



# ALTERUNGSSCHUB UND RENTENREFORMEN

## **I. Einleitung: Alterung setzt Rentenfinanzen unter Druck**

## **II. Ausgangslage: Finanzierungsprobleme in der Altersvorsorge**

1. Aktueller Rechtsstand in der GRV
2. Die Finanzierungssituation der GRV unter geltendem Recht
3. Struktur der Beamtenversorgung

## **III. Maßnahmen: Reformoptionen für die Gesetzliche Rentenversicherung**

1. Steigerung der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit
2. Erweiterung des Versichertenkreises
3. Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters
4. Änderungen bei Rentenanpassungen
5. Umverteilung in der GRV
6. Kapitaldeckung als Ergänzung des Rentensystems

## **IV. Fazit: Bündelung von Maßnahmen sichert Umsetzbarkeit**

**Eine andere Meinung**

**Eine andere Meinung**

**Anhang**

**Literatur**

## WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Die Rentenpolitik muss sich dem Zielkonflikt zwischen einer angemessenen Alterssicherung und deren nachhaltiger Finanzierbarkeit wegen des demografischen Wandels dringend stellen, um eine ständig steigende Belastung jüngerer und künftiger Erwerbspersonen zu verhindern.
- Eine Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung und eine private Kapitaldeckung reduzieren den Finanzierungsbedarf der GRV, wirken aber erst längerfristig.
- Für kurzfristigere Entlastungen wären weitere Reformen zu bündeln, z. B. Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors oder Inflationsindexierung von Bestandsrenten, kombiniert mit einer nach Einkommen gestaffelten Rentenberechnung.

## DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Mit dem Renteneintritt der Babyboomer tritt die **demografische Alterung** in eine akute Phase ein. Unter derzeitig geltendem Recht drohen eine **Senkung des Sicherungsniveaus** und ein **starker Anstieg der Beitragssätze der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)**. Auch die steigende Belastung durch die Versorgung von Beamtinnen und Beamten engt den finanziellen Spielraum in den öffentlichen Haushalten zunehmend ein. Zur Bewältigung der ausgeprägten Finanzierungsprobleme der GRV wird keine Einzelmaßnahme ausreichen. Erforderlich ist vielmehr eine Bündelung mehrerer Reformoptionen. In jedem Fall stellen sich Fragen nach der inter- und intragenerationellen Verteilung der demografiebedingten finanziellen Lasten, die die Politik beantworten muss.

Ein **erstes Kernelement einer Reform der GRV** sollte die **Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung** sein. Bei einer solchen Verlängerung der Lebensarbeitszeit sollten zielgenaue Härtefallregeln die Rücksichtnahme auf gesundheitlich belastete Versicherte sichern. Der **Ausbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge außerhalb der GRV** stellt ein **zweites Kernelement** dar. Nur so kann die Alterssicherung teilweise von der anhaltend ungünstigen demografischen Entwicklung entkoppelt werden. Beide Reformoptionen würden die Finanzierbarkeit der Rente nachhaltig verbessern, wirken jedoch erst längerfristig. Schon **kurzfristig lassen sich größere Entlastungseffekte** in der GRV durch eine **Verstärkung des Nachhaltigkeitsfaktors** oder durch eine reine **Inflationsanpassung von Bestandsrenten** erzielen. Eine Kombination dieser Reformen mit einer nach Einkommen gestaffelten Rentenberechnung (**progressive Rente**) kann **soziale Härten abfedern**. Höhere Zuwanderung und eine höhere Erwerbstätigkeit z. B. von Frauen entlasten die GRV temporär. Eine **Reform der Witwen- und Witwerrente** kann die Erwerbsanreize für Zweitverdienende stärken und die Rentenkasse entlasten.

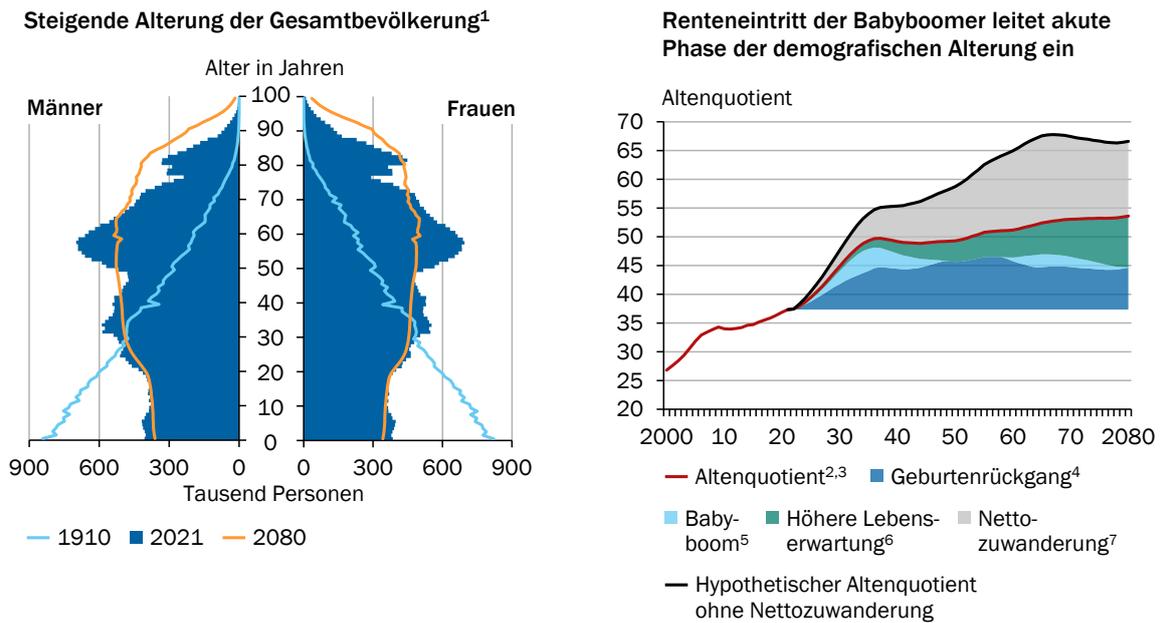
Die **Erweiterung des Versichertenkreises** durch die Einbeziehung von **Beamtinnen und Beamten** in die GRV kann deren Finanzierungsprobleme nicht lösen. Sie hätte aber den Vorteil, dass die Belastungen durch die Beamtenpensionen **transparenter** und **Reformen der GRV immer wirkungsgleich übertragen** werden. Eine **Versicherungspflicht für Selbständige** mit Wahlfreiheit kann die GRV kurz- bis mittelfristig entlasten und Versorgungslücken bei Selbständigen schließen. Die Entlastungseffekte gehen aber zurück, sobald die ersten Jahrgänge das Renteneintrittsalter erreichen.

# I. EINLEITUNG: ALTERUNG SETZT RENTENFINANZEN UNTER DRUCK

359. Gesunkene Geburtenzahlen und eine steigende Lebenserwartung führen **in vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften** zu einem **Alterungsschub der Bevölkerung**. Dieser setzt umlagefinanzierte Rentensysteme unter Druck. **In Deutschland pausierte die demografische Alterung im vergangenen Jahrzehnt**. Zusätzlich entlasteten die Anhebung des Renteneintrittsalters ab dem Jahr 2012 und die positive Entwicklung des Arbeitsmarkts die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) finanziell. Diese vorübergehend **verbesserte Finanzlage der GRV wurde genutzt, um die GRV-Leistungen auszuweiten**. Zentrale Elemente waren die Altersrenten für besonders langjährig Versicherte [↘ ZIFFER 369](#) sowie die „Mütterrente I“ (JG 2020 Ziffern 678 ff.). Das Rentenpaket 2018 führte die doppelte Haltelinie [↘ ZIFFER 368](#) sowie die „Mütterrente II“ ein. Diese Reformen haben die Rentenfinanzen belastet (Werding, 2016; Werding und Läßle, 2022).

Nach der demografischen Atempause [↘ GLOSSAR](#) setzt **in Deutschland nun eine akute Phase der demografischen Alterung** ein. Die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er- und 1960er-Jahre (Babyboomer) treten in das Rentenalter ein, während die Kriegs- und Nachkriegsjahrgänge vor ihnen schwach besetzt waren. Dies **stellt die umlagefinanzierte GRV vor ein deutlich zunehmendes Finanzierungsproblem**. [↘ ZIFFER 367](#) Dieses Problem resultiert nicht aus der Höhe der in Zukunft anfallenden Rentenausgaben, absolut oder im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Es entsteht vielmehr aus der Umlagefinanzierung dieser Ausgaben, mit ständig wachsenden Spannungen zwischen den jeweils erforderlichen Finanzierungsbeiträgen und den jeweils erworbenen Rentenansprüchen. Es äußert sich in den damit einhergehenden intergenerationellen Verteilungswirkungen sowie in großen Risiken für die Beschäftigungsentwicklung und die zukünftige wirtschaftliche Dynamik in Deutschland.

360. Die **Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland verschiebt sich aufgrund niedriger Geburtenzahlen und steigender Lebenserwartung** (Statistisches Bundesamt, 2023a). Die zusammengefasste Geburtenziffer [↘ GLOSSAR](#) liegt in Deutschland seit dem Jahr 1970 unterhalb des Bestandserhaltungsniveaus von 2,1 Kindern je Frau. Die Lebenserwartung ab Geburt ist seit dem Jahr 1910 von 50 Jahren auf heute 81 Jahre gestiegen. Im Ergebnis steigt der Anteil der Menschen im Rentenalter kontinuierlich an, obwohl die dafür maßgebliche Altersgrenze derzeit angehoben wird. [↘ ABBILDUNG 109 LINKS](#) Während im Jahr 2021 50,3 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter (20 bis 65 Jahre und 10 Monate) waren, dürften Simulationsrechnungen zufolge im Jahr 2080 nur noch 45,5 Millionen Menschen in diesem Alter (dann: 20 bis unter 67 Jahre) sein. [↘ ABBILDUNG 109 LINKS](#) Die Anzahl der Personen im gesetzlichen Rentenalter betrug im Jahr 2021 17,6 Millionen Menschen und wird gemäß der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung in den Jahren 2022 bis 2035 zunächst auf etwa 20,0 Millionen Personen ansteigen und bis 2080 weiter auf 21,3 Millionen wachsen.

▸ **ABBILDUNG 109****Alterspyramide und Zerlegung der Entwicklung des Altenquotienten**

1 – Stichtag jeweils 31.12. 2 – Der Altenquotient bildet das Verhältnis von Personen im Alter von 65 Jahren und älter zu 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren ab. 3 – Referenzszenario auf Basis des Bevölkerungsstands für das Jahr 2022 und Annahmen der mittleren Variante zu Geburtenhäufigkeit (G2), Lebenserwartung (L2) und Nettozuwanderung (W2 mit 293 000 Personen im Durchschnitt aller Jahre im Projektionszeitraum) gemäß der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. 4 – Effekt des Rückgangs der Geburtenrate in den 1970er-Jahren. 5 – Zusätzlicher Effekt durch Babyboom. Erster Ausschlag durch Primäreffekte und zweiter Ausschlag als Echoeffekt des Babybooms. 6 – Effekt des Anstiegs der Lebenserwartung bei Geburt. 7 – Effekt der Nettozuwanderung.

Quellen: Human Mortality Database, SIM.21, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-220-01

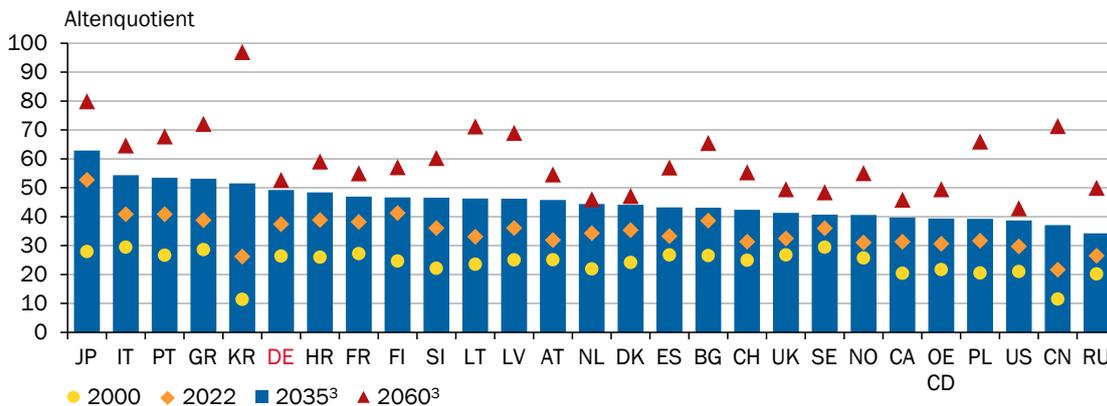
**Daten zur Abbildung**

- 361.** Der **Altenquotient** [▸ GLOSSAR in Deutschland](#), der die Anzahl der Personen im Alter von 65 Jahren und älter zu denen im Alter 20 bis 64 Jahren (mit festen Altersgrenzen) ins Verhältnis setzt, **wird sich zwischen den Jahren 2000 und 2035 annähernd verdoppeln.** [▸ ABBILDUNG 110](#) Im Jahr 2022 standen in Deutschland einer Person im Alter ab 65 Jahren rund drei Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren gegenüber. Etwa ab dem Jahr 2040 dürften es nur noch zwei Personen sein. Anhaltend niedrige Geburtenzahlen und die steigende Lebenserwartung tragen zu diesem Anstieg zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedlich stark bei. [▸ ABBILDUNG 109 RECHTS](#) In den kommenden zwei Jahrzehnten geht der Anstieg des Altenquotienten insbesondere auf den Rückgang der Geburtenrate in den 1970er-Jahren zurück. In den nächsten zehn Jahren wird der Anstieg durch die bevorstehenden Renteneintritte von Arbeitskräften aus den Babyboomer-Jahrgängen beschleunigt, was zu einer akuten Alterungsphase führt. Der Hauptgrund für den weiteren Anstieg des Altenquotienten ab den 2060er-Jahren ist die steigende Lebenserwartung. Die beiden Phasen des **demografischen Wandels verlangen unterschiedliche Antworten** der Politik (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021). [▸ ZIFFER 461](#) Kurzfristig gilt es insbesondere die finanziellen Lasten, die durch den Renteneintritt der Babyboomer-Jahrgänge entstehen, inter- und intragenerationell zu verteilen. Langfristig muss das Rentensystem an die weiter steigende Lebenserwartung und eine niedrige Geburtenrate angepasst werden.

▸ ABBILDUNG 110

**Altenquotienten<sup>1</sup> im internationalen Vergleich<sup>2</sup>**

Deutschland hat im Jahr 2035 einen der höchsten Altenquotienten unter den OECD-Staaten



1 – Der Altenquotient bildet das Verhältnis von Personen im Alter von 65 Jahren und älter zu 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren ab. 2 – JP-Japan, IT-Italien, PT-Portugal, GR-Griechenland, KR-Republik Korea, DE-Deutschland, HR-Kroatien, FR-Frankreich, FI-Finnland, SI-Slowenien, LT-Litauen, LV-Lettland, AT-Österreich, NL-Niederlande, DK-Dänemark, ES-Spanien, BG-Bulgarien, CH-Schweiz, UK-Vereinigtes Königreich, SE-Schweden, NO-Norwegen, CA-Kanada, PL-Polen, US-USA, CN-China, RU-Russland. 3 – Bevölkerungsvorausberechnungen der OECD.

Quelle: OECD

© Sachverständigenrat | 23-126-02

[Daten zur Abbildung](#)

362. Die meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften stehen vor einer ähnlichen demografischen Herausforderung wie Deutschland. Im internationalen Vergleich weist Japan, gemessen am projizierten Altenquotienten, sowohl derzeit als auch im Jahr 2035 die älteste Bevölkerung auf. Im Jahr 2060 wird insbesondere die Republik Korea eine stark gealterte Bevölkerung haben. **Die Altersstruktur in Deutschland ändert sich in den kommenden 15 Jahren deutlich schneller als im OECD-Durchschnitt.** Im Jahr 2035 wird Deutschland einen der höchsten Altenquotienten der OECD-Staaten aufweisen. In den folgenden Jahren bis 2060 altert Deutschland zwar vergleichsweise moderat weiter, behält aber eine dauerhaft gealterte Bevölkerung.

363. Das steigende Verhältnis von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden verschärft den Zielkonflikt zwischen angemessenen Renten (Adequacy) und deren nachhaltiger Finanzierbarkeit (Sustainability) in der umlagefinanzierten GRV. Im Kontext der GRV kann **finanzielle Nachhaltigkeit** daran gemessen werden, wie langfristig das im geltenden Recht vorgesehene Sicherungsniveau [▸ GLOSSAR](#) mit den aktuellen Beitragssätzen [▸ GLOSSAR](#) gehalten werden kann, ohne dass ein steigender Ausgleich aus dem Bundeshaushalt (Bundeszuschüsse [▸ GLOSSAR](#)) erforderlich wird (Fall, 2019). **Angemessenheit** bedeutet, dass Renten einen Beitrag zur Sicherung des Lebensstandards im Alter leisten (Europäische Kommission, 2021, S. 22). Insbesondere sollten Rentenreformen sich nicht negativ auf die Armutsgefährdung im Alter auswirken. Beiden Zielen sollten Rentensysteme jedoch gerecht werden (Europäische Kommission, 2021; OECD, 2021).

Das Ziel finanzieller Nachhaltigkeit schließt **Anhebungen der Beitragssätze** nicht aus. Vielmehr stellen sie eine der Möglichkeiten dar, um fehlende Nachhaltigkeit einzudämmen. Die Notwendigkeit, die Beitragssätze zu erhöhen, ist jedoch ein einfacher, aber klarer **Indikator für Verfehlungen des Nachhaltig-**

**keitsziels.** Denn Beitragssatzerhöhungen erzeugen, wie die Einführung eines umlagefinanzierten Rentensystems, Einführungsgewinne für Rentenbeziehende und rentennahe Jahrgänge, die für ihre Rente nicht während ihrer gesamten Erwerbsphase entsprechend hohe Beitragssätze entrichten mussten, und belasten alle jüngeren und nachfolgenden Erwerbstätigen (Sinn, 2000). Wie groß ein **angemessener Beitrag der Renten zum Lebensstandard im Alter** sein muss, ist weniger klar bestimmbar. Das Ziel, dass gesetzliche Renten den Lebensstandard im Alter **vollständig** absichern sollen, wurde in Deutschland jedoch bereits **im Zuge der Rentenreformen von 1997, 2001 und 2005 aufgegeben** (Schmähl, 2007). In allen drei Reformen hat der Deutsche Bundestag Regeln für die jährlichen Anpassungen der Renten beschlossen, die das Sicherungsniveau der Renten im Zuge der demografischen Alterung langsam absenken sollten.

