalen Vergleich: zum Unterschied von Rentenbeitrag und Steuerzahlung. Monatsbericht Juni 2024. Deutsche Bundesbank, Frankfurt. <https://publikationen.bundesbank.de/publikationen-de/berichte-studien/monatsberichte/monatsbericht-juni-2024-932980?article=abgabenlast-auf-arbeitseinkommen-im-internationalen-vergleich-zum-unterschied-von-rentenbeitrag-und-steuerzahlung-932986>.
- Deutsche Bundesbank 2024b: Distributional Wealth Accounts: zeitnahe Daten zur Vermögensverteilung der privaten Haushalte. Monatsbericht April 2024. Deutsche Bundesbank, Frankfurt. <https://publikationen.bundesbank.de/publikationen-de/berichte-studien/monatsberichte/distributional-wealth-accounts-zeitnahe-daten-zur-vermoegensverteilung-der-privaten-haushalte-928520>.

- Deutsche Rentenversicherung 2023: Versichertenbericht 2023. Berlin. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Statistiken-und-Berichte/statistiken_und_berichte.html.
- Deutsche Rentenversicherung 2024a: Rentenversicherung in Zahlen 2024. Berlin. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Statistiken-und-Berichte/statistiken_und_berichte.html.
- Deutsche Rentenversicherung 2024b: Rentenatlas 2024: Die Deutsche Rentenversicherung in Zahlen, Fakten und Trends. Deutsche Rentenversicherung, Berlin. <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/Rentenatlas/2024/rentenatlas-2024-download.html>.
- Deutsche Rentenversicherung Bund 2024: Rentenversicherung in Zeitreihen – Oktober 2024. Berlin. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Statistiken-und-Berichte/statistiken_und_berichte.html.
- Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste 2023: Grenzen der Zulässigkeit eines degressiven Rentenmodells. Berlin. <https://www.bundestag.de/resource/blob/935702/1c10fd472198b977f128c3eebfd35ac5/WD-6-001-23-pdf.pdf>.
- Deutsches Institut für Altersvorsorge 2024: DIA Deutschland-Trend-Vorsorge 2023. Berlin. [http://show.dia-vorsorge.de/books/gzwh/#p=.](http://show.dia-vorsorge.de/books/gzwh/#p=)
- Devetzi, Stamatia 2024: Mindesteinkommen im Alter: vergleichende Aspekte und europarechtliche Fragen. In: Deutsche Rentenversicherung 2/2024: 127–137.
- Dudel, Christian, Schmied, Julian, und Martin Werding 2020: Sicherungsziele für die Rente: empirische Messung und Ergebnisse. In: Wirtschaftsdienst 100(3): 185–193.
- Dünn, Sylvia, und Claudia Bilgen 2023: Das Rentenpaket I 2022 – das Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz. In: Deutsche Rentenversicherung 2/2023: 117–132.
- Ehlscheid, Christoph, und Hans-Jürgen Urban 2024: Die Soli-Rente Plus – ein Weg der zusätzlichen Altersvorsorge. In: Betriebliche Alterssicherung 79(2): 105–109.
- Ehrentraut, Oliver, Huschik, Gwendolyn, und Stefan Moog 2018: Frauen und Altersvorsorge. Perspektiven und Auswirkungen einer höheren Erwerbsbeteiligung auf die eigenständige Alterssicherung. Prognos AG, Freiburg. https://www.prognos.com/sites/default/files/2021-01/endbericht_frauen_und_altersvorsorge_april_2018.pdf.
- Eichenhofer, Eberhard 2023: Deutsches Sozialrecht nach 1945. Baden-Baden: Nomos.
- EU 2023: Richtlinie (EU) 2023/970 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen (Entgelttransparenzrichtlinie). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L0970>.
- Eurofound 2021: Understanding the gender pay gap: What role do sector and occupation play? European Jobs Monitor series. Publications Office of the European Union, Luxembourg. <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2021-12/ef21039en.pdf>.
- European Commission 2024: The 2024 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU. Volume I. Joint report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPLEU). <https://>

op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c854e35f-2eb1-11ef-a61b-01aa75ed71a1/language-en.

