

# DEMOGRAFISCHER WANDEL: NACHHALTIGE ALTERSSICHERUNG

## **I. Die alternde Gesellschaft und ihre ökonomischen Auswirkungen**

1. Fertilität
2. Altersstruktur der Bevölkerung
3. Herausforderungen der Bevölkerungsalterung

## **II. Nachhaltige Ausgestaltung der Gesetzlichen Rentenversicherung**

1. Rentenformel und Nachholfaktor
2. Tragfähigkeit der GRV
3. Lösungsansätze zur langfristigen Tragfähigkeit
4. Gesetzlicher und tatsächlicher Rentenzugang

## **III. Altersarmut**

1. Entwicklung der Altersarmut
2. Mütterrente
3. Grundrente
4. Effektive Maßnahmen gegen Altersarmut

## **IV. Fazit**

## **Eine andere Meinung**

## **Literatur**

## WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Die demografische Alterung führt zu einem erheblichen Tragfähigkeitsproblem in der Gesetzlichen Rentenversicherung.
- Langfristig würde eine Kopplung des Renteneintrittsalters an die steigende fernere Lebenserwartung das Tragfähigkeitsproblem reduzieren. Kurzfristig würde die Wiedereinsetzung des Nachholfaktors helfen, der im Jahr 2018 ausgesetzt wurde.
- Mütter- und Grundrente verringern das Risiko für Altersarmut, jedoch ohne zielgenau zu sein. Eine verbesserte Arbeitsmarktintegration und Bildung beugen der Altersarmut langfristig vor.

## DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Deutschland wird in den kommenden Jahren eine deutliche **Alterung der Gesellschaft** aufgrund einer steigenden Lebenserwartung bei vergleichsweise niedriger Fertilität und moderater Zuwanderung erleben. Dies setzt die Systeme der sozialen Sicherung, insbesondere die umlagefinanzierte Gesetzliche Rentenversicherung (GRV), zunehmend unter Druck. Mit dem Renteneintritt der geburtenstarken Jahrgänge endet die ein Jahrzehnt währende demografische Atempause. Es folgt ein deutlicher Anstieg des Altenquotienten – gemessen am Verhältnis der 65-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 64-Jährigen. Die GRV steht dabei vor altbekannten und neuen Herausforderungen, um die **langfristige Tragfähigkeit des Umlageverfahrens** sicherzustellen. Die Corona-Pandemie dürfte die Demografie nicht nennenswert beeinflussen. Durch ein hohes Niveau an Kurzarbeit und steigende Arbeitslosigkeit könnten sich aber negative Lohn- und Einkommenseffekte ergeben, die in Kombination mit der gesetzlich fixierten doppelten Haltelinie und der Rentengarantie die Finanzierung der GRV weiter schwächen würden. Um die zukünftigen Renten an das krisenbedingt niedrigere Lohnniveau der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler anzugleichen, ist eine **Wiedereinsetzung des Nachholfaktors** erforderlich.

Um das Umlageverfahren der GRV tragfähig auszugestalten, werden verschiedene Optionen diskutiert. Eine Anpassung der Renten an Inflations- statt Lohnentwicklung, eine bessere Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials sowie die Ausweitung des Versichertenkreises können Beiträge zur Finanzierung leisten. Für eine Lösung des Tragfähigkeitsproblems ist aber eine **Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die weiter steigende fernere Lebenserwartung** besser geeignet. Denkbar ist etwa ein fixes Verhältnis von Erwerbs- und Rentenphase. Dadurch ließen sich zukünftige Absenkungen des Sicherungsniveaus vermeiden. Denn die Erwerbsphase würde sich dann verlängern, wenn die fernere Lebenserwartung weiter ansteigt. Eine Verlängerung der Erwerbsphase wird nur dann erreicht, wenn **die Erwerbstätigen dazu befähigt werden**. Dabei spielen Anreize für eine längere Erwerbstätigkeit und eine bessere **Absicherung gegen Erwerbsunfähigkeit** eine zentrale Rolle.

Zu den Herausforderungen des demografischen Wandels zählt ebenso die potenzielle **Gefahr von Altersarmut**. In den vergangenen beiden Jahrzehnten ist die Armutsgefährdung Älterer in Deutschland zwar gestiegen, liegt aber momentan nicht höher als die Armutsgefährdung in der Gesamtbevölkerung. Reformen wie Mütter- und Grundrente verschärfen tendenziell das Tragfähigkeitsproblem. Dafür reduzieren sie das Risiko für Altersarmut, ohne jedoch zielgenau zu sein. Der Altersarmut kann präventiv durch eine **bessere Integration am Arbeitsmarkt** und durch **Bereitstellung von besseren Bildungsmöglichkeiten** entgegengewirkt werden.

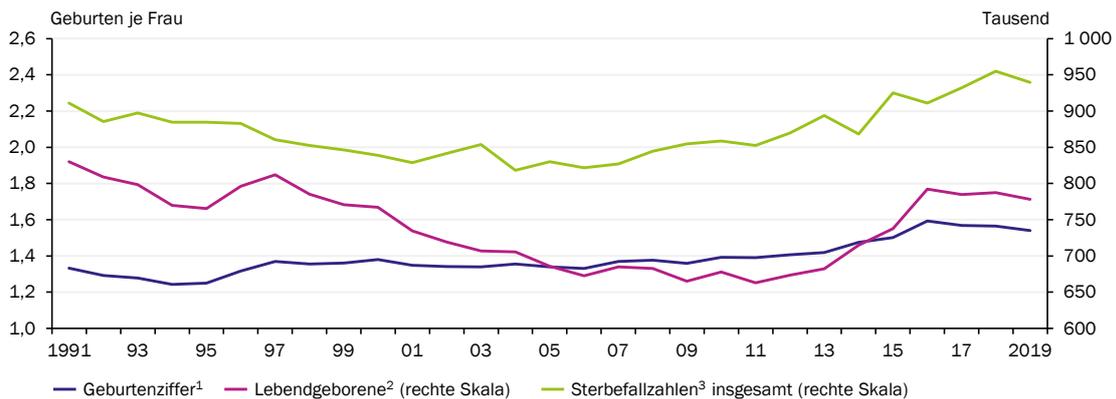
# I. DIE ALTERNDE GESELLSCHAFT UND IHRE ÖKONOMISCHEN AUSWIRKUNGEN

592. Wie viele andere fortgeschrittene Volkswirtschaften erfährt Deutschland eine deutliche **Alterung der Gesellschaft**, die auf eine steigende Lebenserwartung bei vergleichsweise niedriger Fertilität und moderater Zuwanderung zurückzuführen ist. Die Alterung hat vielfältige ökonomische Auswirkungen: Neben Herausforderungen für das langfristige Wirtschaftswachstum und die Produktivität steht insbesondere die **Finanzierbarkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)** im Umlageverfahren vor einer Bewährungsprobe. Neben der demografisch bedingten Herausforderung für die GRV finden sich zusätzliche Problemfelder in der betrieblichen und privaten Altersvorsorge (JG 2016 Ziffern 615 ff.). Die nachfolgende Analyse konzentriert sich jedoch auf die GRV.

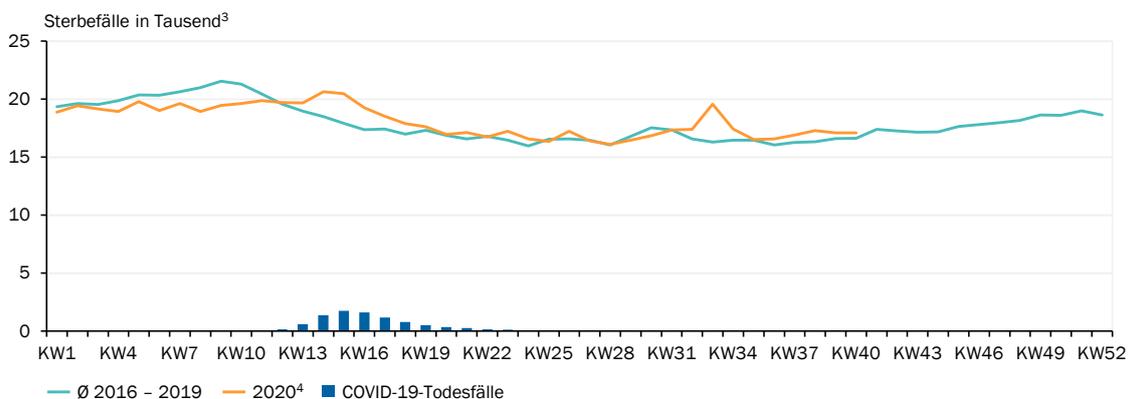
▾ ABBILDUNG 98

## Fertilitätsrate und Sterbefälle in Deutschland

### Geburten und Sterbefälle im vergangenen Jahrzehnt leicht angestiegen



### Kaum merkliche Veränderung der Sterbefälle durch COVID-19 in Deutschland



1 – Basierend auf der zusammengefassten Geburtenziffer (Fertilitätsrate) für die Altersgruppe 15 bis unter 50 Jahre. 2 – Kinder, bei denen nach der Scheidung vom Mutterleib entweder das Herz geschlagen oder die Nabelschnur pulsiert oder die natürliche Lungenatmung eingesetzt hat. 3 – Sterbefallmeldungen der Standesämter ohne Totgeborene, nachträglich beurkundete Kriegssterbefälle und gerichtliche Todeserklärungen. Für die Jahre 2019 und 2020 werden erste vorläufige Daten dargestellt. Ein Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 beinhaltet folglich endgültige wie vorläufige Daten. 4 – In der 33. Kalenderwoche gab es im Zuge der Hitzewelle einen zwischenzeitlichen Anstieg.

Quellen: RKI, Statistisches Bundesamt

593. Durch das seit dem Jahr 1998 zu beobachtende Auseinanderlaufen der Anzahl an Lebendgeborenen und Sterbefällen [↪ ABBILDUNG 98 OBEN](#) kommt es zu einer **Verlangsamung des Bevölkerungswachstums**. Die Entwicklung der Sterbefälle ist in Deutschland weitgehend stabil: Die Corona-Pandemie schlägt sich in Deutschland bislang kaum nieder. [↪ ABBILDUNG 98 UNTEN](#)

## 1. Fertilität

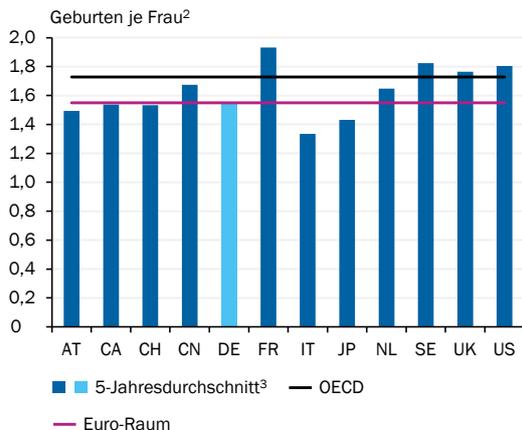
594. Die **Fertilitätsrate in Deutschland** steigt seit einigen Jahren leicht an und lag im Jahr 2018 bei **1,57 Kindern je Frau**. [↪ ABBILDUNG 98 OBEN](#) Sie beschreibt die durchschnittliche Anzahl an Kindern, die eine Frau über ihre gebärfähigen Jahre hinweg haben wird. Damit liegt die Fertilitätsrate weit unter dem Wert von 2,1, der nötig wäre, um den Bestand der Bevölkerung zu erhalten (Vereinte Nationen, 2020). Der beobachtete Anstieg der Fertilitätsrate allein kann den Rückgang des Bevölkerungswachstums somit nicht aufhalten (JG 2018 Ziffern 86 ff.).

595. Im internationalen Vergleich liegt der Fünfjahresdurchschnitt der Fertilitätsrate in Deutschland mit 1,54 Geburten je Frau **gleichauf mit dem Durchschnitt des Euro-Raums** (1,55 Geburten je Frau) und **unterhalb des OECD-Durchschnitts** (1,73 Geburten je Frau). [↪ ABBILDUNG 99 LINKS](#) Die Unterschiede zwischen den Staaten sind deutlich: So ist beispielsweise Italien mit 1,33 Geburten je Frau das Schlusslicht im Euro-Raum, während Frankreich mit 1,93 die höchste Fertilitätsrate aufweist. Im deutschsprachigen Raum liegen Österreich und die Schweiz mit 1,49 beziehungsweise 1,53 noch unter dem Wert Deutschlands. Insbesondere Japan weist mit 1,43 Geburten je Frau im Durchschnitt deutlich niedrigere Geburtenziffern auf, während China mit 1,67 Geburten je Frau etwas höher liegt.

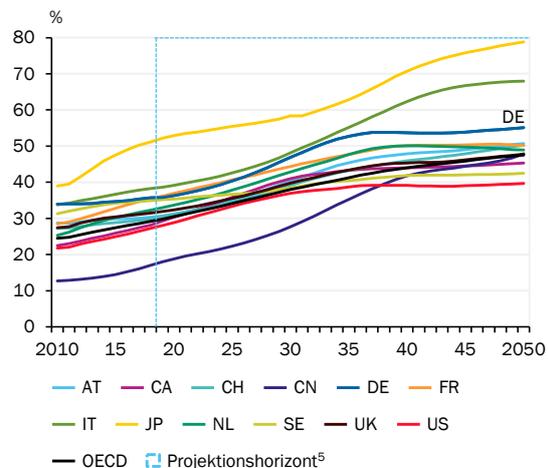
[↪ ABBILDUNG 99](#)

### Fertilitätsraten und Altenquotienten im internationalen Vergleich<sup>1</sup>

**Fertilitätsrate in Deutschland auf Euro-Raum-Niveau, aber unter dem OECD-Niveau**



**Deutlicher Anstieg des Altenquotienten<sup>4</sup> in Deutschland ab 2020**



1 – AT-Österreich, CA-Kanada, CH-Schweiz, CN-China, DE-Deutschland, FR-Frankreich, IT-Italien, JP-Japan, NL-Niederlande, SE-Schweden, UK-Vereinigtes Königreich, US-USA. 2 – Basierend auf den zusammengefassten Geburtenziffern. 3 – 2014 bis 2018. 4 – Verhältnis der 65-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 64-Jährigen. 5 – Bevölkerungsvorausberechnungen der OECD.

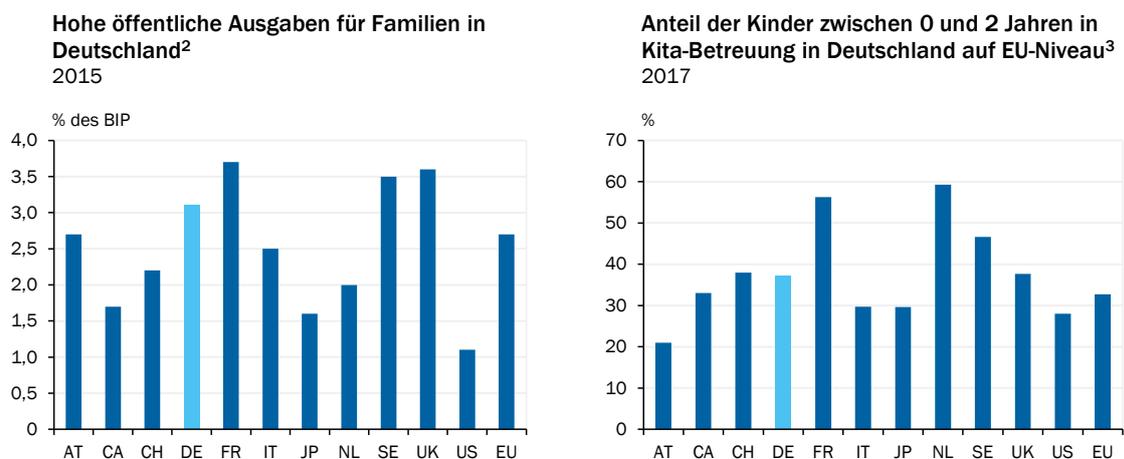
Quellen: OECD, Weltbank, eigene Berechnungen

596. Die **Gründe für die internationale Heterogenität in den Fertilitätsraten** sind **vielfältig**. Erstens können die Unterschiede auf eine Verschiebung der Geburten ins höhere Alter zurückgeführt werden, die zu weniger Geburten je Frau führen (Beaujouan und Sobotka, 2019; OECD, 2019a). Zweitens können sie kulturell bedingt sein (Goldstein et al., 2003; Sobotka, 2009). Drittens können sie mit sehr unterschiedlichen familienpolitischen Anstrengungen der Länder zusammenhängen, beispielsweise hinsichtlich öffentlicher Ausgaben für die Kinderbetreuung oder steuerlicher Maßnahmen. Während die Staatsausgaben für Familienpolitik in Frankreich etwa relativ hoch ausfallen und ein überwiegender Teil der 0- bis 2-Jährigen in Kindertagesstätten betreut wird, sind die familienpolitischen Ausgaben in Italien im internationalen Vergleich gering [↘ \*\*ABBILDUNG 100 LINKS\*\*](#) und der Anteil der in Kindertagesstätten betreuten Kinder ist deutlich kleiner. [↘ \*\*ABBILDUNG 100 RECHTS\*\*](#) In Deutschland könnte der Anstieg der Fertilitätsrate eher auf Zuwanderung als auf familienpolitische Maßnahmen zurückzuführen sein (Bonin et al., 2013; Pötzsch, 2018). Viertens zeigen Studien, dass der Arbeitsplatzverlust des Ehemanns und damit einhergehende niedrigere Haushaltseinkommen (Lindo, 2010; Del Bono et al., 2012, 2015) sowie hohe Arbeitslosigkeit (Cazzola et al., 2016) einen negativen Einfluss auf Fertilitätsentscheidungen haben können. Fünftens können steigende Einkommen auf nationaler Ebene Fertilitätsraten negativ beeinflussen (Becker, 1960; Becker et al., 1999). Auf individueller Ebene zeigt sich im Allgemeinen ein positiver Zusammenhang zwischen Einkommen und Fertilität (Cohen et al., 2013; Laroque und Salanié, 2014).

597. Als möglicher Grund für die niedrige Fertilitätsrate in **Japan** wird die in der dortigen Tradition schwierige Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit für Frauen genannt (Expertise 2011 Kasten 2). Die Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Kindern lag in Japan mit rund 63 % im Jahr 2014 unterhalb des Niveaus von 69 % in Deutschland im Jahr 2013 (OECD, 2016). Außerdem können hohe Le-

[↘ \*\*ABBILDUNG 100\*\*](#)

**Öffentliche Ausgaben für Familienpolitik und Anteil der Kinder in Betreuung im internationalen Vergleich<sup>1</sup>**



1 – AT-Österreich, CA-Kanada, CH-Schweiz, DE-Deutschland, FR-Frankreich, IT-Italien, JP-Japan, NL-Niederlande, SE-Schweden, UK-Vereinigtes Königreich, US-USA, EU-Europäische Union. 2 – Monetäre Leistungen (Kindergeld, Kinderfreibetrag, Elterngeld und Unterstützung bei der Kinderbetreuung etc.). NL: Daten von 2011. EU: Ohne Litauen und Niederlande. 3 – Kita-Kindertagesstätte. US: Daten von 2011. CH: Daten von 2014. CA: Daten von 2011 (Statistics Canada).

Quellen: OECD, Statistics Canada, eigene Berechnungen

benshaltungs-, Erziehungs- und Bildungskosten für Kinder sowie geringe Einkommen der Eltern Hemmnisse für die Fertilität darstellen. Überdies nimmt Zuwanderung eher eine untergeordnete Rolle ein. Im vergangenen Jahrzehnt wurden in Japan Reformen des Kindergelds und der Erziehungszeit sowie zur Verbesserung des Angebots an Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten angestoßen (Nagase, 2018).

598. In **China** hat sich die Fertilitätsrate rückläufig entwickelt, und zwar schon kurz bevor in den 1980er-Jahren infolge der Bevölkerungsexplosion die Ein-Kind-Politik eingeführt wurde. Trotz Abkehr von der Ein-Kind-Politik im Jahr 2016 zeichnet sich bisher keine deutliche Steigerung ab. Die durchschnittliche Fertilitätsrate in China ist nur minimal von einem Niveau von 1,66 Kindern je Frau im Jahr 2016 auf 1,69 im Jahr 2018 angestiegen (OECD, 2020). Dies kann auf den gesellschaftlichen Wandel zurückzuführen sein, der mit einem höheren Bildungsniveau von Frauen und einer damit verbundenen Verschiebung der Geburten ins höhere Alter einhergeht (Black et al., 2008, für einen Literaturüberblick zu Fertilitätseffekten von Bildung). Weitere Gründe können gestiegene Kosten für Bildung, Gesundheit und Wohnen, der wachsende Bedarf an Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie der fehlende Kündigungsschutz für Mütter sein.

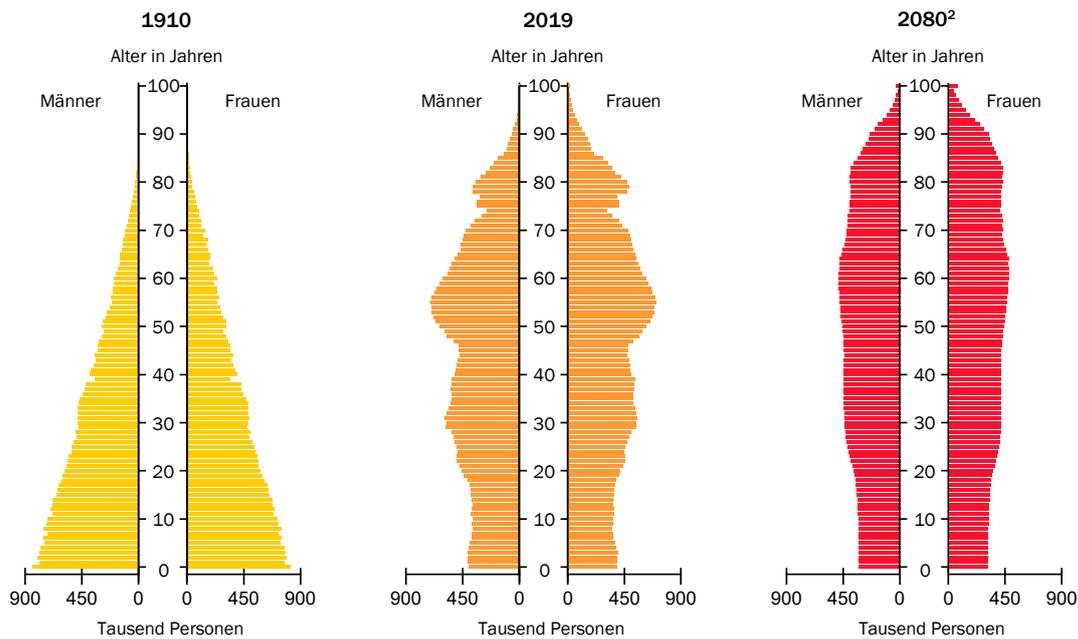
## 2. Altersstruktur der Bevölkerung

599. Die Fertilitätsrate unterhalb des Reproduktionsniveaus sowie die steigende Lebenserwartung führen zu einer **Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland**. Diese weicht zunehmend von der klassischen Pyramidenform ab. [ABBILDUNG 101](#) Die Anzahl der 65- bis 69-Jährigen wird gemäß der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung in den Jahren 2025 bis 2030 mit über 5 Millionen Personen den höchsten Wert seit dem Jahr 1990 erreichen, während die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20- bis 64-Jährige) schrumpft und die jüngere Bevölkerung (unter-19-Jährige) relativ konstant bleibt. [ABBILDUNG 102 LINKS](#)
600. Die **geburtensarken Jahrgänge** der 1950er- und 1960er-Jahre (**Baby-Boomer**) stehen **kurz vor dem Renteneintritt**. Laut dem Statistischen Bundesamt ist die Anzahl der Menschen im Alter zwischen 55 und 65 Jahren im Zeitraum zwischen 2008 und 2018 von 9,6 Millionen auf 12,1 Millionen Personen gestiegen. Vor dem Eintritt ins Erwerbsleben befinden sich dagegen aktuell eher geburtenschwache Jahrgänge. [ABBILDUNG 101](#) Der **demografische Wandel** steht damit **am Ende einer ein Jahrzehnt währenden Atempause** (JG 2018 Ziffern 86 ff.). Der Altenquotient in Deutschland, der Aufschluss über das Verhältnis der Personen im Rentenalter (65-Jährige und älter) zu den Personen im erwerbsfähigen Alter (15- bis 64-Jährige) gibt, steigt ab dem Jahr 2020 deutlich an. [ABBILDUNG 99 RECHTS](#) Somit dürfte die alternde Gesellschaft die Systeme der sozialen Sicherung zunehmend unter Druck setzen. Projektionen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zufolge wird der **Altenquotient** für Deutschland **im Jahr 2050 voraussichtlich 59 %** betragen (OECD, 2017a). Im internationalen Vergleich stellt Italien gemessen am Alten-

▸ **ABBILDUNG 101**

**Altersverteilung der Gesamtbevölkerung<sup>1</sup>**

Stetige Alterung der Bevölkerung bei nahendem Renteneintritt der Baby-Boomer



1 – Stichtag jeweils 31.12. 2 – Simulation von Werdung gemäß der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Variante G1-L1-W1: Geburtenhäufigkeit 1,4 Kinder je Frau, Lebenserwartung bei Geburt 82,5 Jahre bei Jungen und 86,4 Jahre bei Mädchen, Rückgang des Wanderungssaldos auf 110 500 im Jahr 2030 und danach konstant.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Werdung (2020)

© Sachverständigenrat | 20-324

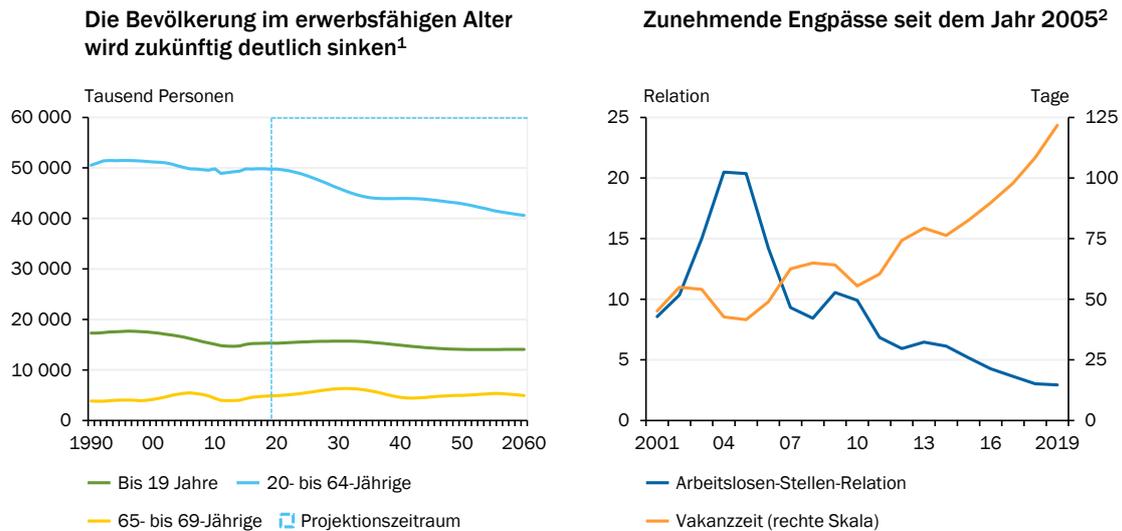
quotienten nach Japan das Land mit der zweitältesten Bevölkerung dar, dicht gefolgt von Deutschland. In den nächsten Jahrzehnten werden die Altenquotienten in allen OECD-Ländern deutlich steigen. [▸ ABBILDUNG 99 RECHTS](#)

- 601. Zuwanderung** hat das Potenzial, den demografischen Wandel abzufedern. Laut dem Statistischen Bundesamt lag der Wanderungssaldo in Deutschland im Jahr 2019 bei rund 327 000 Personen. Dieser zeigt an, wieviel mehr Menschen nach Deutschland zugezogen als aus Deutschland fortgezogen sind. Im Jahr 2018 lag der Saldo noch bei rund 400 000 Personen. Die Nettozuwanderung ging damit im vierten Jahr in Folge zurück. Die Zuwanderung wirkt zwar dem Schrumpfen der Bevölkerung in Deutschland deutlich entgegen, kann die Alterung aber nicht aufhalten. [▸ ABBILDUNG 101](#)

Die Anzahl der Lebendgeborenen hat im Jahr 2016 mit rund 792 000 einen Höhepunkt seit der Jahrtausendwende erreicht. [▸ ABBILDUNG 98 OBEN](#) Dies kann zum Teil auf einen Anstieg der Geburten durch Mütter mit ausländischer Herkunft zurückgeführt werden, da seit Mitte der 2000er-Jahre die arbeitsmarktmotivierte **Zuwanderung** zugenommen hat und seit dem Jahr 2014 zudem die Fluchtmigration nach Deutschland angestiegen ist (Pötzsch, 2018; JG 2018 Ziffern 96 ff.). Doch **beeinflusst** Zuwanderung die **Fertilitätsrate langfristig kaum**: Studien zum kulturellen Einfluss von Einwanderern auf die Fertilität zeigen, dass die zweite Generation von Einwanderern sich im Zuge der Integration an das Fertilitätsniveau des Gastgeberlandes anpasst (Milewski, 2010; Stichnoth und Yeter, 2016).

▸ **ABBILDUNG 102**

**Altersspezifische Bevölkerungsentwicklung und Indikatoren der Arbeitsnachfrage in Deutschland**



1 – Gemäß der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts, Variante G2-L1-W2. Geburtenhäufigkeit 1,6 Kinder je Frau, Lebenserwartung bei Geburt 82,5 Jahre bei Jungen und 86,4 Jahre bei Mädchen, Rückgang des Wanderungssaldos auf 206 000 im Jahr 2026 und danach konstant. 2 – Gleitender Durchschnitt von Oktober des Vorjahres bis September des aktuellen Jahres.