364. Die demografiebedingte Anspannung der Rentenfinanzen wird nach aktuellen Simulationen weiter zunehmen. Unter dem derzeit geltenden Rentenrecht führt dies zu einer Senkung des Sicherungsniveaus und einem starken Anstieg der Beitragssätze in der GRV. [↪ ZIFFER 372](#) **Steigende Beitragssätze belasten die Aktiven, indem sie die Arbeitskosten erhöhen bzw. die Nettolöhne reduzieren, und wirken sich deshalb ungünstig auf die Standortattraktivität Deutschlands aus** (Alesina und Perotti, 1997; Bayraktar-Sağlam und Sayek Böke, 2017). Darüber hinaus führen steigende Beitragssätze in der GRV nach geltendem Recht automatisch zu einer Anhebung der Bundeszuschüsse. [↪ PLUSTEXT 17](#) Bereits heute machen diese einen erheblichen Anteil am Bundeshaushalt aus. [↪ ZIFFER 370](#) Insgesamt belastet die Finanzierung der GRV daher zunehmend sowohl die Beitragszahlenden als auch die öffentlichen Haushalte. Obwohl die zu leistenden Zahlungen steigen, sinken die zu erwartenden Leistungen aus der GRV: Ihre Beitragsrendite wird für jüngere Jahrgänge deutlich schlechter sein als für die aktuelle Generation der Rentnerinnen und Rentner. [↪ ZIFFER 367](#) Das absehbar sinkende Sicherungsniveau wirkt sich ungünstig auf die Armutsgefährdungsquote im Alter aus. [↪ KASTEN 25](#) Dadurch könnte auch die Anzahl der Beziehenden von Grundsicherung weiter zunehmen und die öffentlichen Haushalte an anderer Stelle zusätzlich belasten. Eine allgemeine Stabilisierung des Sicherungsniveaus geht dagegen mit zusätzlich steigenden Beiträgen und einer weiteren Anhebung des Bundeszuschusses einher und verschärft den ohnehin bestehenden Zielkonflikt.
365. **Als Ausweg** aus diesem Dilemma werden in diesem Kapitel **verschiedene Reformoptionen zur Stabilisierung der GRV** diskutiert: Steigerung der Erwerbstätigkeit, Erweiterung des Versichertenkreises, Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, [↪ GLOSSAR](#) Änderungen bei Rentenanpassungen, Umverteilung in der GRV und Reform der kapitalgedeckten Altersvorsorge. [↪ ZIFFER 387](#) Alle diese Stellschrauben können die Finanzierungsprobleme der GRV mehr oder weniger stark verringern. **Jede Reformoption für sich genommen reicht alleine jedoch nicht aus**, um diese zu lösen. [↪ ZIFFER 461](#) Zudem haben die Reformoptionen spezifische Vor- und Nachteile. Teilweise entlasten sie die GRV nur temporär (z. B. im Fall der Steigerung der Erwerbstätigkeit [↪ ZIFFER 388](#)) oder setzen in ihrer Wirkung erst spät ein (z. B. die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters [↪ ZIFFER 403](#)); andere wirken sich ungünstig auf das Sicherungsniveau aus (z. B. die Anhebung des Nachhaltigkeitsfaktors [↪ GLOSSAR](#) [↪ ZIFFER 421](#)).

**Durch eine Bündelung von Maßnahmen** lassen sich **Schwächen ausgleichen** und soziale Härten verringern, was die Akzeptanz von Reformen erhöhen könnte.

Insbesondere die **Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung** in Kombination mit einer ergänzenden Kapitaldeckung **entfalten nachhaltig günstige Effekte auf die GRV**. Werden diese Maßnahmen mit einer Dämpfung des Rentenniveaus (Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors) verknüpft, setzt die Entlastung früher ein. Eine nach der Höhe des Lebenseinkommens oder nach beitragspflichtigem Jahreseinkommen gestaffelte Rentenberechnung (progressive Rente) mit Ausgabendämpfung [↘ ZIFFER 432](#) kann die ungünstigen Auswirkungen ausgleichen, die sich dadurch für das Sicherungsniveau ergeben.

## II. AUSGANGSLAGE: FINANZIERUNGSPROBLEME IN DER ALTERSVORSORGE

366. Im Rentenrecht wurden in den vergangenen 25 Jahren verschiedene Reformen implementiert. Diese haben die langfristige Finanzierungssituation der GRV zum Teil verbessert, die Problematik stellenweise aber auch verschärft (Werding, 2016; JG 2020 Ziffern 657 ff.). Es bestehen daher **weiterhin absehbare Finanzierungsprobleme und somit Reformbedarf in der GRV**. Die Beamtenversorgung wird die öffentlichen Haushalte ebenfalls zunehmend belasten und Handlungsbedarfe erzeugen, die im Folgenden diskutiert werden.

### 1. Aktueller Rechtsstand in der GRV

367. Versicherungszweck der GRV ist die **Absicherung der Risiken einer langen Nacherwerbsphase** und einer vorzeitigen **Erwerbsminderung**. Sie leistet auch **Hinterbliebenen** im Fall des Todes Ersatz für den fehlenden Unterhalt in Form von Hinterbliebenenrenten. Die GRV finanziert sich im Wesentlichen über das Umlageverfahren. Im Umlageverfahren werden die laufenden Rentenzahlungen direkt durch die aktuellen Beitragseinnahmen finanziert. Die **Beitragszahlenden** bauen also keinen Kapitalbestand für ihre eigene Rente auf, sondern **finanzieren die Bezüge der aktuellen Rentenbeziehenden**. Beitragszahlende erwerben im Gegenzug einen Anspruch auf eine spätere eigene Rente, die von der nächsten Generation an Beitragszahlenden finanziert wird. Im Umlagesystem wird die Beitragsrendite durch die Summe von Lohn- und Bevölkerungswachstum (Aaron, 1966) bestimmt, korrigiert durch etwaige Änderungen des Beitragssatzes. [↘ PLUSTEXT 17](#) Bei einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung sinken die Renditen aus der GRV im Lauf der Zeit tendenziell und werden umso geringer, je jünger der betrachtete Jahrgang ist. Die Rendite der GRV im Umlage-

verfahren ist daher stark von demografischen Veränderungen abhängig. Wenn einer steigenden Anzahl Rentenbeziehender eine weniger stark steigende Anzahl Beitragszahlender gegenübersteht, führt dies bei konstanten Beitragssätzen und konstantem Sicherungsniveau zu einem Defizit in der GRV. Der jährliche Budgetausgleich kann nur hergestellt werden, wenn entweder das Sicherungsniveau abgesenkt wird oder der Beitragssatz oder die Bundeszuschüsse angehoben werden.

➤ PLUSTEXT 17



➤ PLUSTEXT 17

### Hintergrund: Einnahmen und Ausgaben der GRV

Als umlagefinanziertes Rentensystem werden die jährlichen Ausgaben der GRV durch die jährlichen Einnahmen (Rentenbeiträge und Bundeszuschüsse) gedeckt. Einnahmenüberschüsse werden in die **Nachhaltigkeitsrücklage** ➤ GLOSSAR eingestellt. Diese kann verwendet werden, um Defizite kurzfristig auszugleichen. Unterschreitet diese Rücklage voraussichtlich das 0,2-fache der durchschnittlichen Ausgaben der GRV für einen Kalendermonat (Mindestrücklage) zum Jahresende, wird der Beitragssatz angehoben. Überschreitet sie das 1,5-fache der durchschnittlichen Ausgaben der GRV für einen Kalendermonat (Höchstnachhaltigkeitsrücklage) zum Jahresende, wird der Beitragssatz zu Jahresbeginn gesenkt (§ 158 SGB VI). In Jahren mit **Beitragssatzanpassungen** ändert sich der Bundeszuschuss zusätzlich in dem Verhältnis, in dem sich auch der Beitragssatz ändert (§ 213 SGB VI). Ansonsten wird der **allgemeine Bundeszuschuss** entsprechend den Bruttolöhnen angepasst. Daneben gibt es weitere Bundesmittel wie den **zusätzlichen Bundeszuschuss**, die nach verschiedenen Anpassungsregeln fortgeschrieben werden. Die Fortschreibung steht dabei nicht notwendigerweise im Zusammenhang mit dem Zweck dieser Zuschüsse.

368. Mit der Rentenreform 2018 hat die Bundesregierung eine **doppelte Haltelinie** in der GRV eingezogen. Diese **begrenzt das Sicherungsniveau** der Rentenbeziehenden nach unten auf mindestens 48 % der durchschnittlichen beitragspflichtigen Löhne **und die Beitragssätze** der Beitragszahlenden nach oben auf maximal 20 % des individuellen beitragspflichtigen Lohns. ➤ PLUSTEXT 18 Die Haltelinien gelten zunächst bis zum Jahr 2025. Die aktuelle Bundesregierung plant, das Sicherungsniveau auch danach bei 48 % zu stabilisieren (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021; BMAS, 2022a). Ein entsprechender Gesetzentwurf befindet sich derzeit in Vorbereitung. Die Haltelinie für den Beitragssatz soll dagegen aufgegeben werden. Die Rentenkommission der vorangegangenen Legislaturperiode hatte sich mehrheitlich dafür ausgesprochen, Haltelinien für Sicherungsniveau und Beitragssatz über das Jahr 2025 hinweg fortzuführen, aber keinen Konsens über deren genaue Höhe erreicht (KVG, 2020).



➤ PLUSTEXT 18

### Hintergrund: Wichtige Begriffe der Gesetzlichen Rentenversicherung

Für geleistete Rentenbeiträge erwerben Versicherte Rentenanwartschaften, die in Form von **Entgeltpunkten** ➤ GLOSSAR dokumentiert werden. Eine Person, die in einem Jahr exakt das Durchschnittseinkommen verdient hat, erwirbt für ihre Rentenbeiträge einen Entgeltpunkt. Der Berechnung der individuellen Rente liegt das **Äquiva-**

**lenzprinzip** [↘ GLOSSAR](#) zugrunde. Dieses soll gewährleisten, dass die Rentenleistungen im Alter in ihrer Höhe proportional zu den geleisteten Rentenbeiträgen sind. Als **Standardrentner** bezeichnet man eine statistische Person, die 45 Jahre lang Beiträge für ein Durchschnittseinkommen entrichtet hat. Die **Standardrente** [↘ GLOSSAR](#) ist die Höhe der monatlichen Rente des Standardrentners. Das **Sicherungsniveau** (vor Steuern) beschreibt das Verhältnis zwischen der Standardrente und dem Arbeitsentgelt eines Durchschnittsverdienenden (jeweils abzüglich der zu zahlenden Sozialbeiträge). Das Sicherungsniveau ist durch den **aktuellen Rentenwert** (monatliche Rentenleistung in Euro je Entgeltpunkt) bestimmt. Dieser wird jährlich angepasst und folgt grundsätzlich der Entwicklung der Bruttolöhne (**Lohnfaktor**). Allerdings wird die Rentenanpassung in Jahren gedämpft, in denen die Rentenbeiträge erhöht werden (**Beitragsatzfaktor**) oder das Verhältnis der Rentenausgaben [↘ GLOSSAR](#) zu den Rentenbeiträgen steigt (**Nachhaltigkeitsfaktor**) (JG 2020 Kasten 15). Aufgrund einer im Jahr 2004 eingeführten Schutzklausel darf der aktuelle Rentenwert nominal nicht sinken. Die möglicherweise dadurch ausgelassenen Rentenkürzungen werden durch den **Ausgleichsfaktor** („Nachholfaktor“) bei nachfolgenden Rentenerhöhungen nachgeholt.

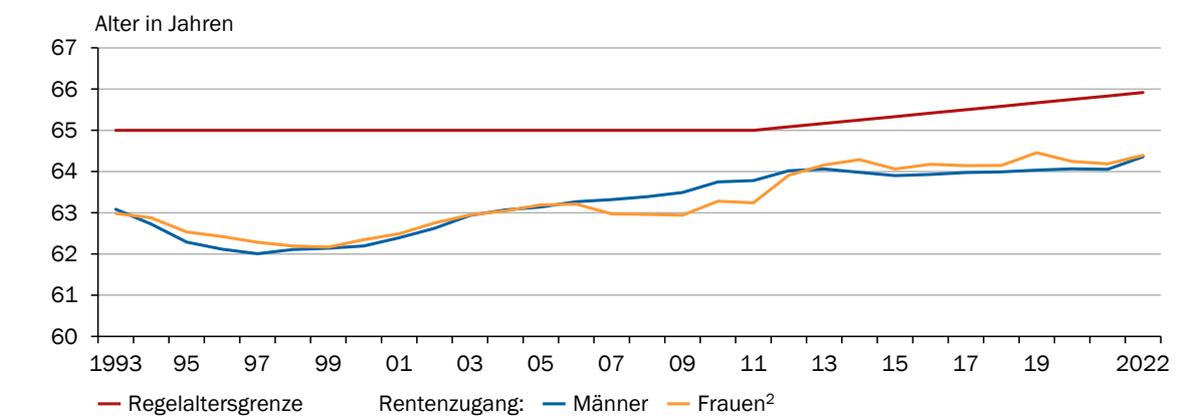
369. In Deutschland lag das **gesetzliche Renteneintrittsalter** [↘ GLOSSAR](#), trotz der steigenden Lebenserwartung, [↘ ABBILDUNG 111](#) seit dem Jahr 1911 hundert Jahre lang unverändert bei 65 Jahren (DRV Bund, 2022a) [↘ ZIFFER 360](#) Seit dem Jahr 2012 **steigt** die Regelaltersgrenze **bis zum Jahr 2031 schrittweise auf 67 Jahre**. Abweichend von der Regelaltersgrenze besteht für langjährig Versicherte (mit mindestens 35 Beitragsjahren) die Möglichkeit, ab 63 Jahren vorzeitig eine Altersrente mit Abschlägen zu beziehen. Die besonders langjährig Versicherten (mit mindestens 45 Beitragsjahren) haben die Möglichkeit, bereits zwei Jahre vor dem gesetzlichen Renteneintritt eine abschlagsfreie Rente zu beziehen (DRV Bund, 2023a; JG 2020 Ziffern 657 ff.)

Das durchschnittliche **tatsächliche Renteneintrittsalter** [↘ GLOSSAR](#) lag in Deutschland in den vergangenen 30 Jahren **deutlich unterhalb der gesetz-**

[↘ ABBILDUNG 111](#)

#### Gesetzliches und tatsächliches Renteneintrittsalter im Zeitverlauf<sup>1</sup>

Durchschnittliches Renteneintrittsalter liegt in Deutschland unter gesetzlicher Regelaltersgrenze



1 – Rentenzugang wegen Alters. 2 – 2014/15: Unter Herausrechnung von Sondereffekten durch die Einführung der Mütterrente.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung  
© Sachverständigenrat | 23-226-01

[Daten zur Abbildung](#)

**lichen Regelaltersgrenze.** [↘ ABBILDUNG 111](#) Es ist seit Ende der 1990er-Jahre, infolge verschiedener Rentenreformen, um etwa zwei Jahre gestiegen. Männer bezogen im Jahr 2021 mit durchschnittlich 64,1 Jahren, Frauen mit 64,2 Jahren erstmals eine Altersrente.

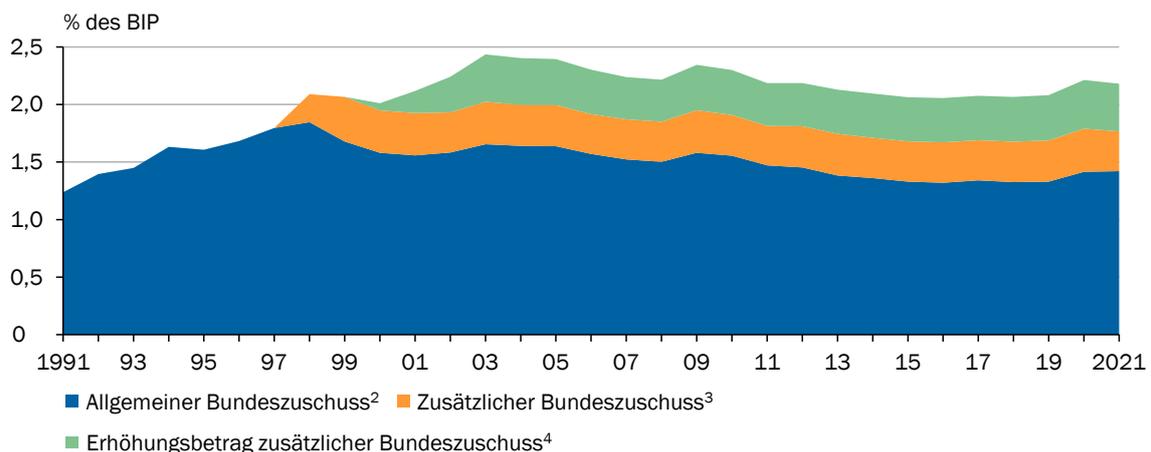
- 370.** Die **Finanzierung der GRV durch Beitragseinnahmen** wird **durch Bundeszuschüsse** aus allgemeinen Steuermitteln **ergänzt**. Die Bundeszuschüsse haben mehrere Funktionen: Einerseits sollen sie den Beitragssatz begrenzen (DRV Bund, 2021). [↘ ZIFFER 367](#) Andererseits dient speziell der im Jahr 1998 eingeführte zusätzliche Bundeszuschuss der pauschalen **Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen (NBL)** der GRV. [↘ KASTEN 23](#)

Die **Bundeszuschüsse** in der allgemeinen Rentenversicherung (GRV ohne knappschaftliche Rentenversicherung) in Höhe von rund 78,9 Mrd Euro entsprechen im Jahr 2021 einem Anteil von etwa **23 % der Rentenausgaben bzw. von rund 2,2 % des BIP**. [↘ ABBILDUNG 112](#) Die Bundeszuschüsse werden jährlich angepasst. [↘ PLUSTEXT 17](#) Zwischen 1991 und 2003 ist der Anteil der Bundeszuschüsse am BIP von 1,2 % auf 2,4 % gestiegen. Seitdem ist der Anteil leicht rückläufig. Neben den Bundeszuschüssen gibt es weitere Zahlungen des Bundes an die GRV (z. B. Beiträge für Erziehungszeiten). Die Summe aller Bundesmittel, die Bundeszuschüsse und weitere Zahlungen des Bundes, für die Rentenversicherung umfasst im Bundeshaushaltsplan 2023 111,9 Mrd Euro (BMF, 2022a). Das sind 23,5 % des Bundeshaushalts.