- Fasshauer, Stephan, und Christian Rieckhoff 2024: Ein neuer Zugang zur zusätzlichen kapitalgedeckten Alterssicherung? Vorschlag des Sachverständigenrates für einen öffentlich verwalteten Aktienfonds. In: Deutsche Rentenversicherung 1/2024: 14–29.
- Fechter, Charlotte, und Werner Sesselmeier 2024: Exploring the Impact of Adjusting the Basic Pension on Lower-Income Groups in the German Pension System. In: Zeitschrift für Sozialreform 70(2): 173–197.
- Fokusgruppe Private Altersvorsorge 2023: Abschlussbericht. Bundesministerium der Finanzen, Berlin. www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-fokusgruppe-private-altersvorsorge.html.
- Frommert, Dina 2024: Geschlechtergerechtigkeit in der Alterssicherung. In: Karger-Kroll, Anna, und Lars Schäfers (Hrsg.), Gerechte Rente. Sozialethische Perspektiven einer interdisziplinären Sondierung der Alterssicherung. Baden-Baden: Nomos, 245–262.
- Frommert, Dina, und Ulrike Spangenberg 2020: Fachdialog «Geschlechtergerechte Reformen in der Alterssicherung». In: Deutsche Rentenversicherung 2/2020: 192–197.
- Frommert, Dina, Hagen, Christine, und Ralf Himmelreicher 2021: Mind the (Gender) Gap between Pay and Pension. In: Arbeit 30(4): 307–332.
- Fuest, Clemens et al. 2019: Staatsfonds für eine effiziente Altersvorsorge: Welche innovativen Lösungen sind möglich? In: ifo Schnelldienst 72(14): 3-8. <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2019-14-2019-07-25.pdf>.
- Geyer, Johannes, und Peter Haan 2024: Bilanz der Grundrente: Weniger Menschen als erwartet profitieren davon. DIW aktuell 91. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.889897.de/diw_aktuell_91.pdf.
- Geyer, Johannes, Felder, Lars, und Peter Haan 2022: Hintergrund und Erfahrungen von kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen mit automatischer Einschreibung und Abwahlmöglichkeit («Opt-out») am Beispiel von NEST. Politikberatung kompakt 182. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.849390.de/diwkompakt_2022-182.pdf.
- Geyer, Johannes, Grabka, Markus M., und Peter Haan 2021: 20 Jahre Riester-Rente: Private Altersvorsorge braucht einen Neustart. In: DIW Wochenbericht 88(40): 667–673. www.diw.de/de/diw_01.c.826232.de/publikationen/wochenberichte/2021_40_1/20_jahre_riester-renteprivate_altersvorsorge_braucht_einen_neustart.html.
- Geyer, Johannes, Haan, Peter, und Julie Tréguier 2024: Höheres Haushaltseinkommen geht bei Frauen und Männern mit höherer Lebenserwartung einher. In: DIW Wochenbericht 25: 396–400.
- Grabka, Markus M. et al. 2018: Rentennahe Jahrgänge haben große Lücke in der Sicherung des Lebensstandards. In: DIW Wochenbericht 37: 810–818.
- Gunkel, Alexander 2024: Freiwillige Rentenbeiträge: ein gefährlicher Irrweg. In: Betriebliche Alterssicherung 79(2): 92–95.