Quellen: BA, Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 20-296

### 3. Herausforderungen der Bevölkerungsalterung

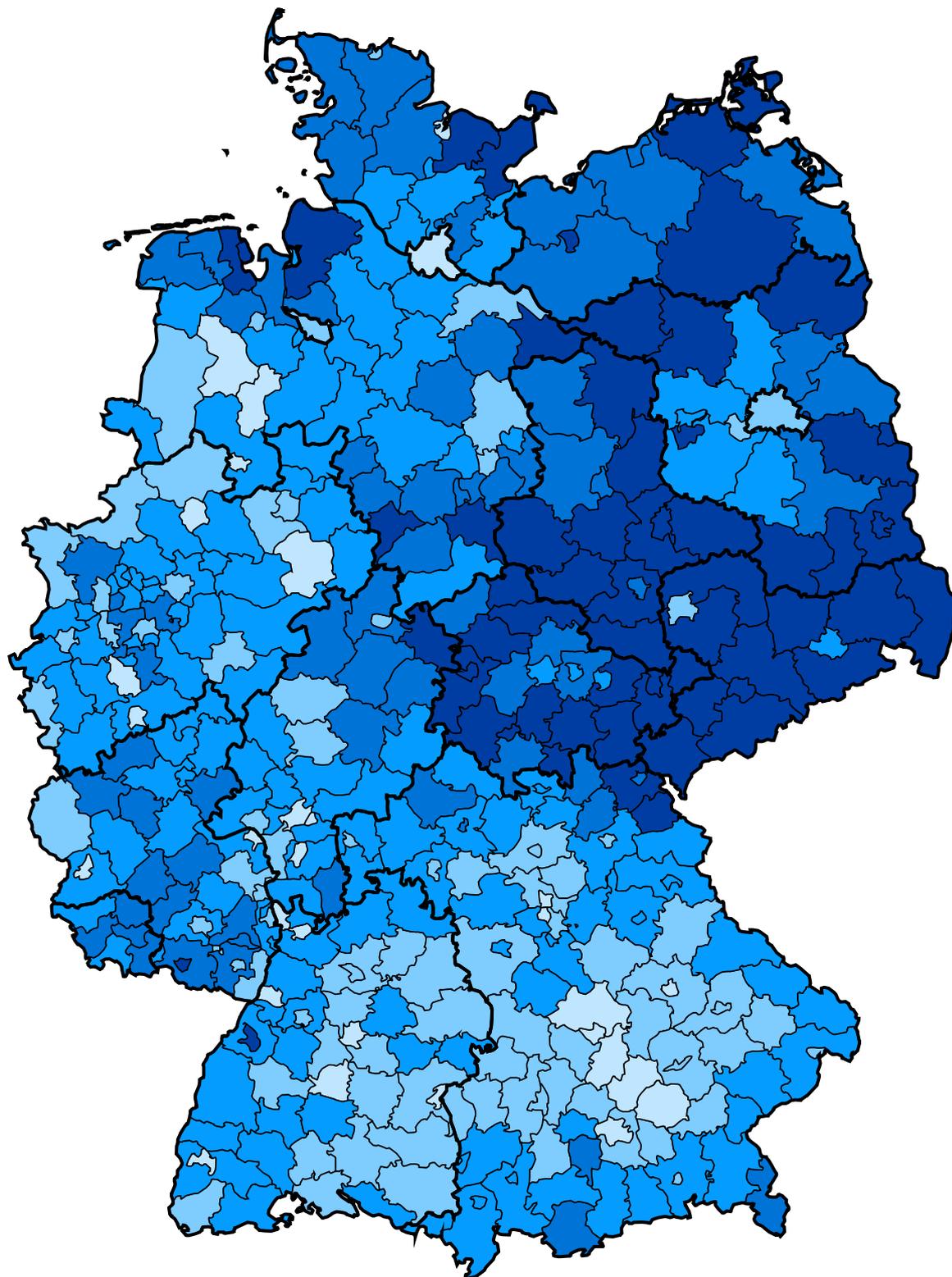
602. Alternde Gesellschaften stellen eine Herausforderung für langfristiges Wachstum, Produktivität und makroökonomische Stabilität dar (JG 2019 Ziffern 141 ff.). Nicht zuletzt wegen der Altersstruktur dürfte die **Schrumpfung des Erwerbspersonenpotenzials** eine **sinkende Verfügbarkeit von Fachkräften** mit sich bringen. Im Zeitraum von 2005 bis Ende 2019 ist die Relation zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen deutlich gesunken, während die durchschnittliche Vakanzzeit, welche die Zeitspanne vom gewünschten Besetzungstermin bis zur Abmeldung der Arbeitsstelle misst, angestiegen ist. ▸ **ABBILDUNG 102 RECHTS** Dies deutet auf zunehmende Schwierigkeiten von Betrieben hin, Stellen zu besetzen. Die Alterung könnte so die Produktivität und damit die Wettbewerbsfähigkeit und das langfristige Wachstumspotenzial senken. Zudem verschiebt sich in einer alternden Gesellschaft die Relation der verfügbaren Produktionsfaktoren, indem das Arbeitsangebot sinkt, während das Angebot an Kapital pro Kopf steigt.
603. Der demografische Wandel wirkt sich regional unterschiedlich stark aus. Aufgrund der Wanderung junger Bevölkerungsschichten und der Zuwanderung aus dem In- und Ausland in urbane Zentren sind **Regionen im ländlichen Raum stärker negativ von der demografischen Entwicklung betroffen** als Städte (Swiaczny et al., 2008). Die sich ändernde Altersstruktur und die Bevölkerungsentwicklung stellen ländliche und städtische Regionen vor große Herausforderungen, vor allem jene, die stetig Bevölkerungsverluste und Alterung erfahren.

▸ **ABBILDUNG 103**

▾ **ABBILDUNG 103**

**Regionale Alterung in Deutschland**

Anteil der 65-Jährigen und Älteren in Ostdeutschland besonders hoch



Altenquotient<sup>1</sup> im Jahr 2019

□ bis unter 30 %   □ 30 % bis unter 35 %   □ 35 % bis unter 40 %   □ 40 % bis unter 45 %   □ 45 % und mehr

1 - Verhältnis der 65-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 64-Jährigen.

Quellen: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

604. Neben den Konsequenzen für Produktivität und Wachstum setzt die alternde Gesellschaft die Systeme der sozialen Sicherung, insbesondere die **umlagefinanzierte GRV**, **zunehmend unter Druck**, da zukünftig weniger Beitragszahlerinnen und -zahler einer wachsenden Anzahl an Rentenbezieherinnen und -bezieher gegenüberstehen werden. Weitere Herausforderungen bestehen für die anderen sozialen Sicherungssysteme überdies in der sich verändernden Bedarfslage gesundheitlicher Versorgung, einem zukünftig erhöhten Bedarf an Pflegeplätzen sowie einer altersgerechten Wohn- und Infrastruktur, um den Zeitraum häuslicher Versorgung zu verlängern.

## II. NACHHALTIGE AUSGESTALTUNG DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

605. In der derzeitigen umlagefinanzierten Ausgestaltung der GRV führt der steigende Altenquotient zu einem **Tragfähigkeitsproblem**. Zudem wird die **Corona-Pandemie** ähnlich wie die Finanzkrise Auswirkungen auf das Gefüge der GRV haben. Durch den wirtschaftlichen Einbruch kommt es zu einer Mehrbelastung der Beitragszahlerinnen und -zahler sowie aufgrund der Haltelinien zu einer Mehrbelastung des Bundeshaushalts und somit der Steuerzahlerinnen und -zahler (Pimpertz, 2020). Durch die Rentengarantie und die Aussetzung des Nachholfaktors [KASTEN 15](#) bleibt das Sicherungsniveau bis zum Jahr 2025 unverändert (Börsch-Supan und Rausch, 2020).
606. Im Folgenden wird das System der GRV vorgestellt und deren langfristige Tragfähigkeit untersucht. Anschließend werden Lösungsmöglichkeiten für das Nachhaltigkeitsproblem der GRV diskutiert. Einer der Vorschläge besteht darin, die **Lebenserwerbsphase** zu **verlängern**. Die damit einhergehenden Herausforderungen sowie mögliche Vorschläge zu deren Abmilderung werden diskutiert.

### 1. Rentenformel und Nachholfaktor

607. Das System der **GRV basiert auf dem Umlageverfahren** und bildet die erste Säule der Alterssicherung in Deutschland (JG 2016 Ziffern 569 ff.). Sie wird durch die zweite Säule der betrieblichen Altersvorsorge und die dritte Säule der privaten Altersvorsorge ergänzt (JG 2016 Ziffern 580 ff.). Zu den in der GRV pflichtversicherten Mitgliedern zählen neben sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bestimmte Gruppen von Selbständigen. Die Ausgaben der GRV werden im Wesentlichen durch Beitragseinnahmen und Bundeszuschüsse gedeckt, wobei die Bundeszuschüsse ihre Rechtfertigung in gesamtgesellschaftlichen Aufgaben haben (versicherungsfremde Leistungen; JG 2005 Tabelle 38). Im Jahr 2019 machten die Bundeszuschüsse etwa 23,7 % der jährlichen Einnahmen der GRV und etwa 21,7 % der Gesamtausgaben des Bundes aus. Das Sicherungsniveau vor Steuern

gibt die Relation der verfügbaren Standardrente eines Eckrentners mit 45 Beitragsjahren zum verfügbaren Durchschnittseinkommen an (JG 2016 Ziffern 560 ff.). Es betrug im Jahr 2019 rund 48 %.

608. Die **Rentenformel** der GRV gibt Aufschluss über die **monatliche Bruttorente** bei Eintritt in die Rentenphase und wurde seit dem Jahr 2000 mehrfach angepasst (JG 2016 Ziffern 578 ff.).  $\hookrightarrow$  **KASTEN 15** Die individuelle Bruttorente wird insbesondere durch eine Anpassung an die **Entwicklung der Bruttolöhne** berechnet. Dadurch führen Lohnerhöhungen der Beschäftigten zu Erhöhungen der Bezüge der Rentnerinnen und Rentner.

$\hookrightarrow$  **KASTEN 15**

**Ermittlung der Rentenhöhe anhand der Rentenformel**

Die individuelle **monatliche Bruttorente**  $R_t$  zum Zeitpunkt  $t$  errechnet sich durch Multiplikation der persönlichen Entgeltpunkte ( $EP$ ) mit dem Rentenartfaktor ( $RF$ ), dem Zugangsfaktor ( $ZF$ ) sowie dem Aktuellen Rentenwert zum Zeitpunkt  $t$  ( $AR_t$ ):

$$R_t = EP \times RF \times ZF \times AR_t.$$

Zur Ermittlung der persönlichen **Entgeltpunkte** werden alle erworbenen Entgeltpunkte summiert. Die je Jahr erworbenen Entgeltpunkte werden ermittelt, indem das jährlich erzielte Entgelt der Versicherten durch das Durchschnittsentgelt des jeweiligen Jahres geteilt wird. Entspricht der Verdienst dem durchschnittlichen Verdienst aller Versicherten, wird ein Entgeltpunkt erworben. In den neuen Ländern bezogene Entgelte werden mit einem Umrechnungsfaktor erhöht (Feld und Kohlmeier, 2016). Weitere Entgeltpunkte können beispielsweise durch Kindererziehungszeiten erzielt werden.

Der **Rentenartfaktor** gibt an, ob es sich um eine Alters-, Erwerbsminderungs- oder Hinterbliebenenrente handelt. Mit dem **Zugangsfaktor** wird ein vorzeitiger oder späterer Renteneintritt abgebildet. Er liegt bei 1,0, wenn der Rentenzugang dem gesetzlichen Renteneintrittsalter entspricht, er reduziert sich um 0,003 für jeden Monat der vorzeitigen Inanspruchnahme und erhöht sich um 0,005 für jeden Monat der späteren Inanspruchnahme. Der **aktuelle Rentenwert**  $AR_t$  wird anhand der **Rentenanpassungsformel** fortgeschrieben:

$$AR_t = AR_{t-1} \times \underbrace{\frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \left[ \frac{VE_{t-2}}{VE_{t-3}} \times \left( \frac{BE_{t-2}}{BE_{t-3}} \right)^{-1} \right]}_{\text{Lohnfaktor}} \times \underbrace{\frac{1 - AVA_{2012} - RVB_{t-1}}{1 - AVA_{2012} - RVB_{t-2}}}_{\text{Beitragssatzfaktor}} \times \underbrace{\left[ \left( 1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \alpha + 1 \right]}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}}.$$

Der **Lohnfaktor**, der sich an der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter ( $BE$ ) und der versicherungspflichtigen Entgelte ( $VE$ ) orientiert, setzt sich also aus den Zuwachsraten der Löhne gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ( $w$ ) und der beitragspflichtigen Einkommen ( $v$ ) zusammen, also dem VGR- und dem  $\beta$ -Faktor (Gasche, 2010):

$$\underbrace{\frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \left[ \frac{VE_{t-2}}{VE_{t-3}} \times \left( \frac{BE_{t-2}}{BE_{t-3}} \right)^{-1} \right]}_{\text{Lohnfaktor}} = \underbrace{\frac{(1 + w_{t-1})}{VGR\text{-Faktor}}}_{\text{VGR-Faktor}} \times \underbrace{\frac{(1 + v_{t-2})}{(1 + w_{t-2})}}_{\beta\text{-Faktor}}.$$

Die Orientierung an der Bruttolohnentwicklung gilt seit dem Jahr 2001. Der  $\beta$ -Faktor wurde mit der Nachhaltigkeitsreform im Jahr 2004 eingeführt, um die Renten Anpassung enger an die Einnahmen der Deutschen Rentenversicherung (DRV) zu koppeln (Gasche, 2010).

Der **Beitragssatzfaktor** bremst seit dem Jahr 2002 den Anstieg des Sicherungsniveaus. Um die erhöhte Belastung der Beitragszahlerinnen und -zahler abzubilden, wird zum einen die Veränderung des Beitragssatzes (*RVB*) berücksichtigt, zum anderen ein fiktiver Altersvorsorgeanteil (*AVA*). Dieser „Riester-Faktor“ wurde im Zeitraum von 2002 bis 2012 schrittweise auf 4 % angehoben, um den privaten Beitrag für die staatlich geförderte zusätzliche Altersvorsorge widerzuspiegeln.

Der **Nachhaltigkeitsfaktor** wurde im Jahr 2005 in die Rentenanpassungsformel aufgenommen. Er wirkt bei einem Anstieg des Rentnerquotienten (*RQ*) dämpfend auf das Sicherungsniveau. Der **Rentnerquotient** gibt das Verhältnis zwischen Anzahl der Äquivalenzrentnerinnen und -rentner und Anzahl der Äquivalenzbeitragszahlerinnen und -beitragszahler an. Die Anzahl der Äquivalenzrentnerinnen und -rentner stellt dar, wie vielen Standardrenten (Eckrentner) das Rentenvolumen entspricht. Die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahlerinnen und -beitragszahler stellt dar, wie viele Durchschnittsverdiener und -verdienerinnen Beiträge entrichten müssten, um die Beitragseinnahmen der GRV zu erzeugen. Der Nachhaltigkeitsfaktor bewirkt somit, dass die Lasten der demografischen Alterung auf Beitragszahlerinnen und Beitragszahler einerseits und Rentenbezieherinnen und -bezieher andererseits verteilt werden (JG 2008 Kasten 11). Der Faktor  $\alpha$  steuert, wie stark der Nachhaltigkeitsfaktor bei der Rentenanpassung eingreift, wie die Belastung also zwischen den beiden Gruppen verteilt wird. Seit Einführung wurde  $\alpha$  auf 0,25 festgelegt.

Die **Schutzklausel** des § 68a Sozialgesetzbuch VI (SGB VI) verhindert seit dem Jahr 2004, dass der neue aktuelle Rentenwert gemäß der Rentenanpassungsformel geringer als der bisherige aktuelle Rentenwert ausfällt. Dementsprechend konnten der Nachhaltigkeitsfaktor, der Lohn- und der Beitragssatzfaktor in den Jahren 2005, 2006 und 2010 nicht beziehungsweise nicht voll dämpfend wirken. Hieraus resultierte ein Ausgleichsbedarf, der mit dem Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz im Jahr 2007 als **Nachhofaktor** in die Schutzklausel eingeführt wurde (modifizierte Schutzklausel). Der Ausgleichsbedarf beziffert den Umfang der bislang nicht realisierten Anpassungsdämpfungen. Durch die modifizierte Schutzklausel im Jahr 2011 baute der Nachhofaktor den Ausgleichsbedarf ab, indem anstehende Rentenerhöhungen nur zur Hälfte realisiert wurden.

Mit der Einführung des Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes im Jahr 2018 sorgt die **doppelte Haltelinie** dafür, dass das Sicherungsniveau vor Steuern (§ 154 Abs. 3a SGB VI) des laufenden Jahres die Niveau-Haltelinie von 48 % bis zum Jahr 2025 nicht unterschreitet und der Beitragssatz von 20 % nicht überschritten wird. Gleichzeitig wurde der Nachhofaktor ausgesetzt und der Ausgleichsbedarf entsprechend auf 1 festgeschrieben.

- 
609. Mit der Einführung der **Rentengarantie** im Jahr 2005 wurde das Absinken des Rentenwerts aufgrund von negativen Lohnentwicklungen der Beitragszahlerinnen und -zahler verhindert. In der Folge sind nominale Rentensenkungen ausgeschlossen. Der im Jahr 2007 in der Rentenberechnung eingeführte **Nachhofaktor** würde es eigentlich ermöglichen, Absenkungen des Sicherungsniveaus – die wegen der Rentengarantie nicht durchführbar sind – mit darauffolgenden Rentenanpassungen zu verrechnen. Um das Beitragssatzziel in der Finanzkrise 2008 einhalten zu können, hatte der Nachhofaktor dafür gesorgt, dass krisenbedingte Einkommenseinbußen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Folgejahren durch eine Halbierung der Anhebungssätze schrittweise von den Rentenerhöhungen abgezogen werden konnten. [↘ KASTEN 15](#) Mit der Rentenreform 2018 wurde der Nachhofaktor jedoch **bis zum Jahr 2025 ausgesetzt**.

610. Durch den Anstieg der realisierten Kurzarbeit und der Arbeitslosigkeit [↘ ZIFFER 129 FF.](#) [↘ ZIFFER 77](#) sowie durch Lohneinbußen bei einem Arbeitsplatzverlust im Zuge der **Corona-Pandemie** könnte das **Sicherungsniveau der Renten im Jahr 2021 ansteigen**, da die Renten durch den Lohnfaktor an die Lohnentwicklung des Vorjahres sowie des Vorvorjahres angepasst werden. Wenn die Renten bei stagnierenden oder sinkenden Löhnen steigen, ergibt sich ein steigendes Sicherungsniveau. Die Fixierung der **doppelten Haltelinie bis zum Jahr 2025 verhindert** zum einen **das Absinken der Renten**, selbst wenn im Jahr 2020 krisenbedingt die Löhne sinken würden. Zum anderen verhindert sie eine Steigerung des Beitragssatzes. Durch die Aussetzung des Nachholfaktors wird diese Steigerung des Beitragssatzes nicht nachgeholt, sodass das Sicherungsniveau dauerhaft leicht erhöht wird (Werding, 2020). Entsprechend resultiert eine Mehrbelastung der GRV im Zuge der Corona-Pandemie; schlussendlich verbleibt als Option nur die Anhebung des Bundeszuschusses (Börsch-Supan und Rausch, 2020).
611. Eine **Wiedereinsetzung des Nachholfaktors** könnte dafür sorgen, dass trotz sinkender Löhne in der Krise die fehlende Korrektur der Renten teilweise in späteren Jahren verrechnet werden kann. In zukünftigen Jahren mit positiver Lohnentwicklung würden die Renten dann etwas weniger stark steigen als die Löhne und damit eine **intergenerative Lastverschiebung** infolge der Pandemie vermieden (Pimpertz, 2020). Mit der Wiedereinsetzung des Nachholfaktors könnte die zukünftige Entwicklung der Renten wieder mit dem Lohnniveau der Beitragszahlerinnen und -zahler in Einklang gebracht und entsprechend die Lastenverteilung neujustiert werden (Rürup, 2020).
612. Die im Jahr 2018 von der Bundesregierung eingesetzte **Kommission Verlässlicher Generationenvertrag** hat im März 2020 in ihrem ersten Bericht Stellung zu Problemen der Alterssicherung genommen. Nach ihrer Einschätzung sei es sinnvoll, gesetzlich verbindliche **Haltelinien** für das Sicherungsniveau und den Beitragssatz **über das Jahr 2025 hinweg fortzuführen**. Dafür sollten sich beide Haltelinien an einem Niveaukorridor orientieren, der für das Sicherungsniveau zwischen 44 % und 49 % und für den Beitragssatz zwischen 20 % und 24 % betragen sowie für einen Zeitraum von sieben Jahren gelten soll. Anschließend sollen die für die Haltelinien geltenden Bezugsgrößen durch **neue sozialstaatliche Bezugsgrößen** ersetzt werden, die sich am Gesamtsozialversicherungsbeitrag, den zusätzlichen gesetzlich vorgeschriebenen Vorsorgeaufwendungen und am Abstand der verfügbaren Standardrente zum durchschnittlichen Bedarf der Grundsicherung im Alter orientieren (KVG, 2020a, 2020b). Aus Sicht der Rentnerinnen und Rentner dürfte es schließlich auf den Rentenzahlbetrag ankommen.

## 2. Tragfähigkeit der GRV

613. Durch den **demografischen Wandel** stehen zukünftig, vor allem angesichts des nahenden Eintritts der geburtenstarken Jahrgänge der 1950er- und 1960er-Jahre, weniger Beitragszahlerinnen und -zahler für umlagefinanzierte Renten-

zahlungen zur Verfügung (JG 2016 Ziffer 574). Da die im Jahr 2018 von der Bundesregierung eingezogene **doppelte Haltelinie in der GRV** das Sicherungsniveau, wie oben beschrieben, auf 48 % und den Beitragssatz auf 20 % bis zum Jahr 2025 festgelegt hat (§ 154 SGB VI), ist daher **zukünftig mit einem höheren Finanzierungsbedarf durch den Bundeshaushalt zu rechnen**. Dieser kann über höhere Staatsverschuldung, niedrigere öffentliche Ausgaben in anderen Bereichen oder Steuererhöhungen gedeckt werden, was aktuelle und zukünftige Generationen belasten würde.

614. Eine Tragfähigkeitsanalyse kann den **langfristigen Einfluss des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen** darstellen. Dabei wird die langfristige Entwicklung der demografiereagiblen Staatsausgaben für Renten, der Erwerbsbeteiligung und der Gesundheitsvorsorge simuliert. Zur Berechnung und Auswertung der Tragfähigkeit der GRV hat der Sachverständigenrat Professor Werding mit einer **Expertise** beauftragt (Werdning, 2020). Eine grundlegende Annahme bei der Berechnung der **Tragfähigkeitslücke** im Referenzszenario besteht darin, dass die gesamtstaatliche Einnahmequote im Simulationszeitraum konstant bleibt, die Einnahmen also mit der gleichen Zuwachsrate wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) steigen. Die Tragfähigkeitslücke misst die Größe des Konsolidierungsbedarfs, bevor über konkrete Konsolidierungsschritte auf der Einnahme- oder Ausgabenseite nachgedacht wird. Daher werden im Folgenden keine Auswirkungen von Reformszenarien auf Tragfähigkeitslücken dargestellt, [↘ ZIFFERN 710 FF.](#) sondern Simulationen von Reformen vorgenommen.

Bei der **Simulation der weiteren Szenarien** [↘ ZIFFERN 621 FF.](#) werden dann verschiedene einnahme- und ausgabenseitige Maßnahmen variiert. Dabei werden allerdings Rückwirkungen von Beitragssatz- oder Steuererhöhungen bei höherem Bundeszuschuss auf das Wirtschaftswachstum aufgrund **negativer Anreizeffekte** ausgeschlossen. Die Annahme einer Konstanz der Einnahmequote zunächst bei der Berechnung der **Tragfähigkeitslücke** bedeutet nicht, dass bei den darauffolgenden Simulationen verschiedener Szenarien **einnahmeseitige Maßnahmen nicht gleichwertig zu ausgabenseitigen Maßnahmen** zur Konsolidierung betrachtet werden. Eine Haltelinie bei den Beitragssätzen (Senkung der Einnahmen im Vergleich zum Referenzszenario) schlägt sich also ebenso in den Simulationen nieder wie eine Haltelinie beim Sicherungsniveau (Steigerung der Ausgaben im Vergleich zum Referenzszenario).

615. Die Simulationsrechnungen von Werding (2020) zeigen, wie langfristige Trends der **Produktivitäts- und Bevölkerungsentwicklung** in Deutschland die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beeinflussen (JG 2016 Ziffern 591 ff.). Einige Ausgabenposten der öffentlichen Haushalte dürften vom demografischen Wandel besonders betroffen sein. So geht eine alternde Gesellschaft tendenziell mit hohen Mehrausgaben einher, beispielsweise in der Alters- und Grundsicherung oder bei Gesundheit und Pflege. Hingegen dürfte eine ältere Gesamtbevölkerung zu geringeren ausgabenrelevanten Belastungen am Arbeitsmarkt sowie bei Bildung und Familie führen. Gleichwohl hat eine relativ geringere Erwerbsbevölkerung einnahmeseitige Effekte.

616. Die GRV spielt dabei eine besondere Rolle für die langfristige Tragfähigkeit (JG 2016 Ziffern 592 ff.; JG 2018 Ziffern 107 ff.). Dies wird anhand der Zerlegung der **Tragfähigkeitslücke** deutlich (Sustainability Gap, EU-Definition S2). Diese stellt dar, in welchem Maß die simulierte Entwicklung des staatlichen Primärsaldos ab dem Jahr 2021 dauerhaft angepasst werden müsste, um die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates über einen unendlichen Zeithorizont einzuhalten. Die errechnete Tragfähigkeitslücke von 3,9 % ist so zu interpretieren, dass ab sofort dieser Anteil des BIP jährlich aufgewendet werden müsste, um ohne Anpassung der Einnahmequote einen nachhaltigen Staatshaushalt sicherzustellen. Weiterhin lässt sich der Beitrag verschiedener Komponenten der sozialen Sicherung zur langfristigen Tragfähigkeit des Staatshaushalts darstellen. [↘ ABBILDUNG 104 LINKS](#) So wird mit einem Beitrag von 1,6 Prozentpunkten die **herausragende Bedeutung der GRV** deutlich, um langfristig tragfähige öffentliche Finanzen sicherzustellen. Neben den steigenden Rentenausgaben zeichnet sich die demografische Belastung des Staatshaushalts insbesondere durch die Ausgaben für die gesetzliche Krankenversicherung (JG 2018 Ziffern 821 ff.), die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung ab.

Die Tragfähigkeitslücke stellt damit nur auf die öffentlichen Finanzen ab und berücksichtigt etwaige Versorgungslücken bei den Versicherten nicht. Im Zuge der Stärkung der 2. und 3. Säule der Altersvorsorge in früheren Reformen wurde mit der **Rentenlücke** ein Indikator zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der Altersvorsorge entwickelt (JG 2016 Ziffern 631 ff.). Die Rentenlücke ergibt sich, indem Anpassungen der Rentenformel perspektivisch das Sicherungsniveau absenken. Bei der zukünftigen Größe der Rentenlücke spielen die steigende Lebenserwartung und das Renteneintrittsalter eine bedeutende Rolle (Börsch-Supan et al., 2016; JG 2016 Ziffer 632).

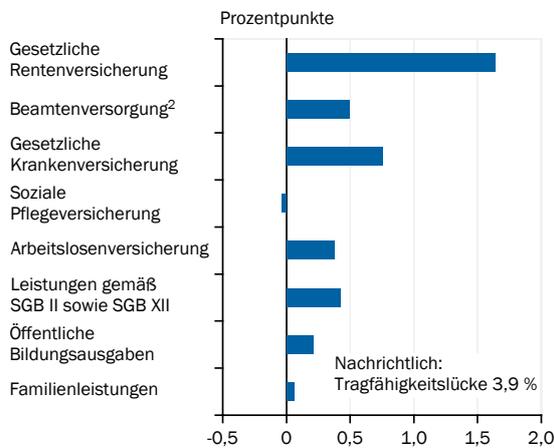
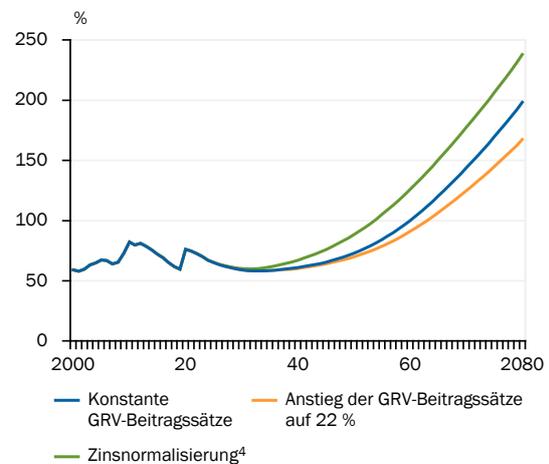


Das **Simulationsmodell Sim.18** (Werding, 2020) projiziert die Entwicklung diverser Haushaltsposten basierend auf demografischen Fortschreibungen, Annahmen über die langfristige Arbeitsmarktentwicklung und die gesamtwirtschaftliche Produktion unter detaillierter Berücksichtigung des institutionellen Rahmenwerks. Demografische Fortschreibungen beruhen auf Annahmen über die Geburtenziffer, die Lebenserwartung und den Wanderungssaldo (Zu- und Auswanderung) bis in das Jahr 2080. Für den Arbeitsmarkt erlauben Annahmen über die Qualifikationsstruktur sowie die gesamtwirtschaftliche Lohn- und Abgabentwicklung Rückschlüsse auf die zukünftige Entwicklung (Zahl und Qualifikationsstruktur) der Erwerbstätigen und Erwerbslosen sowie ihrer Produktivität und Löhne (nach Alter und Geschlecht). Aus einer neoklassischen Produktionsfunktion können Aussagen über das zukünftige BIP, Produktivitäts- und Lohnwachstum sowie die Rendite des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks abgeleitet werden. Die durchschnittliche (Eigen-)Kapitalrendite spielt darüber hinaus eine Rolle bei der Bestimmung von Zinsausgaben des gesamtstaatlichen öffentlichen Haushalts.

617. Eine **Schuldenstandsprojektion** gibt Aufschluss über die hypothetische Entwicklung der Staatsschulden in Abhängigkeit vom unterstellten Verlauf des demografischen Wandels. [↘ ABBILDUNG 104 RECHTS](#) Unter Beibehaltung der aktuellen Rentenformel bei konstanten GRV-Beitragsätzen und ohne weitere Reformen zeigt die Projektion einen **Schuldenstand von 200 %** des BIP im Jahr 2080

## ABBILDUNG 104

## Tragfähigkeit und verschiedene Schuldenstandsprojektionen

Zerlegung der langfristigen Tragfähigkeitslücke<sup>1</sup>Schuldenstandsprojektionen des deutschen Gesamtstaats bei konstanter Finanzpolitik<sup>3</sup>

1 – Die Tragfähigkeitslücke gibt die notwendige, dauerhafte Erhöhung des Primärsaldos in Relation zum BIP an, die zur Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung notwendig ist. Bei der Berechnung der Tragfähigkeitslücke wird aus Gründen der Einfachheit und der internationalen Vergleichbarkeit stets eine konstante Einnahmequote in Relation zum BIP angenommen. Damit soll eine konstante Finanzpolitik modelliert werden. Das heißt, es wird implizit unterstellt, dass bei steigenden Beiträgen zur GRV eine Steuer- oder Abgabensenkung an anderer Stelle vorgenommen wird, damit die Belastung der Bevölkerung sich nicht ändert. 2 – Einschließlich Beihilfe. 3 – Gesamtstaatlicher Schuldenstand in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht. 4 – Der Marktzins für laufende Emissionen von Staatsschuldtiteln steigt bereits bis zum Jahr 2040 auf den langjährigen Durchschnittswert von real 2 % p.a. und bleibt anschließend auf diesem Niveau konstant.