[↘ ABBILDUNG 112](#)

### Bundeszuschüsse in der allgemeinen Rentenversicherung<sup>1</sup>

Bundeszuschuss stieg relativ zum BIP bis 2003 stark an und ist seitdem leicht rückläufig



1 – Bundeszuschüsse an die GRV ohne Bundeszuschuss an die Knappschaftliche Rentenversicherung. 2 – § 213 Abs. 2 und 2a SGB VI. 3 – § 213 Abs. 3 SGB VI. Der Bund zahlt zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen an die allgemeine Rentenversicherung seit dem Jahr 1998 in jedem Kalenderjahr einen zusätzlichen Bundeszuschuss. Finanziert wurde dieser durch die Umsatzsteuererhöhung von 15 auf 16 % zum 1. April 1998 und wird seitdem jeweils entsprechend des Anstiegs der Umsatzsteuereinnahmen dynamisiert. 4 – § 213 Abs. 4 SGB VI. Mit den Mehreinnahmen aus der Fortführung der ökologischen Steuerreform von 2000 bis 2003 wurde ein Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss eingeführt. Die höheren Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung wurden seither mit der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter fortgeschrieben.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-219-02

[Daten zur Abbildung](#)

↳ KASTEN 23

### Hintergrund: Nicht beitragsgedeckte Leistungen (NBL) in der GRV

Zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen (NBL) zählen sämtliche Rentenleistungen, die nicht als Gegenleistung zu gezahlten Beiträgen erbracht werden. Teilweise werden diese Leistungen als „versicherungsfremd“ bezeichnet (Sozialbeirat, 2019). Das **Versicherungsprinzip wird gestärkt, wenn** versicherungskonforme Leistungen aus Beiträgen, gesamtgesellschaftlich gewünschte **versicherungsfremde Leistungen** dagegen **aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden**. Allerdings ist umstritten, wie die beitragsgedeckten Leistungen von den NBL genau abzugrenzen sind (Deutscher Bundestag, 2016; DRV Bund, 2021). Zwischen 2003 und 2020 sind die NBL nach einfacher (in Klammern: erweiterter) Abgrenzung kontinuierlich um insgesamt 6,3 Mrd Euro (18,5 Mrd Euro) gestiegen. Der Anteil der NBL an den Rentenausgaben ist parallel gesunken (verbleibt auf relativ konstantem Niveau). [↳ TABELLE 22](#)

Nach der **Definition der Träger der GRV von 1995** (einfache Abgrenzung) lassen sich als gesamtgesellschaftliche Aufgaben insbesondere Leistungen des **Familienlastenausgleichs** (z. B. Kindererziehungsleistungen), **sozial- und gesellschaftspolitisch motivierte Leistungen** wie die Anrechnung beitragsfreier Ersatzzeiten, Leistungen nach dem Fremdrentengesetz (für Vertriebene und Spätaussiedlerinnen und -siedler) und die **soziale Sicherung von Geringverdienenden** (beispielsweise Rente nach Mindesteinkommen) einordnen (VDR, 2004). Nach dieser Abgrenzung machten die größten NBL im Jahr 2020 die Gewährung von abschlagsfreien Altersrenten (12,4 Mrd Euro) sowie die Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 (19 Mrd Euro) aus. [↳ TABELLE 22](#) Durch die Reformen der Mütterrente sind die mit Kindererziehungszeiten verbundenen Entgeltpunkte je Kind für diese Geburten von 1 auf 2,5 gestiegen (JG 2020 Ziffern 678 ff.). Im Zuge dieser Leistungsausweitung sind die NBL für Kindererziehungszeiten zwischen den Jahren 2009 und 2017 deutlich angestiegen. [↳ TABELLE 22](#) Für Geburten ab dem Jahr 1992 entrichtet der Bund seit dem Jahr 1999 Beiträge für Kindererziehungszeiten.

**Nach erweiterter Abgrenzung sind zusätzlich der West-Ost-Transfer** (32,1 Mrd Euro), **Teile der Witwen- und Witwerrente** (16,2 Mrd Euro) **und die Waisenrente** (0,8 Mrd Euro) als gesamtgesellschaftliche Aufgabe und damit als NBL anzusehen (VDR, 2004). Die Einordnung der West-Ost-Transfers als NBL ist umstritten (Bundesrechnungshof, 2022). Die Einordnung folgt der Logik, dass das Defizit der Rentenversicherung in den Neuen Ländern aus den massiven Strukturproblemen in Ostdeutschland resultiere und nicht nur von den Mitgliedern der GRV zu tragen sei (VDR, 2004). Die Umverteilung von Beitragsmitteln aus Regionen mit Finanzierungsüberschüssen in solche mit Finanzierungsdefiziten innerhalb der GRV lässt sich jedoch auch als regionaler Ausgleich gemäß systemimmanentem Solidarprinzip ansehen (Deutsche Bundesbank, 2008; Fichte, 2011; JG 2005 Ziffern 554 ff.).

Die **Witwen- und Witwerrente** selbst wird von der Bundesregierung nicht als NBL eingestuft, da diese Leistung zwar nicht auf einer eigenen, aber gleichwohl auf einer dem Versicherungssystem zuzurechnenden Beitragsleistung – nämlich der des verstorbenen Versicherten – beruht (VDR, 2004). Der Sachverständigenrat kam hingegen in der Vergangenheit zu der Einschätzung, dass es sich bei der Witwen- und Witwerrente um eine **vorwiegend fürsorglich motivierte Leistung** handelt (JG 2005 Ziffer 553). Anders ist das Rentensplitting zu bewerten, das von den Versicherten als Alternative zur abgeleiteten Witwen- oder Witwerrente wählbar ist. Das Splitting beruht auf dem Grundgedanken der Ehe als lebenslanger Bedarfsgemeinschaft und der daraus erwachsenden Versorgungs- und Unterhaltspflicht. Wenn das Rentensplitting nicht gewählt wird, erwerben Hinterbliebene Ansprüche, ohne dass diese durch entsprechende Beitragszahlungen gedeckt wären. [↳ ZIFFER 446](#) Diese, **das Rentensplitting übersteigenden, Zahlungen sind somit eindeutig als versicherungsfremd einzustufen** und betragen im Jahr 2020 16,2 Mrd Euro. [↳ TABELLE 22](#)

Nach der VDR-Definition beliefen sich die NBL im Jahr 2020 auf 63,3 Mrd Euro, damit lagen sie um 12 Mrd niedriger als die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse an die GRV. Gemäß der

erweiterten Definition machten sie 112,4 Mrd Euro aus (DRV Bund, 2021), damit ergab sich im Jahr 2020 eine Unterdeckung von rund 37 Mrd Euro.

↳ TABELLE 22

**Nicht beitragsgedeckte Leistungen<sup>1</sup> in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)**  
Mrd Euro

	2003	2009	2017	2020
<b>Nach Abgrenzung VDR<sup>2</sup> 1995</b>	<b>57,0</b>	<b>47,3</b>	<b>55,7</b>	<b>63,3</b>
Ersatzzeiten und Beschäftigungszeiten in einem Ghetto (ZRBG <sup>3</sup> )	4,1	1,9	1,1	0,7
FRG-Zeiten (Zeiten nach dem Fremdrentengesetz)	5,6	5,1	5,9	6,5
Anrechnungszeiten (wegen Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, schulischer Ausbildung)	8,9	8,4	8,2	8,2
Altersrente vor Regelaltersgrenze (ohne vollen Abschlag)	14,0	11,3	11,5	12,4
Kindererziehungszeiten (Geburten vor 1992)	5,2	6,0	13,6	19,0
Kindererziehungsleistungen (KLG <sup>4</sup> , für „Trümmerfrauen“)	0,8	0,3	0,1	0,0
Zusätzl. EGPT <sup>5</sup> für Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung (ab 1992)			0,3	0,5
Kindererziehungszeiten (Geburten ab 1992 bis Mai 1999)			0,3	0,5
Einigungsbedingte Leistungen (z. B. Auffüllbeträge, 2. SED-Unr.BerG <sup>6</sup> )			0,1	0,1
Erwerbsminderungsrenten wegen Arbeitsmarktlage (volle statt halber Rente)	1,5	0,6	0,9	0,9
Renten nach Mindesteinkommen/Mindestentgeltpunkten	3,3	3,0	3,3	3,3
Höherbewertung der Berufsausbildung	4,7	3,8	2,7	2,5
Wanderungsausgleich zur knappschaftlichen Rentenversicherung	1,7	2,0	2,7	2,9
Anteiliger RV-Anteil zur KVdR (+ PVdR bis 2004) <sup>7</sup>	4,1	3,0	3,6	4,4
Leistungen aus nachgezahlten Beiträgen (z. B. Heiratserstattungen)	1,3	1,0	0,6	0,5
Weitere Leistungen, wie anteilige Verwaltungs- und Verfahrenskosten	1,8	0,9	0,8	0,9
<b>Nach erweiterter Abgrenzung</b>	<b>20,4</b>	<b>23,4</b>	<b>43,4</b>	<b>49,1</b>
West-Ost-Transfers, ab 2017 „Höherbewertung“ der Ost-Entgelte	13,6	14,3	29,1	32,1
Splitting übersteigender Anteil der Witwen-/Witwerrenten	6,0	8,3	13,5	16,2
Waisenrente	0,8	0,8	0,8	0,8
<b>Insgesamt</b>	<b>77,4</b>	<b>70,7</b>	<b>99,1</b>	<b>112,4</b>

1 – Approximierte Schätzung unter Verwendung verfügbarer Strukturinformationen. 2 – Verband Deutscher Rentenversicherungsträger. 3 – Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto. 4 – Kindererziehungsleistungs-Gesetz. 5 – Entgeltpunkte. 6 – SED-Unrechtsbereinigungsgesetz. 7 – KVdR-Krankenversicherung der Rentner, PVdR-Pflegeversicherung der Rentner.

Quelle: DRV Bund

© Sachverständigenrat | 23-225-01

[Daten zur Tabelle](#)

371. Es wird diskutiert, ob die Finanzierungssituation der GRV deshalb angespannt ist, weil die NBL nicht vollständig steuerfinanziert sind. Es fehlt jedoch Transparenz sowohl über die Höhe der zur Abgeltung von NBL konkret geleisteten Bundesmittel als auch darüber, wie sich NBL definieren und in welcher Höhe sie anfallen (Bundesrechnungshof, 2022). Aufgrund unklarer Abgrenzungen ist es daher **schwierig zu beurteilen, ob die Höhe der NBL im Missverhältnis zur Höhe der Bundeszuschüsse steht** (DRV Bund, 2021; Bundesrechnungshof,

2022). Zudem **begründet** die nach der erweiterten Abgrenzung bestehende **Unterdeckung** von Fremdleistungen in der GRV [↘ KASTEN 23](#) **nicht zwangsläufig eine deckungsgleiche Anhebung der Bundeszuschüsse**. Alternativ könnte die Zweckmäßigkeit mancher NBL hinterfragt und diese gegebenenfalls reduziert oder abgeschafft werden. So könnten etwa eine Reform der Witwen- und Witwerrente [↘ ZIFFER 446](#) und eine Reform der Zugangsregeln zur abschlagsfreien Frührente [↘ ZIFFER 417](#) die NBL perspektivisch deutlich reduzieren. Die Bundeszuschüsse könnten dann entsprechend reduziert werden. Insgesamt wäre es zweckdienlich, die Fortschreibung der Bundeszuschüsse künftig systematisch an den Umfang der NBL zu koppeln. [↘ PLUSTEXT 17](#)

## 2. Die Finanzierungssituation der GRV unter geltendem Recht

372. Um die Auswirkungen der demografischen Alterung auf die Finanzierung des Rentensystems abzuschätzen, wird im Folgenden die Entwicklung der Rentenfinanzen unter geltendem Recht sowie unter aktuell diskutierten Anpassungen des geltenden Rechts diskutiert. **Simulationen zur langfristigen Entwicklung** der Rentenfinanzen sind naturgemäß **mit vielen Unsicherheiten behaftet**, die umso größer werden, je weiter die Vorausberechnungen in die Zukunft reichen. Die demografische Entwicklung wird jedoch von sehr langfristigen Trends bestimmt und ist ein gut zu projizierender Prozess (Werdning und Läßle, 2019; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021). Um die Reagibilität der Ergebnisse des Basisszenarios auf Änderungen ausgewählter Annahmen zu prüfen, wurden **mehrere Sensitivitätsanalysen durchgeführt**. Diese **belegen**, dass **die Richtung und die Größenordnung der resultierenden Langfristeffekte** robust sind (Werdning, 2023).

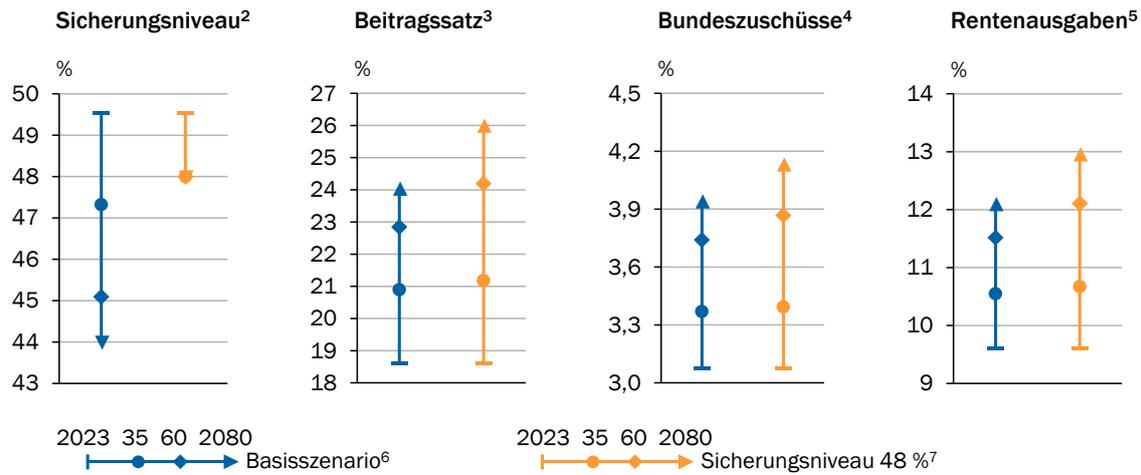


[↘ PLUSTEXT 19](#)

### Technisches Detail: Simulationsmodell SIM.21

Die hier und im Folgenden dargestellten **Simulationen zur finanziellen Entwicklung der GRV** wurden **mithilfe des Modells SIM.21** (Social Insurance Model, Version 2021) erstellt (Werdning, 2023). Das Modell projiziert die Entwicklung diverser öffentlicher Ausgaben basierend auf demografischen Fortschreibungen, Annahmen über die langfristige Arbeitsmarktentwicklung und die gesamtwirtschaftliche Produktion unter detaillierter Berücksichtigung des institutionellen Rahmenwerks. Eine genauere Dokumentation der zugrunde liegenden Annahmen findet sich in Werdning (2023). Die Simulationen reichen bis zum Jahr 2080, weil sich einige aus heutiger Sicht bedeutsame Trends erst bis dahin voll entfalten.

373. Für das **Basisszenario** werden die **Auswirkungen des geltenden Rechts** auf verschiedene Zielgrößen bis zum Jahr 2080 simuliert sowie für die kurze (Jahr 2035), mittlere (Jahr 2060) und lange (Jahr 2080) Frist dargestellt. [↘ ABBILDUNG 113](#) Dabei wird unterstellt, dass der Beitragssatz und das Sicherungsniveau [↘ PLUSTEXT 18](#) nach dem Jahr 2025 wieder nach den zuletzt geltenden Bestimmungen angepasst werden. [↘ PLUSTEXT 17](#) Das geltende Recht sieht noch bis zum Jahr

▸ **ABBILDUNG 113****Simulationen zur langfristigen Entwicklung der Rentenfinanzen<sup>1</sup>**

1 – Ausgangspunkt im Jahr 2023: Sicherungsniveau 49,5 %, Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung 18,6 %, Bundeszuschüsse 3,1 % des BIP, Rentenausgaben 9,6 % des BIP. 2 – Netto vor Steuern, Verhältnis der Standardrente (45 Entgeltpunkte) zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahlenden. 3 – Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung als Prozent des Bruttolohns. Davon wird die Hälfte durch die Arbeitgebenden, die andere Hälfte durch die Arbeitnehmenden getragen. 4 – Bundeszuschüsse in Relation zum nominalen BIP. 5 – Ausgaben der GRV in Relation zum nominalen BIP. 6 – Doppelte Haltelinie endet im Jahr 2026: Beitragssatz und Sicherungsniveau bewegen sich dann wieder nach geltendem Recht und mittleren Annahmen. 7 – Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau.

Quellen: SIM.21, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-252-04

[Daten zur Abbildung](#)

2030 weicher formulierte Haltelinien vor. Demnach hat der Gesetzgeber lediglich geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn in einer 15-jährigen Vorausberechnung der Beitragssatz voraussichtlich 22 % überschreitet oder das Sicherungsniveau 43 % unterschreitet. Gemäß den Simulationen **im Basisszenario sinkt das Sicherungsniveau** von derzeit 49,5 % auf 47,3 % im Jahr 2035. [▸ ABBILDUNG 113 LINKS](#) Der **Beitragssatz steigt** im selben Zeitraum von 18,6 % auf 20,9 % an. [▸ ABBILDUNG 113 MITTE LINKS](#) Bis zum Jahr 2080 steigt der Beitragssatz weiter auf 24,1 %. Das Sicherungsniveau fällt nach geltendem Rentenrecht bis zum Jahr 2080 auf 44,0 %. Die **Anteile der Bundeszuschüsse sowie der Rentenausgaben am BIP steigen** bis zum Jahr 2080 von derzeit 3,1 % auf 3,9 % bzw. von 9,6 % auf 12,1 % des BIP. [▸ ABBILDUNG 113 MITTE RECHTS UND RECHTS](#)

374. **Wird**, wie aktuell durch die Bundesregierung geplant, [▸ ZIFFER 368](#) das **Sicherungsniveau ab dem Jahr 2026 bei 48 % stabilisiert, steigt der Beitragssatz in der Folge deutlich an** – bis zum Jahr 2080 auf 26,0 %. Dadurch wird deutlich, wie stark Sicherungsniveau und Beitragssätze bzw. nachhaltige Finanzierung und Angemessenheit der Leistungen in einem umlagefinanzierten Rentensystem miteinander verknüpft sind. Verbesserungen der einen Dimension führen in aller Regel zu Verschlechterungen der jeweils anderen Dimension. [▸ ZIFFER 364](#) Die Bundeszuschüsse steigen relativ zum BIP ebenfalls stärker an als im Basisszenario, da eine Erhöhung des Beitragssatzes immer mit einer Extra-Anhebung der Bundesmittel einhergeht. [▸ PLUSTEXT 17](#)

**Bei** einer solchen **Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau** würde die **Rentenanpassungsformel** [▸ GLOSSAR](#) in ihrer bisherigen Form

**faktisch abgeschafft.** Insbesondere die stabilisierenden Mechanismen zur Anpassung der GRV an die demografische Entwicklung würden entfallen. Nach geltendem Recht könnte ein Sicherungsniveau von 48 % bereits im Jahr 2026 erstmals unterschritten werden (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021; BMAS, 2022b). Ab diesem Zeitpunkt würde die jährliche Rentenanpassung nur noch der Entwicklung der Löhne folgen. Eine Erhöhung des Beitragssatzes hätte nur noch indirekt, über steigende Sozialabgaben und deren Effekt auf die Lohnentwicklung, Einfluss auf die Rentenbemessung (BMAS, 2022a). [↘ PLUSTEXT 18](#) Aktuell ist, abgesehen von den Plänen zum Generationenkapital, [↘ KASTEN 28](#) im politischen Raum keine Alternative in Sicht, wie die Haltelinie des Sicherungsniveaus ohne höhere Beitragssätze und höhere Bundeszuschüsse finanziert werden kann (BMAS, 2022a; Bundesrechnungshof, 2022).

### 3. Struktur der Beamtenversorgung

375. Die Beamtenversorgung steht vor ähnlichen Herausforderungen wie die GRV. Die **weiter vorangeschrittene Alterung der Beamtinnen und Beamten** und deren längere Lebenserwartung **engen den finanziellen Spielraum der öffentlichen Haushalte immer weiter ein**. Gleichzeitig sind diese Lasten wenig transparent, da sie gänzlich aus Steuermitteln finanziert werden und es an ausreichenden Rücklagen mangelt. Im Folgenden werden zunächst die demografische Ausgangslage und rechtlichen Rahmenbedingungen der Beamtenversorgung diskutiert. Anschließend wird analysiert, wie sich die Ausgaben der Beamtenversorgung in den Gebietskörperschaften entwickelt haben und welche Versorgungsrücklagen [↘ GLOSSAR](#) für die Deckung der Lasten bestehen.