- GVG 2024: Obligatorische Absicherung des Langlebkeitsrisikos in der zusätzlichen Altersvorsorge. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und Gestaltung, Berlin. <https://vgg.org/kontext/controllers/document.php/130.d20763.pdf>.
- Haan, Peter et al. 2017: Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politiksznarien. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/entwicklung-der-altersarmut-bis-2036>.
- Haberzettl, Katja 2011: Varianten der Kodifizierung eines Mindestlohns und ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht. Baden-Baden: Nomos.
- Hasselhorn, Hans Martin, und Melanie Ebener 2023: Frühzeitiger Ausstieg der Babyboomer aus dem Erwerbsleben – Ergebnisse der lidA-Studie. In: Deutsche Rentenversicherung 2/2023: 151–174.
- Helbig, Silvia 2023: Wirksame Armutsbekämpfung vor allem durch höheren Mindestlohn. In: Sozialer Fortschritt 72(2): 189–206.
- Hellwagner, Timon et al. 2022: Wie sich eine demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsmarkts noch abwenden lässt. IAB-Forum 21. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg. <https://www.iab-forum.de/wie-sich-eine-demografisch-bedingte-schrumpfung-des-arbeitsmarkts-noch-abwenden-laesst>.
- IMK - Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung 2025: Stabilisierung des Rentenniveaus: Wer verliert und wer gewinnt wirklich? <https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-009062>
- Institut Arbeit und Qualifikation 2022: Dauerbaustelle Sozialstaat 2021. Chronologie gesetzlicher Neuregelungen 1998 bis 2021. Rentenversicherung & Alterssicherung. IAQ, Duisburg. www.sozialpolitik-aktuell.de/id-2024.html.
- Karger-Kroll, Anna und Lars Schäfers (Hrsg.) 2024: Gerechte Rente. Sozialethische Perspektiven einer interdisziplinären Sondierung der Alterssicherung. Baden-Baden: Nomos.
- Keck, Max, und Martin Brussig 2023: Alter beim Austritt aus versicherungspflichtiger Beschäftigung: Anstieg, Kompression und Nivellierung. Altersübergangs-Report 2023-01. Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg. <https://www.uni-due.de/iaq/auem-report-info.php?nr=2023-01>.
- Kirchhoff, Gregor 2023: Aktivrente. Grundgesetzliche Leitlinien einer möglichen Umsetzung. Verfassungsrechtliche Stellungnahme im Auftrag der CDU Deutschland. https://assets.ctfassets.net/nwwnl7ifahow/78Y4IQIhj3bqsDEerJU5Nn/6e69a-c3893a632402edeb79e47806bd1/Gutachten_Kirchhof_Aktivrente.pdf.
- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag 2020: Bericht. Band 1 – Empfehlungen. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. https://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Rente/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/bericht-der-kommission-band-1.pdf?_blob=publicationFile&v=2.
- Kühling, Jürgen 2018: EU-Wettbewerbsrechtskonformität eines Altersvorsorgefonds. Gutachten im Auftrag des vzbv. Verbraucherzentrale Bundesverband, Berlin. www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/06/04/19-05-27_gutachten-kuehling-eu-wettbewerbsrechtskonformitaet-ergaenzt.pdf.

- Leinert, Johannes, Schiel, Stefan, und Susann Südhof 2020: Verbreitung der Altersvorsorge 2019. Abschlussbericht. BMAS Forschungsbericht 565. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-565.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Mau, Steffen, Lux, Thomas, und Linus Westheuser 2023: Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft. Berlin: Suhrkamp.
- Niemeyer, Willem, und Saskia Constanze Zellerhoff 2024: Das Arbeitsverhältnis jenseits der Regelaltersgrenze. Baden-Baden: Nomos.
- Nullmeier, Frank 2014: Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2014. In: Masuch, Peter et al. (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht. Band 1. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 181–199.
- Nullmeier, Frank 2021: The Failure of a Welfare Market. State-subsidized private pensions between economic developments and media discourses. In: Ledoux, Clemence, Shire, Karen and Franca van Hooren (eds.), The Dynamics of Welfare Markets. Private Pensions and Domestic Care Services in Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 131–160.
- Nullmeier, Frank 2022: The Structural Adaptability of Bismarckian Social Insurance Systems in the Digital Age. In: Busemeyer, Marius R. et al. (eds.), Digitalization and the Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 290–303.
- Nullmeier, Frank 2024: Zur Überlagerung von Sozial- und Verbraucherpolitik in der Alterssicherung. In: Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.), Verbrauchersozialpolitik. Über sozialpolitische Funktionen der Verbraucherpolitik und vergleichbare Vermischungen. Baden-Baden: Nomos, 163–183.
- OECD 2022: How inflation challenges pensions. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris. https://www.oecd.org/en/publications/how-inflation-challenges-pensions_1cd1bdd3-en.html.
- OECD 2023: Pensions at a Glance 2023. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363.
- Pattloch, Dagmar 2023: Altersrente: Innovative Kennzahlen zur Beschreibung von Beginn und Dauer von Rente 2012–2018. In: Sozialer Fortschritt 70(9): 549–568.
- Pimpertz, Jochen 2022: «Versicherungsmathematisch faire» Abschlüsse bei vorgezogenem Rentenbezug: eine systematische Betrachtung der Budget-, Belastungs- und Anreizneutralität. In: IW-Trends 49(4): 85–105.
- Pimpertz, Jochen, und Ruth Maria Schüler 2022: Kapitaldeckung in der gesetzlichen Rente und privaten Altersvorsorge. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2022/INSM_Kurzexpertise_Kapitaldeckung_Alterssicherung.pdf.
- Raffelhüschen, Bernd et al. 2024: Ehrbarer Staat? Update 2024 der Generationenbilanz. Das Rentenpaket II. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 176. Stiftung Marktwirtschaft, Berlin. https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Argumente/Argument_176_Update_2024_Ehrbarer_Staat.pdf.