Quelle: Werding (2020)

© Sachverständigenrat | 20-488

an. Eine grundlegende Annahme bezieht sich dabei auf den Verlauf der zukünftigen Zinsen: Die Simulationsrechnungen berücksichtigen das derzeitige Zinsumfeld sowie die Laufzeitstruktur und unterstellen, dass die durchschnittlichen Realzinsen bis ins Jahr 2049 negativ sind und bis 2059 unter der realen Wachstumsrate des BIP liegen. Entsprechend verläuft der projizierte Schuldenstand auf einem niedrigeren Niveau als bei früheren Projektionen (JG 2016 Ziffer 593).

Bei einer **schnelleren Zinsnormalisierung** würde der Schuldenstand entsprechend stärker ansteigen. Mit dem vollständigen Eintritt der Baby-Boomer in den Ruhestand innerhalb der nächsten zehn Jahre dürfte tendenziell weniger gespart, voraussichtlich dürften sogar **Ersparnisse aufgelöst** werden. Der durch das Sparverhalten der erwerbstätigen Generationen in den vergangenen beiden Jahrzehnten begünstigte Rückgang des (gleichgewichtigen) Realzinses könnte sich daher umkehren (Goodhart und Pradhan, 2020). Darüber hinaus könnte ein Rückgang der Globalisierung mit inflationärem Druck einhergehen. Die Zentralbanken wären dann gezwungen, die Zinsen bereits früher anzuheben.

618. Phasen, in denen das Zinsniveau unterhalb der Wachstumsrate des BIP liegt, sind zwar keine historische Seltenheit (JG 2019 Abbildung 76). Gleichwohl endeten sie oftmals abrupt. Eine Analyse historischer Daten der vergangenen rund 150 Jahre zeigt, dass Phasen einer negativen Zins-Wachstums-Differenz mit einem erheblichen Umkehrisiko innerhalb von fünf bis zehn Jahren einhergingen (JG 2019 Kasten 13). Selbst wenn sich die **Tragfähigkeit** bei einer negativen Zins-Wachstums-Differenz verbessert, unterliegen die öffentlichen Finanzen einem erheblichen **Zinsänderungsrisiko**. Aus Gründen haushalterischer Vorsicht müsste

daher mit einer Änderung des Verhältnisses über einen langen Zeitraum, wie die nächsten 60 Jahre, gerechnet werden. Zudem könnte eine ungünstigere Einschätzung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, etwa durch eine stark erhöhte Schuldenstandsquote, mit höheren Risikoaufschlägen und damit höheren Refinanzierungskosten einhergehen.

Je nach betrachtetem Szenario konvergiert die langfristige reale Umlaufrendite auf deutsche Staatsanleihen gegen 2 % beziehungsweise gegen die langfristige reale BIP-Wachstumsrate von 1 %. Dies deckt sich mit aus strukturellen Modellen gewonnenen Erkenntnissen, etwa für die USA (JG 2017 Abbildung 37). So lag der **langfristige reale Gleichgewichtszins** im Mittel der Jahre 1960 bis 2017 bei etwa 2 %. Er unterscheidet sich damit kaum von der durchschnittlichen realen Wachstumsrate des BIP (Wieland und Wolters, 2017; JG 2017 Ziffern 336 ff.).

619. Die **Finanzierung der GRV** basiert in erster Linie auf den **Versicherungsbeiträgen** der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und wird ergänzt durch zusätzliche **Bundeszuschüsse** aus allgemeinen Steuermitteln. Die Bundeszuschüsse umfassen den allgemeinen Bundeszuschuss sowie den zusätzlichen Zuschuss inklusive Erhöhungsbetrag zur Abgeltung nicht beitragsgedeckter, also versicherungsfremder Leistungen. Weiterhin umfassen die Bundeszuschüsse Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten. Überdies gleicht eine Nachhaltigkeitsrücklage unterjährige Liquiditätsschwankungen in der GRV aus und stabilisiert den Beitragssatz im Konjunkturverlauf (JG 2005 Ziffer 496).
620. Zur Finanzierung der Kosten des demografischen Wandels in der GRV bei gewahrtm Sicherungsniveau und begrenzten Beitragsanstiegen könnte die Bundesregierung theoretisch die **jährlichen Bundeszuschüsse anheben**. Für eine stärkere Steuerfinanzierung der GRV durch Bundeszuschüsse spricht eine umfassendere Bemessungsgrundlage etwa von Einkommen- oder Umsatzsteuer im Vergleich zur Beitragsfinanzierung, da sämtliche Arbeitseinkommen und nicht nur solche aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung belastet würden. Eine stärkere Steuerfinanzierung würde die Beitragszahlerinnen und -zahler ebenfalls stärker belasten und gleichzeitig zu geringeren Nettorentenzahlungen führen (Werdning, 2016). Eine Erhöhung der Beitragssätze würde hingegen negative Anreize setzen, einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen, da andere Beschäftigungsformen mit geringeren Abgaben attraktiver würden (Börsch-Supan und Schnabel, 1998). Dies würde wiederum die Einnahmeseite der GRV schwächen und könnte im Umkehrschluss zu Beitragserhöhungen führen (JG 2005 Ziffer 507).

### Auswirkungen rentenpolitischer Reformen

621. Die Simulationsstudie von Werdning (2020) untersucht weiterhin die Auswirkungen verschiedener rentenpolitischer Szenarien. Im **Referenzszenario** wird unterstellt, dass Beitragssatz und Sicherungsniveau nach dem Jahr 2026 wieder nach den zuletzt geltenden Bestimmungen angepasst werden, also ohne weitere Fortführung der doppelten Haltelinie. Der Nachholfaktor würde dann wiedereingesetzt. Das Sicherungsniveau würde von aktuell gut 50 % auf unter 48 % im

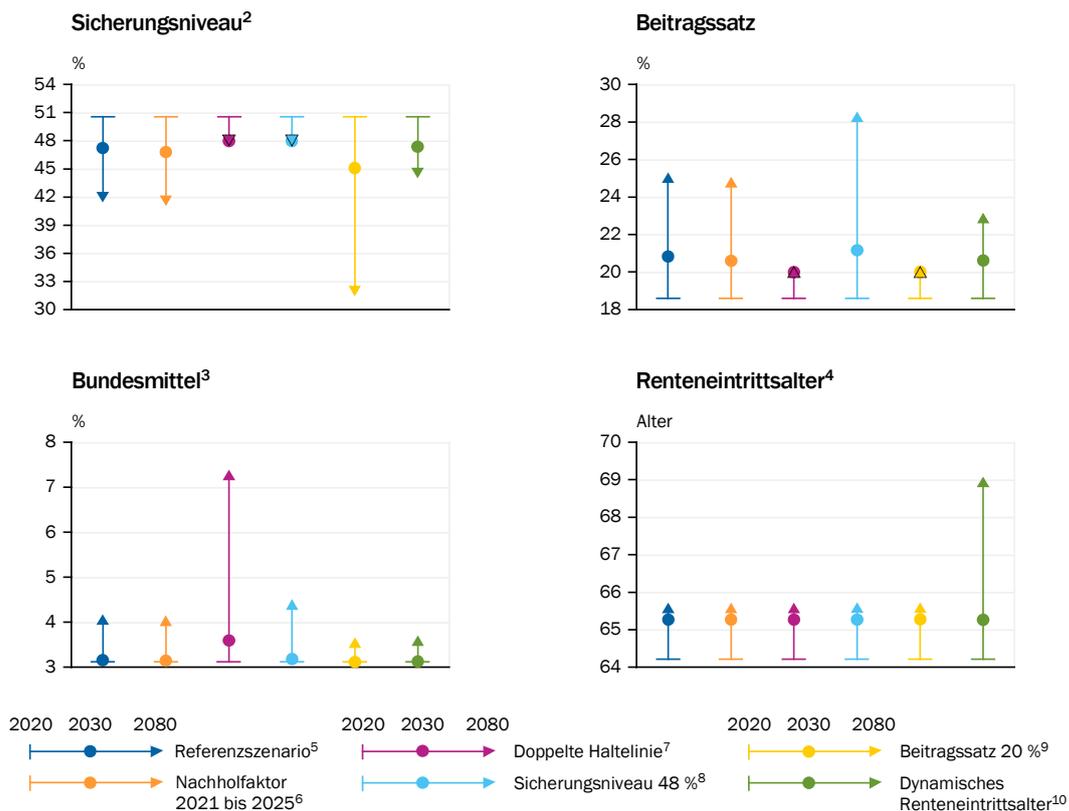
Jahr 2030 und bis zum Jahr 2080 auf nur noch 42 % absinken. [↘ ABBILDUNG 105](#) Gleichzeitig würde der Beitragssatz langfristig auf 25 % steigen. Nach dem Rentenrecht würde der Bundeszuschuss nicht besonders stark erhöht und stiege auf 4 % des BIP im Jahr 2080.

**622.** Unter **Fortführung der doppelten Haltelinie in der langen Frist** zeigt sich eine gänzlich andere Entwicklung. Die politisch vorgegebene Stabilität des Beitragssatzes und des Sicherungsniveaus in Kombination mit einem konstanten Rentenzugangsalter hat zur Folge, dass die Tragfähigkeit der GRV nur durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses zur GRV gewährleistet werden kann. [↘ ABBILDUNG 105](#) Das Sicherungsniveau wäre über den gesamten Zeitraum auf 48 % fixiert, der Beitragssatz auf 20 %. Die gesamte Anspannung der Rentenfinanzen würde dabei vom Rentenbudget **auf den Bundeshaushalt verlagert**, sodass der Bundeszuschuss auf 7,3 % des BIP im Jahr 2080 anwachsen würde.

Eine **alleinige Haltelinie** des Sicherungsniveaus bei 48 % würde den Beitragssatz auf 28 % ansteigen lassen und bedürfte dennoch zusätzlicher Mittel aus dem

↘ ABBILDUNG 105

**Simulationen zu den Auswirkungen von Haltelinien in der GRV<sup>1</sup>**



1 – Ausgangspunkt im Jahr 2020: Sicherungsniveau 50,5 %, Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung 18,6 %, Bundesmittel 3,1 % des BIP, durchschnittliches Renteneintrittsalter 64,2 Jahre. 2 – Netto vor Steuern, Verhältnis der Standardrente (45 Entgeltpunkte) zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahler. 3 – Bundeszuschüsse in Relation zum nominalen BIP. 4 – Durchschnittliches Zugangsalter für Altersrenten. 5 – Doppelte Haltelinie endet im Jahr 2026; Beitragssatz und Sicherungsniveau bewegen sich dann wieder nach geltendem Recht und mittleren Annahmen; Nachholfaktor wird nicht wieder eingesetzt. 6 – Nachholfaktor wird von 2021 bis 2025 vorübergehend wieder eingesetzt. 7 – Doppelte Haltelinie bleibt dauerhaft bestehen. 8 – Sicherungsniveau darf 48 % nicht unterschreiten. 9 – Beitragssatz darf 20 % nicht übersteigen. 10 – Rentenzugangsalter wird nach dem Jahr 2031 an die fernere Lebenserwartung gekoppelt.

Quelle: Werding (2020)

Bundeshaushalt. [↘ ABBILDUNG 105](#) Hingegen würde eine Haltelinie des Beitragssatzes bei 20 % das Sicherungsniveau in Richtung 30 % drücken, nach geltendem Rentenrecht jedoch die Bundesmittel weniger stark beanspruchen.

623. In einem Szenario unterstellt Werding (2020, Abb. 8), dass befristet im Zeitraum von 2021 bis 2025 der **Nachholfaktor wiedereingesetzt** wird, um die kurzfristigen Auswirkungen der Corona-Pandemie abzufedern. Dadurch dürfte sich langfristig ein leicht niedrigeres Sicherungsniveau einstellen als im Referenzszenario; der Beitragssatz würde niedriger ausfallen. [↘ ABBILDUNG 105](#) Diese langfristige Entwicklung ist dabei maßgeblich auf die gegenwärtige Rezession im Zuge der Corona-Pandemie zurückzuführen: Würde der Nachholfaktor greifen und der Anstieg der Renten des Jahres 2020 in den Folgejahren mit den dann geringer ausfallenden Lohnsteigerungen verrechnet, könnte das Sicherungsniveau in der langen Frist um 0,4 Prozentpunkte niedriger ausfallen. Die Wiedereinsetzung des Nachholfaktors wäre eine vergleichsweise einfache Anpassung des Rentenrechts, die einen kleinen, aber langfristigen Niveaueffekt erzielen würde, ohne eine Bevölkerungsgruppe übermäßig zu belasten.
624. Ein weiteres simuliertes Szenario ist die Kopplung des **Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung** ab dem Jahr 2030. Annahmegemäß erhöht sich das gesetzliche Renteneintrittsalter um zwei Jahre, wenn sich die Lebenserwartung um drei Jahre verlängert (2/3-Proportion); das tatsächliche Renteneintrittsalter erhöht sich jedoch nur um eineinhalb Jahre. Im Vergleich zum Referenzszenario zeichnen sich ein deutlich höheres Sicherungsniveau und wesentlich niedrigere Beitragssätze ab. Die Bundesmittel würden zukünftig weniger stark beansprucht. [↘ ABBILDUNG 105](#) Schließlich liegt der einzige Anpassungskanal außerhalb der eigentlichen Rentenformel und variiert lediglich das Verhältnis von Beitragszahlerinnen und -zahlern zu Rentenempfängerinnen und -empfängern.
625. Langfristig betrachtet ist die GRV nach dem gegenwärtigen Rechtsstand und bei unveränderter Einnahmequote nicht tragfähig. Über die Rezession der Corona-Pandemie und die Einführung der Grundrente hinweg dürfte die **Tragfähigkeitsproblematik** der GRV **bestehen bleiben**. Insbesondere unter der mittelfristigen Beibehaltung von Haltelinien wird sich an diesem Befund nichts ändern. Somit stellt sich die Frage nach Lösungen zur Überbrückung der Tragfähigkeitsproblematik. Dabei stehen verschiedene Ansätze zur Diskussion.

### 3. Lösungsansätze zur langfristigen Tragfähigkeit

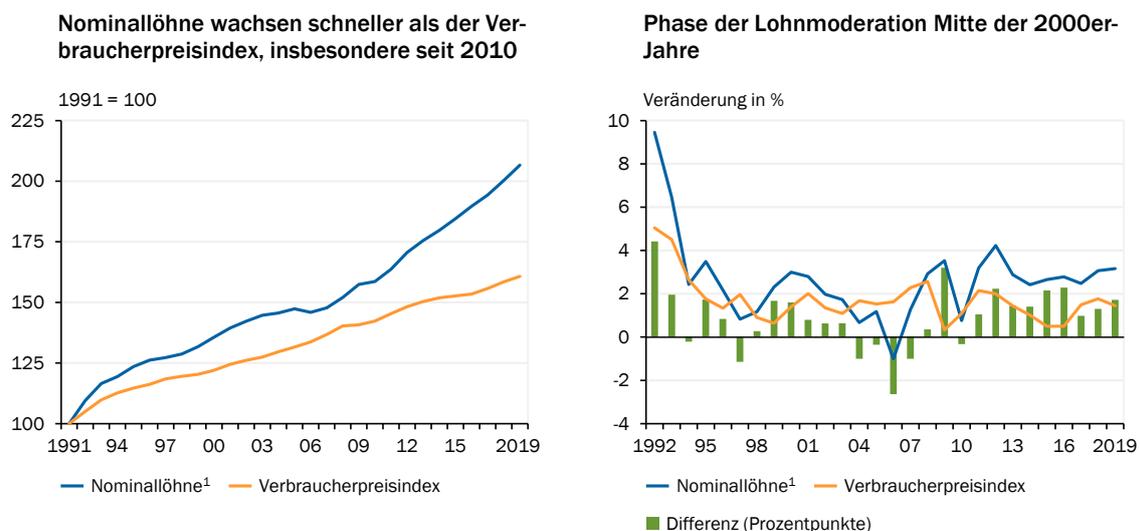
626. Ohne Systemanpassungen würden langfristig das Sicherungsniveau sinken und der Beitragssatz sowie die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt stark steigen. Um diese Schieflage zu überwinden, werden **verschiedene Lösungsansätze diskutiert**. Im Folgenden werden die Möglichkeiten der Anpassung der Renten an die Inflation, der weiteren Ausschöpfung des Erwerbsspersonenpotenzials, der Einbeziehung weiterer Gruppen in die GRV sowie der Erhöhung des Renteneintrittsalters diskutiert.

## Inflationsanpassung

627. Ein möglicher Lösungsansatz, um dem Finanzierungsdefizit der GRV entgegenzuwirken, könnte die **Kopplung der Renten an die Entwicklung der Verbraucherpreise statt an die Lohnentwicklung** sein, wie sie bereits in der Rentenanpassung vieler OECD-Staaten praktiziert wird (OECD, 2007a). Einige europäische Länder wie Italien und Frankreich (in den 1990er-Jahren) sowie Österreich (im Jahr 2004) haben einen Umstieg von der Rentenanpassung an die Lohnentwicklung hin zur Rentenanpassung an die Preisentwicklung vollzogen (Hohnerlein, 2019).
628. Mit dem Haushaltssanierungsgesetz aus dem Jahr 1999 wurde in Deutschland einmalig die Anpassung an die Lohnentwicklung ausgesetzt und stattdessen eine **Inflationsanpassung** der Renten zum 1. Juli 2000 durchgeführt. Folglich betrug die **Rentenanpassung im Jahr 2000 rund 0,6 %**, [↪ ABBILDUNG 106 RECHTS](#) während sie nach der alten Formel etwa 1,4 % hätte betragen können (Gasche und Kluth, 2011). Im Jahr 2001 wurde die nettobezogene Rentenanpassung auf eine modifizierte Bruttoanpassung umgestellt. Mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors im Jahr 2005 folgt der aktuelle Rentenwert der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter, korrigiert durch Dämpfungsfaktoren nach oben und unten. [↪ KASTEN 15](#)
629. Der Anstieg der **Verbraucherpreise** liegt typischerweise unter demjenigen der **Nominallöhne**, da diese in der Regel zusätzlich aufgrund von Produktivitätssteigerungen zunehmen. Eine Ausnahme bilden die Jahre 2004 bis 2007. [↪ ABBILDUNG 106 LINKS](#) Bei einer Inflationsanpassung würden die Rentenzahlungen deshalb weniger stark steigen als durch eine Anpassung an die Lohnentwicklung. Der Abstand der Renten zu den Löhnen würde sich bei einem Inflationsausgleich im Zeitverlauf vergrößern, das Sicherungsniveau würde also sinken. Eine Kopplung der

[↪ ABBILDUNG 106](#)

### Entwicklung von Löhnen und Verbraucherpreisen in Deutschland



1 – Nominale Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerstunde.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Renten an die Preisentwicklung würde zwar die Kaufkraft der Renten erhalten, die Rentnerinnen und Rentner aber nicht an Produktivitätsfortschritten beteiligen. Deshalb dürfte sich eine solche Kopplung an die Preisentwicklung ungünstig auf die Altersarmut auswirken.

### Steigerung der Erwerbstätigkeit

630. Die Erwerbstätigkeit und damit die Beitragszahlungen steigen zum einen dann, wenn **Personen, die aktuell nicht erwerbstätig sind, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen**. Dies entspricht einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit auf der extensiven Marge mit entsprechend **höheren Einnahmen der GRV**. Wenn die zusätzlichen Erwerbstätigen einen unterdurchschnittlichen Lohn erzielen, etwa geringfügig Beschäftigte oder Teilzeiterwerbstätige, würden zudem die **Ausgaben der GRV** in den Folgejahren **niedriger ausfallen**, da die Rentenanpassung von der Entwicklung des Durchschnittslohns abhängt.
631. Zum anderen steigen die Erwerbstätigkeit und entsprechend die Beitragszahlungen, wenn **Personen ihre Arbeitsintensität, also ihre Arbeitsstunden, erhöhen**. Dies entspricht einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit auf der intensiven Marge. Eine solche Entwicklung hätte allerdings gegenläufige Effekte auf die Finanzlage der GRV: Die Beitragseinnahmen würden zwar zunächst steigen, die Rentenanpassungen in den Folgejahren aber wegen des gestiegenen Durchschnittslohns ebenfalls. Zur Tragfähigkeit der GRV trägt eine Förderung der Erwerbstätigkeit auf der extensiven Marge stärker als eine Förderung der Erwerbstätigkeit auf der intensiven Marge bei.
632. Die Erwerbstätigenquote bei 15- bis 64-jährigen Frauen lag nach Zahlen des Statistischen Bundesamts im Jahr 2019 bei 72,8 %, diejenige bei Männern bei 80,5 %. In den vergangenen zehn Jahren stieg sie bei Frauen um 7,7 Prozentpunkte und bei Männern um 5,2 Prozentpunkte an. Um die Anzahl der Erwerbstätigen zu erhöhen, bieten sich **drei Strategien** an. Erstens könnte die **Langzeitarbeitslosigkeit** bekämpft (JG 2016 Ziffern 738 ff.) und Fehlanreize im Steuer- und Transfersystem beseitigt werden, um insbesondere Personen im unteren Einkommenssegment für eine (intensivere) Erwerbstätigkeit zu gewinnen (JG 2019 Ziffern 648 ff.).
633. Zweitens könnte es insbesondere bei Frauen noch Potenzial zur Steigerung der Erwerbstätigenzahlen geben. Hier könnten ebenfalls Fehlanreize im Steuer- und Transfersystem beseitigt werden, insbesondere bezüglich der Arbeitsaufnahme von Zweitverdienerinnen und Zweitverdienern im Haushalt (Bonin et al., 2013; Böhmer et al., 2014; Bick und Fuchs-Schündeln, 2018; Bach et al., 2020b), oder die **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** verbessert werden (Bonin et al., 2013; Böhmer et al., 2014; Geyer et al., 2015; Müller und Wrohlich, 2020).
634. Und drittens bieten **ältere Personen** ein Potenzial zur Erhöhung der Erwerbstätigenzahlen. Selbst ohne eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters würde eine Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters die gesamte Erwerbstätigenanzahl steigern und damit der Finanzierungslücke entgegenwirken. Die **Steigerung der Erwerbstätigkeit** in dieser Personengruppe hätte für die

Finanzen der GRV den Vorteil, dass sie zusätzlich ihre Ausgaben reduziert, weil die Anzahl der Rentenbezieherinnen und -bezieher sinkt. Um dies zu erreichen, könnten sozialversicherungspflichtig Beschäftigte beispielsweise in den Jahren vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter ihre Arbeitszeit reduzieren und gleichzeitig eine Teilrente beziehen, statt frühzeitig vollständig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden (JG 2016 Ziffern 604 ff.). [↘ ZIFFER 665](#) Außerdem könnten Personen statt bei Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters von Vollzeit- auf Nichterwerbstätigkeit zu wechseln, über das Renteneintrittsalter hinaus eine Teilzeiterwerbstätigkeit wahrnehmen und gleichzeitig schon eine Teilrente beziehen. [↘ ZIFFER 654](#)

635. Da das Erwerbspotenzial auf der extensiven Marge aktuell schon zu einem relativ hohen Grad ausgeschöpft ist und die Erhöhung der Erwerbsintensität der intensiven Marge die Tragfähigkeit weniger stark beeinflusst, können die in diesem Abschnitt diskutierten Maßnahmen das **Tragfähigkeitsproblem der GRV nur zum Teil lösen** und sollten durch weitere Maßnahmen ergänzt werden. Außerdem würde eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit zwar mehr Beitragszahlerinnen und -zahler für die GRV gewinnen. Da diese dann Rentenanwartschaften erwerben, die bei Renteneintritt gegenfinanziert werden müssen, wäre langfristig die finanzielle Entlastung der GRV wieder etwas abgeschwächt.

### Einbeziehung von Selbständigen sowie Beamtinnen und Beamten

636. Eine **Ausweitung des Versichertenkreises** der GRV auf Selbständige und Beamtinnen und Beamte würde zu höheren Beitragseinnahmen der GRV führen, begründet aber zudem Ansprüche an die GRV (Gasche und Rausch, 2013; Buslei et al., 2016; Werding, 2016). Die **Einbeziehung von Selbständigen** in die GRV würde zu einer Umverteilung von Beiträgen von bisher Nichtversicherten an gesetzlich Versicherte in Form von Rentenzahlungen führen (JG 2006 Kasten 17; JG 2016 Ziffer 603). Ein weiteres Argument für die Einbeziehung von Selbständigen besteht darin, dass Versicherungslücken von zumeist Solo-Selbständigen geschlossen würden. Dem steht das Argument entgegen, dass die Beiträge zur GRV von Versicherten als Steuer wahrgenommen werden könnten, insbesondere von denjenigen die aufgrund fehlender Altersvorsorge und sinkendem Sicherungsniveau im Alter auf Grundsicherung angewiesen wären. Dies könnte zu **Trittbrettfahrerverhalten** von nicht pflichtversicherten Selbständigen führen, die nicht privat für das Alter vorgesorgt haben, da dieser Personengruppe nichtsdestotrotz die Grundsicherung im Alter zusteht (JG 2016 Ziffer 602). Dennoch wäre eine Vorsorgepflicht für nicht obligatorisch abgesicherte Selbständige sinnvoll, um mögliche Anreizprobleme zu vermeiden (JG 2016 Ziffer 603).
637. Neben hohen rechtlichen Hürden könnte die **Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten** mit erheblichen fiskalischen Problemen verbunden sein (JG 2001 Ziffern 257 ff.). Zum einen würde dies einen kompletten Umbau des Beamtensystems erfordern, der erhebliche Kosten mit sich bringen würde. Zum anderen können sich durch die Ausweitung des Versichertenkreises zwar positive Effekte für die öffentlichen Finanzen ergeben (Werdning, 2016); doch würden Probleme hinsichtlich des bereits bestehenden impliziten Umlageverfahrens in der Beamten-

pension auftreten. Grund hierfür sind verdeckte Abschläge, die während der aktiven Beamtenlaufbahn bereits geleistet und nicht in Versicherungsfonds überführt wurden. Deshalb liegen die Bezüge der Beamtinnen und Beamten unter den Bruttogehältern von Angestellten im Öffentlichen Dienst oder in der Privatwirtschaft in vergleichbaren Funktionen (JG 2001 Ziffer 257). Zudem ist das **System der Beamtenversorgung** aufgrund des zu erwartenden steigenden Pensionsaufwands **durch die alternde Gesellschaft langfristig ebenfalls nicht tragfähig** und trägt überproportional zur Tragfähigkeitslücke bei (Werding, 2016).

▸ ABBILDUNG 104

638. Die neu in der GRV Versicherten würden nicht nur Beiträge zahlen, sondern zugleich Ansprüche erwerben, die in der Zukunft zu höheren Rentenausgaben führen. Bei der Zusammenlegung verschiedener Versicherungen werden lediglich die Einnahme- und Ausgabenströme verschoben, gesamtwirtschaftlich ändert sich das Tragfähigkeitsproblem dadurch aber allenfalls marginal. Eine Ausweitung des Versichertenkreises **ändert** folglich **nichts an der Tatsache, dass in Zukunft weniger Beitragszahlerinnen und -zahler für mehr Rentnerinnen und Rentner aufkommen müssen**. Einen Beitrag zur Lösung des Tragfähigkeitsproblems der GRV dürfte die Einbeziehung zusätzlicher Gruppen deshalb nicht leisten (JG 2016 Ziffern 602 ff.).

### Anpassung des Renteneintrittsalters

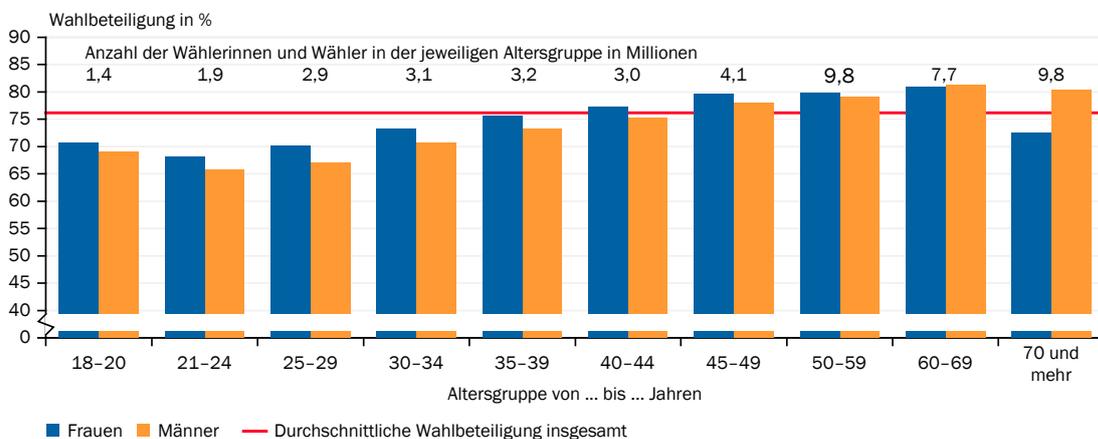
639. Eine Möglichkeit, bei **stetig ansteigender Lebenserwartung** die zukünftige Finanzierbarkeit der GRV sicherzustellen, bestünde darin, die gewonnene Lebenszeit auf die Erwerbs- und die Rentenphase aufzuteilen, anstatt lediglich die Rentenphase zu verlängern. Der Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag verweist hier auf die bereits umgesetzte schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahr 2031, skizziert jedoch keine weitere Erhöhung. Stattdessen schlägt die Kommission vor, den Sozialbeirat zu einem Alterssicherungsbeirat weiterzuentwickeln, der im Jahr 2026 die Erforderlichkeit einer Anhebung erneut überprüfen sollte (KVG, 2020a). Zielführend wäre es hingegen, wenn die Probleme zeitnah adressiert würden. Der Sachverständigenrat hat sich in der Vergangenheit bereits mehrfach für eine **Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung** in höheren Altersjahren ausgesprochen (Expertise 2011; JG 2016 Ziffern 20 und 599 ff.). Jedes weitere Jahr hinzugewonnener Lebenserwartung könnte in einem festen Verhältnis auf die Rentenbezugsphase und die Erwerbsphase aufgeteilt werden. Eine Möglichkeit wäre eine Aufteilung von einem Drittel der Zeit auf die Rentenbezugsphase und von zwei Dritteln auf die Erwerbsphase.
640. Es stellt sich dann die Frage, ob und wie sich das tatsächliche Renteneintrittsalter erhöhen lässt (Buslei et al., 2019b). Schwierigkeiten bereiten dabei die sich mit dem Alter verschlechternde Gesundheit, die geringen Wiederbeschäftigungschancen älterer Arbeitsloser und das damit verbundene Risiko steigender Altersarmut (Buslei et al., 2019a). Um Erwerbsverläufe bis an das gesetzliche Rentenalter sicherzustellen, empfiehlt die Kommission Maßnahmen zur Unterstützung von Beschäftigten. So sollen **präventive und rehabilitative Maßnahmen** Beschäftigung im Alter ermöglichen, indem die Gesundheit von Erwerbstätigen und

der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nach Eintreten einer Erkrankung gefördert werden. Bereits heute finden sich Beispiele von Unternehmen, die mit betriebseigenen Gesundheitszentren frühzeitig auf den Beschäftigungserhalt im Alter hinwirken. Zudem wird **Weiterbildung für Ältere** empfohlen, um den veränderten Qualifikationsanforderungen des Arbeitsmarkts bis zum Renteneintrittsalter gerecht zu werden und Ältere mit modernisierten Qualifikationen auszustatten. Entscheidend dürfte dabei sein, dass Unternehmen die Qualifizierung ihrer Belegschaften im höheren Alter selbst fördern.

641. Eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters bedarf einer gesellschaftlichen Mehrheit, welche die Reform unterstützt. Ein steigendes Renteneintrittsalter könnte dabei dem Interesse aktuell vor dem Renteneintritt stehender Personen entgegenstehen. Je größer der Anteil der **Personen, die aktuell vor dem Renteneintritt stehen**, an der Gesamtbevölkerung ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Medianwählerin eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters befürwortet (Bütler, 2002; Lacomba und Lagos, 2007). Die politische Kraft der kurz vor dem Rentenalter stehenden Personen wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass diese Gruppe typischerweise eine höhere Wahlbeteiligung aufweist als andere Altersgruppen, wie sich beispielsweise an der Beteiligung an der Bundestagswahl des Jahres 2017 ablesen lässt. [▹ ABBILDUNG 107](#) Diese Zusammenhänge könnten erklären, warum es in den vergangenen Jahren so schwierig war, eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters politisch durchzusetzen. Durch **Vertrauensschutzregeln**, die kurz vor dem Renteneintritt stehende Personen von der Erhöhung des Renteneintrittsalters ausnehmen, könnte eine zusätzliche Unterstützung für die Erhöhung des Renteneintrittsalters erreicht werden.
642. Zudem wird der **Anteil der Rentnerinnen und Rentner in der Bevölkerung** in den kommenden Jahren **stark ansteigen**. Einerseits stehen diese einer Anhebung des Renteneintrittsalters möglicherweise aufgeschlossener gegenüber (Bittschi und Wigger, 2019). Andererseits könnten sie den **Druck für hohe**

▹ ABBILDUNG 107

**Beteiligung bei der Bundestagswahl 2017 nach Altersgruppen<sup>1</sup>**  
Höhere Wahlbeteiligung der über 44-Jährigen



Quelle: Kobold und Schmiedel (2018)

© Sachverständigenrat | 20-559

**Renten** auf Kosten der Beitragszahlerinnen und -zahler **erhöhen** (Sinn und Uebelmesser, 2003). Da sich das Tragfähigkeitsproblem über die Zeit verschärft, sollten Reformen zur nachhaltigeren Gestaltung der GRV unabhängig von diesen politökonomischen Erwägungen möglichst zeitnah in Angriff genommen werden, weil andernfalls in späteren Jahren noch größere Anpassungen vorgenommen werden müssten. So zeigen frühere Berechnungen, dass sich die Tragfähigkeitslücke um 0,3 Prozentpunkte erhöht, wenn sich ihre Reduktion durch die Einführung eines höheren gesetzlichen Renteneintrittsalters um fünf Jahre verzögert. Bei noch längeren Verzögerungen steigt die Tragfähigkeitslücke weiter an (Expertise 2011 Ziffern 314 ff.).

643. Wird das gesetzliche Renteneintrittsalter erhöht, so sind die **Konsequenzen für verschiedene Personengruppen sehr unterschiedlich**: Die Lebenserwartung und die Gesundheit älterer Menschen mit hohem Einkommen und hohem Bildungsabschluss ist signifikant höher als für Geringverdienende und Geringqualifizierte (Lampert et al., 2019; Lampert und Hoebel, 2019; Börsch-Supan et al., 2020). Nach Berechnungen von Lampert et al. (2019) liegt die Lebenserwartung bei Geburt für Frauen (Männer) mit einem Einkommen unterhalb 60 % des Medianeinkommens um 4,4 Jahre (8,6 Jahre) unter der Lebenserwartung derjenigen Personen mit einem Einkommen von mindestens 150 % des Medianeinkommens. Bei dieser Evidenz handelt es sich um eine reine Korrelation, die keine Aussage über einen kausalen Effekt des eigenen Einkommens auf die eigene Lebenserwartung zulässt. Der kausale Einfluss der sozialen Herkunft auf Bildungserfolg und Gesundheit ist aber ausführlich dokumentiert (Black und Devereux, 2010; Coneus und Spiess, 2012; Gould et al., 2019). Die intergenerationale Abhängigkeit ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass elterliche Einflüsse und Einflüsse des sonstigen Umfelds in der frühen Kindheit eine besonders große Rolle spielen und frühe Nachteile wegen der Pfadabhängigkeit in der Entwicklung von Humankapital relativ persistent sind (Currie und Almond, 2011; Francesconi und Heckman, 2016; Almond et al., 2018; Conti et al., 2019).
644. Der Zusammenhang zwischen sozioökonomischem Status und Lebenserwartung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten mit der Erhöhung der Lebenserwartung noch verstärkt (Wenau et al., 2019). Die fernere Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren liegt derzeit für Frauen (Männer) mit einem Einkommen unterhalb von 60 % des Medianeinkommens bei 15,2 (9,8) Jahren, während sie in der Gruppe mit einem Einkommen von mindestens 150 % des Medianeinkommens bei 18,9 (16,4) Jahren liegt (Lampert et al., 2019). Bei Frauen beträgt der Unterschied in der ferneren Lebenserwartung zwischen den Einkommensgruppen also 3,7 Jahre, bei Männern sogar 6,6 Jahre. Eine Anhebung des Renteneintrittsalters würde einkommensschwachen Personen also relativ mehr Rentenbezüge und Rentenbezugszeit nehmen als einkommensstarken Personen. **Gesundheitliche Gründe** und die Ausübung schwerer körperlicher Tätigkeiten dürften eine Rolle dafür spielen, dass einkommensschwache Personen bei einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters **seltener bis zum regulären Renteneintritt erwerbstätig** sein können und deswegen Abschlüsse ihrer ohnehin niedrigen Rente in Kauf nehmen müssten. ↘ ZIFFER 665

645. Die **Verteilungsgerechtigkeit** zwischen sozioökonomischen Gruppen ist insbesondere bei einer Anhebung der Regelaltersgrenze relevant. Infolge des Teilhabäquivalenzprinzips stehen zwar für Versicherte die gesamten individuellen Einzahlungen mit den monatlichen Auszahlungen im gleichen Verhältnis. Der Barwert der Lohnersatzleistungen über die gesamte Rentenbezugsdauer hinweg ist jedoch für einkommensstarke Personen aufgrund der längeren Rentenbezugsdauer (längere Lebenserwartung) höher als für einkommensschwache Personen. Bei der Betrachtung der **Lebenszyklusrente** ist also **keine strikte Äquivalenz** mit den individuellen Einzahlungen gegeben.
646. Breyer und Hupfeld (2009) sprechen sich deshalb für eine neue Rentenberechnungsformel aus. Nach dieser wäre der **monatliche Rentenanspruch** nach wie vor proportional zu den Versicherungsjahren, würde aber **mit dem im Durchschnitt der Erwerbsjahre erzielten Einkommen nur degressiv zunehmen**. Nach Auffassung von Breyer und Hupfeld (2010) würde neben Äquivalenz über den Lebenszyklus hinweg zudem Verteilungsneutralität erreicht werden. Auf diese Weise würden sich im Vergleich zur aktuellen Rechtslage die Rentenzahlungen im unteren Einkommensbereich erhöhen und die Rentenzahlungen im oberen Einkommensbereich reduzieren. Viele OECD-Staaten haben bereits ein Rentensystem, in dem die Lohnersatzrate degressiv mit dem Einkommen steigt (OECD, 2019b).
647. Feld et al. (2013) führen eine Simulation des Vorschlags von Breyer und Hupfeld (2009) durch und finden negative **Anreizeffekte auf das Arbeitsvolumen**. Diese rühren daher, dass Bezieherinnen und Bezieher von überdurchschnittlichen Einkommen bei diesem Vorschlag geringere Renten zu erwarten hätten als im Status quo. Gleichzeitig hätten Bezieherinnen und Bezieher von unterdurchschnittlichen Einkommen zwar höhere Renten zu erwarten. Das Alterseinkommen eines Teils dieser Personen würde jedoch trotzdem unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegen und müsste aufgestockt werden. Daher ist in der Simulation der positive Effekt auf das Arbeitsangebot von Bezieherinnen und Beziehern unterdurchschnittlicher Einkommen geringer als der negative Effekt auf das Arbeitsangebot von jenen mit überdurchschnittlichen Einkommen. Demgegenüber führt die Umverteilung von einkommensstarken zu einkommensschwachen Rentnerinnen und Rentnern dazu, dass der Grundsicherungsbedarf und damit die Belastung für die aktuell Erwerbstätigen sinken. Dies hätte wiederum einen positiven Arbeitsanreizeffekt. Welcher dieser gegenläufigen Anreizeffekte überwiegt, wie also der Gesamteffekt auf das Arbeitsvolumen ist, hängt unter anderem davon ab, wie stark in der Zukunft liegende Rentenzahlungen (in der individuellen Bewertung) diskontiert werden, bevor sie in die Arbeitsangebotsentscheidung einfließen. Das tatsächliche Diskontierungsverhalten ist komplex, häufig anders als durch das Standardverfahren (exponentielles Diskontieren) abgebildet und heterogen (Chabris et al., 2010; Cremer und Pestieau, 2011; Ericson und Laibson, 2019). Der Gesamteffekt der vorgeschlagenen Reform hängt also von starken Annahmen ab.

## 4. Gesetzlicher und tatsächlicher Rentenzugang

648. Eine Lösung zur Bewältigung des demografischen Wandels in der GRV besteht also darin, das gesetzliche **Renteneintrittsalter** zu erhöhen und an die fernere Lebenserwartung zu koppeln. Es ist jedoch fraglich, inwiefern damit ein entsprechender Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters einhergeht. Dazu sollten die individuellen **Anreize** so ausgestaltet sein, dass sich die Erwerbstätigkeit im Alter verlängert und ein verfrühter Rentenzugang weniger attraktiv ist. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit ist mit dem **individuellen Risiko** verbunden, dass nicht jede oder jeder Erwerbstätige bis ins gesetzliche Renteneintrittsalter seiner Tätigkeit nachgehen kann. Dieses Risiko kann durch die Ausgestaltung von Erwerbs- oder Berufsunfähigkeitsversicherungen abgemildert werden.

Es stellt sich insbesondere die Frage, welche Auswirkungen eine Erhöhung des Renteneintrittsalters auf die **Fortführung der Erwerbstätigkeit** im höheren Alter hätte und ob es tatsächlich gelingt, die Erwerbsphase zu verlängern. Die abschlagsfreie Rente für besonders langjährig Versicherte (**Rente mit 63**) steht dem Reformziel entgegen.

### Anreize für längere Erwerbstätigkeit

649. Nachdem in Deutschland jahrzehntelang die **Frühverrentung** betrieblich und gesetzlich gefördert worden war, wurde beginnend mit der Rentenreform des Jahres 1992 ein **Paradigmenwechsel** hin zu einer verlängerten Erwerbstätigkeit eingeschlagen (Arnds und Bonin, 2003; Buchholz et al., 2013). Insbesondere wird betriebliche Frühverrentung nicht mehr staatlich gefördert, was die Erwerbstätigenzahlen Älterer stetig ansteigen ließ. Zum Jahr 2008 lief die „58er-Regelung“ aus, die Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld ab einem Alter von 58 Jahren von der Vermittlung und somit von der Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme freistellte. Solche Anreize sollen ein Schritthalten des tatsächlichen Renteneintrittsalters mit dem gesetzlichen Renteneintrittsalter sicherstellen. Das **tatsächliche Eintrittsalter** in Renten wegen Alters betrug im Jahr 2018 durchschnittlich **64,0 Jahre bei Männern und 64,1 Jahre bei Frauen** (IAQ, 2020). [↘ ABBILDUNG 108](#)

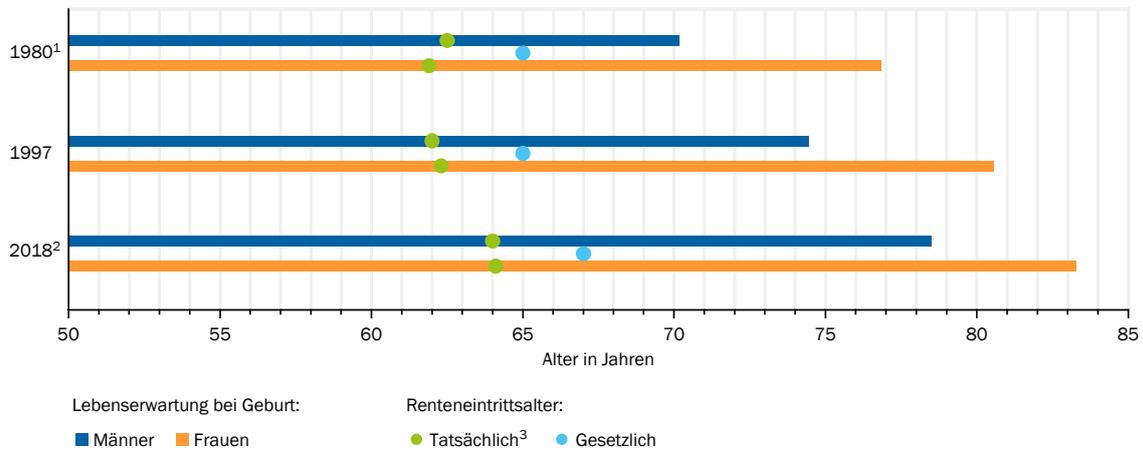
Diese Neuausrichtung, verstärkt durch die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre, wurde jedoch **teilweise zurückgenommen**, insbesondere durch die Rente für langjährig Versicherte im Jahr 2000 und die Rente für besonders langjährig Versicherte im Jahr 2014.

650. Durch die schrittweise Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahr 2031 sollen mehr ältere Erwerbspersonen ihrer beruflichen Tätigkeit länger aktiv nachgehen. Die **Erwerbstätigkeit Älterer hat** in den vergangenen Jahren **deutlich zugenommen**. So überstieg im Jahr 2019 die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen mit 73 % diejenige der 20- bis 24-Jährigen, die auf einem Niveau von 67 % lag. [↘ ABBILDUNG 118 RECHTS](#) Im Jahr 2018 belief sich die Anzahl der Personen, die über die Regelaltersgrenze hinaus am Arbeitsmarkt tätig waren, auf rund 246 000. Dies entspricht einem Zuwachs von 77 % im Vergleich zum Jahr 2012 (BA, 2019). Gründe hierfür könnten der demografisch bedingte erhöhte

▾ ABBILDUNG 108

### Lebenserwartung und Renteneintrittsalter in Deutschland

Gesetzliches und tatsächliches Renteneintrittsalter in ähnlichem Maße gestiegen



1 – Früheres Bundesgebiet. 2 – Stufenweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre seit dem Jahr 2012. Für alle nach 1963 Geborenen gilt die Regelaltersgrenze von 67 Jahren. 3 – Renteneintritt wegen Alters.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 20-557

Fachkräftebedarf sowie finanzielle Motive und eine verbesserte Gesundheit im Alter sein (Börsch-Supan et al., 2020).

651. Obwohl die Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen im Zeitraum zwischen den Jahren 2011 bis 2018 zurückging, sind Beschäftigte nah am Renteneintrittsalter **zunehmend von Arbeitslosigkeit bedroht**. Laut dem Statistischen Bundesamt beträgt die Arbeitslosenquote von Älteren (Gruppe der 60- bis unter 65-Jährigen) im Jahr 2018 rund 6,1 % und liegt deutlich über der Arbeitslosenquote der 55- bis unter 60-Jährigen (5,5 %). Diese Entwicklung zeigt auf, dass Erwerbsunterbrechungen von Älteren zunehmen könnten und die **Unterstützung von Erwerbstätigen vor dem Renteneintritt** an Bedeutung gewinnen könnte.
652. Im Rahmen des **Sozialschutz-Pakets** (Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung aufgrund des Corona-Virus SARS-CoV-2) hat die Bundesregierung die für das Kalenderjahr 2020 geltende Hinzuverdienstgrenze für Frührentnerinnen und -rentner vorübergehend von 6 300 Euro auf 44 590 Euro angehoben. Ziel dieser Maßnahme ist es, die Weiterarbeit oder Wiederaufnahme einer **Beschäftigung nach Renteneintritt zu erleichtern**, da durch Erkrankungen und Quarantäneanordnungen aufgrund der Corona-Krise derzeit ein besonders hoher Bedarf zum Beispiel an medizinischem Personal und Pflegepersonal besteht. Durch die neue Regelung ergibt sich allerdings für einige ältere Angestellte, die in nächster Zeit sowieso in Rente gegangen wären, ein Anreiz, die Rente jetzt vorzuziehen und trotzdem weiterzuarbeiten.
653. Umfragewerte aus einer Studie von Sackreuther et al. (2017) deuten auf eine erhöhte Erwerbstätigkeit von Personen im Ruhestand für das Jahr 2016 hin, die über einen Bildungsabschluss verfügen und im Rentenalter an **Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen** teilnehmen. Im Jahr 2019 zeichnete sich überdies ein Fortbestehen höherer Beschäftigungschancen bei Männern im Vergleich zu Frauen im Alter ab (Mergenthaler et al., 2020).

654. Das **Flexirenten-Gesetz** aus dem Jahr 2016 soll durch Anpassung der Hinzuverdienstgrenzen Anreize für flexibles Arbeiten bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze setzen und überdies das **Arbeiten über die Regelaltersgrenze hinaus attraktiver machen**. Es sorgt dafür, dass der Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte, die über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus arbeiten, bis Ende des Jahres 2021 entfällt. Zeitgleich bleiben hierbei zusätzliche Rentenansprüche aus den Beiträgen zur GRV bestehen (JG 2016 Ziffer 605). Über ein Fortbestehen des Gesetzes nach dem Jahr 2021 könnten auf Seiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zusätzliche Anreize gesetzt werden, um Beschäftigte über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinweg im Unternehmen zu beschäftigen.
655. Eine weitere **Verstärkung der Anreize, länger zu arbeiten**, könnte etwa durch **höhere Rentenabschläge und -zuschläge** erreicht werden. Wird die Erwerbsphase über die Regelaltersgrenze hinaus ausgeweitet, können Versicherte höhere Rentenansprüche erwerben, die sich positiv auf ihre späteren Rentenzahlungen über die gesamte Bezugszeit hinweg auswirken (JG 2006 Ziffer 325). Dies würde zum einen die Beitragseinnahmen der GRV erhöhen und zum anderen eine verkürzte Rentenbezugszeit mit sich bringen. Wird hingegen die Erwerbsphase nicht verlängert und werden mit einem Vorziehen des Renteneintritts Abschläge in Kauf genommen, so würden zusätzliche Beitragseinnahmen wegfallen, die Rentenausgaben jedoch im Vergleich zum Status quo geringer ausfallen. Aus Sicht der GRV müssten versicherungsmathematisch faire Ab- und Zuschläge den gleichen Einspareffekt bei einer Anhebung der Regelaltersgrenze erzielen, ungeachtet davon, ob Versicherte sich für eine Ausweitung der Erwerbsphase oder einen frühzeitigeren Renteneintritt entscheiden (JG 2006 Ziffer 325).
656. Eine Anpassung der Rentenformel entsprechend dem oben diskutierten Vorschlag von Breyer und Hupfeld (2009) und der damit einhergehenden Umverteilung von einkommensstarken zu einkommensschwachen (angehenden) Rentnerinnen und Rentnern hätte zur Folge, dass sich einkommensschwache Personen, die aufgrund ihres Gesundheitszustands oder der Schwere ihrer beruflichen Tätigkeit nicht bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter arbeiten können, leichter einen vorzeitigen Renteneintritt mit Abschlägen leisten können als im Status quo. Um insbesondere dieses Ziel zu erreichen, könnte man alternativ die **Höhe der Abschläge progressiv gestalten**. Das hieße, dass Personen mit geringen Rentenanwartschaften bei einem vorzeitigen Renteneintritt geringere Abschläge in Kauf nehmen müssten als Personen mit hohen Rentenanwartschaften. Damit würde man direkt dem Problem begegnen, dass bei einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters einkommensschwache Personen zunehmend Schwierigkeiten haben, bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter erwerbstätig zu sein. Insbesondere wenn die Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt insgesamt angehoben werden sollen, könnte über eine mit dem Einkommen progressive Ausgestaltung dieser Abschläge nachgedacht werden.

### Abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren

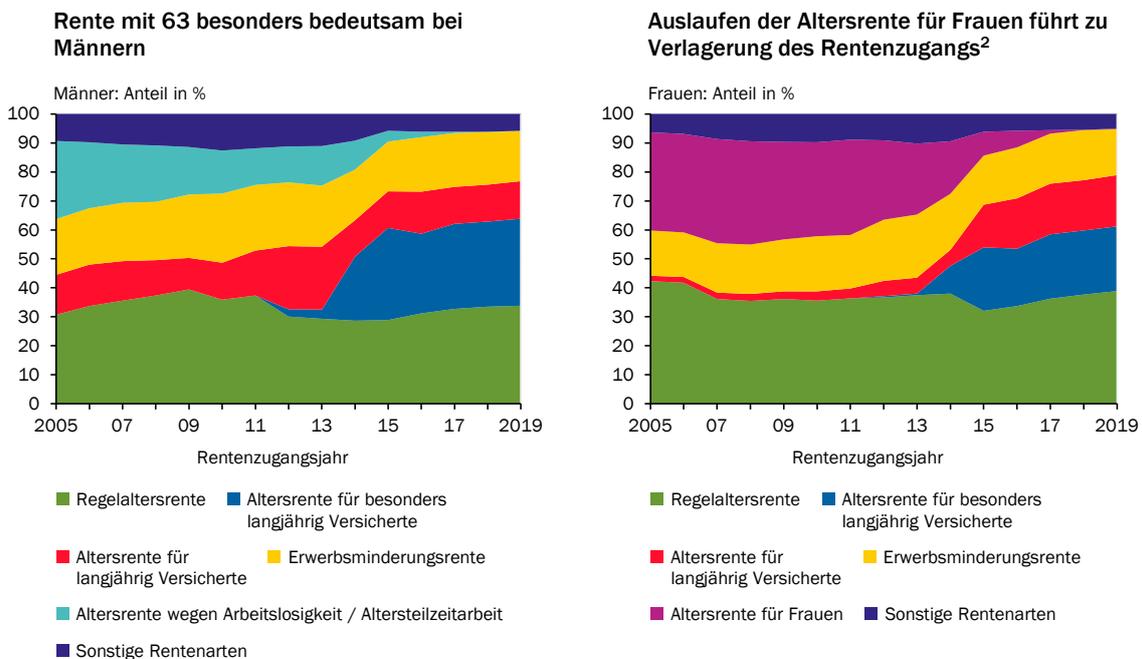
657. Der steigende Trend der Beschäftigung älterer Erwerbspersonen sowie die Ausweitung der Lebensarbeitszeit werden durch die im Jahr 2014 eingeführte **Rente**

**für besonders langjährig Versicherte (Rente mit 63)** jedoch wieder verlangsamt. Diese wurde im Jahr 2014 eingeführt und erlaubt es Menschen, nach 45 Beitragsjahren ohne Abschläge vorzeitig in Rente zu gehen. Nur Versicherte, die vor dem Jahr 1953 geboren sind, konnten allerdings tatsächlich mit 63 Jahren in Rente gehen. Für alle anderen steigt im Zuge der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters das vorzeitige Renteneintrittsalter schrittweise auf 65 Jahre an. Nach Einführung im Jahr 2014 ist die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme der Berechtigten im Vergleich zur kontrafaktischen Situation, im gleichen Alter mit Abschlägen in den Ruhestand zu gehen, um 10 Prozentpunkte angestiegen (Dolls und Krolage, 2019). Weiterhin besteht bereits seit dem Jahr 2000 die Möglichkeit, mit 63 Jahren und 35 Beitragsjahren mit entsprechenden Abschlägen in Rente zu gehen (**Rente für langjährig Versicherte**).

658. Im Jahr 2016 nahmen in Deutschland 19,9 % der neu zugegangenen Rentnerinnen und 27,5 % der Rentner die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren und 45 Beitragsjahren in Anspruch. [ABBILDUNG 109](#) Insgesamt sind die Neuzugänge in die Altersrente für besonders langjährig Versicherte seit deren Einführung im Jahr 2014 angestiegen. Zeitgleich sind die Eintritte in die Erwerbsminderungsrente im Jahr 2015 um 4 Prozentpunkte für Männer und 5 Prozentpunkte für Frauen gesunken. Während die Altersrente für langjährig Versicherte mit 35 Beitragsjahren bei Männern an Bedeutung verliert, stieg die Inanspruchnahme bei Frauen im Jahr 2017 auf 17,5 % an. Ein Grund hierfür könnte das **Aussetzen der Altersrente für Frauen** im Jahr 1999 sein, die Frauen der Jahrgänge ab 1952 adres-

ABBILDUNG 109

Anteil der Rentenarten an allen Rentennewuzugängen<sup>1</sup>



1 – Anteil am Rentenzugang der Versichertenrenten insgesamt je Jahr (Versichertenrentennewuzugänge 2019: 457 616 bei Männern sowie 520 047 bei Frauen). Ohne Berücksichtigung der Altersrente für Schwerbehinderte. 2 – Unter Herausrechnung von Sondereffekten durch die Einführung der Mütterrente.

Quelle: DRV

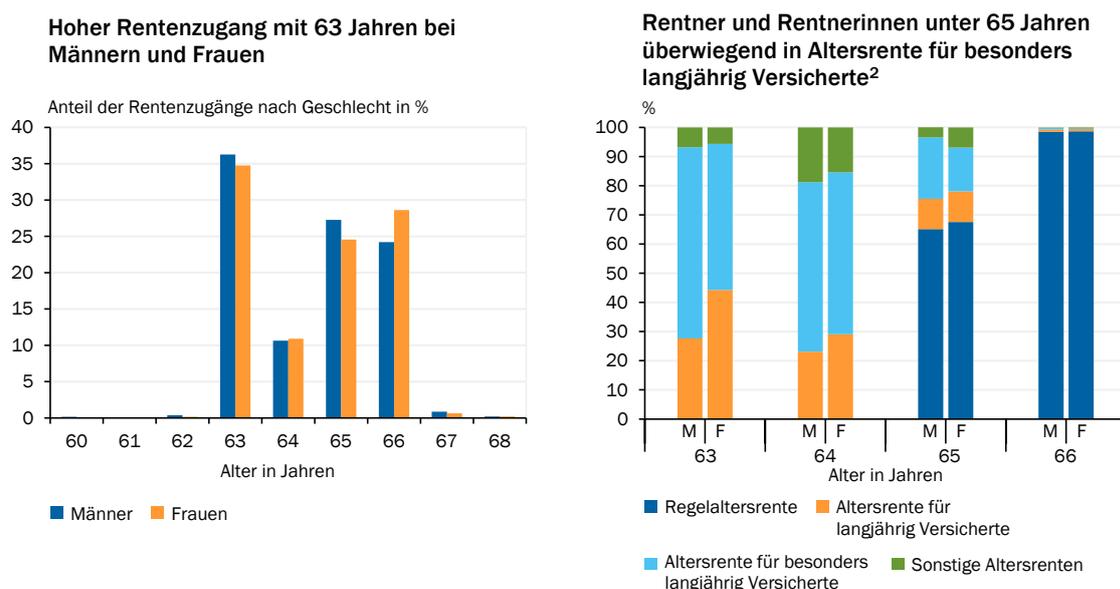
© Sachverständigenrat | 20-558

sierte und bei Einführung das frühestmögliche abschlagsfreie Renteneintrittsalter von 60 auf 63 Jahre erhöht hatte (Geyer et al., 2019b).

659. Die Rente für besonders langjährig Versicherte (mit 45 Beitragsjahren) setzt **Anreize, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszusteigen**. Dies wirkt der Zielsetzung einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit entgegen. Nach Rentenarten differenziert zeigt sich ein erhöhter Rentenzugang im Alter von 63 Jahren für das Jahr 2017. [↪ ABBILDUNG 110 LINKS](#) Dies kann tendenziell auf die abschlagsfreie Rente mit 63 (45 Beitragsjahre) zurückgeführt werden, sowie auf die Tatsache, dass Bezieherinnen und Bezieher der Rente für langjährig Versicherte (35 Beitragsjahre) überwiegend im Alter von 63 Jahren in den Ruhestand gehen und hiermit Abschläge von rund 31 Monaten in Kauf nehmen. [↪ ABBILDUNG 110 RECHTS](#)
660. Im Vergleich zu langjährig Versicherten mit 35 Versicherungsjahren und insbesondere zu Bezieherinnen und Beziehern der Regelaltersrente haben besonders langjährig Versicherte mit 45 Versicherungsjahren im Durchschnitt höhere Rentenansprüche erworben (Feld et al., 2014; Kallweit und Kohlmeier, 2014; Börsch-Supan et al., 2015; Keck und Krickl, 2018). [↪ ABBILDUNG 111 OBEN](#) Neben den Unterschieden in den **Rentenansprüchen aus Erwerbstätigkeit** nach Rentenarten zeigen sich vor allem geschlechterspezifische Differenzen. Demnach haben Frauen der Geburtsjahrgänge 1949 bis 1953 durchschnittlich weniger Entgeltpunkte erworben als Männer derselben Kohorten. Dies zeigt sich vor allem im Fall der Regelaltersrente, bei der die **Erwerbsbeteiligung** ab dem Alter von etwa 30 Jahren auf einem Niveau von 47 % liegt und bis auf 32 % im Alter von 60 Jahren sinkt, [↪ ABBILDUNG 111 UNTEN RECHTS](#) während sie bei Männern 77 % im Alter von 30 Jahren und 46 % im Alter von 60 Jahren beträgt. [↪ ABBILDUNG 111 UNTEN LINKS](#) Dieser

↪ ABBILDUNG 110

Rentenzugang in Deutschland nach Geschlecht und Rentenarten<sup>1</sup>



1 – Rentenzugangsjahr 2017 in der 10 % Stichprobe umfasst 95 744 Rentenzugänge. 2 – M-Männer, F-Frauen.