#### Demografische Ausgangslage

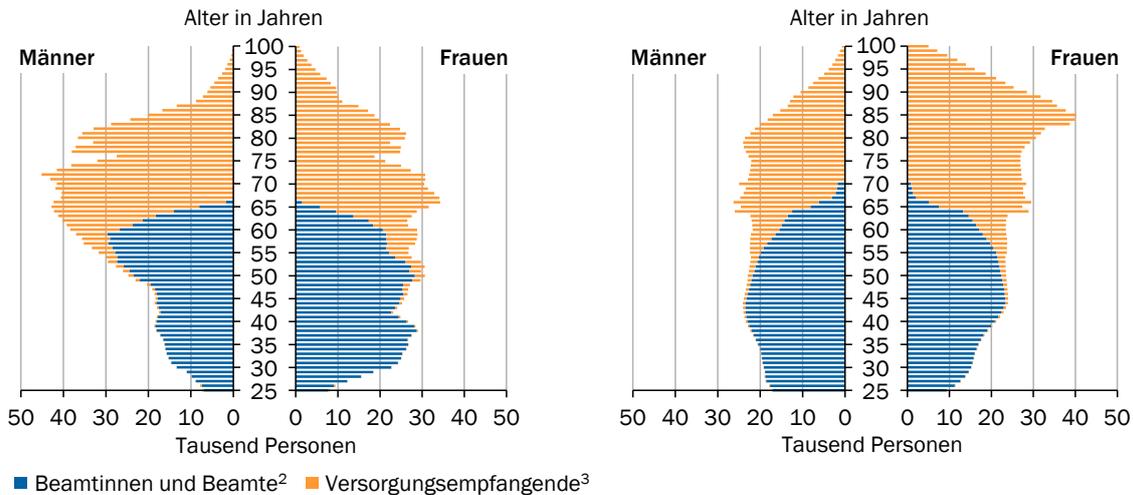
376. Die am stärksten besetzten Jahrgänge der Beamtinnen und Beamten sind derzeit bereits in Pension oder stehen kurz davor. [↘ ABBILDUNG 114 LINKS](#) Im Jahr 2022 bezogen in Deutschland laut Statistischem Bundesamt rund 1,8 Millionen Personen Versorgungsleistungen [↘ GLOSSAR](#). Die **Anzahl der Versorgungsempfangenden (Pensionärinnen und Pensionäre sowie deren Hinterbliebene) wird in den kommenden zehn Jahren weiter zunehmen**. Zu den Pensionärinnen und Pensionären zählen ehemalige Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Soldatinnen und Soldaten (im Folgenden unter Beamtinnen und Beamten zusammengefasst). Das durchschnittliche Eintrittsalter in den Ruhestand von Beamtinnen und Beamten lag laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2021 bei 62,5 Jahren (inklusive Versorgungszugänge wegen Dienstunfähigkeit). Die derzeit große Anzahl von Versorgungsempfangenden ist vor allem auf den Personalaufbau bei Lehrkräften und der Polizei in den 1960er- und 1970er-Jahren zurückzuführen und betrifft maßgeblich die Länder. In der Mitte der Alterspyramide zeigt sich zudem der Verbeamtungsstopp auf Bundesebene aufgrund der Privatisierung der Deutschen Bahn und Post Mitte der 1990er-Jahre sowie die zurückhaltende Einstellungspolitik des folgenden Jahrzehnts.

▸ **ABBILDUNG 114**

**Altersverteilung von Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfangenden**

**Stark besetzte Beamtenjahrgänge bereits in Pension oder kurz davor<sup>1</sup>**

**Gleichmäßigere Altersverteilung im Jahr 2080**



1 – Stichtag für Beamtinnen und Beamte 30. Juni 2021; für Versorgungsempfangende 1. Januar 2022. 2 – Beamtinnen und Beamte umfassen auch Richterinnen und Richter sowie Berufssoldatinnen und -soldaten. Weiterhin sind auch beurlaubte Bedienstete berücksichtigt, wohingegen Beamtinnen und Beamte im Vorbereitungsdienst und Bedienstete mit Zeitvertrag keine Berücksichtigung finden. 3 – Versorgungsempfangende umfassen Beziehende von Ruhegehältern und Hinterbliebenenversorgung.

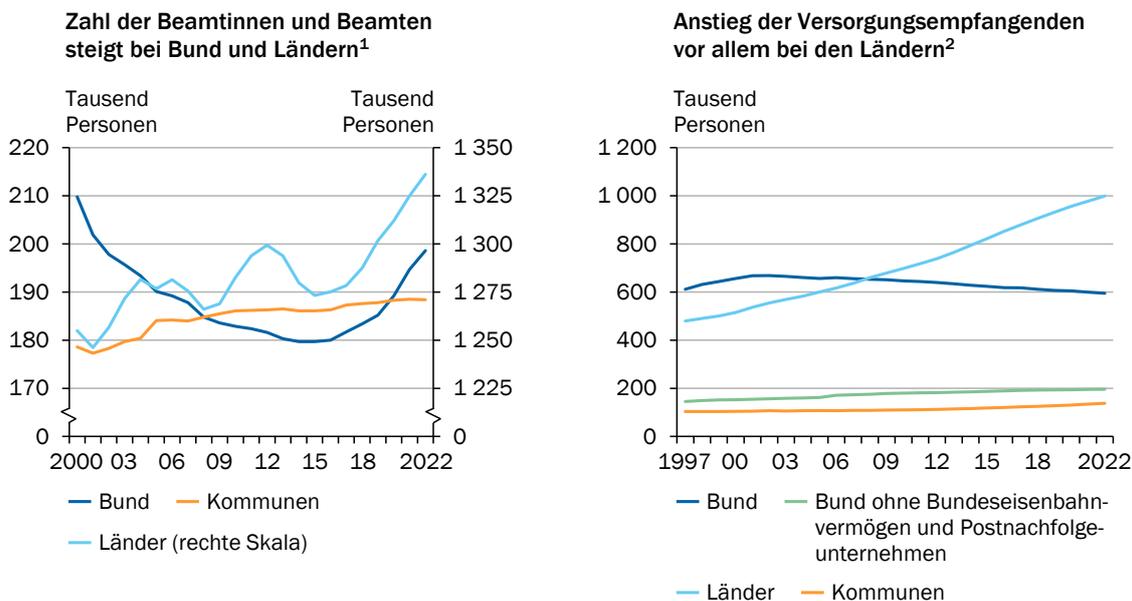
Quellen: SIM.21, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 23-224-01

[Daten zur Abbildung](#)

377. Aufgrund des seit dem Jahr 2008 zu beobachteten neuerlichen Personalaufbaus bei Lehrkräften, Polizei und Finanzverwaltung **steigt die Anzahl der Beamtinnen und Beamten, insbesondere auf Länderebene**, wieder, [ABBILDUNG 115 LINKS](#) vor allem in Teilzeitbeschäftigung. Dies dürfte ab den 2050er-Jahren zu einem erneuten Anstieg der Versorgungsempfangenden führen. Auch auf **Bundesebene hat die Anzahl der Verbeamteten** seit dem Jahr 2016 **zuge-nommen**. Auf **kommunaler Ebene** ist die Anzahl der Beamtinnen und Beamten in den vergangenen zehn Jahren hingegen nahezu **konstant geblieben**. In allen Bereichen hat vor allem die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten deutlich zuge-nommen. Insgesamt lag die Anzahl an Beamtinnen und Beamten in Deutschland im Jahr 2022 bei 1,9 Millionen, von denen rund 450 000 in Teilzeit beschäftigt waren.
378. Differenziert nach Gebietskörperschaften zeigt sich, dass die **Anzahl an Versor-gungsempfangenden** vor allem **auf Landesebene** seit dem Jahr 1997 **deut-lich gestiegen** ist, während sie auf **Bundesebene** aufgrund der Privatisierung der Deutschen Bahn und Post seit dem Jahr 2002 kontinuierlich **zurückgeht**. [ABBILDUNG 115 RECHTS](#) Ehemalige Beamtinnen und Beamte der Deutschen Bahn und Post und deren Hinterbliebene machen aber immer noch den Großteil der Versorgungsempfangenden des Bundes aus. Ohne diese Gruppe **steigt die An-zahl** der Versorgungsempfangenden **auf Bundesebene**, ebenso wie in den **Kommunen, leicht an**.

▸ **ABBILDUNG 115**

**Entwicklung der Anzahl an Versorgungsempfängenden und Beamtinnen und Beamten nach Gebietskörperschaft**



1 – Stand: 30. Juni des jeweiligen Jahres. Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter. Ohne Soldatinnen und Soldaten. Ohne Beamtinnen und Beamte in der Sozialversicherung. 2 – Stand: 1. Januar des jeweiligen Jahres.

Quelle: Statistisches Bundesamt  
© Sachverständigenrat | 23-382-01

[Daten zur Abbildung](#)

**379.** Der **Höhepunkt bei der Anzahl der Versorgungsempfängenden** dürfte **voraussichtlich im Jahr 2029** erreicht werden, da die stark besetzten Jahrgänge der Beamtinnen und Beamten dann das Pensionsalter erreicht haben werden. ▸ **ABBILDUNG 114 LINKS** Aufgrund der späteren zurückhaltenderen Verbeamtungspolitik sinkt die Zahl der Versorgungsempfängenden schätzungsweise ab diesem Jahr wieder und steigt erst ab Mitte der 2050er-Jahre aufgrund des Personalaufbaus der 2010er-Jahre wieder an. Am Ende des Prognosezeitraums, im Jahr 2080, dürfte es voraussichtlich rund 1,7 Millionen Beamtinnen und Beamte sowie 1,7 Millionen Versorgungsempfängende geben. ▸ **ABBILDUNG 114 RECHTS** Dies basiert auf der Annahme, dass die derzeitige Verbeamtungspraxis beibehalten wird.

### Rechtliche Rahmenbedingungen

**380.** Die Versorgungsausgaben umfassen neben Pensionen (auch Ruhegehälter genannt) die Hinterbliebenenversorgung sowie weitere Lasten (wie Beihilfeleistungen für Krankheit, Pflege und Unfallfürsorge). Von den drei Säulen des deutschen Altersvorsorgesystems (Gesetzliche, Betriebliche und Private Vorsorge) decken die Pensionen die Funktionen der ersten und zweiten Säule ab. Eine gesonderte betriebliche Altersvorsorge (bAV) gibt es für Beamtinnen und Beamte nicht, für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Öffentlichen Dienst hingegen schon. Die gezahlten **Pensionen** sind damit in ihrer Höhe **nicht direkt vergleichbar mit den Renten der GRV**. ▸ **PLUSTEXT 20**

Die Finanzierung der Ausgaben erfolgt aus laufenden Steuermitteln des jeweiligen Haushalts. In den **Ländern** führt die **hohe Anzahl an Versorgungsempfängenden** zu einer **hohen Versorgungs-Steuer-Quote** [↘ GLOSSAR](#), während diese auf Bundesebene deutlich geringer ausfällt (Holtemöller und Zeddies, 2021). Zudem erzeugt die im Vergleich zur Gesamtbevölkerung um rund zwei Jahre höhere durchschnittliche Lebenserwartung von Beamtinnen und Beamten eine vergleichsweise länger anhaltende Belastung der öffentlichen Haushalte (zur Nieden und Altis, 2017; Haan und Schaller, 2021).



↘ PLUSTEXT 20

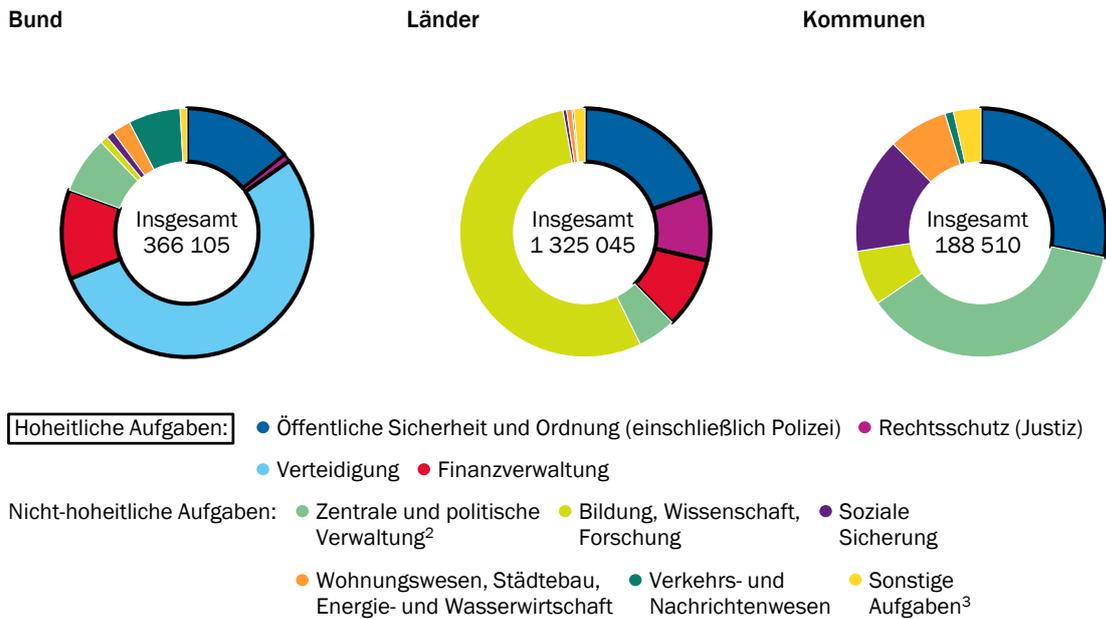
**Begriffserklärung: Höhe der Ruhegehälter von Beamtinnen und Beamten**

Die **Ruhegehälter** [↘ GLOSSAR](#) richten sich nach der ruhegehaltsfähigen **Dienstzeit** und erhöhen sich mit jedem Jahr um 1,79 % auf mindestens 35 % und höchstens 71,75 % der **Dienstbezüge der vergangenen zwei Dienstjahre** (ohne Zulagen und Zuschläge). Das **Alimentationsprinzip** [↘ GLOSSAR](#) garantiert Beamtinnen und Beamten einen dem Amt angemessenen Lebensunterhalt, um ihre **Unabhängigkeit** zu gewährleisten (BMI, 2020). Zur Prüfung, ob die Alimentation ausreichend hoch ist, werden Kennzahlen wie Tarifabschlüsse des Öffentlichen Dienstes, die Entwicklung des Nominallohnindex und des Verbraucherpreisindex herangezogen. Weiter gilt ein einzuhaltendes Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen. Die Dienstbezüge werden auf regionale Unterschiede hin überprüft. Zudem sollte ein gewisser Mindestabstand zur Grundsicherung gewahrt werden (Kohlstruck, 2023, S. 13 f.).

- 381.** Seit dem Jahr 1989 strebt der Gesetzgeber eine **wirkungsgleiche Übertragung** von Reformen in der GRV auf die Beamtenversorgung an. Ziel ist es, mögliche entlastende Effekte der Rentenreformen auf die öffentlichen Haushalte zu übertragen (Deutscher Bundestag, 2001, S. 30). In den vergangenen Jahrzehnten wurden Reformen wie die Anhebung der Regelaltersgrenzen auf die Beamtenversorgung übertragen. Die zeitliche Umsetzung erfolgte sehr verzögert. Das Land Berlin erhöht beispielsweise die Regelaltersgrenze für Beamtinnen und Beamte erst ab dem Jahr 2024 schrittweise auf 67 Jahre, obwohl diese in der GRV bereits seit 2012 angehoben wird. [↘ ZIFFER 369](#) Ob eine Übertragung der Reformen in der GRV auf die Beamtenversorgung erfolgt ist, ist aufgrund fehlender Daten **schwierig zu beurteilen** (Janda et al., 2016, S. 131). Mit der Entflechtung der Zuständigkeit für die Beamtenversorgung zwischen Bund und Ländern (deren Regeln auch für kommunale Bedienstete gelten) im Jahr 2006 entfiel auch eine einheitliche Berichterstattung.
- 382.** Nach Artikel 33 Abs. 4 Grundgesetz (GG) sind zwingend Personen zu verbeamten, die **hoheitsrechtliche Befugnisse** ausüben (Funktionsvorbehalt für Beamte). Dies schließt jedoch nicht aus, dass auch Personen, die keine hoheitlichen Aufgaben ausführen, verbeamtet werden. Die Abgrenzung hoheitlicher Aufgaben hängt von der Auslegung des Funktionsvorbehalts ab, der eng oder weit gefasst werden kann (Brosius-Gersdorf, 2015; Bickenbach, 2021). Bei Anwendung einer engen Auslegung in Anlehnung an Brosius-Gersdorf (2015) würden lediglich Aufgabenbereiche der öffentlichen Sicherheit, Justiz, Verteidigung und Finanzverwaltung als hoheitlich angesehen. **Fast 81 %** der Bundesbeamtinnen und -beamten sind

▸ **ABBILDUNG 116**

**Beamtinnen und Beamte nach Aufgaben- und Beschäftigungsbereichen im Jahr 2021<sup>1</sup>**



1 – Stand: 30. Juni 2021. Aus Vereinfachungsgründen werden unter dem Begriff der Beamtinnen und Beamten auch Richterinnen und Richter sowie Soldatinnen und Soldaten verstanden. Die Beschäftigungsbereiche umfassen neben den dargestellten auch noch die Sozialversicherungen, auf deren Darstellung an dieser Stelle verzichtet wurde. 2 – Politische Führung und zentrale Verwaltung; auswärtige Angelegenheiten. 3 – Finanzwirtschaft; Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung.

Quelle: Statistisches Bundesamt  
© Sachverständigenrat | 23-215-01

[Daten zur Abbildung](#)

in diesen Aufgabenbereichen tätig. ▸ **ABBILDUNG 116** In den Ländern beträgt dieser Anteil **nur rund 38 %**, während **bei den Kommunen nur rund 28 %** der Beamtinnen und Beamten nach dieser Auslegung hoheitliche Aufgaben erfüllen. Neben diesen hoheitlichen Tätigkeiten übernehmen Beamtinnen und Beamte derzeit auch nicht-hoheitliche Aufgaben, beispielsweise in den Bereichen Bildung, Soziale Sicherung und Wohnungswesen.