- Rausch, Johannes, und Axel Börsch-Supan 2024: Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II. Mea-Discussion Paper 02-2024. Munich Center for the Economics of Aging, München. <https://www.mea-share.eu/wp-content/uploads/2024/04/02-2024.pdf>.
- Rehfeld, Uwe 1999: Degressiv-dynamische Rentenanpassungen und andere gestaffelte Rentenanpassungen als Systemwiderspruch. In: Deutsche Rentenversicherung 8–9/1999: 551–567.
- Reichel, Markus, und Kai Whittaker 2023: Sozialversicherungen ab in die Zukunft. https://zukunft-sozialversicherung.de/wp-content/uploads/2024/03/Das-Konzept_Sozialversicherungen.pdf.
- Richter, Wolfram F. und Martin Werding 2020: Unterschiedliche Lebenserwartungen und Rentenanpassung: Ein Beitrag zur Lösung eines vernachlässigten Verteilungskonflikts. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 21(4): 389–402.
- Roßbach, Gundula 2024: Rentenreformen im Spannungsfeld angemessener Alterssicherung und nachhaltiger Finanzierbarkeit. In: Deutsche Rentenversicherung 1/2024: 1–13.
- Ruland, Franz 2023: Die Rentenpolitik seit 2000 – eine kritische Analyse. In: Deutsche Rentenversicherung 3–4/2023: 239–252.
- SVR Wirtschaft 2023 (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung): Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren. Jahresgutachten 2023/24. https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202324/JG202324_Gesamtausgabe.pdf.
- Scherger, Simone (Hrsg.) 2015: Paid work beyond pension age. Comparative perspectives. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Scherger, Simone 2023: Geschlechtergerechtigkeit in der Alterssicherung? Ungleichheit zwischen den Renten von Männern und Frauen – Befunde, Ursachen, Maßnahmen. In: Heimbach-Steins, Marianne (Hrsg.), Alter – Altern – Alterssicherung. Sozialethische Perspektiven. Jahrbuch Christliche Sozialwissenschaften 64. Münster: Aschendorff, 175–201.
- Scherger, Simone, und Claudia Vogel (Hrsg.) 2018: Arbeit im Alter. Zur Bedeutung bezahlter und unbezahlter Tätigkeiten in der Lebensphase Ruhestand Wiesbaden: Springer VS.
- Schmähl, Winfried 2018: Alterssicherungspolitik in Deutschland. Vorgeschichte und Entwicklung von 1945 bis 1998. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schmitz-Kießler, Jutta 2021: Im Schneckentempo voran: Die Rentendebatte aus Frauensicht. In: WSI-Mitteilungen 74(4): 330–332. https://www.wsi.de/data/wsimit_2021_04_schmitz-kiessler.pdf.
- Sozialpolitik-aktuell 2024: Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung und GRV-Anteil am BIP 1990–2023. Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg. https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Daten-sammlung/PDF-Dateien/abbVIII36.pdf.
- Statistisches Bundesamt 2022: 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Annahmen und Ergebnisse. Wiesbaden. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft>

[-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitheft.html?nn=208696#lebenserwartung.](#)