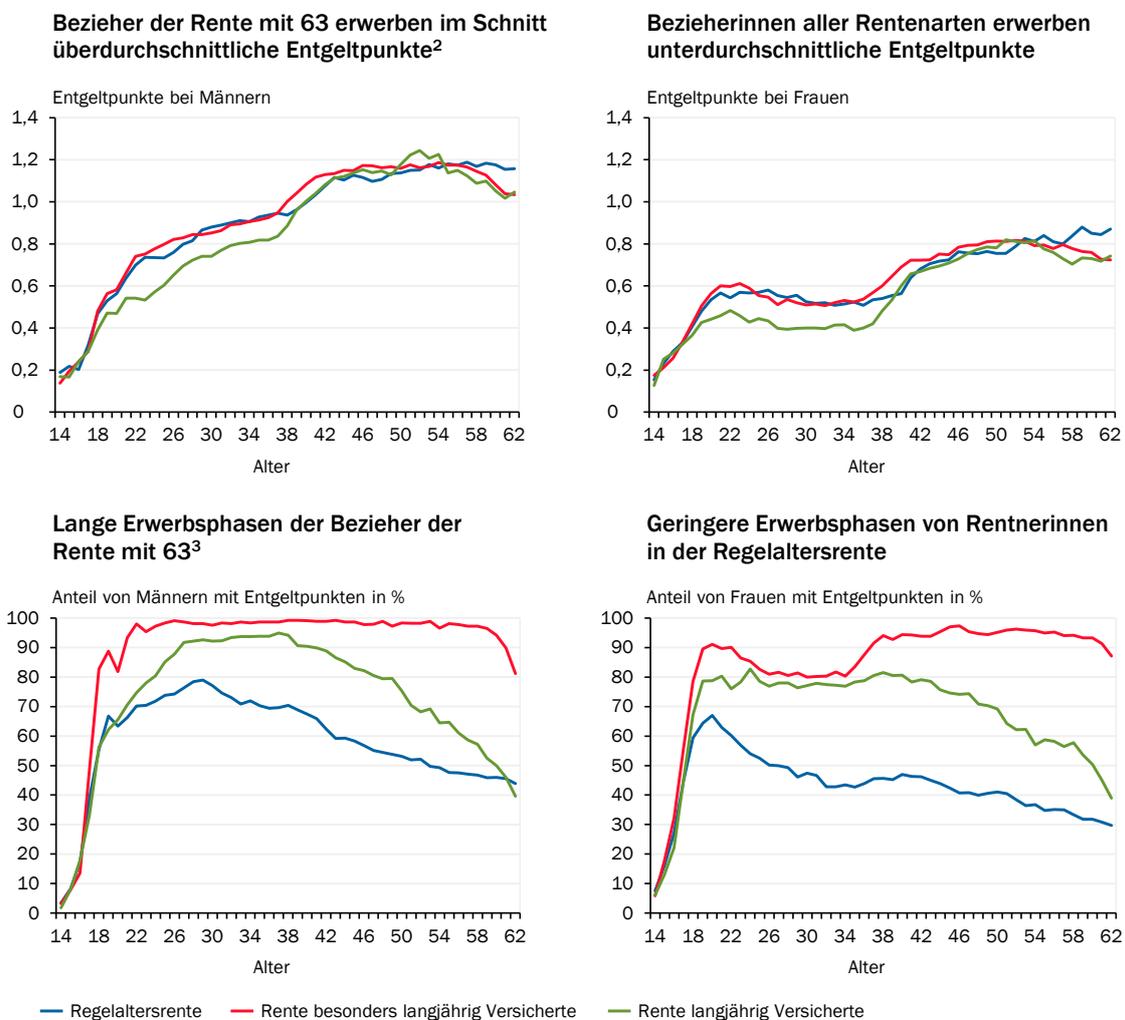
Quellen: FDZ-RV (SUFRTZN17XVSB), eigene Berechnungen

Verlauf könnte auf vermehrte Teilzeitarbeit und fehlende Erwerbstätigkeit aufgrund von Kindererziehungszeiten zurückzuführen sein. Zusammengefasst deutet dies auf eine steigende Zusatzlast in der GRV hin und gleichzeitig auf eine Verschärfung der Fachkräfteengpasssituation, da verstärkt Anreize bestehen, den Arbeitsmarkt vorzeitig zu verlassen.

**661. Ein abschlagsfreier Rentenzugang mit 63 Jahren** für besonders langjährig Versicherte **setzt voraus**, dass Versicherte eine **Mindestversicherungszeit von 45 Jahren** aufweisen und dass sie im Zeitraum zwischen 1949 und 1964 geboren wurden. Angerechnet werden bei der Wartezeit Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten, Zeiten des Wehrdiensts, Kindererziehungszeiten sowie Zeiten des Sozialleistungsbezugs wie Krankengeld und Arbeitslosengeld (§ 55 Abs. 2 SGB VI). Das Sicherungsniveau der Rente für besonders langjährig Versicherte,

▸ **ABBILDUNG 111**

**Durchschnittliche Entgeltpunkte aus Erwerbstätigkeit<sup>1</sup> und Erwerbsbeteiligung nach Geschlecht**  
 Basierend auf Versichertenkontenstichproben von Rentnern im Jahr 2016 (Geburtsjahrgänge 1949 bis 1953)



1 – Ein Entgeltpunkt repräsentiert das sogenannte Durchschnittsentgelt (Durchschnittseinkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unter Berücksichtigung der Beitragsbemessungsgrenze). Ein halber Entgeltpunkt korrespondiert damit beispielsweise mit einem Jahresverdienst in Höhe der Hälfte des Durchschnittseinkommens. 2 – Lesehilfe: Ein männlicher Rentner der Geburtsjahrgänge 1949 bis 1953 hatte im Alter von 40 Jahren im Schnitt 1 Entgeltpunkt verdient, sofern er später in die Regelaltersrente eintrat. 3 – Lesehilfe: Ca. 67% der männlichen Rentner der Geburtsjahrgänge 1949 bis 1953 erhielten im Alter von 40 Jahren Entgeltpunkte aus Erwerbstätigkeit, sofern sie später die Regelaltersrente nutzten.

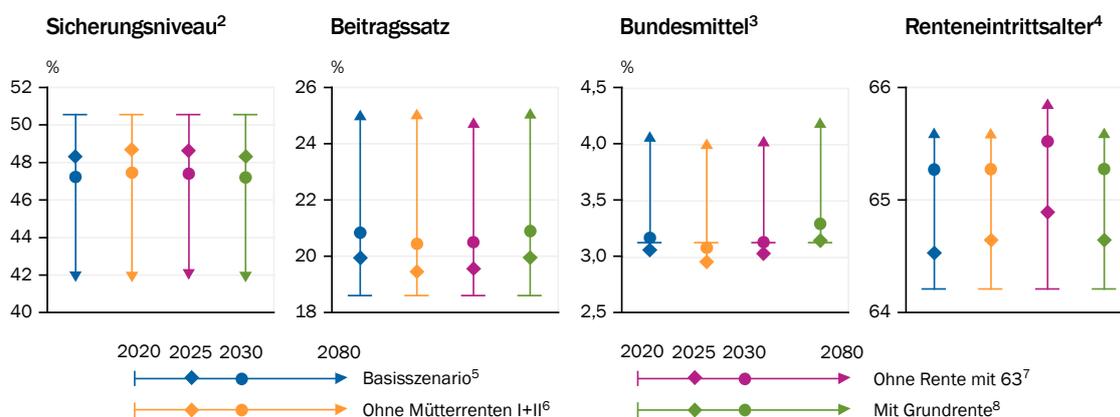
Quellen: FDZ-RV (SUFVSKT2016), eigene Berechnungen

gemessen als Rentenzahlbetrag relativ zum Lohn des Vorjahrs, fällt nach einer Analyse des Sachverständigenrates im Jahr 2017 mit 49,0 % im Vergleich zu den Rentenarten der Regelaltersrente (12,5 %) und der Rente für langjährig Versicherte mit 35 Versicherungsjahren (27,1 %) deutlich höher aus.

662. Das Simulationsmodell von Werding (2020) erlaubt die Analyse der **hypothetischen Situation**, wenn die **Rente mit 63** ab dem Jahr 2021 **ausgesetzt** würde. [ABBILDUNG 112](#) Dies hätte praktisch keine Auswirkung auf das Sicherungsniveau. Insbesondere in der mittleren Frist, beispielsweise im Jahr 2030, läge der Beitragssatz jedoch niedriger, und der Bundeszuschuss würde etwas geringer ausfallen. Wenn also die Beitragszahlerinnen und -zahler sowie Steuerzahlerinnen und -zahler die zusätzliche Belastung tragen, wirkt sich die Rente mit 63 nicht auf das Sicherungsniveau aus.
663. Das der GRV zugrunde liegende Äquivalenzprinzip soll sicherstellen, dass die Beitragsleistungen und die Rentenansprüche sich proportional zueinander verhalten. Ausgestaltung und Interpretation sind dabei umstritten (Breyer, 2013). Die Regelung der Rente für besonders langjährig Versicherte durchbricht dieses **Äquivalenzprinzip**, da verschieden lange Wartezeiten zu unterschiedlicher Bewertung von Entgeltpunkten führen (JG 2014 Ziffern 565 ff.; JG 2007 Ziffer 264). Darüber hinaus wurde die vorausgesetzte Wartezeit von 45 Jahren bis zur Altersrente dadurch gelockert, dass beispielsweise Beitragsjahre von Kindererziehung oder Pflege angerechnet werden. Hier kann schon die gleiche Anzahl an Entgeltpunkten zu unterschiedlichen Rentenansprüchen führen, die in einer Sonderstellung bestimmter sozio-demografischer Gruppen resultiert (Börsch-Supan et al., 2015). Überdies impliziert die selektive abschlagsfreie Frühverrentungsoption zusätzliche Kosten für die GRV, die deren Finanzierungsproblematik in Anbetracht der demografischen Entwicklung zunehmend verschärft.

▫ ABBILDUNG 112

Simulationen zu den Auswirkungen der jüngsten Rentenreformen in der GRV<sup>1</sup>



1 – Ausgangspunkt im Jahr 2020: Sicherungsniveau 50,5 %, Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung 18,6 %, Bundesmittel 3,1 % des BIP, durchschnittliches Renteneintrittsalter 64,2 Jahre. 2 – Netto vor Steuern, Verhältnis der Standardrente (45 Entgeltpunkte) zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahler. 3 – Bundeszuschüsse in Relation zum nominalen BIP. 4 – Durchschnittliches Zugangsalter für Altersrenten. 5 – Doppelte Haltelinie endet im Jahr 2026: Beitragssatz und Sicherungsniveau bewegen sich dann wieder nach geltendem Recht und mittleren Annahmen. 6 – Mütterrenten I und II werden ab dem Jahr 2021 ausgesetzt. 7 – Rente für besonders langjährig Versicherte wird ab dem Jahr 2021 ausgesetzt. 8 – Grundrente wird wie beschlossen ab dem Jahr 2021 eingeführt.

Quelle: Werding (2020)

## Absicherung gegen Erwerbsunfähigkeit

664. Mit zunehmendem Erwerbsalter steigt die **Wahrscheinlichkeit einer Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit**. Eine generelle Verlängerung der Erwerbsphase muss das Risiko mit dem Alter steigender Erwerbsunfähigkeit berücksichtigen. Zur Absicherung dieses Risikos sieht die GRV die Erwerbsminderungsrente vor. Zudem stehen private Berufsunfähigkeitsversicherungen zur Verfügung, um berufsspezifische Risiken abzufangen.
665. Mit der Gesetzesreform der **Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit** wurde im Jahr 2001 die vormals gesetzliche Berufsunfähigkeitsrente abgelöst. Berufsunfähigkeit war zuvor durch Unfälle, Erkrankungen des Bewegungsapparats und des Herz-Kreislauf-Systems sowie psychische Erkrankungen gegeben, die keine fortgesetzte Ausübung des Berufs ermöglichen. Diese Voraussetzungen bedingen jedoch keine allgemeine Erwerbsunfähigkeit. Eine Folge der Gesetzesreform war die Privatisierung der Versicherung gegen Berufsunfähigkeit.

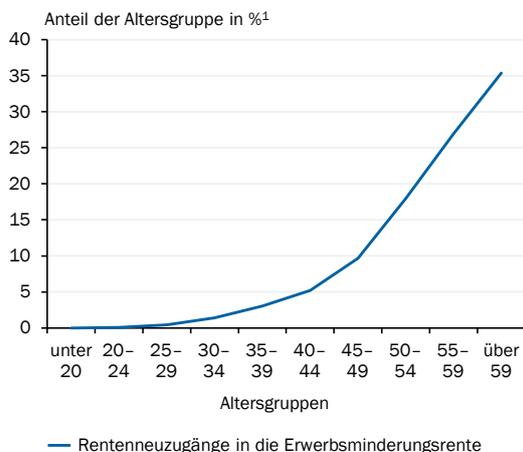
Erwerbsunfähigkeit bemisst sich hingegen am Grad der Erwerbsminderung. Diese kann in vollem Umfang vorliegen, das heißt die Person ist nicht in der Lage, täglich mehr als 3 Stunden erwerbstätig zu sein, und in teilweisem Umfang, wenn zwischen 3 und 6 Stunden Erwerbstätigkeit am Tag möglich sind. Die Ausgestaltung und Sicherung der **Erwerbsminderungsrente** ist ein wichtiger Bestandteil der sozialen Sicherung, um eine Verlängerung der Lebenserwerbsphase zu ermöglichen. Im Alter zunehmende gesundheitliche Risiken können zu einem reduzierten Arbeitsvolumen der Beschäftigten führen und die stetige Beitragszahlung in die GRV gefährden. In diesem Fall sichert die Erwerbsminderungsrente den Verdienstaufschlag durch Rentenzahlungen aufgrund von teilweiser oder voller Erwerbsminderung ab. Um eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit zu ermöglichen, wäre ein **vereinfachter Zugang im höheren Alter** zu prüfen.

666. Im Jahr 2018 wurden 133 968 Neuzugänge in die Erwerbsminderungsrente gezählt, das entspricht 17,5 % aller Zugänge in die GRV (DRV, 2019). Einer Studie von Mika (2013) zufolge sind Berufsgruppen mit dem **höchsten Risiko** einer Erwerbsunfähigkeit im Jahr 2010 **einfache Dienstleistungstätigkeiten**; am zweithäufigsten sind einfache kaufmännische oder Verwaltungsberufe. Unter den Arbeitnehmerinnen sind **einfache kaufmännische und Verwaltungstätigkeiten** am meisten betroffen, während einfache Dienstleistungen am zweithäufigsten sind. Das Risiko für eine Erwerbsminderung beträgt etwa 16 % für männliche Beschäftigte kurz vor dem 60. Lebensjahr und etwa 12 % für weibliche Beschäftigte (Mika, 2013). Das Risiko der Inanspruchnahme einer Erwerbsminderungsrente steigt mit dem Alter an. Mit 35,4 % der Zugänge in die Erwerbsminderungsrente im Jahr 2018 ist die stärkste Altersgruppe diejenige der über 59-Jährigen und die zweitstärkste mit 26,9 % diejenige der 55- bis 59-Jährigen. [↘ ABBILDUNG 113 LINKS](#) Die Wahrscheinlichkeit, im Lauf des Lebens arbeitsunfähig zu werden, ist für Personen mit niedrigen Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen höher (Lampert et al., 2017). Häufigste gesundheitliche Ursache für Männer und Frauen ist mit weitem Abstand die psychische Erkrankung. [↘ ABBILDUNG 113 RECHTS](#) Berufsspezifische Unfälle stellen als Ursache einer Erwerbsminderung also eher

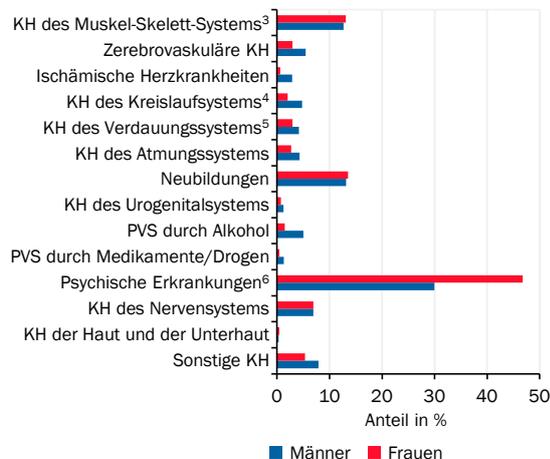
▾ **ABBILDUNG 113**

**Rentenzugänge in die Erwerbsminderungsrente im Jahr 2018 nach Alters- und Diagnosegruppen**

**Altersgruppe der über 59-Jährigen am stärksten von Erwerbsminderung betroffen**



**Psychische Erkrankung häufiger Diagnosegrund für Erwerbsminderung<sup>2</sup>**



1 – Anteil der Rentenanzugänge in die Erwerbsminderungsrente in der Altersgruppe an Rentenanzugängen in die Erwerbsminderungsrente insgesamt (1 824 819 Fälle) im Jahr 2018. Durchschnittsalter: 55,25 Jahre. 2 – Verteilung nach Diagnosegrundgruppen in der Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit. KH-Krankheiten. PVS-Psychische und Verhaltensstörungen. 3 – Sowie Krankheiten des Bindegewebes. 4 – Ohne zerebrovaskuläre und ischämische (Herz-)Krankheiten. 5 – Sowie Endokrine, Ernährungs- und Stoffwechselkrankheiten. 6 – Ohne Suchtkrankheiten.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung

© Sachverständigenrat | 20-506

eine Ausnahme dar. Im Jahr 2018 wurden insgesamt 148 607 Anträge auf Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit abgelehnt (Bundesregierung, 2019).

667. Während des Erwerbslebens bietet eine **private Berufsunfähigkeitsversicherung** Beschäftigten eine Möglichkeit, sich gegen finanzielle Folgen der Berufsunfähigkeit abzusichern. Eine private Berufsunfähigkeitsversicherung deckt Unfälle oder Krankheitsverläufe ab, die eine weitere Ausübung des erlernten Berufs für mindestens 3 Jahre verhindern. Im Versicherungsfall wird Lohnersatz gezahlt. Eine private Berufsunfähigkeitsversicherung enthält üblicherweise eine **Umorganisationsklausel**, die definiert, in welcher Weise ein anderweitiger Einsatz im gleichen Unternehmen oder in einem anderen Beruf erreicht werden kann. Dadurch kommt der privaten Berufsunfähigkeitsversicherung eine **Umschulungsfunktion** zu, um langfristig eine entlohnte Tätigkeit ausüben zu können.

Der Abschluss einer Berufsunfähigkeitsversicherung ist im Vorfeld mit einer Gesundheitsüberprüfung verbunden und bringt im fortgeschrittenen Erwerbsverlauf aufgrund der vollständigen Dokumentation des Gesundheitszustands und der Tätigkeit einen erhöhten Aufwand mit sich. Ein **frühzeitiger Abschluss der Berufsunfähigkeitsversicherung** könnte entsprechend von Vorteil sein, um das Risiko einer Verschlechterung des Gesundheitszustands abzusichern.

668. Das Problem des **berufsspezifischen Risikos**, im Alter arbeitsunfähig zu werden, ist eng mit der **auszuübenden Tätigkeit im Beruf** verbunden (Mika, 2013). So kann vor allem schwere körperliche Arbeit, wie beispielsweise im Baugewerbe, im Alter weniger gut als in jungen Jahren ausgeübt werden. Doch üben

Erwerbspersonen über ihren Lebenszyklus hinweg verschiedene Tätigkeiten aus. Allein durch berufliche Karrierepfade ergeben sich mit steigendem Alter Berufserfahrung und somit bei guter Qualifikation und gleichem Beruf Möglichkeiten einer Beförderung (McCue, 1996; Lluís, 2005). Eine berufliche Beförderung würde demnach zu einer Änderung des Tätigkeitsprofils führen, wie etwa von manuellen Tätigkeiten hin zu Führungstätigkeiten. In der Breite sind Beförderungen jedoch keine Lösung zur Abfederung des berufsspezifischen Risikos.

Der Strukturwandel im Zuge der Digitalisierung führt zu einer Veränderung der Tätigkeiten, der eine Ausgestaltung von altersgerechten Arbeitsplätzen ermöglichen kann. Hierbei können ältere Beschäftigte körperlich entlastet werden, doch ist gleichzeitig die Weiterbildung dieser Beschäftigten ein wichtiger Baustein, um den Umgang mit neuen Technologien zu ermöglichen (Bellmann, 2017). [↪ ZIF-FER 582](#) Durch eine Umschulung kann ebenfalls eine **Änderung des Tätigkeitsprofils** erreicht werden, wenn eine bestimmte Tätigkeit nicht länger ausgeführt werden kann. Doch sollten insbesondere im Fall von fehlenden Qualifikationen existenzielle Risiken abgedeckt werden.

669. Die Niederlande haben ihr Modell der Erwerbsminderungsrente an das steigende Renteneintrittsalter angeknüpft. Dort wurden verschärfte allgemeine Zugangsregeln bei gleichzeitig vereinfachtem Zugang für Ältere in Kombination mit betrieblichen Maßnahmen zur Unterstützung und Wiedereingliederung eingeführt. Zentrales Element ist dort die **Beteiligung der Unternehmen an der Weiterbildung** und Wiedereingliederung ihrer Beschäftigten während Phasen der Erwerbsminderung. [↪ KASTEN 16](#)

[↪ KASTEN 16](#)

### Das Konzept der Erwerbsminderungsrente in den Niederlanden

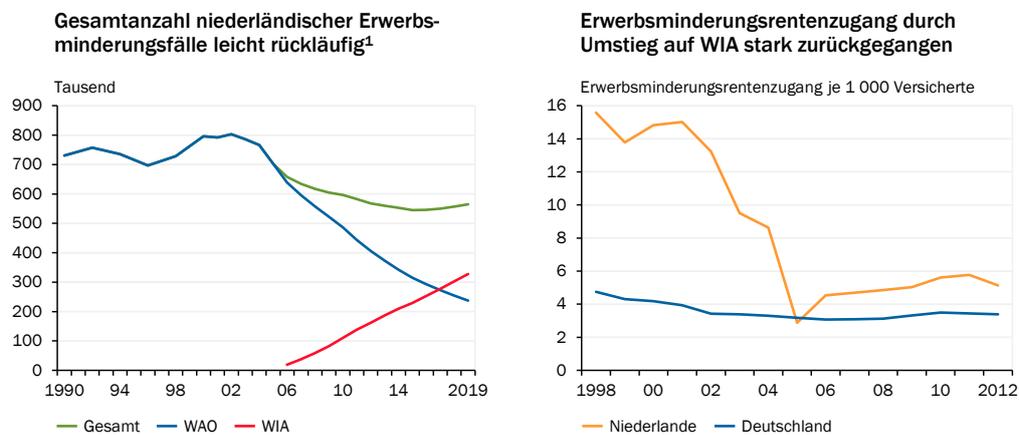
Die Erwerbsminderungsrente in den Niederlanden war bis in die frühen 2000er-Jahre für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ein attraktiver Weg, bei Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses Abfindungszahlungen zu vermeiden. Gleichzeitig bot sie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein hohes Zahlungsniveau ohne Verpflichtung zur Suche nach einer neuen Arbeitsstelle (Koning und Lindeboom, 2015). **Im Jahr 2002 erreichte die Erwerbsminderungsrente einen Höhepunkt** mit knapp 800 000 Empfängerinnen und Empfängern. [↪ ABBILDUNG 114 LINKS](#) Tiefgreifende Reformen reduzierten die Zugangsmöglichkeiten und damit die Kosten für den Staatshaushalt. Die Neuanträge sanken von 15,6 im Jahr 1998 auf 5,1 Neuanträge je 1 000 Erwerbstätige im Jahr 2012 (Deutschland im Jahr 2012: 3,4). [↪ ABBILDUNG 114 RECHTS](#)

Die Niederlande erreichte einen Rückgang der Krankheitsdauer (OECD, 2007b) durch **Anreize** für Unternehmen, **die Krankheitsfälle im Betrieb zu minimieren**. Dazu wurde im Jahr 1994 eine Lohnfortzahlung durch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber eingeführt, die schrittweise auf 2 Jahre ausgeweitet wurde. Gesetzlich geregelt ist eine Mindestzahlung von 70 % des Bruttolohns. Im Jahr 2002 wurde durch das „Gatekeeper Protocol“ eine Erstellung von Rehabilitations- und Reintegrationsplänen für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber verpflichtend. Eine detaillierte Prüfung des Gesundheitszustands im Krankheitsfall, die Protokollierung und das frühzeitige Aufstellen von Plänen zur Wiedereingliederung in

den Berufsalltag sollen den Zugang zur Erwerbsminderungsrente regulieren. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber ist bei den getroffenen Maßnahmen dem Versicherungsträger rechenschaftspflichtig. Die strikteren Kriterien zur Erlangung des Erwerbsminderungsstatus reduzierten die Anzahl von neuen Anspruchsberechtigten deutlich.

↳ ABBILDUNG 114

Das System der Erwerbsminderungsrente in den Niederlanden



1 – WIA: Erwerbsminderungssystem für Fälle ab 2006. WAO: Erwerbsminderungssystem für Fälle vor 2006.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, UWV Niederlande

© Sachverständigenrat | 20-390

Im Jahr 2006 wurde schließlich ein Erwerbsminderungsschema eingeführt, das **strikttere Regeln zum Zugang** vorsah. Anders als in Deutschland wird der Erwerbsminderungsgrad einer Person anhand des aus der Erwerbsminderung resultierenden Einkommensverlusts bewertet. Vom Versicherungsträger wird unter Heranziehung möglicher alternativer Beschäftigungsverhältnisse ein unter Berücksichtigung der Erkrankung zu erwartendes Einkommen bestimmt. Dieses wird ins Verhältnis zum Bruttolohn vor der Erwerbsminderung gesetzt. Die Mindestanforderung an den Erwerbsminderungsgrad wurde von 15 % auf 35 % heraufgesetzt, und die Kriterien an ein für die erwerbsgeminderte Person zumutbares Beschäftigungsverhältnis wurden gelockert. Das neue Erwerbsminderungsschema verringerte den Leistungsanspruch für Versicherungsfälle. Ähnlich zum deutschen Erwerbsminderungssystem unterscheidet das niederländische System nach der Reform volle und teilweise Erwerbsminderungen. Es zeigen sich vor allem im Bereich der teilweisen Erwerbsminderung Leistungskürzungen im Vergleich zum System vor der Reform.

Insgesamt tragen sinkende Leistungsansprüche und striktere Zugangsbeschränkungen zur langfristigen Finanzierbarkeit der Erwerbsminderungsrente bei. Zudem sind die regelmäßige Evaluation des Gesundheitszustands der Leistungsempfängerinnen oder Leistungsempfänger (Einerhand und Swart, 2010) sowie die **unternehmerische Pflicht zu Reintegrationsbemühungen** positiv zu bewerten. Für den Zeitraum von 2010 bis 2040 wird ein weiterer Rückgang der Leistungsbezieherinnen und -bezieher um bis zu einem Drittel prognostiziert (Europäische Kommission, 2018).

Auffallend ist, dass die Bedeutung des Erwerbsminderungssystems für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Alter ab 55 Jahren zunehmend steigt. In den Niederlanden wird eine staatliche Einheitsrente durch kapitalgedeckte betriebliche und private Rentenvorsorge komplettiert (JG 2016 Kasten 19) und das Renteneintrittsalter bereits bis zum Jahr 2024 auf 67 Jahre gesetzt und nachfolgend an die Lebenserwartung gekoppelt (Europä-

ische Kommission, 2020). Gleichzeitig gibt es **keine Möglichkeit zum verfrühten Renteneintritt mit Abschlägen** wie in Deutschland. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind deshalb im Erwerbsminderungsfall auf ein effizientes Erwerbsminderungssystem angewiesen, das auf eine steigende Anzahl von Erwerbsminderungsfällen in Folge der verlängerten Lebensarbeitszeit vorbereitet ist.

670. Bei einem hohen Risiko der Berufsunfähigkeit im Alter wäre eine verpflichtende Berufsunfähigkeitsversicherung in Kombination **mit Umschulungsmaßnahmen** eine Möglichkeit, dauerhafte Berufsunfähigkeit zu vermeiden. Denkbar ist ein gemeinsames Angebot der Sozialpartner unter staatlichen Vorgaben. Eine solche Versicherung könnte Lohnersatz und Umschulung zu einem anderen, weniger belastenden Beruf bezahlen. Indem der Leistungsanspruch nicht von Dauer ist, kann sichergestellt werden, dass die Versicherung nicht zweckentfremdet wird. Herausfordernd ist jedoch die Abstimmung der persönlichen Wünsche und der Arbeitsmarktanforderungen an den zu schulenden Beruf.

### III. ALTERSARMUT

671. Der demografische Wandel geht mit der Befürchtung einher, im Rentenalter von Armut bedroht zu sein (JG 2016 Ziffern 559 ff.). Altersarmut wird **anhand zweier Grundprinzipien gemessen**. Zum einen kann sie als Anteil innerhalb der Einkommensverteilung spezifiziert werden, etwa in Form der **Armutsgefährdungsquote für über 65-Jährige**. Diese gibt den Anteil derjenigen über 65 Jahren an, deren Äquivalenzeinkommen unterhalb von 60 % des gesamtgesellschaftlichen äquivalenzgewichteten Medianeinkommens liegt. Alternativ kann die **Armutsquote** für über 65-Jährige betrachtet werden, die sich auf 50 % dieses Medianeinkommens bezieht. Es handelt sich bei diesen Indikatoren um **relative Armutsmaße**, die sich verändern, wenn sich die gesamtgesellschaftliche Einkommensverteilung verschiebt.

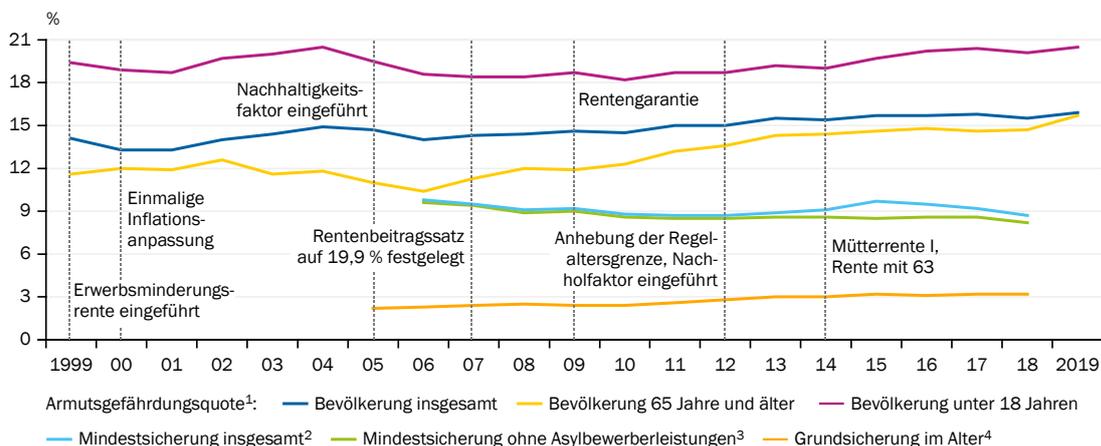
Zum anderen kann zur Messung von Altersarmut ein definiertes Bedarfsniveau herangezogen werden. In Deutschland liegt ein solches politisch festgelegtes Mindestsicherungsniveau durch die Grundsicherung vor (Geyer, 2015; Buslei et al., 2019a). Zur Messung von Altersarmut kann dann die **Grundsicherungsquote** innerhalb der älteren Bevölkerung betrachtet werden, also der Anteil derjenigen über 65-Jährigen, die Grundsicherung beziehen. Altersarmut allein durch die Inanspruchnahme von Grundsicherung im Alter zu messen, bliebe allerdings unvollständig, da etwa 60 % der Anspruchsberechtigten die Grundsicherung nicht in Anspruch nehmen (verdeckte Altersarmut). Besonders hoch ist die Nichtinanspruchnahme bei Haushalten mit geringen Ansprüchen an die Grundsicherung, bei Menschen ab 77 Jahren und bei Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern (Buslei et al., 2019c).