### Entwicklung der Versorgungsrücklagen und -ausgaben

**383.** Zur Ergänzung der Finanzierung der Pensionen aus laufenden Steuereinnahmen wurde im Jahr 1998 vom Bund eine Verpflichtung zur **Bildung von Versorgungsrücklagen** ▸ **GLOSSAR** (Bundesbesoldungsgesetz, BBesG) geschaffen. Im Jahr 2006 wurde das Versorgungsrecht für Beamtinnen und Beamte auf Landes- und kommunaler Ebene Sache der Länder. Dadurch erlosch die Bindung an die zuvor vom Bund beschlossene Versorgungsrücklage. Die Länder nutzten diese Autonomie zur Einrichtung eigener Rücklageninstrumente, mit unterschiedlichen Strukturen, Anlagestrategien, Volumina und Deckungszielen (Kulawik et al., 2017; Platter, 2019). **Nur** das Land **Sachsen** verankerte im Jahr 2013 den Versorgungsfonds in der Verfassung und **gewährleistet** dadurch eine **vollständige Kapitaldeckung** für alle neuen Beamtinnen und Beamten ab 1997. **Andere Länder** hingegen **entnahmen aus der Versorgungsrücklage vorzeitig** (etwa Niedersachsen) **oder lösten den Versorgungsfonds** ▸ **GLOSSAR** **zugunsten des Haushalts auf** (Rheinland-Pfalz). Diese Umgehungen der

Zweckbindung resultieren in zu geringen Rücklagen. Auch ist gerade bei angespannten Haushaltslagen sowie vor Landtagswahlen eine verringerte Mittelzuführung in die **Versorgungsfonds zu beobachten** (Kulawik et al., 2017).

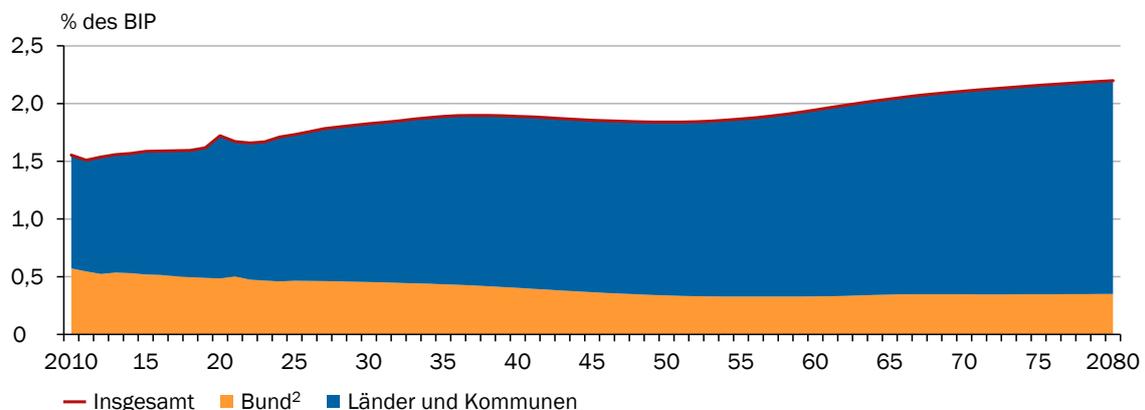
Für einige Länder übernimmt die Bundesbank die Verwaltung der Versorgungsrücklagen und -fonds. Dabei wird eine **sicherheits- und renditeorientierte Anlagestrategie** verfolgt. Einige Länder realisieren Aktienanteile von bis zu 50 %, woraus sich Chancen zur Dämpfung der Versorgungslast der öffentlichen Haushalte ergeben.

384. Insgesamt umfassten die Versorgungsrücklagen und -fonds im Jahr 2020 ein Vermögen von etwa 52 Mrd Euro bei den Ländern und rund 25 Mrd Euro beim Bund. Die jährlichen Ausgaben für Ruhegehälter und Hinterbliebenenfürsorge belaufen sich auf 17,1 Mrd Euro beim Bund und auf 42,7 Mrd Euro bei den Ländern und Kommunen im Jahr 2021. Im Vergleich dazu ist die **Rücklagenhöhe vollkommen unzureichend** zur Deckung der bestehenden Pensionsansprüche. Neben den Pensionen müssen von den Dienstherren zusätzlich die Gesundheits- und Pflegekosten in Form der Beihilfe getragen werden. Diese gewinnen angesichts der zunehmenden Alterung und der höheren Lebenserwartung von Beamtinnen und Beamten an Relevanz. Im Jahr 2020 beliefen sich diese Ausgaben auf insgesamt 10,9 Mrd Euro (Kohlstruck, 2023, S. 156).
385. Die fehlende Verpflichtung zur Bildung von Rücklagen für die künftige Versorgung der **Beamtinnen und Beamten** sowie die fehlende Abführung von GRV-Beiträgen führt dazu, dass die **laufenden Kosten** im Vergleich zu Angestellten des Öffentlichen Diensts zunächst niedriger ausfallen. Von dieser Entlastung profitieren die Haushalte der Gebietskörperschaften kurzfristig. So entsteht der Anreiz, durch Verbeamtung Personalkosten in der Gegenwart zu sparen und Belastungen in die Zukunft zu verschieben.

#### ▾ ABBILDUNG 117

### Entwicklung der Ausgaben<sup>1</sup> für die Beamtenversorgung nach Gebietskörperschaft

Steigende finanzielle Belastung trifft Länder und Kommunen



1 – Ausgaben umfassen Ruhegehälter und Hinterbliebenenversorgung. 2 – Inkl. Bundeseisenbahnvermögen und Postnachfolgeunternehmen.

Quellen: SIM.21, Statistisches Bundesamt  
© Sachverständigenrat | 23-409-01

[Daten zur Abbildung](#)

386. Die **Ausgaben für die Beamtenversorgung** sind in den **vergangenen zehn Jahren kontinuierlich angestiegen**. In Relation zum BIP liegt der Anteil der Ausgaben für die Beamtenversorgung im Jahr 2022 bei 1,7 % und wird gemäß den Simulationen bis zum Jahr 2080 auf 2,2 % des BIP ansteigen. ↘ **ABBILDUNG 117** Die Hauptlast haben dabei die Länder und Kommunen zu tragen, deren Anteil an den gesamten Versorgungsausgaben im Jahr 2022 bei rund 72 % lag und bis zum Jahr 2080 auf rund 85 % ansteigen wird.

## III. MASSNAHMEN: REFORMOPTIONEN FÜR DIE GESETZLICHE RENTENVERSICHERUNG

387. **In diesem Abschnitt** werden zunächst **verschiedene Reformoptionen** diskutiert, **die zur nachhaltigen Finanzierung der GRV unter Berücksichtigung der Angemessenheit von Rentenleistungen** beitragen können, und **ihre Vor- und Nachteile** aufgezeigt. Zuerst werden Ansätze diskutiert, die das Verhältnis von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden reduzieren sollen, wie eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit, eine Erweiterung des Versichertenkreises und eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Im Anschluss werden Lösungsansätze diskutiert, die die Belastungen zwischen den Beitragszahlenden und den Rentenbeziehenden (intergenerationell) stärker auf die Rentenbeziehenden verteilen. Auch die Möglichkeit einer progressiven Rentenberechnung und damit einer Umverteilung von Rentenleistungen innerhalb der Rentnergeneration (intragenerationell) wird analysiert. **Abschließend** wird der **Ausbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge als Ergänzung zur GRV**, also außerhalb der ersten Säule der Alterssicherung, dargestellt.

### 1. Steigerung der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit

388. Die Höhe der **Beitragseinnahmen der GRV hängt** maßgeblich von der Entwicklung des Arbeitsmarkts ab. Durch einen **Anstieg der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** stünden weitere Beitragszahlende und damit zusätzliche Mittel zur Finanzierung der Rentenausgaben zur Verfügung. Dabei **erhöhen** sowohl eine Steigerung der Arbeitsintensität, also der Arbeitsstunden (intensive Marge), als auch die Neuaufnahme einer Erwerbstätigkeit (extensive Marge) **die laufenden Einnahmen der GRV**. Ein Anstieg der Arbeitsstunden bei gleichbleibender Anzahl der Beschäftigten erhöht die durchschnittlichen Jahreseinkommen und damit die jährlichen Rentenanpassungen. Dadurch tritt bei der Entwicklung der Beitragssätze keine Entlastung ein. Ein Anstieg der Beitragszahlenden wirkt sich **vorübergehend positiv auf die Finanzierungssituation** der GRV aus. Mit dem Rentenzugang der zusätzlichen Beitragszahlenden steigen die Rentenausgaben entsprechend stärker an. Dennoch könnten die zusätzlichen Einnahmen helfen, die Phase des starken Ausgabenanstiegs während der Verrentung der Babyboomer-Jahrgänge zu überbrücken.

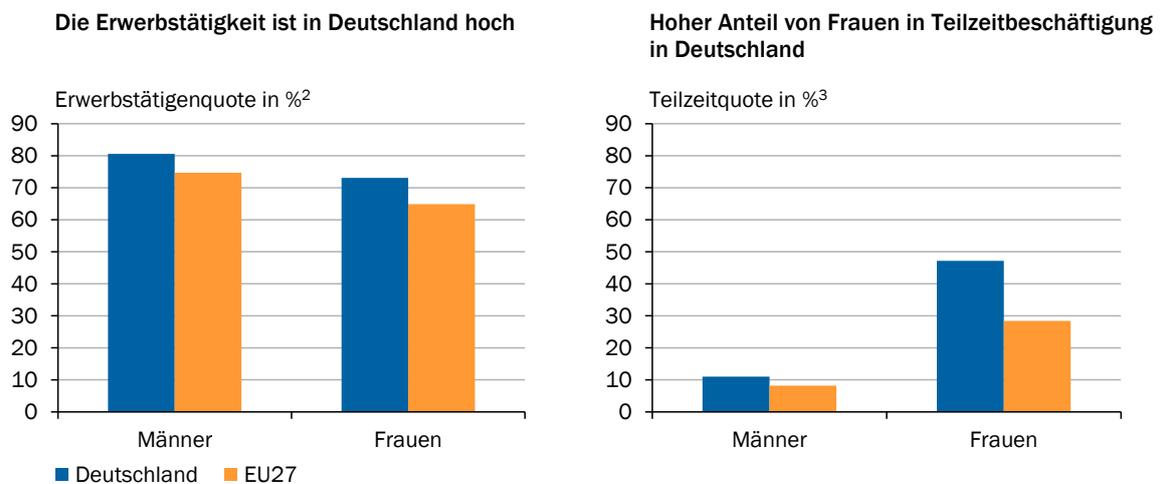
**Drei Strategien** dürften besonders erfolgversprechend sein, **um die Erwerbstätigkeit** von im Inland lebenden Personen **zu erhöhen**: Erstens (Langzeit-)Arbeitslosigkeit bekämpfen (JG 2016 Ziffern 738 ff.), zweitens die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen (Lembcke et al., 2021; JG 2021 Ziffern 319 ff.) und drittens die Erwerbsbeteiligung von Älteren erhöhen. **Darüber hinaus** kann **Arbeitskräftezuwanderung** die Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland erhöhen (JG 2022 Ziffer 359). Eine Steigerung der Erwerbstätigkeit führt zudem auch zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Leistung.

## Erwerbsbeteiligung von Frauen

389. Gemäß Eurostat war die Erwerbstätigenquote [↪ GLOSSAR](#) unter den 15- bis 64-Jährigen im Jahr 2022 mit 73,1 % bei Frauen und 80,6 % bei Männern im internationalen Vergleich hoch. [↪ ABBILDUNG 118 LINKS](#) Mit einer Teilzeitquote [↪ GLOSSAR](#) von 47,2 % (Männer: 11,0 %) besteht insbesondere **bei Frauen** jedoch noch **Potenzial zur Erhöhung der Arbeitsintensität**. [↪ ABBILDUNG 118 RECHTS](#) Fehlanreize im Steuer- und Transfersystem, beispielsweise durch das Ehegattensplitting, die derzeitige Ausgestaltung der Witwen- und Witwerrente, mangelnde Kinderbetreuungsmöglichkeiten und die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der Krankenversicherung, hemmen die Ausweitung des Arbeitsangebots von Zweitverdienenden (Lembcke et al., 2021; JG 2021 Ziffern 319 ff.). [↪ ZIFFERN 337 UND 444](#)
390. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass ein **Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung** auf 97,5 % der Erwerbsbeteiligung von Männern bis 2030 und ein weiterer Anstieg auf 99,0 % bis 2060 einen **stabilisierenden Effekt auf die GRV** haben würde. [↪ ABBILDUNG 119](#) Dies spiegelt sich in der Entwicklung des Sicherungsniveaus und des Beitragssatzes sowie in geringeren Bundeszuschüssen wider.

[↪ ABBILDUNG 118](#)

### Beschäftigung im Jahr 2022 in Deutschland und in der EU im Vergleich<sup>1</sup>



1 – Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren. 2 – Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung insgesamt. 3 – Teilzeitbeschäftigung als Anteil an der Beschäftigung insgesamt.

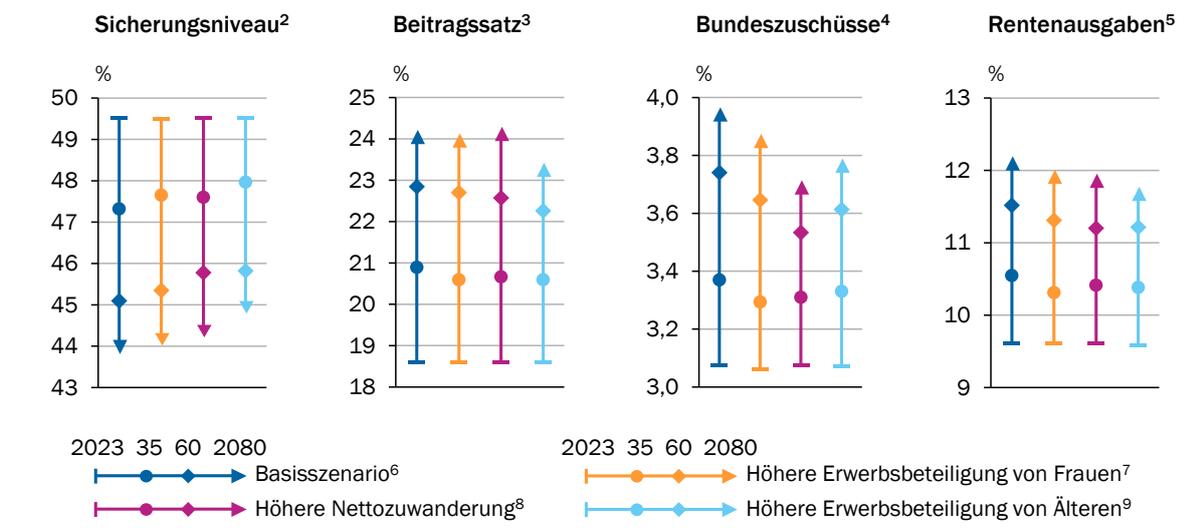
Quelle: Eurostat

© Sachverständigenrat | 23-281-02

[Daten zur Abbildung](#)

▸ ABBILDUNG 119

### Simulationen zu den Auswirkungen einer steigenden sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit<sup>1</sup>



1 – Ausgangspunkt im Jahr 2023: Sicherungsniveau 49,5 %, Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung 18,6 %, Bundeszuschüsse 3,1 % des BIP, Rentenausgaben 9,6 % des BIP. 2 – Netto vor Steuern, Verhältnis der Standardrente (45 Entgeltpunkte) zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahlenden. 3 – Beitragssatz zur GRV als Prozent des Bruttolohns. Davon wird die Hälfte durch die Arbeitgebenden, die andere Hälfte durch die Arbeitnehmenden getragen. 4 – Bundeszuschüsse in Relation zum nominalen BIP. 5 – Ausgaben der GRV in Relation zum nominalen BIP. 6 – Doppelte Haltelinie endet im Jahr 2026: Beitragssatz und Sicherungsniveau bewegen sich dann wieder nach geltendem Recht und mittleren Annahmen. 7 – Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung auf einen Vergleichswert von 97,5 % der Männer bis zum Jahr 2030 und weiterer Anstieg auf 99,0 % bis zum Jahr 2060. 8 – Nettozuwanderung von 350 000 Personen, im Basisszenario 250 000. 9 – Höhere Erwerbsbeteiligung von Älteren. Anstieg des tatsächlichen Rentenzugangsalters von derzeit 64 auf 67 Jahre bis zum Jahr 2060.

Quellen: SIM.21, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 23-266-02

Daten zur Abbildung

## Erwerbsbeteiligung von Älteren

**391. Ältere Personen sind auf dem Arbeitsmarkt zunehmend aktiver**, haben aber immer noch deutlichen Spielraum zur Erhöhung der Beschäftigung (Fitzenberger et al., 2023). Die Erwerbsbeteiligung der 60- bis 64-Jährigen stieg von 47 % im Jahr 2012 auf 63 % im Jahr 2022 an und nahm damit so stark zu wie in keiner anderen Altersgruppe. Dabei waren im Jahr 2022 Hochqualifizierte mit einer Erwerbstätigenquote von 74 % deutlich häufiger erwerbstätig als Geringqualifizierte mit einer Erwerbstätigenquote von 50 % (Statistisches Bundesamt, 2023b). Auch der Anteil der Erwerbstätigen jenseits des gesetzlichen Renteneintrittsalters stieg im selben Zeitraum stark an, bei den 65- bis 69-Jährigen von 11 % auf 19 % (Statistisches Bundesamt, 2023b). In beiden Altersgruppen ist der Anstieg der Erwerbstätigkeit vor allem auf einen Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückzuführen. Die Bedeutung von geringfügiger Beschäftigung ist seit den 2010er-Jahren deutlich gefallen (Fitzenberger et al., 2023). Gleichzeitig ist die Teilzeitquote laut Eurostat in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen von 29,1 % im Jahr 2012 auf 31,0 % im Jahr 2022 leicht gestiegen und lag damit zuletzt um 4,3 Prozentpunkte höher als in der Gruppe der 25- bis 54-Jährigen. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass ein Teil der zusätzlichen Erwerbstätigen in Teilzeit arbeitet. Hier könnte noch weiteres Potenzial zur

Steigerung der Beschäftigung an der intensiven Marge bestehen. Da das Bildungsniveau stetig steigt und das gesetzliche Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2031 weiter erhöht wird, kann auch in den kommenden Jahren mit einer Zunahme der Erwerbstätigkeit von Älteren gerechnet werden. Mit der Aufhebung der Hinzuverdienstgrenze bei vorgezogenen Altersrenten seit Januar 2023 wurden die institutionellen Rahmenbedingungen für eine Erwerbstätigkeit im Alter zuletzt gestärkt.

392. In einem Szenario, bei dem ein Anstieg des tatsächlichen Rentenzugangsalters von derzeit 64 auf 67 Jahre bis zum Jahr 2060 erreicht werden würde, zeigen sich deutlich positive Effekte auf die GRV. [↘ ABBILDUNG 119](#) **Erwerbstätige Ältere tragen** durch ihre Rentenbeiträge **zur Finanzierung der GRV bei**. Durch das deutlich günstigere Verhältnis zwischen Beitragseinnahmen und Ausgaben kann ein höheres Sicherungsniveau [↘ ZIFFER 421](#) bei einer gleichzeitig moderateren Entwicklung des Beitragssatzes realisiert werden. [↘ PLUSTEXT 17](#) Da erwerbstätige Ältere zur Wirtschaftsleistung beitragen, sinkt das Verhältnis der Rentenzahlungen zum BIP. Dies spiegelt sich auch in der günstigeren Entwicklung der Bundeszuschüsse wider.