- Statistisches Bundesamt 2023: Entwicklung der Lebenserwartung in Deutschland – seit 1871/1881. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Sterbe_faele-Lebenserwartung/sterbetafel.html?nn=208696.
- Statistisches Bundesamt 2024: Armutsgefährdungsquote (monetäre Armut) nach Geschlecht und Alter. Wiesbaden. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/Tabellen/armutsgef-quote-nach-sozialleistung-mz-silc.html>.
- Steffen, Johannes 2014: Wenn der Mindestlohn fürs Alter nicht reicht. Plädoyer für eine Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt. Portal Sozialpolitik, Berlin.
- Steffen, Johannes 2024a: Die Anpassung der Renten in den Jahren 2014 bis 2024. Vom Ende der «Riester-Treppe» bis zum Abschluss der Rentenüberleitung. Portal Sozialpolitik, Berlin.
- Steffen, Johannes 2024b: Diffusionsniveau 2023. Systemische Verschmelzung von Rente und Fürsorge. Diffusionsniveau ist deutlich gestiegen. Portal Sozialpolitik, Berlin, April 2024. https://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=diffusionsniveau_2023.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang 2024: Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums. In: Brune, Jens Peter, und Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hrsg.), Menschenwürde und Existenzminimum. Basel: Schwabe, 99–134.
- Thiede, Reinhold 2019: Deutschlandrente, Vorsorgekonto, Extrarente... Attraktive neue Ideen zur kapitalgedeckten Altersvorsorge? Deutsche Rentenversicherung, Berlin. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/DE/Presse/Presseseminare/2019_07_11_12_berlin/12_07_datei_dr_thiede.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- Thiede, Reinhold 2023: Die Demographische Belastung steigt ... aber weniger als in der Vergangenheit! 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Annahmen, Ergebnisse, erste Folgerungen. RVaktuell 2/2023. Deutsche Rentenversicherung, Berlin.
- Thiede, Reinhold 2024: Demografischer Wandel und Rentenversicherung: Eine unendliche Geschichte. In: Sozialer Fortschritt 73(1): 47–54.
- Tooze, Adam 2022: Zeitenwende oder Polykrise? Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand. Willy-Brandt-Lecture 2022, Heft 36. Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, Berlin. <https://willy-brandt.de/willy-brandt/publikationen/zeitenwende-oder-polykrise-das-modell-deutschland-auf-dem-pruefstand>.
- Torp, Cornelius 2015: Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Alter und Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien von 1945 bis heute. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Türk, Erik et al. 2018: Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes. IMK Report 137. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf. https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-006858/p_imk_report_137_2018.pdf.

- Ulber, Daniel 2023: Mindestabsicherung von Selbstständigen in der Rentenversicherung. Rechtsgutachten. Haus der Selbstständigen, Berlin, Leipzig, Köln, Hamburg. https://hausderselbststaendigen.info/wp-content/uploads/2023/04/Gutachten_Absicherung_Selbststaendiger_final.pdf.
- Walwei, Ulrich 2023: Aufstocker: Die Kerngruppe der Erwerbsarmut. In: Sozialer Fortschritt 72(2): 131–151.
- Walwei, Ulrich 2024: Ältere Arbeitskräfte im demografischen Wandel: Beschäftigungspotenziale im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht 14/2024. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg. <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2024/fb1424.pdf>.
- Werding, Martin 2018: Migration: Implikationen für die Systeme der Alterssicherung. In: Deutsche Rentenversicherung 2/2018: 159–177.

Alle Websites aufgerufen und kontrolliert am 28.11.2024.

Der Autor

Prof. Dr. Frank Nullmeier war bis 2023 Professor für Politikwissenschaft der Universität Bremen. Er ist stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS). Seine Forschungsschwerpunkte sind Sozialstaatstheorie, vergleichende Sozialpolitikforschung, Policy-Analyse und Alterssicherungspolitik.

Wissenschaftliche Mitarbeit

Dr. Magnus Brosig ist Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik bei der Arbeitnehmerkammer Bremen mit Konzentration auf Problemlagen und Lösungsansätze im Bereich Alterssicherung. In seiner 2014 veröffentlichten Dissertation befasste er sich mit Reformperspektiven der Alterssicherung im Hinblick auf Altersarmut.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Fachkontakt: Valentin Persau, Referat Sozialpolitik **E** persau@boell

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: März 2025

Cover: Dieses Bild wurde mit Midjourney 6 generiert.

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Die Publikationen der Heinrich-Böll-Stiftung dürfen nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

Weitere E-Books zum Downloaden unter: www.boell.de/publikationen