## 1. Entwicklung der Altersarmut

672. In den vergangenen beiden Jahrzehnten ist die **Armutgefährdung im Alter gestiegen** und liegt im Jahr 2019 mit 15,7 % auf dem Niveau der Armutsgefährdung in der Gesamtbevölkerung. [ABBILDUNG 115](#) Die Armutsgefährdung bei Kindern liegt mit über 20,5 % deutlich höher. Rentenreformen wie etwa die Rentengarantie im Jahr 2009 oder die Einführung von Mütterrente und abschlagsfreier Rente mit 63 Jahren scheinen nicht mit unmittelbaren Veränderungen der verschiedenen Maße für Altersarmut einherzugehen. [ABBILDUNG 115](#) Die Ausweitung des Niedriglohnsektors in den vergangenen Jahren könnte eine Ursache für die gestiegene Altersarmut sein (JG 2016 Ziffern 752 ff.), zumindest für diejenigen Personen, die durch die Ausweitung des Niedriglohnsektors Lohn einbußen und damit Einbußen ihrer Rentenansprüche hinnehmen mussten.
673. Unter Beibehaltung der aktuellen Rentenregeln könnte die **Armutgefährdungsquote zukünftig steigen** und, gemäß den Simulationen von Geyer et al. (2019a), in der ersten Hälfte der 2040er-Jahre bei 21,8 % liegen, in den darauffolgenden Jahren dann aber wieder leicht absinken. Das potenzielle demografisch bedingte Absinken des Sicherungsniveaus und der damit einhergehende Anstieg der Altersarmut in den kommenden Jahren führen zu einer verstärkten öffentlichen Diskussion über Altersarmut, obwohl die Armutsgefährdung in der älteren Bevölkerung aktuell nicht höher als in der Gesamtbevölkerung ist. Im internationalen Vergleich zeigen sich große Unterschiede in der Verbreitung von Altersarmut. [KASTEN 17](#)

ABBILDUNG 115

### Entwicklung der Armutsgefährdungsquoten und Sozialleistungen über die Zeit



1 – Personen, deren verfügbares Einkommen weniger als 60 % des Bundesdurchschnittseinkommens beträgt; Bezugsgröße ist hier der Bundesmedian. 2 – Empfängerinnen und Empfänger von Gesamtregelleistungen (Arbeitslosengeld II/Sozialgeld), Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylBLG) und Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in Relation zur Bevölkerung insgesamt. 3 – Ohne Regelleistungen nach dem AsylBLG. 4 – Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen aufgrund von Erreichung der Altersgrenze von 65 bis 67 Jahren (und älter) in Relation zur Bevölkerung im gleichen Alter.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

© Sachverständigenrat | 20-443

▸ KASTEN 17

### Internationale Übersicht zur Armut und sozialen Sicherung im Alter

---

In den meisten Staaten liegt das **Einkommen der älteren Bevölkerung** unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. In der OECD beträgt das Einkommen der über 65-Jährigen lediglich 87 % des Durchschnittseinkommens (OECD, 2019b). Dennoch sind Ältere in der OECD nicht überproportional von Armut bedroht, was insbesondere an der progressiven Ausgestaltung der staatlichen Alterssicherung liegen dürfte. Progressive Elemente der Rentensysteme sind beispielsweise auf dem Wohnsitz basierende Grundeinkommen für Personen im Rentenalter (zum Beispiel Neuseeland und Kanada) oder auf Beitragsjahren basierende Grund- (Vereinigtes Königreich) oder Minimalrenten (Schweiz). Darüber hinaus gibt es in den meisten Staaten eine Deckelung der Rentenanwartschaften, die eine vollständige Übertragung der Ungleichheit verhindert (OECD, 2017b).

In den USA ist die Armutsquote bei den über 65-Jährigen mit 23 % besonders hoch. Die Niederlande, Frankreich und Dänemark gehören hingegen mit Armutsquoten von jeweils 3 % zu den Staaten mit der geringsten Altersarmut. [▸ ABBILDUNG 116 OBEN LINKS](#) In fast allen OECD- und G20-Staaten sind Frauen häufiger von Altersarmut betroffen als Männer. Die durchschnittliche Armutsquote bei den über 65-Jährigen in OECD-Staaten beträgt 10 % bei den Männern und 16 % bei den Frauen. Besonders hoch ist die **geschlechterspezifische Differenz** bei der Altersarmut in den baltischen Staaten und in der Republik Korea. Deutschland weist mit 3 Prozentpunkten eine unterdurchschnittliche Geschlechterdifferenz auf (OECD, 2019b). Die Unterschiede zwischen den Ländern lassen sich nur bedingt auf die nationalen Rentensysteme zurückführen. Entscheidend sind insbesondere geschlechtsspezifische Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung und den Erwerbseinkommen (Zaidi, 2010; Haitz, 2015).

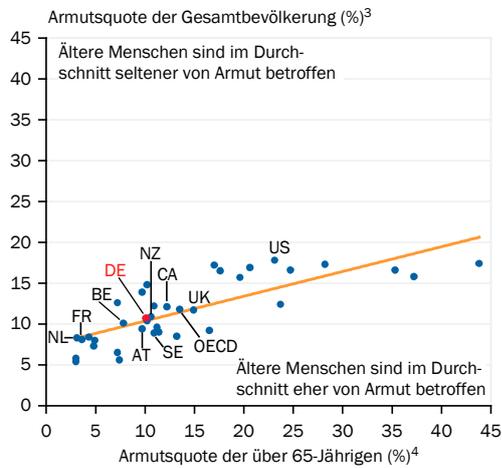
Die Entwicklung der Altersarmut war in der OECD im Zeitraum von Mitte der 1990er-Jahre bis zum Jahr 2016 rückläufig, während die Armut in der Gesamtbevölkerung in demselben Zeitraum leicht, diejenige unter Kindern sogar deutlich angestiegen ist. [▸ ABBILDUNG 116 OBEN RECHTS](#) Die Entwicklung verlief in den verschiedenen OECD-Staaten, für die Daten im vergleichbaren Zeitraum vorhanden sind, aber heterogen (OECD, 2019b). Zukünftig könnte der weitere Anstieg der Lebenserwartung mit einem sinkenden Sicherungsniveau und somit ansteigender Altersarmut in vielen OECD-Staaten verbunden sein (OECD, 2014).

Bei der **Existenzsicherung im Alter** lassen sich grundsätzlich zwei Ansätze unterscheiden. Der häufigere Fall ist eine bedarfsorientierte Grundsicherung für Ältere und Berufsunfähige (zum Beispiel in Deutschland, Frankreich, USA, Italien). Der seltenere Fall ist ein beitragsunabhängiges Grundeinkommen im Alter. In Neuseeland und den Niederlanden beschränken sich die gesetzlichen Rentenleistungen auf dieses Grundeinkommen. Mischformen existieren in Kanada und Griechenland, wo es zusätzlich zum Grundeinkommen eine verdienstabhängige Rente zur Sicherung des Lebensstandards gibt. Die Höhe des Grundeinkommens ist mit 17 % des mittleren Einkommens in Griechenland und mit 13 % in Kanada jedoch sehr niedrig (OECD, 2019b). Systeme mit einem bedingungslosen Grundeinkommen für Ältere können aufgrund des nicht vorhandenen Transferentzugs einen wirksamen Schutz gegen Altersarmut darstellen, sind jedoch mit hohen öffentlichen Ausgaben verbunden (Goedemé, 2013). Die Grundsicherung in Deutschland liegt hingegen leicht unter dem OECD-Durchschnitt, [▸ ABBILDUNG 116 UNTEN LINKS](#) und die staatlichen Ausgaben zur Existenzsicherung liegen auf relativ niedrigem Niveau. [▸ ABBILDUNG 116 UNTEN RECHTS](#) Des Weiteren besteht in Deutschland derzeit noch keine an Einzahlungskriterien geknüpfte Minimal- oder Grundrente, um die Rentenanwartschaften der Niedrigverdienenden im Rahmen eines verdienstabhängigen Systems aufzubessern, wie es beispielsweise in Belgien oder dem Vereinigten Königreich der Fall ist (OECD, 2019b). Dies wird sich jedoch ab dem 1.1.2021 mit Einführung der **Grundrente** ändern, die am ehesten dem Konzept einer Minimalrente für Geringverdiener zuzuordnen ist.

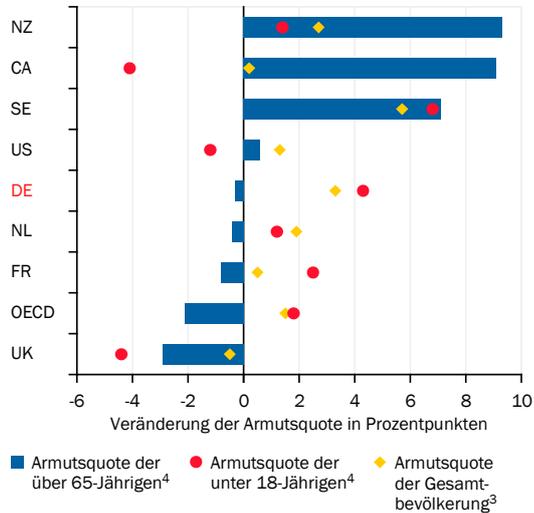
ABBILDUNG 116

Internationaler Vergleich: Armut und soziale Sicherung im Alter in ausgewählten Mitgliedstaaten der OECD<sup>1</sup>

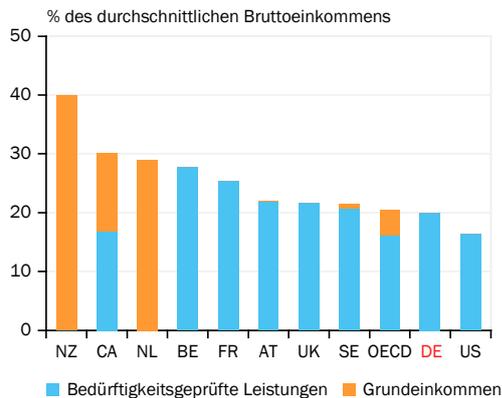
Armut unter älteren Menschen im Jahr 2018 im OECD-Durchschnitt verbreiteter als Armut in der Gesamtbevölkerung<sup>2</sup>



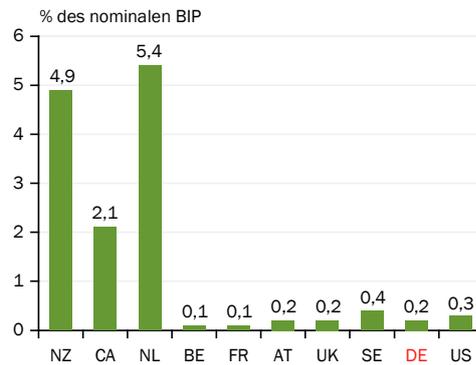
Armut seit 1995 im OECD-Durchschnitt bei Älteren gesunken, in der Gesamtbevölkerung gestiegen<sup>5</sup>



Existenzsicherungsniveau in Deutschland leicht unter dem OECD-Durchschnitt



Hohe öffentliche Ausgaben zur Existenzsicherung in Ländern ohne Bedürftigkeitsprüfung



1 – NZ-Neuseeland, CA-Kanda, NL-Niederlande, BE-Belgien, FR-Frankreich, AT-Österreich, UK-Vereinigtes Königreich, SE-Schweden, DE-Deutschland, US-USA. 2 – Oder letztes verfügbares Jahr. 3 – Anteil der Personen, die über weniger als 50 % des Medians des Haushaltsäquivalenzeinkommens verfügen, an der Gesamtbevölkerung. 4 – Anteil der Personen in dieser Altersgruppe, die über weniger als 50 % des Medians des Haushaltsäquivalenzeinkommens verfügen, an der Bevölkerung in der gleichen Altersgruppe. 5 – Die aktuelleren Armutsquoten für Kanada, Schweden, Vereinigtes Königreich, USA beziehen sich auf das Jahr 2017, diejenigen für Neuseeland auf das Jahr 2014, für alle anderen Länder auf das Jahr 2016. Die älteren Armutsquoten beziehen sich für Frankreich auf das Jahr 1996, für das Vereinigte Königreich auf das Jahr 1994, für alle anderen Länder auf das Jahr 1995.

Quellen: OECD, nationale Institutionen, eigene Berechnungen

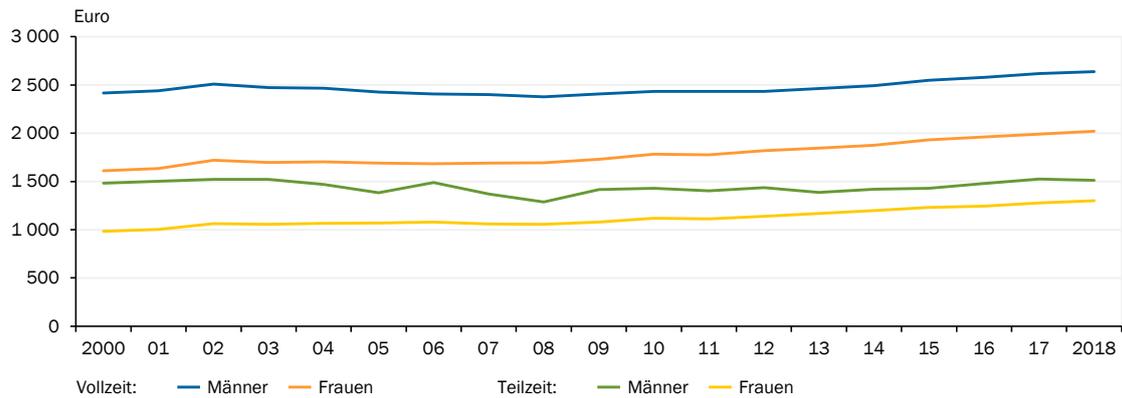
© Sachverständigenrat | 20-232

674. Laut dem Statistischen Bundesamt lag die **Armutgefährdungsquote für über 65-Jährige** im Jahr 2019 bei 15,7 %. **Frauen** sind mit 17,4 % **häufiger betroffen als Männer** (13,5 %). [ABBILDUNG 119](#) Die geschlechterspezifischen Unterschiede sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass Frauen ab dem 30. Lebensjahr seltener voll- oder hauptberuflich sind und durchschnittlich geringere Einkommen erzielen (Keller und Kahle, 2018). Trotz steigender Erwerbsbeteiligung

▸ **ABBILDUNG 117**

**Entwicklung der Einkommen nach Geschlecht<sup>1</sup>**

Positiver Trend der Individualeinkommen für Männer und Frauen



1 – Monatliches reales Nettoindividualeinkommen (VPI 2015 = 100), ohne geringfügig Beschäftigte, Auszubildende, Militär, für Erwerbstätige (15-64 Jahre). Gewichtet mit Hochrechnungsfaktor. Änderung der Hochrechnungsbasis in den Jahren 2011/2012, Werte ab 2011 mit den Folgejahren vergleichbar.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2000-2018, eigene Berechnungen

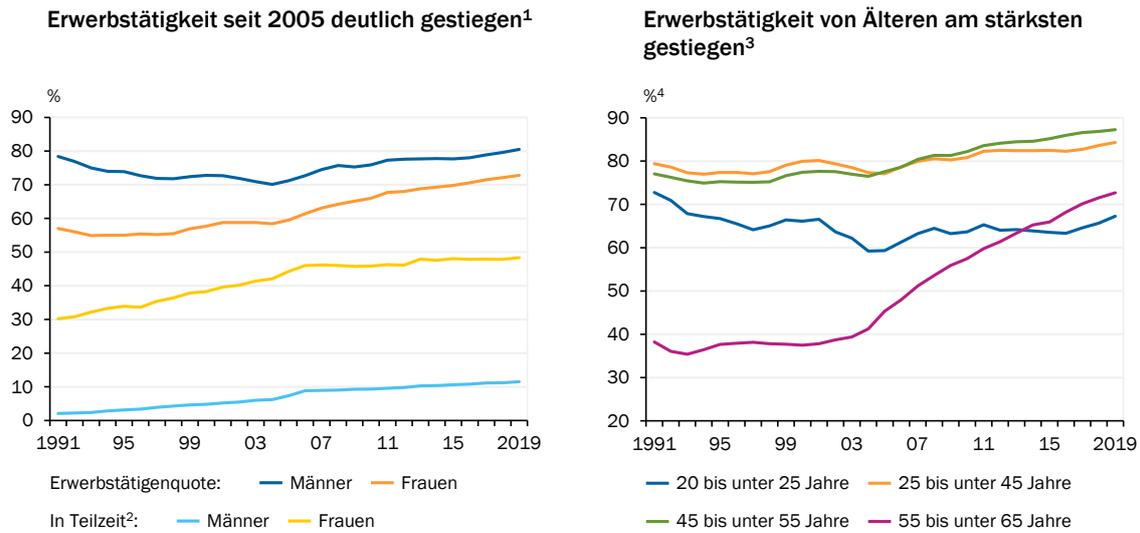
© Sachverständigenrat | 20-389

von Frauen am Arbeitsmarkt im vergangenen Jahrzehnt bestehen weiterhin **Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen**. ▸ **ABBILDUNG 117** Diese können teilweise auf eine höhere Erwerbstätigkeit von Frauen in Teilzeitarbeit zurückgeführt werden, aber ebenfalls auf eine asymmetrische Verteilung auf Berufe, hierarchische Positionen und Wirtschaftszweige. ▸ **ABBILDUNG 118 LINKS** In der Folge erwerben **Frauen geringere Rentenansprüche**. Nach der Rentenbestandsstatistik (BMAS, 2019) erhalten versicherte Männer in Westdeutschland im Juli 2019 durchschnittlich eine Altersrente von 1 152,52 Euro, während versicherte Frauen nur 692,92 Euro erhalten. In Ostdeutschland belaufen sich die Beträge auf 1 250,68 Euro für Männer und 1 024,45 Euro für Frauen. Betrachtet man statt der individuellen Rentenzahlungen die Haushaltseinkommen, so tragen nur Haushalte von Alleinstehenden zu Geschlechterunterschieden bei.

- 675.** Die **Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit** stellt nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer alternden Gesellschaft, relativ niedrigen Rentenansprüchen von Frauen und potenziell steigender Altersarmut ein zentrales politisches Ziel dar. In den Jahren 2005 bis 2019 konnte die Erwerbstätigenquote der Frauen einen Anstieg von 60 % auf 73 % verzeichnen. ▸ **ABBILDUNG 118 LINKS** Dieser steigende Trend lässt sich insbesondere auf den sektoralen Strukturwandel zu mehr Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor sowie im Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesen zurückführen, in dem überwiegend Frauen erwerbstätig sind.
- 676.** Die Gefahr der Altersarmut variiert nicht nur mit dem Geschlecht, sondern auch mit anderen Charakteristika. So liegt bei Personen ohne **Schulabschluss** mit 41,5 % die Armutsgefährdungsquote um weit mehr als fünfmal so hoch wie bei Personen mit Abitur oder Fachhochschulreife (7,5 %). Bei Menschen mit **Migrationshintergrund** liegt sie mit 33,4 % deutlich mehr als doppelt so hoch wie bei Personen ohne Migrationshintergrund (13,2 %). Bei **alleinlebenden** Personen liegt sie mit 24 % mehr als doppelt so hoch wie bei Menschen in Mehrpersonen-

▾ **ABBILDUNG 118**

**Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland**



1 – In der Altersgruppe 15 bis unter 65 Jahren. 2 – Abhängig Erwerbstätige in Teilzeit. 3 – Bis 2010 Daten des Mikrozensus. Ab 2011 erfolgt die Hochrechnung anhand der Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus 2011, dadurch sind die Ergebnisse nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar. 4 – In Relation zur Bevölkerung in der jeweiligen Altersgruppe.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 20-343

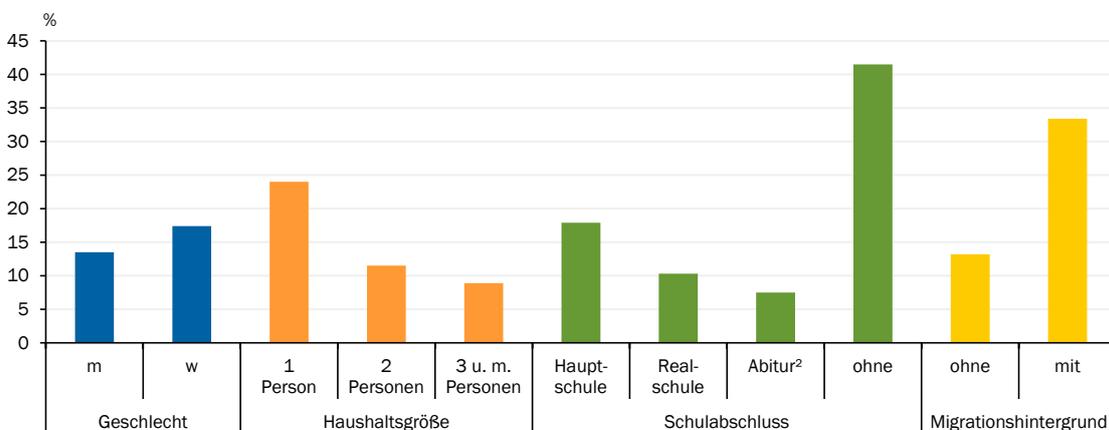
haushalten. ▾ **ABBILDUNG 119** Demnach ist die Gefahr der Altersarmut in der Bevölkerung sehr heterogen verteilt.

**677.** Das wichtigste Instrument zur Absicherung des Lebensunterhalts im Alter für Niedrigeinkommensbezieherinnen und -bezieher ist die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung**, die eine Sozialleistung nach SGB XII darstellt. Auf Antrag können Personen, welche die entsprechende Altersgrenze erreicht haben und ihren Lebensunterhalt nicht ausreichend aus eigenen Mitteln

▾ **ABBILDUNG 119**

**Armutsgefährdungsquote von Personen im Alter von 65 Jahren und älter im Jahr 2019<sup>1</sup>**

Altersarmut bei Personen ohne Schulabschluss und mit Migrationshintergrund erhöht



1 – Personen im Alter von 65 Jahren und älter, deren verfügbares Einkommen weniger als 60 % des Bundesdurchschnittseinkommens beträgt; Bezugsgröße ist hier der Bundesmedian. 2 – Einschließlich Fachhochschulreife.

Quelle: Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 20-394

bestreiten können, Grundsicherung beziehen. Die Grundsicherung folgt dem Subsidiaritätsprinzip, wonach zunächst vorhandene Einkommen und Vermögen eingesetzt werden sollen, bevor subsidiär Sozialleistungen gezahlt werden (Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht, 2015). Dafür findet eine Einkommens- und Vermögensprüfung statt.

## 2. Mütterrente

678. Personen, die ihre Erwerbstätigkeit zur Erziehung von Kindern unterbrechen, können trotzdem einen Entgeltpunkt pro Jahr für ihre Rente erwerben. Dies war für die Erziehung von vor dem Jahr 1992 geborenen Kindern lange Zeit für höchstens ein Jahr möglich, während für die Erziehung von nach dem Jahr 1992 geborenen Kindern maximal drei Jahre angerechnet wurden. Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz 2014 und dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz 2018 (**Mütterrente I und II**) wurde dies schrittweise verändert, indem die maximale Anrechnung für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder auf zweieinhalb Jahre angehoben wurde.
679. Generell durchbricht die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der GRV das **Prinzip der Teilhabeäquivalenz**, da den damit erreichten Entgeltpunkten keine Einzahlungen gegenüberstehen. Das gilt für die nach dem Jahr 1992 geborenen Kinder genauso wie für die vor 1992 geborenen Kinder, für die durch die neue Mütterrente die Anrechnung ausgeweitet wurde. Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der GRV folgt dagegen dem Solidarprinzip innerhalb der Sozialversicherung. Teilweise wird in der öffentlichen Diskussion die Anrechnung von Kindererziehungszeiten damit gerechtfertigt, dass das Umlageverfahren nur durch das Nachkommen weiterer Generationen und damit durch Kindererziehung funktionieren kann. Konsequenterweise könnte eine Anrechnung dann allein an das Vorhandensein von Kindern gekoppelt sein, ohne dass die Voraussetzung der Nichterwerbstätigkeit erfüllt sein müsste.
680. In einer vom Sachverständigenrat in Auftrag gegebene Expertise an das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Geyer et al., 2020) wird das dynamische Simulationsmodell DYSIMO genutzt, um die **Auswirkungen der Mütterrente I+II** auf monatliche Rentenzahlbeträge und Haushaltseinkommen zu analysieren. Die Expertise kommt zum Ergebnis, dass gut 8 Millionen Frauen von der Mütterrente profitieren. Männer werden indirekt über den Haushaltskontext begünstigt. Der durchschnittliche **Rentenzahlbetrag je Frau steigt** durch die Reformen der Mütterrenten **um 77 Euro pro Monat (10,5 %)**.



Beim dynamischen Simulationsmodell DYSIMO handelt es sich um ein **Mikrosimulationsmodell**, das auf dem Datensatz des SOEP basiert, das unter anderem Daten zu sozioökonomischen Charakteristika sowie Einkommens- und Vermögensverhältnissen von Personen und Haushalten enthält. Das Modell bildet den aktuellen Rechtsstand des Steuer- und Transfersystems ab, sodass verschiedene Reformen des Rentensystems modelliert werden können. Damit können die Auswirkungen von Änderungen bei rentenrechtlichen Regelungen auf Rentenzahlbeträge, Einkommen, Armutsgefährdungsquoten und Grundsicherungsansprüche simuliert werden (Geyer et al., 2020).

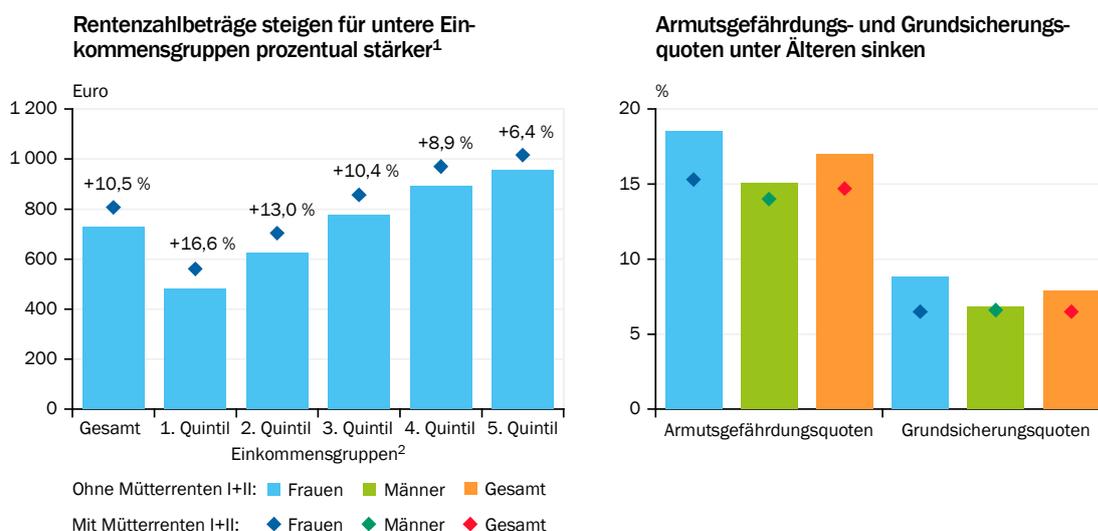
681. Die Wirkungen der Reformen auf die Rentenzahlungen sind nicht gleichmäßig verteilt, sondern unterscheiden sich nach Einkommensgruppen. Der absolute Anstieg der Rentenzahlungen für Frauen ist in den unteren vier Quintilen des gewichteten verfügbaren Haushaltseinkommens mit 79 bis 81 Euro zwar ähnlich hoch und nur im obersten Quintil geringer (61 Euro); **der relative Anstieg der Rentenzahlungen nimmt jedoch deutlich mit dem Einkommen ab.** Während der Anstieg der Rentenzahlungen in den unteren beiden Quintilen bei 16,6 % beziehungsweise 13,0 % liegt, beträgt er in den oberen beiden Quintilen nur 8,9 % beziehungsweise 6,4 %. [↪ ABBILDUNG 120 LINKS](#)

Die **Armutsgefährdungsquote** der Bevölkerung ab der Altersgrenze **sinkt** durch die Einführung der Mütterrente I+II **um 2,3 Prozentpunkte**, und zwar bei Frauen (3,2 Prozentpunkte) stärker als bei Männern (1,1 Prozentpunkte). Da sich die Armutsgefährdung auf die Haushaltsebene bezieht, sind geschlechtsspezifische Unterschiede ausschließlich auf alleinlebende Personen zurückzuführen. Die Armutsgefährdungsquote bei alleinlebenden Frauen sinkt durch die Mütterrenten I+II dementsprechend stärker, nämlich um 4,5 Prozentpunkte. Die **Grundsicherungsquote** (Anspruchsberechtigung) **geht** durch die Reformen **um 17,7 % zurück.** Dieses Absinken ist ebenfalls für Frauen (26,1 %) deutlich stärker als für Männer (2,9 %) (Geyer et al., 2020). [↪ ABBILDUNG 120 RECHTS](#)

682. Insgesamt entfaltet die Ausweitung der Kindererziehungszeiten also eine **armutsverringende Wirkung**, da sie Frauen mit geringen Anwartschaften relativ stärker zugutekommt. Weil die Mütterrente allerdings nicht einkommensgeprüft ausgezahlt wird, sind Frauen, die hohe Renten beziehen, von dieser Maßnahme ebenfalls begünstigt. Rentnerinnen, die trotz Mütterrente Grundsicherung beziehen, profitieren von der Mütterrente hingegen nicht. Die Mütterrente wurde allerdings nicht zur Bekämpfung der Altersarmut eingeführt, sondern mit dem

↪ ABBILDUNG 120

**Simulierte Effekte der Mütterrenten I+II auf monatliche Rentenzahlbeträge, Armutsgefährdungs- und Grundsicherungsquoten**



1 – Die Prozentangaben über den Balken beziehen sich auf den Anstieg der Rentenzahlbeträge durch die Mütterrenten I+II relativ zu den Rentenzahlbeträgen ohne die Mütterrenten I+II. 2 – Einkommensquintile des gewichteten verfügbaren Einkommens.

Quelle: Geyer et al. (2020) auf Basis von Daten des SOEP

Ziel, die Erziehungsleistung der Mütter finanziell anzuerkennen sowie die Problematik der Stichtagsregelung zu beseitigen.