### Höhere Nettozuwanderung

393. Höhere Nettozuwanderung [↘ GLOSSAR](#) kann ebenfalls dazu beitragen, die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf den Arbeitsmarkt und die Rentenfinanzen abzufedern (Hellwagner et al., 2023; Werding und Lembcke, 2023; JG 2022 Ziffern 356 ff.). Ohne Zuwanderung würde die Bevölkerung in Deutschland bereits seit Langem schrumpfen, da die Zahl der Verstorbenen die Zahl der Geburten seit 1972 in jedem Jahr übersteigt (Statistisches Bundesamt, 2023c). Laut Angaben des Statistischen Bundesamts lag **die Nettozuwanderung in den vergangenen 10 Jahren durchschnittlich bei etwa 578 000 Personen pro Jahr**. Diese Zahl wurde **maßgeblich durch die Flüchtlingszuwanderung** in den Jahren 2015/2016 und dem Jahr 2022 **geprägt**. In den 10 Jahren zuvor lag sie mit durchschnittlich 108 000 Personen pro Jahr deutlich niedriger. Die aktuelle Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts geht im mittleren Szenario davon aus, dass die Nettozuwanderung bis 2070 bei etwa 250 000 Personen pro Jahr liegen wird. Eine **höhere Zuwanderung** dürfte die demografische Alterung zwar günstig beeinflussen. Sie **wird aber nicht ausreichen, um die Auswirkungen des Geburtenrückgangs und der Verrentung der Babyboomer-Jahrgänge zu kompensieren**. [↘ ABBILDUNG 109 RECHTS](#) Auch bei steigender Nettozuwanderung wird der Beitragssatz und der Bundeszuschuss in den kommenden Jahrzehnten deutlich ansteigen (Werdning und Läßle, 2019). Für eine erfolgreiche Integration von Zugewanderten in den Arbeitsmarkt sollten Hürden, etwa bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen, gesenkt werden (JG 2022 Ziffern 412 ff.).
394. Im Basisszenario der Simulationsrechnung wird eine Nettozuwanderung von 250 000 Personen pro Jahr angenommen. Mit einer um 100 000 Personen **höheren jährlichen Nettozuwanderung kann** im Vergleich zum Basisszenario im Jahr 2035 ein um 0,3 Prozentpunkte und im Jahr 2080 ein um 0,4 Prozentpunkte **höheres Sicherungsniveau realisiert werden**. [↘ ABBILDUNG 119](#) Dies

ist auf ein weniger stark sinkendes Verhältnis zwischen Beitragseinnahmen und Rentenleistungen zurückzuführen. Da mit der zunehmenden Erwerbsbeteiligung höhere Rentenansprüche entstehen, **erodieren die vorteilhaften Effekte auf die Finanzierung der GRV in der langen Frist**. Dies zeigt sich an der Entwicklung des Beitragssatzes, der im Jahr 2035 noch um 0,2 Prozentpunkte unter dem Basiswert liegt. Langfristig zeigen sich hingegen leicht beitragsatzsteigernde Effekte. Da sich eine höhere Zuwanderung positiv auf die Wirtschaftsleistung auswirkt, sinken die Bundeszuschüsse relativ zum BIP sowohl in der kurzen als auch in der langen Frist.

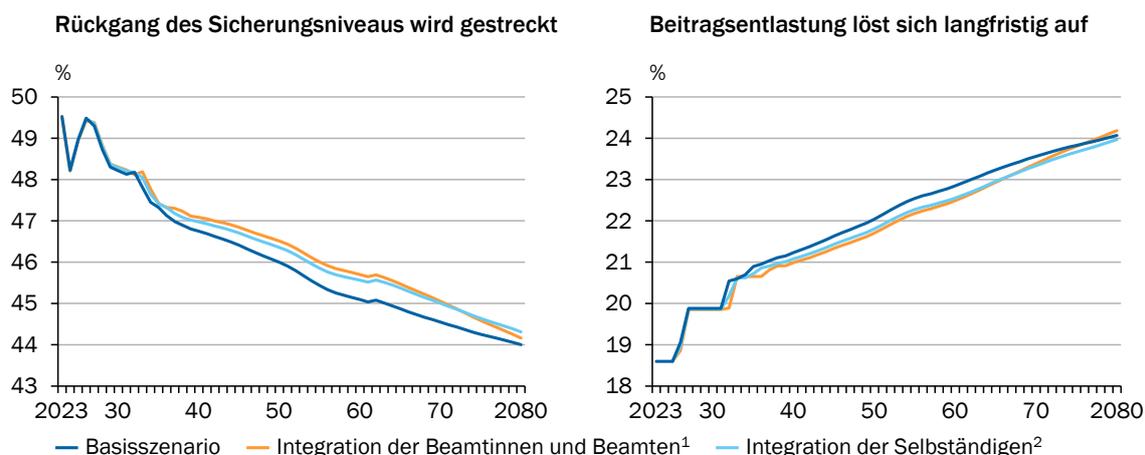
## 2. Erweiterung des Versichertenkreises

### Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in die GRV

395. Eine Ausweitung des Versichertenkreises auf künftige **Beamtinnen und Beamte könnte die GRV kurz- bis mittelfristig finanziell entlasten**, wenn zunächst nur Beitragszahlende aufgenommen werden, aber keine zusätzlichen Renten anfallen. Die Simulationsrechnung zeigt, dass eine solche Reform ab dem Jahr 2024 zu niedrigeren Beitragssätzen im Vergleich zum Basisszenario führen würde. Gleichzeitig würde in diesem Zeitraum ein höheres Sicherungsniveau in der GRV erreicht. [ABBILDUNG 120](#) Der **positive Effekt auf den Beitragssatz kehrt sich aufgrund der langfristig höheren Rentenleistungen jedoch voraussichtlich ab Mitte der 2070er-Jahre wieder um**. Der Beitragssatz steigt dann langfristig über das Basisszenario und das Sicherungsniveau sinkt fast auf das gleiche Niveau wie im Basisszenario. Beamtinnen und Beamte haben aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung ein höheres Verhältnis von Rentenbezugsdauer zu Lebensarbeitszeit, wodurch sich langfristig die Relation von Beitragszahlenden zu Rentenbeziehenden verschlechtert.

▸ ABBILDUNG 120

#### Effekte einer Integration von Beamtinnen und Beamten sowie Selbständigen in die GRV



1 – Integration aller neuen Beamtinnen und Beamten ab dem Jahr 2024. 2 – Integration aller neuen Selbständigen ohne obligatorische Altersvorsorge ab dem Jahr 2024, unter der Annahme, dass sich 50 % für eine zur GRV alternativen Altersvorsorge entscheiden (Wahlrecht).

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, SIM.21  
© Sachverständigenrat | 23-263-01

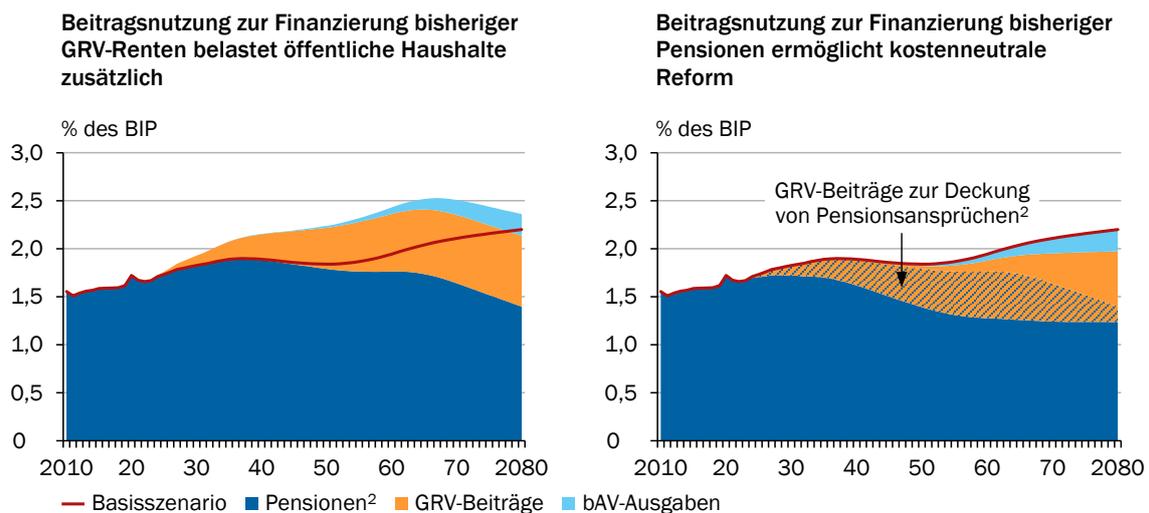
[Daten zur Abbildung](#)

396. Eine Integration von Beamtinnen und Beamten in die GRV würde zudem die **öffentlichen Haushalte insgesamt kurz- bis mittelfristig zusätzlich belasten**, da gleichzeitig die Finanzierung von neuen GRV-Beiträgen (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil), Ausgaben für die betriebliche Altersvorsorge (bAV) und laufenden Versorgungsleistungen erbracht werden muss. [↘ ABBILDUNG 121 LINKS](#) Eine nachhaltigere Finanzierung der Beamtenversorgung wird so auch deshalb nicht erreicht, da die Rentenbeiträge in der GRV sofort wieder verausgabt werden und dadurch die Finanzierung der aus der Integration resultierenden Rentenansprüche unverändert in die Zukunft verschoben wird.
397. Kostenneutral ließe sich eine **Integration der Beamtinnen und Beamten in die GRV hingegen mit separaten Beitragskassen** umsetzen. [↘ ABBILDUNG 121 RECHTS](#) Hierfür müsste sichergestellt werden, dass die von den Dienstherrn entrichteten GRV-Beiträge bis auf weiteres für die Finanzierung der Ausgaben für die Beamtenversorgung verwendet werden dürfen und nicht in der restlichen GRV verausgabt werden können. Ab Mitte der 2040er-Jahre werden die Beiträge in wachsendem Maße für die Finanzierung von Dienstunfähigkeits- und später Altersrenten neuer Beamtinnen und Beamten benötigt. Hierdurch würde eine transparentere Form der Versorgung von Beamtinnen und Beamten erreicht.

Die zusätzlich gewährte bAV bietet dann Gestaltungsspielräume für eine Altersversorgung, die den Aufgaben von Beamtinnen und Beamten Rechnung trägt und eine Beschäftigung im Öffentlichen Dienst hinreichend attraktiv macht. Gleichzeitig könnte die Höhe der bAV perspektivisch als Ansatzpunkt zur finanziellen Entlastung der Beamtenversorgung genutzt werden. Für die bAV sollte eine **konsequente Rücklagenbildung während der aktiven Dienstzeit** vorgenommen werden, wie sie das Land Sachsen in seiner Finanzverfassung festge-

↘ ABBILDUNG 121

#### Entwicklung der Ausgaben für die Beamtenversorgung unter zwei Reformszenarien<sup>1</sup>



1 – Simulationen stellen die Pensionshöhe nach geltendem Recht sicher. Die Ausgaben für die betriebliche Altersvorsorge sind so gewählt, dass diese Pensionshöhe bei gegebener Entwicklung des Sicherungsniveaus in der GRV erreicht wird. Die GRV-Beitragsätze entsprechen dem Basisszenario und werden vollständig vom jeweiligen Dienstherrn getragen.  
 2 – Inklusiv Hinterbliebenenversorgung.

geschrieben hat. Dies würde die Ausgaben für die bAV wiederum vorziehen, zugunsten langfristiger Entlastungen, und die Transparenz weiter erhöhen. Kurz- bis mittelfristig läge die Belastung der öffentlichen Haushalte jedoch oberhalb des Basisszenarios.

398. Eine Integration von Beamtinnen und Beamten in die GRV sowie eine Rücklagenbildung für ihre Zusatzversorgung haben den **positiven Nebeneffekt**, dass bisher versteckte **zukünftige Lasten für Pensionsverpflichtungen in die Gegenwart vorgezogen werden**. Dies kann zum **Abbau von Fehlanreizen** beitragen, die durch vermeintlich niedrigere laufende Kosten von Beamtinnen und Beamten gegenüber Angestellten des Öffentlichen Dienstes entstehen. [↪ ZIFFER 385](#) Zum anderen ließe sich durch ein einheitliches Alterssicherungssystem die politische Steuerbarkeit verbessern und die seit dem Jahr 1989 angestrebte **Wirkungsgleichheit von Reformen der GRV und der Beamtenversorgung automatisch erreichen**. [↪ ZIFFER 381](#) Die in diesem Kapitel diskutierten Reformen in der GRV würden somit unmittelbar auch bei den Beamtinnen und Beamten greifen.

399. **Auch andere europäische Staaten haben Reformen der Beamtenversorgung vorgenommen**. So hat etwa Österreich seine Beamtenversorgung unter finanzieller Beteiligung von Dienstherrn, Beamtinnen und Beamten sowie Pensionärinnen und Pensionären umfassend reformiert. [↪ KASTEN 24](#) Die Schweiz hat im Jahr 2002 den Beamtenstatus abgeschafft. In Deutschland sind die Möglichkeiten zu einer Anpassung der Beamtenversorgung verfassungsrechtlich eingeschränkt (Kohlstruck, 2023, S. 237 f.). [↪ ZIFFER 380](#)

Eine umfassende Reform der Beamtenversorgung muss vom Bund und den Ländern einzeln beschlossen werden. Aus politischen Gründen kann sich die Durchführung einer solchen Reform daher als schwierig erweisen. Alternativ könnte eine Dämpfung der künftigen Versorgungsausgaben auch über die **Anpassung der aktuellen Verbeamtungspolitik in Deutschland** erreicht werden. Dabei könnte das Beamtentum nach österreichischem Vorbild auf Aufgaben im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Verteidigung und Justiz beschränkt werden. Fast die Hälfte der verbeamteten Berufsgruppen in Deutschland erfüllt keine hoheitlichen Aufgaben. [↪ ABBILDUNG 116](#) Eine Anstellung dieser Aufgabenbereiche im Öffentlichen Dienst würde die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen aufgrund der Zahlungen der GRV-Beiträge sowie der bAV zwar kurz- bis mittelfristig stärker belasten. **Langfristig** würden aber **die Versorgungsaufwendungen reduziert** und die öffentlichen Haushalte entlastet. Auch eine solche Reform müsste jedoch mit Bund, Ländern und Kommunen abgestimmt und für alle verbindlich beschlossen werden, damit der föderale Wettbewerb nicht zu abweichendem Verhalten führt, wie es etwa bei der Verbeamtung von Lehrerinnen und Lehrern in der Vergangenheit zu beobachten war. Einzelne Länder schafften sie ab, führten sie später aber wieder ein, um eine mögliche Abwanderung von Lehrkräften in andere Länder zu verhindern und sich abzeichnenden Personalengpässen entgegenzuwirken (Gehrke und Bruno-Latocha, 2013).

↳ KASTEN 24

### Fokus: Reformen in der Beamtenversorgung in Österreich

In Österreich wurden seit Ende der 1990er-Jahre mehrere Reformen in der Beamtenversorgung umgesetzt. Ziel war, die Flexibilität und Mobilität im Arbeitsmarkt zu erhöhen sowie mehr Transparenz und Effizienz in der Verwaltung zu schaffen (Kucsko-Stadlmayer, 2010, S. 3). Im Jahr 1997 wurden zunächst die „Politikerpensionen“ – mit langen Übergangsfristen – abgeschafft, sodass Politiker Teil des regulären Alterssicherungssystems wurden. In Österreich wird zudem seit dem Pragmatisierungsstopp (Verbeamtungsstopp) im Jahr 2003 restriktiver verbeamtet als in Deutschland. ↳ TABELLE 23 Berufsgruppen mit einer „vertraglichen Alternative“ zum öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis werden seitdem nicht mehr verbeamtet (BMKÖS Österreich, 2022).

Während der Versorgungsaufwand in Österreich im Jahr 2021 mit 2,55 % des BIP im Vergleich zu Deutschland (1,68 %) größer ausfiel, ↳ TABELLE 23 dürfte der **Pragmatisierungsstopp zu erheblichen Einsparungen in der Zukunft führen**, da die **Zahl der Beamtinnen und Beamten**

↳ TABELLE 23

### Eckwerte der Beamtenversorgung in Deutschland und Österreich im Jahr 2021

	Deutschland	Österreich
Verbeamtete Berufsgruppen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Öffentliche Sicherheit und Ordnung (einschließlich Polizei)</li> <li>– Rechtsschutz (Justiz)</li> <li>– Verteidigung</li> <li>– Finanzverwaltung</li> <li>– Zentrale und politische Verwaltung<sup>1</sup></li> <li>– Bildung, Wissenschaft, Forschung</li> <li>– Soziale Sicherung</li> <li>– Wohnungswesen, Städtebau, Energie- und Wasserwirtschaft</li> <li>– Verkehrs- und Nachrichtenwesen</li> <li>– Sonstige Berufsgruppen<sup>2</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Öffentliche Sicherheit und Ordnung (einschließlich Polizei)</li> <li>– Rechtsschutz (Justiz)</li> <li>– Verteidigung</li> </ul>
Pensionärinnen und Pensionäre (Anteil an Rentenbeziehenden <sup>3</sup> in %)	1 737 280 (6,36)	328 078 (11,74)
Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter, Soldatinnen und Soldaten <sup>4</sup> (Anteil an Erwerbstätigen in %)	1 906 100 (4,24)	67 779 (1,49)
Versorgungsaufwand in Mrd Euro (Anteil am BIP in %)	60,7 (1,68)	10,3 (2,55)

1 – Politische Führung, zentrale Verwaltung, auswärtige Angelegenheiten. 2 – Finanzwirtschaft, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung. 3 – Für Deutschland: Summe aus Pensionärinnen/Pensionären und Versichertenrentnerinnen und -rentnern in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), einschließlich Witwen-/Witwer-, Waisen- und Erziehungsrente. Für Österreich: Summe aus Bezieherinnen/Beziehern von Ruhe- oder Versorgungsgenüssen, von Versorgungsgenüssen für Witwen/Witwer und Waisen, von Ruhe- und Versorgungsgenüssen für Witwen/Witwer, von versicherungsrechtlichen Pensionen oder eine Kombination daraus. 4 – Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten.

Quellen: BMKÖS Österreich (2022), DRV Bund (2022c), Eurostat, Rechnungshof Österreich (2022), Statistik Austria, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-214-01

Daten zur Tabelle

seit dem Jahr 2003 rückläufig ist (BMKÖS Österreich, 2022). Gemäß Vorausberechnungen geht der Pensionsaufwand vom Jahr 2020 bis 2070 um 58 % zurück und erreicht einen Anteil am realen BIP in Höhe von 0,7 % (BMF Österreich, 2021).