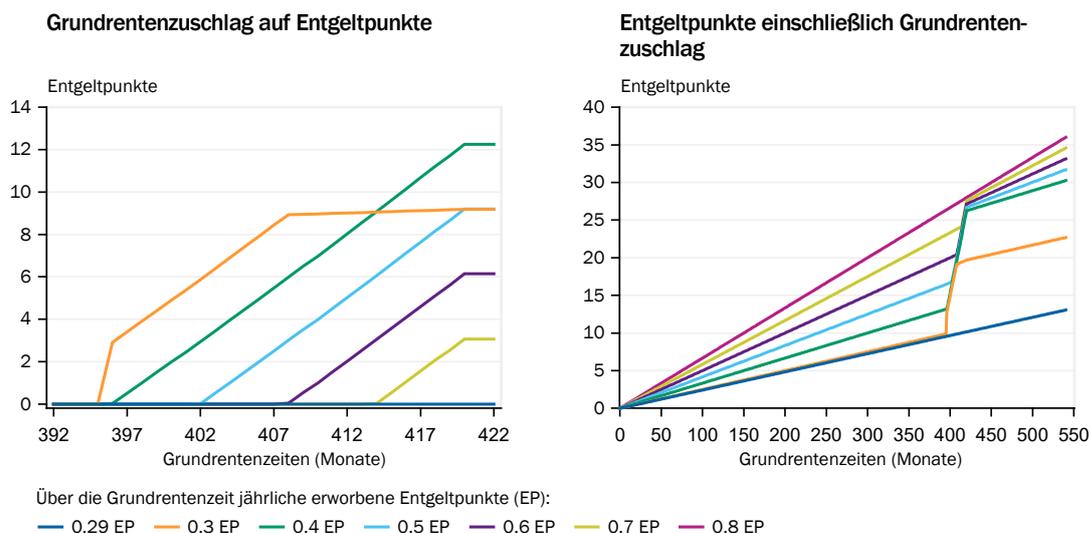
683. Insgesamt belasten die Reformen der Mütterrenten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber durch **höhere Rentenbeitragsätze**, aber zudem Steuerzahlerinnen und -zahler durch einen **steigenden Bundeszuschuss**. Dies veranschaulicht das Simulationsszenario von Werding (2020), in dem das Paket aus Mütterrente I und II ab dem Jahr 2021 hypothetisch rückgängig gemacht wird. [↘ ABBILDUNG 112](#) Die steigenden Beitragssätze führen entsprechend der Rentenanpassungsformel wiederum zu **sinkenden Rentenanpassungen** in den kommenden Jahren. Durch die Reformen werden also nicht zuletzt Rentnerinnen und Rentner ohne Kinder belastet, zumal im unteren Einkommensspektrum (Bach et al., 2018).

### 3. Grundrente

684. Ab dem 1. Januar 2021 wird in Deutschland die **Grundrente** eingeführt. Sie besteht aus einem Zuschlag auf die Rente für diejenigen Personen, die **mindestens 33 Jahre an Grundrentenzeiten** vorweisen, die also über diesen Zeitraum verpflichtend Beiträge in die GRV eingezahlt, Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt haben. Außerdem ist Voraussetzung, dass die durchschnittlichen Entgeltpunkte aus den Kalendermonaten mit Grundrentenbewertungszeiten unter einem gewissen Höchstwert liegen. Grundrentenbewertungszeiten sind diejenigen Kalendermonate, in denen der Person mindestens 0,025 Entgeltpunkte (0,3 Entgeltpunkte aufs Jahr gerechnet) gutgeschrieben wurden und eine Grundrentenzeit vorliegt. Der Höchstwert beträgt aufs Jahr gerechnet 0,4008 Entgeltpunkte, wenn 33 Jahre mit Grundrentenzeiten vorliegen. Liegen mehr als 33 Jahre mit Grundrentenzeiten vor, steigt der Höchstwert linear an bis auf 0,8008 Entgeltpunkte für Personen mit mindestens 35 Jahren an Grundrentenzeiten.
685. Die **Höhe des Zuschlags** wird ermittelt, indem zunächst der Durchschnittswert der Entgeltpunkte aus den Kalendermonaten mit Grundrentenbewertungszeiten betrachtet wird, wenn dieser Durchschnittswert bei bis zu 0,4 Entgeltpunkten liegt. Liegt der Durchschnittswert zwischen 0,4 und dem Höchstbetrag, betrachtet man den Differenzbetrag zwischen Durchschnittswert und Höchstbetrag. Der Zuschlag berechnet sich dann als 87,5 % des so ermittelten Wertes. Es werden höchstens 35 Jahre der Grundrentenbewertungszeiten auf diese Weise erhöht.
686. Die Regelungen führen dazu, dass bei gegebener Grundrentenwartezeit Personen mit einer geringen Anzahl an Entgeltpunkten in manchen Fällen einen höheren Grundrentenzuschlag bekommen als Personen mit einer hohen Anzahl an Entgeltpunkten. In besonderen Fällen, etwa bestimmten **Kombinationen von Entgeltpunkten und Grundrentenzeiten**, bekommen allerdings Personen mit höherer Anzahl an Entgeltpunkten einen höheren Zuschlag. Beispielsweise ist der Grundrentenzuschlag für eine Person, der über 408 Monate (34 Jahre) 0,3 Entgeltpunkte pro Jahr gutgeschrieben wurden, höher als der Zuschlag für eine Person, der über denselben Zeitraum 0,4 Entgeltpunkte pro Jahr gutgeschrieben wurden. Wurden den Personen die Entgeltpunkte jedoch über einen Zeitraum von

▸ **ABBILDUNG 121**

**Wirkung der Grundrente auf die Entgeltpunkte jeweils nach jährlich erworbenen Entgeltpunkten<sup>1</sup>**



1 – Für hypothetische Personen, deren durchschnittlich jährlich erworbene Entgeltpunkte über die gesamte Grundrentenzeit konstant sind.  
 Lesehilfe: Der Grundrentenzuschlag für eine Person, der über 408 Monate 0,3 Entgeltpunkte pro Jahr gutgeschrieben wurden, liegt bei 8,9 (Abbildung links). Die Gesamtzahl der Entgeltpunkte einschließlich Grundrentenzuschlag liegt für diese Person bei 19,1 (Abbildung rechts).

Quelle: Geyer et al. (2020)

© Sachverständigenrat | 20-495

420 Monaten (35 Jahre) gutgeschrieben, so ist der Zuschlag für die Person mit 0,4 Entgeltpunkten pro Jahr höher als für die Person mit 0,3 Entgeltpunkten pro Jahr. Eine Person mit weniger als 0,3 Entgeltpunkten pro Jahr profitiert unabhängig von ihren Wartezeiten nie von der Grundrente. [▸ ABBILDUNG 121 LINKS](#)

Der Grund für eine derartige **Ausgestaltung des Zuschlags** ist **kaum nachvollziehbar**. Die Grundrente führt zudem zu einer Änderung der relativen Einkommensposition zwischen Versicherten: Beispielsweise ist ohne Grundrente die Rente einer Person mit durchschnittlich 0,7 erworbenen Entgeltpunkten pro Jahr über einen Zeitraum von 30 Versicherungsjahren höher als die Rente einer Person mit durchschnittlich 0,4 erworbenen Entgeltpunkten pro Jahr über einen Zeitraum von 40 Versicherungsjahren. Mit dem Bezug von Grundrente dreht sich diese Rangfolge ins Gegenteil. [▸ ABBILDUNG 121 RECHTS](#)

- 687. Die Grundrente wird ohne Vermögensprüfung, aber nach **Einkommensprüfung** ermittelt und ohne Antrag ausgezahlt. Einkommen oberhalb eines Einkommensfreibetrags von 1 250 Euro für Alleinstehende und 1 950 Euro für Paarhaushalte werden auf die Grundrente zu 60 % angerechnet. Der übersteigende Betrag eines Einkommens von 1 600 Euro für Alleinstehende oder 2 300 Euro für Paare wird vollständig auf die Grundrente angerechnet. Als Einkommen gilt das zu versteuernde Einkommen nach dem Einkommensteuerrecht.
- 688. In der Expertise des DIW (Geyer et al., 2020) wurden mithilfe des dynamischen Simulationsmodells DYSIMO die Auswirkungen der Grundrente auf die Einkommen analysiert. Die Expertise kommt zu dem Ergebnis, dass 1,2 Millionen Menschen von der Grundrente profitieren, das entspricht etwa 6 % der Personen ab der Regelaltersgrenze. Die Grundrente erhöht den durchschnittlichen Rentenzahlungsbetrag bei Frauen um 9 Euro (1,1 %) und bei Männern um 7 Euro (0,6 %). Die

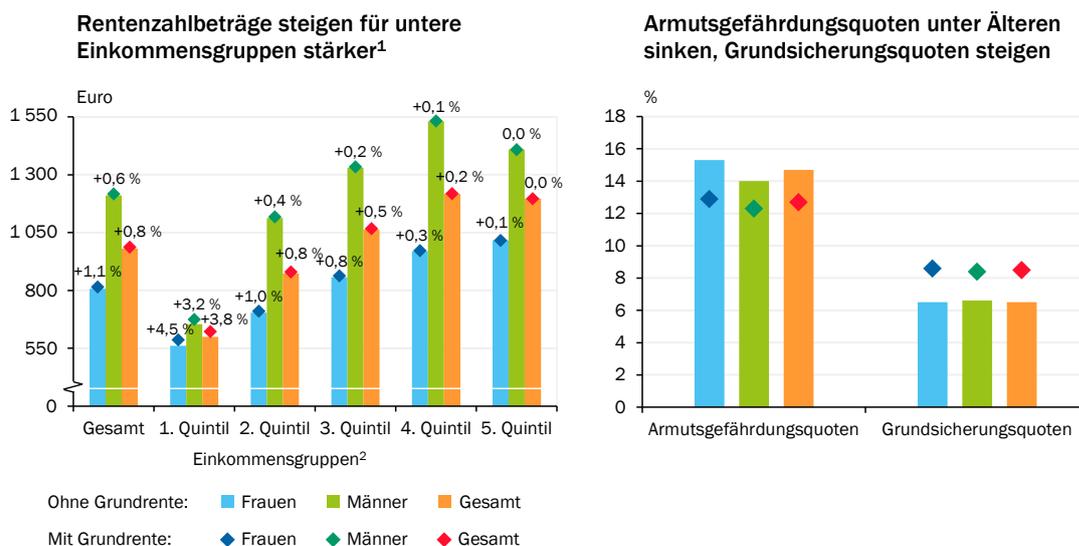
**Grundrente wirkt sich fast ausschließlich bei Personen im unteren Einkommensbereich einkommenssteigernd aus:** Sie erhöht den durchschnittlichen Rentenzahlbetrag bei Personen im untersten Quintil der gewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen um 23 Euro (3,8 %), denjenigen von Personen im zweiten Quintil um 7 Euro (0,8 %) und diejenige von Personen im 3. bis 5. Quintil um 5 Euro, 2 Euro beziehungsweise 0 Euro, also um jeweils weniger als 0,6 %. [↘ ABBILDUNG 122 LINKS](#)

**689.** Die **Armutsgefährdungsquote fällt** durch die Einführung der Grundrente **um 2 Prozentpunkte**. Der Effekt ist bei Frauen stärker als bei Männern, weil Frauen häufiger niedrige Einkommen beziehen. [↘ ABBILDUNG 122 RECHTS](#) Da sich die Armutsgefährdung auf die Haushaltsebene bezieht, sind geschlechtsspezifische Unterschiede ausschließlich auf alleinlebende Personen zurückzuführen. Die Armutsgefährdungsquote bei alleinlebenden Frauen sinkt durch die Grundrente dementsprechend stärker, nämlich um 3,3 Prozentpunkte, diejenige von alleinlebenden Männern um 1,6 Prozentpunkte. Außerdem fällt der Effekt der Grundrente in Westdeutschland, wo die Armutsgefährdungsquote von 15,7 % auf 13,5 % sinkt, stärker aus als in Ostdeutschland, wo sie von 10 % auf 8,8 % sinkt (Geyer et al., 2020).

**690.** Die **Grundsicherungsquote steigt** durch die Einführung der Grundrente von 6,5 % auf 8,5 %, also um 30,8 % an, obwohl die Rentenzahlbeträge im unteren Einkommensbereich steigen. [↘ ABBILDUNG 122 RECHTS](#) Das liegt an der Einführung eines Freibetrags für Einkommen aus der Rentenversicherung bei der Berechnung der Berechtigung zum Grundsicherungsbezug. Damit sind die ersten 100 Euro der Rente nicht anzurechnen. Liegt die Rente höher als 100 Euro, werden 30 % des übersteigenden Betrags nicht angerechnet. Maximal darf der Freibetrag 50 %

[↘ ABBILDUNG 122](#)

**Simulierte Effekte der Grundrente auf monatliche Rentenzahlbeträge, Armutsgefährdungsquoten und Grundsicherungsquoten**



1 – Die Prozentangaben über den Balken beziehen sich auf den Anstieg der Rentenzahlbeträge durch die Grundrente relativ zu den Rentenzahlbeträgen ohne die Grundrente. 2 – Einkommensquintile des gewichteten verfügbaren Haushaltseinkommens.

Quelle: Geyer et al. (2020) auf Basis von Daten des SOEP

des Regelsatzes (432 Euro monatlich seit dem 1. Januar 2020) betragen (Geyer et al., 2020). Es ist zu beachten, dass sich die Simulationen von Geyer et al. auf die Berechtigtenquote beziehen, nicht auf die tatsächliche Inanspruchnahme von Grundsicherung. Ob sich die Inanspruchnahme entsprechend der zusätzlichen Berechtigten ändert, ist unklar und hängt davon ab, in welchem Maße die neuen Anspruchsberechtigten tatsächlich Grundsicherung beantragen.

691. Insgesamt hat die Grundrente eine **leicht armutssenkende Wirkung**. Insbesondere Haushalte im untersten Einkommensquintil erfahren durch die Reform eine Steigerung der Rentenzahlungen. Geyer et al. (2020) haben berechnet, dass rund 41 % der Begünstigten zu den armutsgefährdeten Personen zählen. Allerdings profitieren einige Personen im unteren Einkommensbereich nicht, welche die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen, also das Wartezeitkriterium oder die Untergrenze der erwirtschafteten jährlichen Entgeltpunkte, nicht erfüllen.
692. Die Grundrente ist insgesamt ein **wenig zielgerichtetes Instrument um Altersarmut zu adressieren**, weil sie einerseits Personen zugutekommt, die ohne die Grundrente nicht armutsgefährdet wären, und andererseits Personen nicht zugutekommt, obwohl sie armutsgefährdet sind. Letzteres trifft etwa auf erwerbsgeminderte Personen, Langzeitarbeitslose oder Selbständige mit niedrigem Verdienst zu. Wegen der positiven Korrelation von Einkommens- und Vermögensarmut dürfte der Verzicht auf die Vermögensprüfung die Zielgenauigkeit auf ärmere Haushalte nicht erheblich beeinträchtigen (Geyer et al., 2020).
693. Erklärtes Ziel der Grundrente war es nicht, die Altersarmut zu bekämpfen, die Begründung lautete vielmehr: „Personen, die jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, dürfen im Alter eine der Lebensleistung entsprechende Rente erwarten“ (Deutscher Bundestag, 2020). Warum dabei die Einzahlungen einer Person mit kurzer Einzahlungsphase und hohen Beträgen als geringere Lebensleistung gewertet werden sollen als Einzahlungen derselben Höhe einer Person mit langer Einzahlungsphase und niedrigen Beträgen, bleibt jedoch unklar. Durch die Grundrente wird das **Äquivalenzprinzip verletzt**, da die Höhe der Beitragszahlungen nicht mehr in einem festen Verhältnis zur Höhe der Rentenleistung steht, sondern unterschiedlich bewertet wird, je nachdem durch welche Konstellation aus Wartezeiten und jährlichen Beiträgen es zustande gekommen ist.
694. Die Umsetzung der Grundrente ist für die Rentenversicherung mit einem **erheblichen Verwaltungsaufwand** und Kosten für den **Personalmehrbedarf** verbunden, insbesondere weil die Einkommensinformationen für die Grundrentenprüfung nicht bei der Rentenversicherung vorliegen und weil gegebenenfalls Zeiten im Ausland berücksichtigt werden müssen (DRV, 2020). Die Deutsche Rentenversicherung rechnet mit einem Personalmehrbedarf von rund 1 300 Stellen für das Haushaltsjahr 2021 und weiteren 700 Stellen in den Folgejahren (Stand Juni 2020; Fasshauer, 2020). Durch die Umsetzung des Grundrentengesetzes ergibt sich ein Erfüllungsaufwand von schätzungsweise 155 Mio Euro (Fasshauer, 2020). Aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands beginnt die Auszahlung der Grundrente laut der Deutschen Rentenversicherung erst Mitte 2021 (DRV Nord, 2020).

695. Die **Finanzierung** der Grundrente soll über eine Erhöhung des Bundeszuschusses sichergestellt werden. Im Einführungsjahr beträgt der zusätzliche Bundeszuschuss für die Grundrente **1,3 Mrd Euro** und in den Jahren 2022 bis 2023 jeweils rund **1,4 Mrd Euro**, im Jahr 2024 1,5 Mrd Euro. Er steigt zum Jahr 2025 auf 1,6 Mrd Euro (Deutscher Bundestag, 2020). Der zusätzliche Verwaltungsaufwand ist dabei nicht berücksichtigt. Die Effekte auf den Bundeszuschuss werden in der Simulation von Werding (2020) veranschaulicht. [↘ ABBILDUNG 112](#) Ungeklärt bleibt jedoch die Frage, wie die Mehrausgaben finanziert werden. Das Bundesministerium der Finanzen schlug dafür zu Beginn dieses Jahres eine europäische Finanztransaktionsteuer vor. Für diese müssten sich neun Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene aussprechen und eine Einigung erzielen, zu der es bislang keinen Konsens gab (BMF, 2020).

#### 4. Effektive Maßnahmen gegen Altersarmut

696. Die oben genannten Maßnahmen zur Stabilisierung der Tragfähigkeit der GRV wirken gegen eine weitere Zunahme der Altersarmut, da sie ein allzu starkes **Absinken des Sicherungsniveaus verhindern**. Insbesondere die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters senkt den Rentnerquotienten und erhöht damit die Rentenzahlungen. [↘ KASTEN 15](#)
697. Die bisher diskutierten Reformen und Vorschläge zeigen ihre Wirkungsweisen gegen Altersarmut jedoch eher kurativ als präventiv (JG 2013 Ziffern 700 ff.; JG 2016 Ziffer 566). Eine zielgerichtete **kurative Maßnahme** gegen Altersarmut bestünde etwa in der **Neugestaltung der Transferentzugsraten**. Hierbei verläuft der Wirkungskanal über die Partizipationsentscheidung: Je niedriger die Transferentzugsrate, desto größer ist der marginale Arbeitsanreiz, und desto stärker fällt die Reduktion der Armutgefährdungsquote aus (JG 2019 Ziffer 692). Eine Absenkung der Transferentzugsraten geht allerdings mit einer Ausweitung des Kreises der Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger einher und müsste sorgfältig austariert werden. Ein einheitlicher prozentualer Freibetrag auf die Grundsicherung im Alter würde gleichwohl dafür sorgen, dass erworbene Rentenansprüche nicht wie bisher vollständig mit den Transfers verrechnet werden (Ragnitz, 2020).
698. Altersarmut ist nicht zuletzt ein Problem unterbrochener Erwerbsbiografien. Um **Altersarmut präventiv zu bekämpfen**, sollten vor allem die Chancen zur Partizipation am Arbeitsmarkt verbessert werden. Ein Mittel stellen dabei familienpolitische Maßnahmen dar, wie insbesondere der quantitative und qualitative Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur, welche die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit verbessern und damit die Erwerbstätigkeit von Frauen steigern (Schober und Spieß, 2014; Geyer et al., 2015; Bach et al., 2020a; Müller und Wrohlich, 2020). Können Mütter ihre Erwerbstätigkeit ausbauen, so erwerben sie höhere Rentenanwartschaften und sind damit in Zukunft seltener von Altersarmut betroffen.
699. Die **Bereitstellung von Bildungsangeboten** könnte eine weitere effektive präventive Maßnahme gegen Altersarmut darstellen (JG 2016 Ziffer 567). Ein erfolgreicher Bildungsweg beginnt bei der frühkindlichen Erziehung und umfasst

die schulische und berufliche Bildung sowie die Weiterbildung. Insbesondere die frühkindliche Unterstützung von Kindern aus bildungsfernen Haushalten ist ein effektives und effizientes Mittel zur Verbesserung von Arbeitsmarktchancen (Heckman, 2000, 2006; Currie und Almond, 2011; Almond et al., 2018). Ein höheres Bildungsniveau ist mit einem niedrigeren Arbeitslosigkeitsrisiko, einer höheren Erwerbsneigung und einem höheren Einkommen verbunden und verbessert damit die individuelle Absicherung im Alter über alle drei Säulen des Alterssicherungssystems. Darüber hinaus sollte lebenslanges Lernen, etwa durch Weiterbildungsmaßnahmen, Möglichkeiten eröffnen, sich weiter zu qualifizieren, und Arbeitslosigkeit verhindern (JG 2012 Ziffer 577). Das Bildungsniveau hat zudem einen positiven Einfluss auf die Gesundheit und das gesundheitsrelevante Verhalten (Lance, 2011; Heckman et al., 2018a, 2018b). Ein höheres Bildungsniveau könnte somit bei zukünftigen Generationen das Risiko einer Erwerbsminderung und entsprechend das Armutsrisiko senken.

## IV. FAZIT

700. Die langfristige Alterung der Gesellschaft lässt sich politisch kaum beeinflussen. Die negativen **Auswirkungen des demografischen Wandels** auf die GRV können jedoch begrenzt werden, sofern sich die Wirtschaftspolitik dieser Herausforderung annimmt. Entscheidend ist dabei frühzeitiges Handeln, denn je länger die Politik notwendige Maßnahmen hinauszögert, desto abrupter und gravierender müssen später die Anpassungsvorgänge ausfallen (Expertise 2011 Ziffer 10).
701. Die konjunkturellen Rahmenbedingungen der umlagefinanzierten GRV haben sich durch die **Corona-Pandemie** verändert. Durch Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit bedingte Lohneinbußen der Beschäftigten dürften sich erst in den Rentenanpassungen der kommenden Jahre niederschlagen. Die Aussetzung des Nachholfaktors bei gleichzeitiger Rentengarantie und bindender doppelter Haltelinie dürfte Renten relativ zu den Löhnen sogar langfristig ansteigen lassen. Eine **zeitnahe Wiedereinsetzung des Nachholfaktors** würde zur Überbrückung der konjunkturbedingten Schieflage beitragen.
702. Durch die Alterung der Gesellschaft drohen in der Zukunft Erhöhungen der Beitragssätze, ein Absinken des Sicherungsniveaus und ein Ansteigen des Bundeszuschusses. Es bieten sich unterschiedliche Reformoptionen an, um diese Problematik zu adressieren. Eine Rentenanpassung an die Inflation anstelle einer Anpassung an die Lohnentwicklung würde bei hohem Produktivitätswachstum zu einem deutlichen Absinken des Sicherungsniveaus im Rentenverlauf führen. Die Ausweitung des Versichertenkreises in der GRV stellt tendenziell nur einen temporären Beitrag zur Lösung der Tragfähigkeitsproblematik dar. Eine stärkere **Förderung der Erwerbstätigkeit**, insbesondere unter Frauen und älteren Menschen, dürfte die Finanzierungsproblematik abschwächen. Diese Maßnahme allein reicht aber nicht aus, um das Finanzierungsproblem vollständig und nachhaltig zu lösen. Eine zentrale Reformmaßnahme stellt die **Aufteilung der durch die gestiegene Lebenserwartung gewonnenen Lebenszeit auf**

**Erwerbs- und Rentenbezugszeit** und entsprechend eine Erhöhung des Renteneintrittsalters über das Alter von 67 Jahren hinaus ab dem Jahr 2031 dar. Erreicht werden könnte dies über eine feste Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung.

703. Um Erwerbstätige zu befähigen, länger zu arbeiten und entsprechend später in die Rentenphase einzutreten, sollten die **Erwerbsunfähigkeits- und Berufsunfähigkeitsversicherungen** derart ausgestaltet werden, dass Ältere besser abgesichert sind, wenn ihre Erwerbsfähigkeit gefährdet ist. Bei Vorliegen tätigkeitsbedingter Berufsunfähigkeit sollten Erwerbstätige entsprechend abgesichert werden, um den verlängerten Zeitraum bis zur Regelaltersgrenze überbrücken zu können. Solch eine Neugestaltung könnte mit **Weiterbildungsmaßnahmen** kombiniert werden, um einen Wechsel hin zu anderen Berufen oder Tätigkeiten zu unterstützen.
704. **Rentenreformen** der Vergangenheit wie die Mütterrente, die Rente mit 63 Jahren für besonders langjährig Versicherte und die Grundrente haben das Finanzierungsproblem durch den demografischen Wandel tendenziell verschärft. Zumindest sollten diese Maßnahmen nicht die Versicherten belasten, sondern aus dem Bundeshaushalt bestritten werden. Auf potenzielle **Altersarmut** wirken sich diese Rentenreformen teilweise lindernd aus. Zielgerichtete und nachhaltigere Maßnahmen gegen Altersarmut sind ein Absenken der Transferenzugsrate bei der Grundsicherung, eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt, eine Förderung lückenloser Erwerbsbiografien sowie verbesserte frühkindliche, schulische und berufliche Bildung.

---

## Eine andere Meinung

705. Ein Mitglied des Rates, Achim Truger, kann sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates in Kapitel 6 „Demografischer Wandel: Nachhaltige Alterssicherung“ in einigen Punkten nicht anschließen. Die abweichende Meinung betrifft **erstens** die von der Ratsmehrheit bevorzugte schnelle Umsetzung einer **automatischen Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung** ab dem Jahr 2031. Sie betrifft **zweitens** die **Behandlung anderer Reformoptionen**, wie insbesondere die Erhöhung der (Frauen-)Erwerbstätigkeit und die Ausweitung des Versichertenkreises, sowie **drittens** die **Behandlung** des zunehmenden Problems der **Altersarmut**.
706. Die von der Ratsmehrheit präferierte Option einer schnellstmöglichen politischen Umsetzung der **automatischen Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung** ab dem Jahr 2031 würde – wie von der Ratsmehrheit auch erwähnt – **zu gravierenden Benachteiligungen** und Problemen für zahlreiche betroffene Menschen führen. Erstens ist die Lebenserwartung deutlich mit dem Einkommen und anderen sozioökonomischen Faktoren korreliert (Brussig und Schulz, 2019). Dadurch würden vor allem Men-

schen mit niedrigeren Einkommen bei einer Anhebung der Regelaltersgrenze benachteiligt, weil ihre Rentenbezugsdauer aufgrund ihrer geringeren ferneren Lebenserwartung relativ stärker eingeschränkt würde. Zweitens könnten viele Erwerbstätige vor allem in körperlich oder psychisch besonders anstrengenden Berufen mit zudem häufig geringeren Einkommen, die schon heute früher aus dem Erwerbsleben ausscheiden, kaum das höhere Renteneintrittsalter erreichen und müssten folglich hohe Abschläge auf ihre Renten in Kauf nehmen.

707. Obwohl diese Probleme von der Ratsmehrheit identifiziert werden, werden **keine überzeugenden Lösungsvorschläge** unterbreitet, was angesichts der Komplexität des Themas und der vielen noch ungeklärten Fragen auch nicht erstaunlich ist (Bäcker, 2018). Zwar wird der Vorschlag von Breyer und Hupfeld (2009) eines mit dem Einkommen degressiv zunehmenden Rentenanspruchs diskutiert, jedoch wegen seiner potenziell negativen Arbeitsanreizeffekte kritisiert. Zudem wird eine großzügigere Erwerbsminderungsrente für ältere Beschäftigte angeregt. Die als Beispiel angeführte **Reform der Erwerbsminderungsrente in den Niederlanden** ist jedoch **wenig aussagekräftig**, weil sie allenfalls verdeutlicht, wie eine in früheren Jahren deutlich großzügiger ausgestaltete Erwerbsminderungsrente drastisch reduziert, nicht aber, wie sie an steigende Bedarfe und Inanspruchnahme im höheren Alter angepasst werden kann. Hinzu kommt, dass das niederländische Rentensystem aufgrund einer grundsätzlich anderen Ausgestaltung als Grundabsicherung nicht mit dem deutschen System vergleichbar ist (Pimpertz, 2019).
708. Zwar stellt die Erhöhung des gesetzlichen oder faktischen Renteneintrittsalters eine erwägenswerte Option zur Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung dar. Aus den genannten Gründen sollte eine **automatische Erhöhung des Renteneintrittsalters** jedoch **nicht forciert werden**, solange für die angesprochenen Benachteiligungen und Probleme keine überzeugenden konkreten Lösungen vorliegen. Darüber hinaus wäre eine automatische Anpassung nach einer vorgegebenen Formel problematisch, weil sie darauf abzielte, zukünftige Handlungsoptionen und Reaktionsmöglichkeiten der Rentenpolitik einzuschränken. Hierfür besteht keine Notwendigkeit. Stattdessen haben Politik, Wissenschaft und demokratische Öffentlichkeit aufgrund der bislang geltenden rentenpolitischen Regelungen (doppelte Haltelinien) noch **mindestens bis zum Jahr 2026 Zeit, nach überzeugenden Lösungen** zu suchen; die bereits umgesetzte schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre läuft sogar noch bis zum Jahr 2031.
709. Eine besondere Dringlichkeit einer frühzeitigeren Reform, etwa wegen einer im Zeitablauf steigenden Tragfähigkeitslücke, lässt sich nicht feststellen. Zahlen aus einer älteren Berechnung aus dem Jahr 2011 dürften angesichts des mittlerweile noch einmal deutlich gesunkenen Zinsniveaus kaum noch verwendbar sein. Davon ganz abgesehen sieht der Vorschlag der Ratsmehrheit selbst eine Anpassung des Renteneintrittsalters erst ab dem Jahr 2031 vor, so dass sich durch eine schnellere Entscheidung gar keine faktischen Änderungen für die Rentenversicherung ergeben würden. Andernfalls müsste sich die Ratsmehrheit für eine schnellere Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters bereits vor dem Jahr

2031 aussprechen. **Polit-ökonomische Argumente**, wonach eine schnelle Lösung nötig sei, weil aufgrund eines steigenden Alters der Wahlbevölkerung die Aussichten auf eine Reform schwänden, lassen sich angesichts der Literaturlage ebenfalls **nicht überzeugend begründen**. Wie dargelegt stehen mit Bittschi und Wigger (2019) sowie Sinn und Uebelmesser (2003) eine optimistischere und eine pessimistischere Position gegeneinander.