Mit dem Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) wurde die Beamtenversorgung in das einheitliche Rentensystem für Erwerbstätige überführt (APG 2005). Laut dem Österreichischen Parlament sollen durch diese Reform zwischen 2005 und 2030 kumulativ 563 Mio Euro eingespart werden (Parlament Österreich, 2004). **Trotz der Harmonisierung der Alterssicherungssysteme zahlen Beamtinnen und Beamte aber in getrennte Kassen ein** (Blank et al., 2016). Es wurden umfassende Übergangsregelungen geschaffen, die sich nach Geburtstag und Zeitpunkt der Verbeamtung richten. [↘ ZIFFER 522 ANHANG](#)

## Einbeziehung von Selbständigen in die GRV

400. Der Koalitionsvertrag der **Bundesregierung sieht die Einführung einer Pflicht zur Altersvorsorge für Selbständige vor** (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021). Sie soll für alle Selbständigen gelten, die keinem obligatorischen Alterssicherungssystem unterliegen und neu in die Selbständigkeit eintreten. Standardmäßig würden demnach bisher Nicht-Pflichtversicherte zu Beitragszahlenden in der GRV. Alternativ können sie ein privates Vorsorgeprodukt wählen. Unter der Annahme, dass diese Reform ab dem Jahr 2024 für neue Selbständige umgesetzt wird und die Hälfte der Selbständigen sich für die GRV entscheidet, führt diese Reformoption, ähnlich wie die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten ohne getrennte Beitragskassen, zu einer kurz- bis mittelfristigen finanziellen Entlastung der GRV. In den 2030er-Jahren zeigen sich **geringe, aber günstige Effekte für das Sicherungsniveau und den Beitragssatz**. [↘ ABBILDUNG 120](#) Wie stark die finanzielle Entlastung der GRV letztlich ausfällt, hängt maßgeblich von der Ausübung des Wahlrechts ab und ist daher mit Unsicherheit behaftet (Werding und Läßle, 2022). Erreichen die ersten in die GRV einbezogenen Jahrgänge das Renteneintrittsalter, gehen die Entlastungseffekte wieder zurück. Auch im Jahr 2080 hat die Einbeziehung der Selbständigen jedoch noch leicht günstige Effekte auf Sicherungsniveau und Beitragssatz. Da insgesamt mehr Personen in der GRV versichert sind, steigen die Rentenausgaben mittel- und langfristig an. Die Bundeszuschüsse werden allerdings aufgrund der höheren Beitragszahlungen leicht entlastet.
401. Neben einer temporären finanziellen Entlastung der GRV sprechen zwei weitere Gründe für eine Integration von **Selbständigen in die GRV**. In Deutschland gab es im Jahr 2021 rund 3,0 Millionen Personen, die **nicht obligatorisch versichert sind** und über keine berufsständische Alterssicherung verfügen (BMAS, 2021). Bei diesen Selbständigen können nennenswerte Vorsorgelücken vermutet werden (Werding, 2016). Durch eine Integration könnte der Sozialstaat an anderer Stelle, beispielsweise bei den Leistungen der Grundsicherung im Alter, entlastet werden. Zum anderen würde eine Integration Trittbrettfahrerverhalten vermeiden. Selbständige, die nicht privat vorgesorgt haben und aufgrund geringer Einkommen lediglich eine geringe Rentenhöhe erreichen, laufen Gefahr, im Alter die Grundsicherung beantragen zu müssen. Nicht-Pflichtversicherten steht diese

Leistung ohne Beitragszahlungen zu, während gesetzliche Renten auf die Grundversicherung angerechnet werden (JG 2020 Ziffer 636).

402. Denkbar wäre, eine **Altersgrenze festzulegen, bis zu der auch für Personen, die bereits selbständig sind, eine entsprechende Versicherungspflicht greift** (Werding und Läßle, 2022). Eine hoch gewählte Altersgrenze erweitert den versicherungspflichtigen Personenkreis, erhöht damit die potenziellen Beitragszahlungen der GRV und trägt zu einer stärkeren kurz- bis mittelfristigen finanziellen Entlastung der GRV bei. Gleichzeitig kehren sich die günstigen Effekte für die Rentenfinanzen aber schneller wieder um, weil bereits früher zusätzliche Rentenansprüche wirksam werden (Werding und Läßle, 2022).

### 3. Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

403. Durch eine steigende Lebenserwartung verlängert sich die **Rentenbezugszeit relativ zur Dauer der Erwerbsphase**. Dies trägt zur wachsenden finanziellen Anspannung der GRV bei. So ist die verbleibende Lebenserwartung (fernere Lebenserwartung) [↘ GLOSSAR](#) für die 65-Jährigen, die die noch zu erwartenden Lebensjahre in einem Alter von 65 misst, zwischen 1980 und 2012 bei Männern um 4,5 Jahre und bei Frauen um 4,0 Jahre angestiegen. Im selben Zeitraum lag das gesetzliche Renteneintrittsalter stets bei 65 Jahren. [↘ ABBILDUNG 122](#) Bis zum Jahr 2031 wird das gesetzliche Renteneintrittsalter schrittweise auf 67 Jahre angehoben. Dadurch wird der gestiegenen Lebenserwartung teilweise Rechnung getragen. [↘ ABBILDUNG 122](#) Es ist jedoch davon auszugehen, dass die fernere Lebenserwartung zukünftig weiter steigen wird. [↘ ABBILDUNG 109](#) Das legt eine weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters nahe.

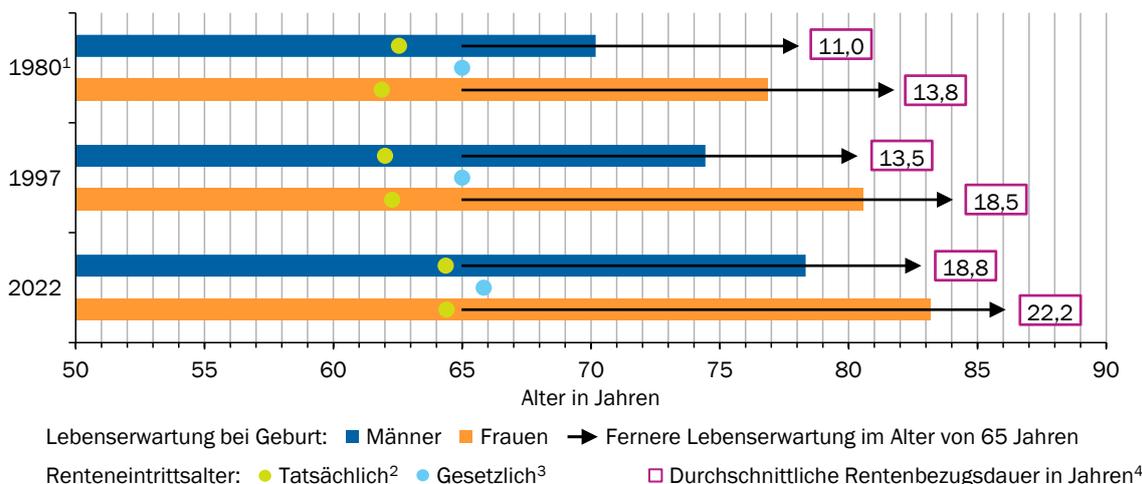
Es wäre wichtig, eine solche Anhebung des gesetzlichen Rentenalters zeitnah zu kommunizieren. **Gesetzliche Altersgrenzen** werden oftmals als psychologische **Referenzpunkte für den Zeitpunkt des gesellschaftlich üblichen Renteneintritts** wahrgenommen (Seibold, 2021; Reck und Seibold, 2022). Eine Anhebung der gesetzlichen Altersgrenzen hat deshalb einen Einfluss auf das tatsächliche Rentenzugangsalter. Durch frühzeitige Ankündigung werden künftige Altersgrenzen als neue Referenzpunkte verankert. Andererseits erhalten die Menschen, die in den 2030er-Jahren in den Ruhestand gehen, Planungssicherheit. Die aktuell laufende Heraufsetzung des Renteneintrittsalters wurde im Jahr 2007 mit einem Vorlauf von fünf Jahren angekündigt (JG 2007 Ziffer 263).

404. Aufgrund verschiedener Möglichkeiten zum vorzeitigen Rentenbezug liegt das tatsächliche Renteneintrittsalter seit den 1970er-Jahren im Durchschnitt unter dem gesetzlichen Renteneintrittsalter. [↘ ZIFFER 369](#) Das tatsächliche Renteneintrittsalter hat sich dem gesetzlichen in den vergangenen 25 Jahren allerdings um etwa 1,5 Jahre angenähert (DRV Bund, 2022b, S. 131, 2023b, S. 65). [↘ ZIFFER 369](#) Die empirische Evidenz zeigt, dass viele Beschäftigte an der frühestmöglichen Altersgrenze in Rente gehen, obwohl eine Weiterbeschäftigung über diese Grenze hinaus finanziell oftmals besonders attraktiv wäre (Seibold, 2021; Reck und Seibold, 2022). **Um eine längere tatsächliche Erwerbsbeteiligung zu realisieren, sollten** neben einer Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

▸ **ABBILDUNG 122**

**Lebenserwartung und Renteneintrittsalter bei Altersrenten**

Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen



1 – Früheres Bundesgebiet. 2 – Renteneintritt wegen Alters. 3 – Für Frauen galt unter anderem in den gezeigten Jahren 1980 und 1997 eine Regelung, die ihnen einen Renteneintritt mit 60 Jahren ermöglichte. Seit dem Jahr 2012 stufenweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre. Das Renteneintrittsalter von 65 Jahren und 10 Monaten für das Jahr 2022 gilt für im Jahr 1956 Geborene, die in diesem Jahr die Regelaltersgrenze erreichten. Für alle nach dem Jahr 1963 Geborenen gilt die Regelaltersgrenze von 67 Jahren. 4 – Für Versicherungsrenten insgesamt.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 23-154-03

Daten zur Abbildung

daher gleichzeitig die **Gründe für den vorzeitigen Bezug der Altersrente besser verstanden** werden und die **Anreize überprüft** werden. [▸ ZIF-FERN 417 FF.](#)

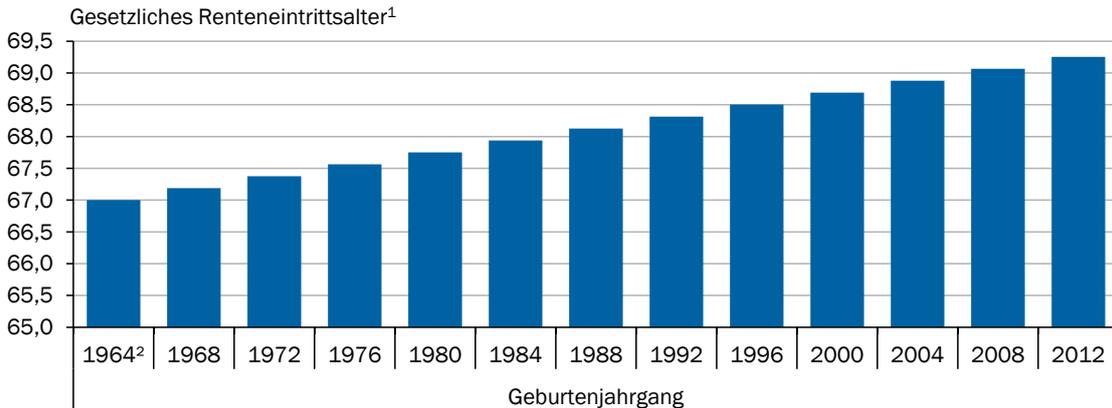
405. Das gesetzliche **Renteneintrittsalter könnte** im Anschluss an die aktuell laufende Anhebung bis zum Jahr 2031 **weiter schrittweise erhöht und an die fernere Lebenserwartung gekoppelt** werden (von Weiszäcker und Werding, 2002; Börsch-Supan, 2007; Deutsche Bundesbank, 2016, 2019; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021; JG 2020 Ziffer 639). Es bestehen verschiedene Möglichkeiten für die Ausgestaltung. So kann das gesetzliche Renteneintrittsalter wie derzeit in vorgegebenen Schritten erhöht oder aber über eine einfache Regelbindung der Regelaltersgrenze an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung geknüpft werden. Eine automatische Kopplung von Parametern des Rentensystems an makroökonomische oder demografische Kennzahlen ist auch international ein weitverbreiteter Ansatz (OECD, 2021, Kapitel 2). So wird in verschiedenen Ländern das gesetzliche Renteneintrittsalter regelmäßig (in Dänemark oder Italien vollständig, in den Niederlanden und Portugal teilweise) an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst.

**Im internationalen Vergleich variiert der Zeitraum zwischen der Festsetzung einer neuen Altersgrenze und deren Wirksamkeit.** So evaluieren beispielsweise Estland, Finnland und Portugal die Entwicklung der Lebenserwartung jährlich, Italien jedes zweite Jahr. Die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wird dann zwei oder drei Jahre später wirksam. Dabei ist die maximale Anhebung des Renteneintrittsalters je Revision auf zwei bis drei Monate beschränkt. (OECD, 2021, S. 95) In Schweden wird jährlich ein neues Ziel-

↘ **ABBILDUNG 123**

**Gesetzliches Renteneintrittsalter nach Geburtsjahrgängen bei Anwendung der 2:1-Regel**

Das gesetzliche Renteneintrittsalter steigt alle 10 Jahre um knapp 6 Monate an



1 – Unter der Annahme eines Anstiegs der ferneren Lebenserwartung der 67-Jährigen um 8,4 Monate je Dekade ab dem Jahr 2031. 2 – Im Jahr 2031 erreichen Personen, die im Jahr 1964 geboren wurden, das gesetzliche Renteneintrittsalter von 67 Jahren (aktueller Rechtsstand).

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-418-01

Daten zur Abbildung

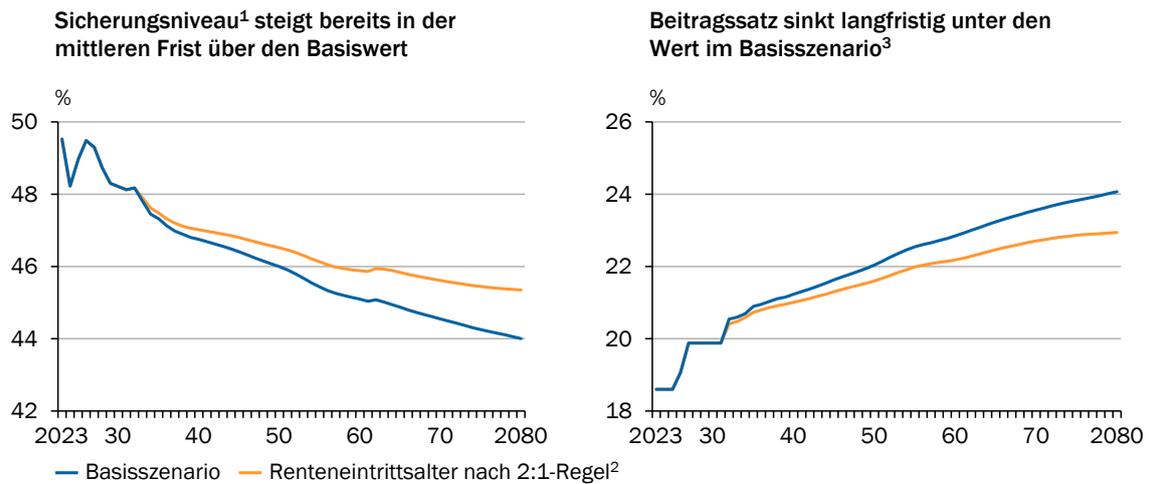
alter festgelegt, das sechs Jahre später angewandt wird. Für jüngere Kohorten werden Prognosen zur Entwicklung des Zielalters erstellt (Pensionsmyndigheten, 2023a). ↘ [ZIFFER 525 ANHANG](#) Mit der Verankerung eines automatischen Mechanismus müssen politische Diskussionen über die Anpassungen des Renteneintrittsalters nicht regelmäßig aufs Neue geführt werden. Vielmehr wäre es an demografische Fakten geknüpft (Werdning, 2016; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021).

406. Durch die Aufteilung eines weiteren Jahres an Lebenserwartung im Alter zu zwei Dritteln auf eine längere Erwerbsphase und zu einem Drittel auf eine längere Rentenphase (2:1-Regel; siehe Börsch-Supan, 2007; Börsch-Supan und Rausch, 2020) **könnte** das heutige **Verhältnis von durchschnittlicher Rentenbezugsphase (20 Jahre) zu den durchschnittlichen Versicherungsjahren in der Erwerbsphase (40 Jahre)** in etwa **konstant gehalten werden** (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021; DRV Bund, 2022b, S. 125, 147). Dieser Vorschlag ist verglichen mit anderen europäischen Ländern als moderat einzuschätzen. In Dänemark und Italien geht ein Anstieg der Lebenserwartung beispielsweise in vollem Umfang mit einer entsprechenden Anhebung des Renteneintrittsalters einher. ↘ [ZIFFER 525 ANHANG](#) In der mittleren Variante der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird ein Anstieg der ferneren Lebenserwartung der 67-Jährigen um etwa 8,4 Monate je Dekade angenommen. Gemäß 2:1-Regel sollte das gesetzliche Renteneintrittsalter dementsprechend ab dem Jahr 2031 alle 10 Jahre um knapp 6 Monate steigen (Werdning, 2023). ↘ [ABBILDUNG 123](#)

**Im Vergleich zu anderen Vorausberechnungen** gemäß der 2:1-Regel (Werdning, 2016; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021) **fällt der Anstieg des Renteneintrittsalters geringer aus**. Der Grund hierfür ist, dass in diesen Studien jeweils der Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt zugrunde gelegt

▾ **ABBILDUNG 124**

**Effekte einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters bei Anwendung der 2:1-Regel**



1 – Netto vor Steuern, Verhältnis der Standardrente (45 Entgeltpunkte) zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahlenden. 2 – Erhöhung der Rentenaltersgrenze gemäß der 2:1-Regel bezogen auf die fernere Lebenserwartung im Alter von 67 Jahren. 3 – Beitragssatz zur GRV als Prozent des Bruttolohns. Davon wird die Hälfte durch die Arbeitgebenden, die andere Hälfte durch die Arbeitnehmenden getragen.

Quelle: SIM.21

© Sachverständigenrat | 23-431-01

[Daten zur Abbildung](#)

wurde. Dieser Anstieg ist höher als der Anstieg der ferneren Lebenserwartung im Alter von 67. In einer Studie der Bundesbank (2019), in der die Regelaltersgrenze ebenfalls an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt wird, wird eine längere Erwerbsphase zugrunde gelegt, weswegen die Berechnung anders ausfällt. So werden nicht die durchschnittlichen Versicherungsjahre, sondern die Regelaltersgrenze minus 20 Jahre als Erwerbsphase definiert. Laut dieser Studie müsste ein zusätzliches Lebensjahr nach einer 7:3-Regel aufgeteilt werden, um die relative Rentenbezugsdauer stabil zu halten. Dies würde gemäß der Studie zu einem Anstieg des Renteneintrittsalters um 7,5 Monate je Dekade führen.