710. Ein wesentliches Element der Argumentation im Kapitel ist die **fiskalische Tragfähigkeitslücke** (Werding, 2016, 2020). Aufgrund der Art ihrer Ermittlung kann diese jedoch zu **problematischen Interpretationen** führen: Sie berücksichtigt erstens nur zukünftige Belastungen der öffentlichen Haushalte und zweitens – wegen der stets als Rechenkonvention vorausgesetzten Konstanz der Einnahmequote – nur die Auswirkungen von Maßnahmen auf die Ausgabenquote der öffentlichen Haushalte (Werding, 2020, S. 25 ff.; Werding et al., 2020, S. 63 ff.). Dadurch werden **systematisch Rentenreformen bevorzugt**, die das **Rentenniveau kürzen** oder zu einer **Privatisierung der gesetzlichen Rente** führen. Im Extremfall würde eine Komplettabschaffung der gesetzlichen Rente und der Beamtenpensionen die für den Bereich der Alterssicherung ermittelte Tragfähigkeitslücke minimieren. Die damit verbundene massive Belastung der privaten Haushalte, die dann entsprechend privat vorsorgen müssten, würde komplett ausgeblendet. Dasselbe gilt für Teilprivatisierungen wie die Riesterrente, die Unternehmen durch Senkung der Arbeitgeberbeiträge auf Kosten der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler entlasten. Hier wäre offensichtlich eine umfassendere Betrachtung notwendig (Geyer, 2020).
711. **Verschiedene Reformoptionen** lassen sich mittels der Tragfähigkeitslücke **nicht sinnvoll miteinander vergleichen**, sobald einige davon zu höheren Einnahmequoten führen, etwa aufgrund höherer Beitragssätze, eines höheren Bundeszuschusses oder der Einbeziehung zusätzlicher Beitragszahlerinnen und -zahler sowie ihrer Einkommen in die Gesetzliche Rentenversicherung. Die höheren Einnahmequoten werden aufgrund der stets angenommenen Konstanz der Einnahmequote definitionsgemäß in der Tragfähigkeitslücke nicht berücksichtigt, obwohl die Reformen ja genau darauf abzielen, die Tragfähigkeitslücke zu reduzieren. Dies gilt nicht nur im Basisszenario, sondern in allen in Werding (2020, S. 52) sehr gut dokumentierten Reformszenarien oder Sensitivitätsanalysen. So steigt in den Simulationen die Tragfähigkeitslücke beispielsweise bei einer dauerhaften Fixierung des Rentenniveaus bei 48 % bis zum Jahr 2080 gegenüber dem Basisszenario von 3,92 % des BIP auf 4,91 % des BIP, obwohl die Maßnahme entweder durch einen höheren Bundeszuschuss oder einen höheren Rentenbeitragssatz voll einnahmeseitig finanziert wird (Werding, 2020, S. 52).

Die Ratsmehrheit nutzt korrekterweise keine Tragfähigkeitslücken zum Vergleich von Reformoptionen. ↘ ZIFFER 614 Es fragt sich allerdings, auf welcher Basis sie dann zu ihren Tragfähigkeitsurteilen kommt.

712. Neben der Anpassung des gesetzlichen Renteneintrittsalters nennt die Ratsmehrheit im Wesentlichen drei Optionen zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung: Erstens den Übergang bei der Rentenanpassung von der Orientierung am

Bruttolohnwachstum zur Orientierung an der Inflationsrate, zweitens die Ausweitung der Erwerbstätigkeit und drittens die Ausweitung des Kreises der Versicherten. Alle drei Optionen werden jedoch im Vergleich mit der Anpassung des Rentenalters als weniger wirkungsvoll bewertet. Im Fall der **Inflationsanpassung**, die zwar als Szenario nicht durchgerechnet wurde, erscheint dies gerechtfertigt, da sie zu einem deutlichen Absinken des Rentenniveaus führen dürfte, was insgesamt die **lebensstandardsichernde Funktion der gesetzlichen Rente** als tragende Säule der Alterssicherung weiter **in Frage** stellen würde.

713. Eine deutliche **Ausweitung der (Frauen-)Erwerbstätigkeit** könnte jedoch laut der von Werding (2020) durchgeführten Tragfähigkeitsanalyse die Tragfähigkeitslücke spürbar verringern, obwohl wie erläutert die potenziell einnahmequotenerhöhenden Elemente der Reform in der dort ausgewiesenen Lücke gar nicht berücksichtigt werden. Aufgrund der hohen Quote an teilzeitbeschäftigten Frauen besteht ein großes Potenzial zur Erhöhung des Arbeitsvolumens von Frauen (Türk et al., 2018). Dadurch ließe sich fast über den gesamten Zeitraum bis 2080 das Rentenniveau spürbar erhöhen bei gleichzeitig spürbar geringerem Beitragssatz (Werding, 2016). Letzteres gilt für viele Jahrzehnte auch für die **Einbeziehung weiterer Gruppen von Beitragszahlerinnen und -zahlern wie Beamtinnen und Beamten sowie Selbständigen** (Werding, 2016). Ohne größere Übergangsprobleme ließe sich das, wie von der Ratsmehrheit ausgeführt, zügig für die Gruppe der bislang nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen umsetzen.
714. Die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in die Gesetzliche Rentenversicherung könnte nur unter Wahrung eines Bestandsschutzes und schrittweise vollzogen werden. Zudem wäre die Stabilisierung der Rentenversicherung dadurch im Übergang auch mit zusätzlichen Ausgaben und Finanzbedarfen in den öffentlichen Haushalten der Gebietskörperschaften verbunden. **Das gilt aber auch für** die Subventionierung der privaten Alterssicherung durch die **Riesterrente** oder die Entgeltumwandlung **in der betrieblichen Alterssicherung** (2. und 3. Säule).
715. Die Ausweitung der (Frauen-)Erwerbstätigkeit und die Einbeziehung weiterer Gruppen von Beitragszahlerinnen und -zahlern könnte in einem Maßnahmenmix **mit anderen Maßnahmen kombiniert** werden. Eine gezielt mit Blick auf den Arbeitsmarkt gesteuerte **Einwanderungspolitik**, eine systemgerechte Finanzierung **versicherungsfremder Leistungen** in der Rentenversicherung (Meinhardt, 2018) sowie ein moderater Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge über 20 % hinaus in kleinen Schritten könnten wesentlich und über viele Jahre hinweg zur Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung als tragender Säule der Alterssicherung beitragen. Bis dahin sollte sich auch die Frage von Notwendigkeit und Durchführbarkeit einer Erhöhung des gesetzlichen oder faktischen Renteneintrittsalters überzeugend klären lassen.
716. Die von der Ratsmehrheit befürwortete **Wiedereinsetzung des Nachholfaktors im Jahr 2021**, um einen durch die Corona-Krise bedingten leichten langfristigen Anstieg des Rentenniveaus zu verhindern, erscheint **nicht zwingend**. Zwar sind die krisenbedingt sprunghaften Rentenanpassungen äußerst komplex

und schwer verständlich (Viebrok, 2020); die Entscheidung über das mittelfristige Rentenniveau, die ohnehin für die Zeit nach 2026 ansteht, sollte jedoch explizit politisch getroffen und nicht durch die Wiedereinführung des Nachholfaktors präjudiziert werden.

717. Der Sachverständigenrat beschäftigt sich auch mit dem **Problem der Altersarmut**. Im Gegensatz zu Feld und Nientiedt (2020) verwendet er dabei nicht nur die relativ niedrige Grundsicherungsquote der Älteren, sondern mit der Armutsgefährdungsquote auch einen weiteren üblicherweise herangezogenen Indikator. Während die Grundsicherungsquote der Älteren von 2005 bis 2018 von 2,2 % auf 3,2 % gestiegen ist, weist die Armutsgefährdungsquote deutlich höhere Werte aus und ist in demselben Zeitraum von 11,0 % auf 14,7 % gestiegen. Allerdings wird **dieser massive Anstieg des Armutsrisikos** bei Älteren in den vergangenen 20 Jahren von der Ratsmehrheit dahingehend relativiert, das Risiko sei im Jahr 2018 mittlerweile so hoch wie in der Gesamtbevölkerung und wesentlich geringer als bei Kindern.
718. Insbesondere der **Vergleich mit dem Armutsrisiko von Kindern** ist **nicht angebracht**. Da Kinder üblicherweise kein Einkommen erzielen und zudem bei unzureichender Kinderbetreuung die Einkommenserzielung für die im Haushalt lebenden Erwachsenen erschwert wird, verschlechtert sich durch das Vorhandensein von Kindern im Haushaltskontext tendenziell das Haushaltseinkommensniveau; statistisch gesehen erhöhen Kinder dadurch das Armutsrisiko (Grabka und Goebel, 2017, S. 81). In Haushalten von Rentnerinnen und Rentnern leben dagegen üblicherweise keine Kinder. Bei der **Kinderarmut** und den Möglichkeiten zu ihrer Bekämpfung handelt es sich durchaus um ein Thema, das eine ausführlichere **zukünftige Behandlung durch den Sachverständigenrat rechtfertigen** würde. Diese sollte dann allerdings weit über eine kurze Randbemerkung mit dem Ziel der Relativierung von Altersarmut hinausgehen.
719. Darüber hinaus kann es durchaus Grund zur Sorge sein, wenn die Bevölkerungsgruppe der Rentnerinnen und Rentner, der es historisch in der Bundesrepublik über lange Zeiträume im Vergleich der Altersgruppen besonders gut ging, diese Stellung innerhalb weniger Jahre verloren hat und in Zukunft sogar zurückzufallen droht. So dürfte sich das **Problem der Altersarmut** in den kommenden Jahren noch deutlich **verschärfen**. Die Armutsrisikoquote dürfte schon im Zeitraum von 2025 bis 2029 auf über 20 % weiter ansteigen (Geyer et al., 2019a). Im Kontext der Rentendebatte ist dies deshalb besonders relevant, weil neben den unterbrochenen Erwerbsbiographien für die Zukunft gerade auch die **Senkung des Rentenniveaus** aufgrund der **Rentenreformen der Vergangenheit** zur Erhöhung der Altersarmut beitragen dürfte (Buslei et al., 2019a).

# LITERATUR

- Almond, D., J. Currie und V. Duque (2018), Childhood circumstances and adult outcomes: Act II, *Journal of Economic Literature* 56 (4), 1360–1446.
- Arnds, P. und H. Bonin (2003), Frühverrentung in Deutschland: Ökonomische Anreize und institutionelle Strukturen, IZA Discussion Paper 666, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- BA (2019), Situation von Älteren, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt September 2019, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bach, S. et al. (2020a), Fiskalische Wirkungen eines weiteren Ausbaus ganztägiger Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter – Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 146, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Bach, S., H. Buslei und M. Harnisch (2018), Die Mütterrente II kommt vor allem Rentnerinnen mit geringen und mittleren Einkommen zugute, *DIW Wochenbericht* 85 (28), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 613–622.
- Bach, S., B. Fischer, P. Haan und K. Wrohlich (2020b), Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss, *DIW Wochenbericht* 87 (41), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 785–794.
- Bäcker, G. (2018), Wann und Wie in den Ruhestand? Altersübergänge im Umbruch, *Altersübergänge im Umbruch. Sozialer Fortschr* 67 (11/12), 997–1015.
- Beaujouan, É. und T. Sobotka (2019), Late childbearing continues to increase in developed countries, *Population Societies* 562 (1), 1–4.
- Becker, G.S. (1960), An economic analysis of fertility, in: National Bureau Committee for Economic Research (Hrsg.), *Demographic and Economic Change in Developed Countries*, Columbia University Press, New York, 209–240.
- Becker, G.S., E.L. Glaeser und K.M. Murphy (1999), Population and economic growth, *American Economic Review* 89 (2), 145–149.
- Bellmann, L. (2017), Chancen und Risiken der Digitalisierung für ältere Produktionsarbeiter, IAB Forschungsbericht 15/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bick, A. und N. Fuchs-Schündeln (2018), Taxation and labour supply of married couples across countries: A macroeconomic analysis, *Review of Economic Studies* 85 (3), 1543–1576.
- Bittschi, B. und B.U. Wigger (2019), On the political feasibility of increasing the legal retirement age, CESifo Working Paper 7492, CESifo Network, München.
- Black, S.E. und P.J. Devereux (2010), Recent developments in intergenerational mobility, NBER Working Paper 15889, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Black, S.E., P.J. Devereux und K.G. Salvanes (2008), Staying in the classroom and out of the maternity ward? The effect of compulsory schooling laws on teenage births, *Economic Journal* 118 (530), 1025–1054.
- BMAS (2019), Die Rentenbestände in der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Rentenbestandsstatistik 2019, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn.
- BMF (2020), Olaf Scholz zur Besteuerung von Finanztransaktionen, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Video/2020/2020-02-19-scholz-finanztransaktionsteuer/2020-02-19-scholz-finanztransaktionsteuer.html>, abgerufen am 19.2.2020.
- Böhmer, M. et al. (2014), Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Endbericht, Gesamtevaluation im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen und Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Prognos AG, Berlin.
- Bonin, H., A. Fichtl, H. Rainer, C.K. Spieß, H. Stichnoth und K. Wrohlich (2013), Lehren für die Familienpolitik – Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen, *ifo Schnelldienst* 66 (18), 22–30.

- Börsch-Supan, A., M. Coppola und J. Rausch (2015), Die „Rente mit 63“: Wer sind die Begünstigten?: Was sind die Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung?, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16 (3), 264–288.
- Börsch-Supan, A., I. Ferrari und L. Salerno (2020), Verteilung und Entwicklung von Gesundheit im Alter, MEA Discussion Paper 06–2020, Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik, Munich Center for the Economics of Aging, München.
- Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2020), Corona-Pandemie: Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung, *ifo Schnelldienst* 73 (4), 36–43.
- Börsch-Supan, A. und R. Schnabel (1998), Social security and declining labor-force participation in Germany, *American Economic Review* 88 (2), 173–178.
- Breyer, F. (2013), Gesetzliche Rente: Bedeutet Teilhabeäquivalenz Verteilungsneutralität? – Ein weiterer Irrtum, *Wirtschaftsdienst* 2013 (2), 117–119.
- Breyer, F. und S. Hupfeld (2010), On the fairness of early retirement provisions, *German Economic Review* 11 (1), 60–77.
- Breyer, F. und S. Hupfeld (2009), Fairness of public pensions and old-age poverty, *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 65 (3), 358–380.
- Brussig, M. und S.E. Schulz (2019), Soziale Unterschiede im Mortalitätsrisiko: Das frühere Arbeitsleben beeinflusst die fernere Lebenserwartung, *IAQ-Report 6/2019*, Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Gesellschaftswissenschaften, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.
- Buchholz, S., A. Rinklake und H.-P. Blossfeld (2013), Umkehr von Frühverrentung in Deutschland, *Comparative Population Studies – Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 38 (4), 907–936.
- Bundesregierung (2019), Details zur Erwerbsminderungsrente, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD, Drucksache 19/9329, Deutscher Bundestag, Berlin, 11. April.
- Buslei, H., B. Fischer, J. Geyer und A. Hammerschmid (2019a), Das Rentenniveau spielt eine wesentliche Rolle für das Armutsrisiko im Alter, *DIW Wochenbericht* 86 (21/22), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 375–383.
- Buslei, H., P. Gallego-Granados, J. Geyer und P. Haan (2019b), Rente mit 67: Der Arbeitsmarkt für Ältere wird entscheidend sein, *DIW Wochenbericht* 86 (16/17), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 275–283.
- Buslei, H., J. Geyer, P. Haan und M. Harnisch (2019c), Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut, *DIW Wochenbericht* 86 (49), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 909–917.
- Buslei, V.H., J. Geyer, P. Haan und M. Peters (2016), Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung auf Selbständige: merkliche Effekte auch in der mittleren Frist, *DIW Wochenbericht* 83 (30), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 659–668.
- Büttler, M. (2002), The political feasibility of increasing the retirement age: Lessons from a ballot on the female retirement age, *International Tax and Public Finance* 9 (4), 349–365.
- Cazzola, A., L. Pasquini und A. Angeli (2016), The relationship between unemployment and fertility in Italy: A time-series analysis, *Demographic Research* 34, 1–38.
- Chabris, C.F., D.I. Laibson und J.P. Schuldt (2010), intertemporal choice, in: Durlauf, S. N. und L. E. Blume (Hrsg.), *Behavioural and Experimental Economics*, The New Palgrave Economics Collection, Palgrave Macmillan UK, London, 168–177.
- Cohen, A., R. Dehejia und D. Romanov (2013), Financial incentives and fertility, *Review of Economics and Statistics* 95 (1), 1–20.
- Coneus, K. und C.K. Spiess (2012), The intergenerational transmission of health in early childhood – Evidence from the German Socio-Economic Panel Study, *Economics & Human Biology* 10 (1), 89–97.
- Conti, G., G. Mason und S. Poupakis (2019), Developmental origins of health inequality, IFS Working Paper W19/17, Institute for Fiscal Studies, London.
- Cremer, H. und P. Pestieau (2011), Myopia, redistribution and pensions, *European Economic Review* 55 (2), 165–175.
- Currie, J. und D. Almond (2011), Chapter 15 – Human capital development before age five, in: Card, D. und O. Ashenfelter (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Bd. 4, Elsevier, Amsterdam, 1315–1486.

- Del Bono, E., A. Weber und R. Winter-Ebmer (2015), Fertility and economic instability: The role of unemployment and job displacement, *Journal of Population Economics* 28 (2), 463–478.
- Del Bono, E., A. Weber und R. Winter-Ebmer (2012), Clash of career and family: Fertility decisions after job displacement, *Journal of the European Economic Association* 10 (4), 659–683.
- Deutscher Bundestag (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), Drucksache 19/18473, Berlin, 8. April.
- Dolls, M. und C. Krolage (2019), The effects of early retirement incentives on retirement decisions, ifo Working Paper 291, ifo Institut, München.
- DRV (2020), Stephan Fasshauer zur Umsetzung des Grundrentengesetzes, Pressemitteilung, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin, 24. Juni.
- DRV (2019), Rentenversicherung in Zeitreihen, DRV-Schriften Band 22, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- DRV Nord (2020), Deutsche Rentenversicherung Nord sucht zusätzliches Personal für Grundrente, Pressemitteilung, Deutsche Rentenversicherung Nord, Lübeck, 8. September.
- Einerhand, M. und E. Swart (2010), Reform of the dutch sickness and disability arrangements, Konferenzpapier, Modernising and activating measures relating to work incapacity, Spain, Madrid, 4.–5. Februar.
- Ericson, K.M. und D. Laibson (2019), Intertemporal choice, in: Bernheim, B. D., S. DellaVigna und D. Laibson (Hrsg.), *Handbook of Behavioral Economics: Applications and Foundations*, Bd. 2, North-Holland, Amsterdam, 1–67.
- Europäische Kommission (2020), Niederlande – Beschäftigung, Soziales und Integration, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1122&langId=de&intPageId=4993>, abgerufen am 29.9.2020.
- Europäische Kommission (2018), Country fiche on pensions for the Netherlands – The 2017 round of projections for the ageing working group, Brüssel.
- Fasshauer, S. (2020), Die verwaltungstechnische Umsetzung des Grundrentengesetzes durch die Deutsche Rentenversicherung Bund, Rede, Virtuelle Vertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund, Berlin, 24. Juni.
- Feld, L.P. und D. Nientiedt (2020), Reformbedarf im System der Alterssicherung, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Walter Eucken Institut, Freiburg.
- Feld, L.P., M. Kallweit und A. Kohlmeier (2013), Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut: Makroökonomische Folgen und Verteilungseffekte, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 14 (3–4), 279–304.
- Feld, L.P. und A. Kohlmeier (2016), Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts, *Wirtschaftsdienst* 96 (11), 811–817.
- Feld, L.P., A. Kohlmeier und C.M. Schmidt (2014), Das Rentenpaket: Die Bundesregierung auf Irrwegen, *Wirtschaftsdienst* 94 (8), 553–559.
- Francesconi, M. und J.J. Heckman (2016), Child development and parental investment: Introduction, *Economic Journal* 126 (596), F1–F27.
- Gasche, M. (2010), Rentenanpassung 2010 – Wem nützt die Rentengarantie?, MEA Discussion Paper 199–2010, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging.
- Gasche, M. und S. Kluth (2011), Auf der Suche nach der besten Rentenanpassungsformel, MEA Discussion Paper 241–2011, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging.
- Gasche, M. und J. Rausch (2013), Auswirkungen einer Einbeziehung der Selbständigen in die Gesetzliche Rentenversicherung, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 14 (3–4), 305–345.
- Geyer, J. (2020), In die Zukunft ohne Gesamtkonzept: Vorausberechnungen und ihre Probleme, in: Blank, F., M. A., M. Hofmann und A. Buntenbach (Hrsg.), *Neustart in der Rentenpolitik: Analysen und Perspektiven*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 191–206.
- Geyer, J. (2015), Grundsicherungsbezug und Armutsrisikoquote als Indikatoren von Altersarmut, *DIW Roundup: Politik im Fokus* 62, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Geyer, J., H. Buslei, P. Gallego-Granados und P. Haan (2019a), Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen?, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

- Geyer, J., P. Haan, A. Hammerschmid und C. Welteke (2019b), Erhöhung des Renteneintrittsalters für Frauen: Mehr Beschäftigung, aber höheres sozialpolitisches Risiko, DIW Wochenbericht 86 (14), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 239–247.
- Geyer, J., P. Haan und M. Harnisch (2020), Zur Wirkung der Grundrente und der Mütterrente auf die Altersarmut, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 07/2020, Wiesbaden.
- Geyer, J., P. Haan und K. Wrohlich (2015), The effects of family policy on maternal labor supply: Combining evidence from a structural model and a quasi-experimental approach, *Labour Economics* 36, 84–98.
- Goedemé, T. (2013), Minimum income protection for Europe's elderly. What and how much has been guaranteed during the 2000s?, in: Marx, I. und K. Nelson (Hrsg.), *Minimum income protection in flux, Reconciling work and welfare in Europe*, Palgrave Macmillan, London, 108–136.
- Goldstein, J., W. Lutz und M.R. Testa (2003), The emergence of sub-replacement family size ideals in Europe, *Population Research and Policy Review* 22 (5), 479–496.
- Goodhart, Charles und Manoj Pradhan (Hrsg.) (2020), *The great demographic reversal*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Gould, E.D., A. Simhon und B.A. Weinberg (2019), Does parental quality matter? Evidence on the transmission of human capital using variation in parental influence from death, divorce, and family size, *Journal of Labor Economics* 38 (2), 569–610.
- Grabka, M.M. und J. Goebel (2017), Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit, DIW Wochenbericht 84 (4), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 71–82.
- Haitz, N. (2015), Old-age poverty in OECD countries and the issue of gender pension gaps, *CESifo DICE Report* 13 (2), 73–75.
- Heckman, J.J. (2006), Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children, *Science* 312 (5782), 1900–1902.
- Heckman, J.J. (2000), Policies to foster human capital, *Research in Economics* 54 (1), 3–56.
- Heckman, J.J., J.E. Humphries und G. Veramendi (2018a), The nonmarket benefits of education and ability, *Journal of Human Capital* 12 (2), 282–304.
- Heckman, J.J., J.E. Humphries und G. Veramendi (2018b), Returns to education: The causal effects of education on earnings, health, and smoking, *Journal of Political Economy* 126 (S1), S197–S246.
- Hohnerlein, E.M. (2019), Pension indexation for retirees revisited – Normative patterns and legal standards, *Global Social Policy* 19 (3), 246–265.
- IAQ (2020), Durchschnittliches Zugangsalter in Altersrenten 1993-2019, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg und Essen.
- Kallweit, M. und A. Kohlmeier (2014), Das Rentenpaket der Bundesregierung. Politökonomisch geschickt – ökonomisch falsch, Arbeitspapier 02/2014, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Keck, W. und T. Krickl (2018), „Rente mit 63“ – Wer profitiert?, *RVaktuell* 4/2018, 76–86.
- Keller, M. und D.I. Kahle (2018), Realisierte Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, *WISTA – Wirtschaft und Statistik* 3/2018, 54–72.
- Kobold, K. und S. Schmiedel (2018), Wahlverhalten bei der Bundestagswahl 2017 nach Geschlecht und Alter, *WISTA – Wirtschaft und Statistik* 3/2018, 142–156.
- Koning, P. und M. Lindeboom (2015), The rise and fall of disability insurance enrollment in the Netherlands, *Journal of Economic Perspectives* 29 (2), 151–172.
- KVG (2020a), Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band I - Empfehlungen, Kommission Verlässlicher Generationenvertrag – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- KVG (2020b), Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band II - Materialien, Kommission Verlässlicher Generationenvertrag – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Lacomba, J.A. und F.M. Lagos (2007), Political election on legal retirement age, *Social Choice and Welfare* 29 (1), 1–17.

- Lampert, T. und J. Hoebel (2019), Sozioökonomische Unterschiede in der Gesundheit und Pflegebedürftigkeit älterer Menschen, Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 62 (3), 238–246.
- Lampert, T., J. Hoebel und L.E. Kroll (2019), Social differences in mortality and life expectancy in Germany. Current situation and trends, Journal of Health Monitoring 4 (1), 3–13.
- Lampert, T., J. Hoebel, B. Kuntz, S. Müters und L.E. Kroll (2017), Gesundheitliche Ungleichheit in verschiedenen Lebensphasen, Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Robert Koch-Institut, Berlin.
- Lance, L. (2011), Chapter 2 – Nonproduction benefits of education: Crime, health, and good citizenship, in: Hanushek, E. A., S. Machin und L. Woessmann (Hrsg.), Handbook of The Economics of Education, Bd. 4, North-Holland, Amsterdam, 183–282.
- Laroque, G. und B. Salanié (2014), Identifying the response of fertility to financial incentives, Journal of Applied Econometrics 29 (2), 314–332.
- Lindo, J.M. (2010), Are children really inferior goods? Evidence from displacement-driven income shocks, Journal of Human Resources 45 (2), 301–327.
- Lluis, S. (2005), The role of comparative advantage and learning in wage dynamics and intrafirm mobility: Evidence from Germany, Journal of Labor Economics 23 (4), 725–767.
- McCue, K. (1996), Promotions and wage growth, Journal of Labor Economics 14 (2), 175–209.
- Meinhardt, V. (2018), Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung: Expertise für das IMK, IMK Study 60, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Mergenthaler, A., L. Konzelmann, V. Cihlar, F. Micheel und N.F. Schneider (2020), Vom Ruhestand zu (Un-)Ruheständen, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden.
- Mika, T. (2013), Risiken für eine Erwerbsminderung bei unterschiedlichen Berufsgruppen, Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 56 (3), 391–398.
- Milewski, N. (2010), Immigrant fertility in West Germany: Is there a socialization effect in transitions to second and third births?, European Journal of Population 26 (3), 297–323.
- Müller, K.-U. und K. Wrohlich (2020), Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare, Labour Economics 62, 101776.
- Nagase, N. (2018), Has Abe's womanomics worked?, Asian Economic Policy Review 13 (1), 68–101.
- OECD (2020), SF2.1: Fertility rates, OECD Family Database, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2019a), SF2.3: Age of mothers at childbirth and age-specific fertility, OECD Family Database, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2019b), Pensions at a glance 2019: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2017a), Pensions at a glance 2017: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2017b), Preventing ageing unequally, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2016), LMF 1.2: Maternal employment rates, OECD Family Database, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris, 26. September.
- OECD (2014), OECD Pensions outlook 2014, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2007a), Comparing pension policies of OECD countries, in: OECD (Hrsg.), Pensions at a Glance 2007: Public Policies across OECD Countries, OECD Pensions at a Glance, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris, 21–52.
- OECD (2007b), Sickness and disability schemes in the Netherlands, Country memo as a background paper for the OECD Disability Review, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Pimpertz, J. (2020), Haltelinien überdenken, Nachholfaktor reaktivieren, Rentenanpassung glätten, IW-Kurzbericht 48/2020, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

- Pimpertz, J. (2019), Ein Vergleich ausgewählter Grundrentensysteme in der EU – Was können wir für Deutschland lernen?, IW-Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Pötzsch, O. (2018), Aktueller Geburtenanstieg und seine Potenziale, WISTA - Wirtschaft und Statistik 3/2018, 72–89.
- Ragnitz, J. (2020), Der Koalitionskompromiss zur Grundrente: Gut gemeint, schlecht gemacht, ifo Schnelldienst 73 (3), 48–52.
- Rürup, B. (2020), Corona: Rentner müssen an den Kosten der Krise beteiligt werden, <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/kommentar-rentner-muessen-an-den-wirtschaftlichen-kosten-der-coronakrise-beteiligt-werden/25787868.html>, abgerufen am 31.8.2020.
- Sackreuther, I. et al. (2017), (Un-)Ruhestände in Deutschland – Übergänge, Potenziale und Lebenspläne älterer Menschen im Wandel, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden.
- Schober, P.S. und C.K. Spieß (2014), Die Kita-Qualität ist für das Erwerbsverhalten von Müttern mit Kleinkindern relevant: Zusammenhang eindeutiger in Ostdeutschland, DIW Wochenbericht 81 (21), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 463–471.
- Sinn, H.-W. und S. Uebelmesser (2003), Pensions and the path to gerontocracy in Germany, European Journal of Political Economy 19 (1), 153–158.
- Sobotka, T. (2009), Sub-replacement fertility intentions in Austria, European Journal of Population 25 (4), 387–412.
- Sozialbeirat (2015), Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2015, Berlin.
- Stichnoth, H. und M. Yeter (2016), Cultural influences on the fertility behavior of first- and second-generation immigrants, Journal of Demographic Economics 82 (3), 281–314.
- Swiaczny, F., P. Graze und C. Schlömer (2008), Spatial impacts of demographic change in Germany, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 33 (2), 181–205.
- Türk, E., F. Blank, C. Logeay, J. Wöss und R. Zwiener (2018), Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes, IMK Report 137, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Vereinte Nationen (2020), World fertility and family planning 2020: Highlights, ST/ESA/SER.A/440, New York.
- Viebrok, H. (2020), Herausforderungen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die COVID-19-Pandemie, RVaktuell 5/2020, 113–125.
- Wenau, G., P. Grigoriev und V. Shkolnikov (2019), Socioeconomic disparities in life expectancy gains among retired German men, 1997–2016, Journal of Epidemiology and Community Health 73 (7), 605–611.
- Werdning, M. (2020), Rentenfinanzen und fiskalische Tragfähigkeit: Aktueller Rechtsstand und Effekte verschiedener Reformen, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 06/2020, Wiesbaden.
- Werdning, M. (2016), Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen, Arbeitspapier 05/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Werdning, M., K. Gründler, B. Läßle, R. Lehmann, M. Mosler und N. Potrafke (2020), Modellrechnungen für den fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF, ifo Forschungsberichte 111, Endbericht, ifo Institut, München.
- Wieland, V. und M.H. Wolters (2017), Little decline in model-based estimates of long-run equilibrium interest rate, IMFS Working Paper, Institute for Monetary and Financial Stability, Frankfurt am Main.
- Zaidi, A. (2010), Poverty risks for older people in EU countries – An update, Policy Brief 1/2010, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Wien.