- 407. Die **Simulationsergebnisse** zur Umsetzung der 2:1-Regel zeigen, dass bei einer **Dynamisierung der Regelaltersgrenze** ab dem Jahr 2031 **bereits im Jahr 2035 erste günstige Effekte sichtbar** sind. ▾ **ABBILDUNG 124** Wesentlich stärker sind jedoch die längerfristigen Effekte. So liegt das Sicherungsniveau im Jahr 2060 um 0,8 Prozentpunkte und im Jahr 2080 um 1,3 Prozentpunkte über dem Basiswert. Weiterhin ergeben sich bis zum Jahr 2080 deutlich beitragsdämpfende Effekte. Die 2:1-Regel wirkt sich unter dem geltenden Recht sowohl auf die Entwicklung des Beitragssatzes als auch auf das Sicherungsniveau vorteilhaft aus. Ein höheres gesetzliches Renteneintrittsalter führt einerseits dazu, dass weniger Ressourcen für die GRV aufgewendet werden müssen. Andererseits ergeben sich auch positive Effekte auf das BIP, wodurch der Anteil der Bundesmittel am BIP sinkt.
- 408. Der fehlenden Akzeptanz einer Anhebung der Regelaltersgrenze in der Bevölkerung liegt oftmals die Vorstellung zugrunde, dass ältere Beschäftigte nicht in der Lage seien, über das zum jeweiligen Zeitpunkt geltende gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus zu arbeiten. Studien zeigen, dass der **Gesundheitszustand von Menschen im Renteneintrittsalter im Durchschnitt gut** ist

(Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021). Laut Eurostat betragen im Jahr 2021 in Deutschland die zu erwartenden verbleibenden „Gesunden Lebensjahre im Alter von 65 Jahren“ durchschnittlich 10,8 Jahre. Gleichwohl ist zu beachten, dass der Gesundheitszustand sehr heterogen ist. Laut Daten des Robert Koch Instituts (2015, S. 150) schätzen mehr als 60 % der über 64-jährigen Frauen mit einem niedrigen sozioökonomischen Status ihren Gesundheitszustand als mittelmäßig bis sehr schlecht ein. Unter den Frauen mit hohem sozioökonomischem Status liegt dieser Wert mit etwa 30 % deutlich niedriger. Bei den Männern sind diese Unterschiede etwas geringer.

## Heterogene Lebenserwartung und Armutsgefährdung im Alter

409. Zwischen dem sozioökonomischen Status und der individuellen Lebenserwartung besteht ein Zusammenhang (Luy et al., 2015; Wenau et al., 2019). ↘ ZIFFER 431 Die **Konsequenzen einer Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters können dementsprechend für verschiedene Personengruppen sehr unterschiedlich sein**. Für kurzlebige Personen geht mit einer Anhebung des Renteneintrittsalters die relative Rentenbezugsdauer stärker zurück als für langlebige Personen. Dabei variiert die Lebenserwartung mit dem Bildungsgrad. Eine Studie von Luy et al. (2015) zeigt, dass Männer mit niedriger Bildung in Deutschland eine um durchschnittlich 3,7 Jahre geringere fernere Lebenserwartung haben als Männer mit hoher Bildung. Für Frauen zeigt sich jedoch kein statistisch signifikanter Unterschied.

Darüber hinaus ist die Lebenserwartung in Deutschland und auch in anderen Ländern wie den USA positiv mit dem individuellen Einkommen korreliert (Chetty et al., 2016; Lampert et al., 2019; Haan et al., 2020). ↘ ZIFFER 431 Eine sehr hohe körperliche oder psychische Arbeitsbelastung während des Erwerbslebens ist sowohl für Männer als auch für Frauen mit einer geringeren ferneren Lebenserwartung korreliert (Brussig und Schulz, 2019). Die empirische Evidenz zeigt, dass sich die Lebenserwartung zwischen einzelnen Berufsgruppen um bis zu fünf Jahre unterscheidet, auch unabhängig von Einkommen und sozio-ökonomischem Status (Guenzel et al., 2023). So sind Beschäftigte in Gesundheits- und Pflegeberufen sowie Mathematiker und IKT-Fachkräfte durchweg die Berufsgruppe mit der niedrigsten Lebenserwartung. Landwirte, Fischer und Forstwirte haben dagegen die höchste Lebenserwartung. Die Literatur deutet darüber hinaus darauf hin, dass der **Rentenzugang selbst einen Einfluss auf die Gesundheit im Alter und die Mortalität** hat, der mit dem sozioökonomischen Status, insbesondere der Erwerbsbiografie, variiert (Insler, 2014; Celidoni und Rebba, 2017; Gorry et al., 2018; Bellés-Obrero et al., 2023).

410. **Gesundheitliche Gründe** und die **Ausübung physisch belastender** Tätigkeiten können eine Rolle dafür spielen, dass Personen in bestimmten Berufen und im unteren Einkommensbereich **bei einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters nicht mehr bis zu diesem Alter erwerbstätig sein können**. Sauré et al. (2023) zeigen, dass der Beruf ein wichtiger Prädiktor für das tatsächliche Renteneintrittsalter auf individueller Ebene ist. So können physisch anstrengende Tätigkeiten besser im jüngeren Alter ausgeübt werden (Mika, 2013; Mika und Söhn, 2017). Studien zum Dachdeckerhandwerk, also einem Beruf, der

mit einer hohen Gefahrenneigung und physischen Belastung einhergeht, zeigen eine hohe Abwanderung hin zu anderen Branchen (Brussig und Jansen, 2019). Lediglich 14 % der westdeutschen Dachdecker, die mit 30 Jahren bereits in diesem Beruf tätig waren, arbeiten in diesem länger als 30 Jahre (Brussig und Jansen, 2019). Das verdeutlicht die **Bedeutung der Umschulung und Weiterbildung von Älteren** parallel zu einer Reform des Renteneintrittsalters. Personen mit körperlichen anstrengenden Tätigkeiten bei Berufsbeginn können im fortgeschrittenen Alter in kognitiven oder administrativen Bereichen tätig werden. Die im Alter steigende Berufserfahrung eröffnet häufig auch neue Möglichkeiten, sich innerhalb des erlernten Tätigkeitsbereichs weiterzuentwickeln und beispielsweise die Ausbildung von Nachwuchskräften zu übernehmen. Personen, die einfache Dienstleistungstätigkeiten ausüben und in kaufmännischen Verwaltungsberufen arbeiten, bezogen in der Vergangenheit am häufigsten eine Erwerbsminderungsrente (Mika, 2013). Das zeigt, dass nicht nur Personen mit körperlichen Berufen Schwierigkeiten haben können, ihre Tätigkeit im hohen Alter auszuüben, sondern häufig auch Personen mit kognitiven Routinetätigkeiten. Die empirische Evidenz zeigt zugleich, dass parallel zur demografischen Alterung viele Berufsbilder zunehmend altersfreundlicher werden. Allerdings trifft dies stärker auf akademische Berufe zu als auf nicht akademische Berufe (Acemoglu et al., 2022).

411. Für einzelne Berufsgruppen gibt es in Deutschland gesetzliche oder tariflich ausgehandelte Sonderregelungen. Beispielsweise haben Bergleute, die besonderen Belastungen und Risiken ausgesetzt sind, einen früheren Rentenzugang. Eine **gesetzliche Verankerung von weiteren berufsspezifischen Sonderregeln** wäre allerdings wenig zielführend. Einerseits **wäre dies in der Praxis schwer umzusetzen**, weil der Rentenversicherung derzeit keine Informationen zu den individuellen Berufen vorliegen. Andererseits könnten **Branchen mit einer starken Lobby** deutlich stärker **profitieren** als weniger gut vertretene Gruppen. Da viele Personen nicht über den gesamten Verlauf des Erwerbslebens eindeutig einer Berufsgruppe zuzuordnen sind, müssten darüber hinaus jeweils Mindesttätigkeitszeiten in bestimmten Berufen festgelegt werden. Bei einer Vielzahl an Sonderregeln wird der individuelle Rentenzugang schwerer planbar. Dies könnte auch zu einer Fragmentierung des Rentensystems, wie etwa in Frankreich oder Griechenland führen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021). Gleichwohl erfordert eine Erhöhung des Renteneintrittsalters **Härtefallregelungen** für Menschen, die nicht bis zur Regelaltersgrenze arbeiten können. Sozialpolitisch ist dafür eine auskömmliche Erwerbsminderungsrente notwendig. ↘ [ZIFFER 415](#) Auch zielgenaue Regelungen zur Frühverrentung zielen in diese Richtung. ↘ [ZIFFER 417](#)
412. Die Expertise von Buslei et al. (2023a) zeigt, dass eine **Anhebung des Renteneintrittsalters** zu einem **leichten Rückgang der Armutgefährdungsquote im Alter** führt. ↘ [KASTEN 25](#) Aufgrund des günstigeren Verhältnisses von Rentenbeiträgen zu Rentenausgaben ist das Sicherungsniveau langfristig höher. ↘ [ABBILDUNG 130](#) Längere Erwerbsbiografien führen auch zu individuell höheren Rentenansprüchen im Alter. Allerdings unterscheiden sich die Effekte für verschiedene Bildungsgruppen. Bei den Personen mit niedriger Bildung steigt die Armutgefährdungsquote zeitweise leicht an, während sie bei Personen mit

mittlerer und hoher Bildung über den gesamten Simulationszeitraum sinkt. Das legt nahe, dass Personen mit niedriger Bildung ihre Erwerbsbiografie schlechter an ein steigendes gesetzliches Renteneintrittsalter anpassen können. [↘ ZIFFER 409](#)

[↘ KASTEN 25](#)

**Fokus: Armutsgefährdung im Alter**

Im Vergleich zu absoluten Armutsmaßen, die für Entwicklungsländer eine wichtige Rolle spielen, wird in vielen Industriestaaten die Armutsgefährdung im Alter als relatives Armutsmaß herangezogen. [↘ ZIFFER 295](#) Die Armutsgefährdung im Alter kann anhand von zwei unterschiedlichen Indikatoren gemessen werden. Zum einen durch die **Armutsgefährdungsquote für Ältere**, die den Anteil der Personen im Alter von 65 Jahren oder älter angibt, deren Nettoäquivalenzeinkommen [↘ GLOSSAR](#) weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens beträgt. Zum anderen kann relative Armut im Alter durch die Grundsicherungsquote im Alter gemessen werden. Sie gibt den Anteil der Personen im Alter von 65 Jahren oder älter an, die Grundsicherung beziehen. Basis für die Grundsicherung ist ein definiertes Bedarfsniveau, das das sozio-kulturelle Existenzminimum darstellt.

Die **Armutsgefährdungsquote für Ältere** lag in Deutschland laut dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) im Jahr 2019 bei rund 15 %. **Seit dem Jahr 2010** ist diese Quote um 1,2 Prozentpunkte **gestiegen**. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung, deren Armutsgefährdungsquote im Jahr 2019 bei rund 17 % lag, sind damit ältere Personen weniger armutsgefährdet. [↘ ZIFFER 304](#) Der Anteil an Personen im Alter von 65 Jahren oder älter, die im Jahr 2019 Anspruch auf Grundsicherung hatten, lag bei 4,4 % (Buslei et al., 2023a).

Für eine Simulation zur Entwicklung der Armutsgefährdungsquote im Alter nach geltendem Rentenrecht bis zum Jahr 2045 hat der Sachverständigenrat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mit einer Expertise beauftragt (Buslei et al., 2023a). Die Autoren betrachten dabei sowohl die Armutsgefährdungsquote als auch die Grundsicherungsquote, die in der Expertise einer Berechtigtenquote (bei voller Inanspruchnahme) entspricht. Insgesamt ist unter dem geltenden Recht nicht von einem Anstieg bei der Armutsgefährdungsquote im Alter bis zum Jahr 2045 auszugehen. Differenziert nach sozioökonomischen und -demografischen Merkmalen zeigt sich jedoch eine erhebliche Heterogenität. [↘ ABBILDUNG 125](#) **Frauen sind im Alter häufiger von Armut gefährdet als Männer**. Die Armutsgefährdungsquote steigt bei Frauen, im Gegensatz zu Männern, bis zum Jahr 2045 weiter an. Dies beruht unter anderem auf dem Anstieg des Anteils von Einpersonenhaushalten im Alter, in denen Frauen aufgrund der höheren Lebenserwartung häufiger vertreten sind. Außerdem dürfte ein Teil der Effekte auf Geschlechterebene darauf zurückzuführen sein, dass die seit dem Jahr 2020 weiter gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen in der Simulation nicht berücksichtigt wurde und auch künftige Veränderungen in der Erwerbsbeteiligung modellbedingt nicht antizipiert werden. Auch bei den Qualifikationsniveaus zeigen sich Unterschiede. **Personen mit niedriger Qualifikation sind am häufigsten im Alter armutsgefährdet**, wobei die Gefährdung bis zum Jahr 2045 leicht zurückgehen dürfte. Bei Personen mit mittlerer Qualifikation hingegen ist ein leichter Anstieg zu erwarten. Unterschiede in der Armutsgefährdung lassen sich auch innerhalb der Gruppe der älteren Personen ab 65 Jahren oder älter feststellen. Jüngere alte Personen zwischen 65 und 79 Jahren sind eher unterdurchschnittlich oft von Armut gefährdet. Personen ab 80 Jahren oder älter weisen hingegen eine überdurchschnittlich hohe Armutsgefährdungsquote auf, die jedoch bis zum Jahr 2045 zurückgehen dürfte. Maßgeblich lässt sich dieser Unterschied auf Einpersonenhaushalte zurückführen, in denen unter den Hochaltrigen etwa jeder Zweite lebt, während dies bei den jüngeren Alten zwischen 65 und 79 Jahren nur auf ein Drittel zutrifft.

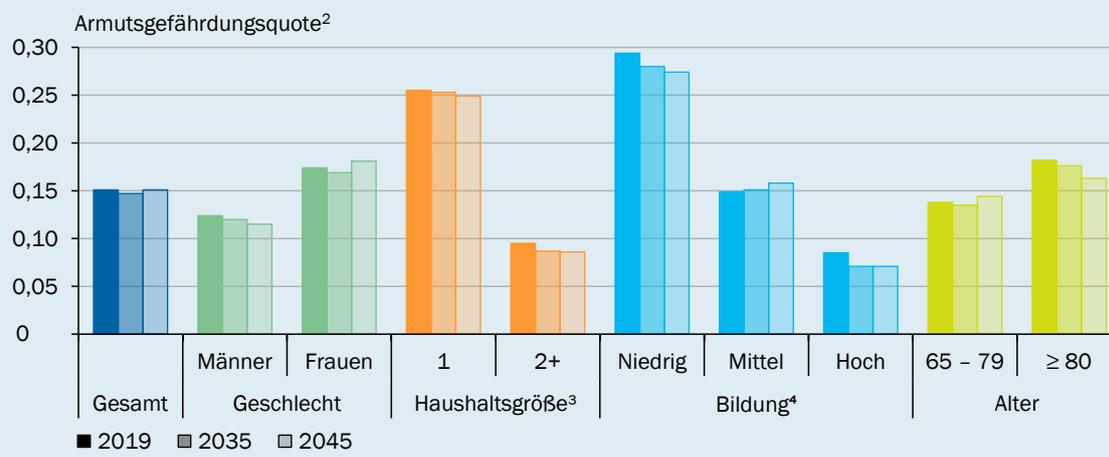
Bei Betrachtung der **Grundsicherungsquote** stellt sich die Situation **etwas anders** dar. Diese Quote steigt bereits bis zum Jahr 2025 um 1,9 Prozentpunkte an und erhöht sich bis zum Jahr

2045 um weitere 1,4 Prozentpunkte auf 7,7 %. Dieser Effekt ist auch nach den einzelnen Merkmalen differenziert sichtbar und geht im Wesentlichen auf den mit der Grundrente im Jahr 2021 eingeführten Freibetrag bei der Grundsicherung zurück. Die Bedürftigkeit ist also nicht angestiegen, sondern der Kreis der Anspruchsberechtigten wurde durch die Grundrente erweitert. Ansonsten sind die Ergebnisse in weiten Teilen qualitativ mit denen zur Armutsgefährdungsquote vergleichbar. Ein markanter Unterschied zeigt sich jedoch bei der Differenzierung nach dem Geschlecht. Die Grundsicherungsquote liegt bei Männern und Frauen im Jahr 2019 auf einem vergleichbaren Niveau. Die zur Armutsgefährdungsquote abweichende Betroffenheit der Geschlechter beruht maßgeblich auf der unterschiedlichen Einkommensverteilung im Bereich zwischen dem Grundsicherungsbetrag und der Armutsgefährdungsschwelle, in dem mehr Frauen verortet sind.

▾ **ABBILDUNG 125**

**Entwicklung der Armutsgefährdung im Alter<sup>1</sup> nach sozioökonomischen und -demografischen Merkmalen**

Armutsgefährdung trifft vor allem Frauen, Einpersonenhaushalte, Personen mit niedriger Bildung und Hochaltrige



1 – Personen im Alter von 65 Jahren oder älter. 2 – Einkommensposition von weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens. 3 – Anzahl der Haushaltsmitglieder. 4 – Einstufung der Bildungsniveaus nach ISCED-97-Leveln: Niedrig (Level 0 bis 2); Mittel (Level 3 und 4); Hoch (Level 5 und 6).

Quelle: Buslei et al. (2023a)

© Sachverständigenrat | 23-356-02

[Daten zur Abbildung](#)

## Absicherung gegen Erwerbsminderung

- 413.** Mit einer **Verlängerung der Erwerbsphase steigt die Wahrscheinlichkeit**, vor Rentenzugang **erwerbsunfähig zu werden**. Dieses Risiko wird in der GRV durch die **Erwerbsminderungsrente abgesichert** (JG 2020 Ziffer 666). Im Jahr 2021 betrug der Anteil der Zugänge zur Erwerbsminderungsrente an den gesamten Rentenzugängen 16,2 %. Der Anteil an den Bestandsrenten war mit 8,9 % deutlich niedriger (DRV Bund, 2022b, S. 65, 179). Der Zugang zur Erwerbsminderungsrente ist nur unter bestimmten medizinischen Voraussetzungen möglich. In den vergangenen Jahren wurden je etwa 50 % der gestellten Anträge (338 014 in 2022) auf Erwerbsminderungsrenten bewilligt. Im Jahr 2022 betrug das durchschnittliche Zugangsalter bei den Erwerbsminderungsrenten 53,9 Jahre (DRV Bund, 2023c). Psychische Erkrankungen sind derzeit die häufigste Ursache

für den erstmaligen Bezug einer Erwerbsminderungsrente (DRV Bund, 2022b, S. 99; JG 2020 Ziffer 666).

414. Für die **Bemessung der Erwerbsminderungsrente** sind neben den Entgeltpunkten aus den Rentenbeiträgen auch die Rentenansprüche aus der Zurechnungszeit relevant. Durch die **Zurechnungszeit** werden Erwerbsgeminderte bei der Rentenberechnung mittlerweile so gestellt, als hätten sie in der Zeit zwischen dem Eintritt der Erwerbsminderung und dem gesetzlichen Renteneintrittsalter Rentenbeiträge entrichtet. [↘ ZIFFER 415](#) Diese fiktiven Zahlungen entsprechen dem relativen Durchschnittswert der jährlichen Rentenbeiträge vor Eintritt der Erwerbsminderung. Die Höhe der monatlichen Erwerbsminderungsrente ergibt sich dann aus den Entgeltpunkten (aus den Beitragsjahren und der Zurechnungszeit) und dem aktuellen Rentenwert (DRV Bund, 2023d). Die **Erwerbsminderungsrente unterliegt Abschlägen**, falls diese vor dem Alter 65 (ab 2024, in 2023 64 Jahre und 10 Monate) in Anspruch genommen wird (DRV Bund, 2023d).
415. Der durchschnittliche **Rentenzahlbetrag bei Erwerbsminderungsrenten** lag im Jahr 2021 bei den Zugangsrenten mit 917 Euro **etwa 10 % unter dem der Altersrenten** (DRV Bund, 2022b, S. 191). Die geringeren Leistungen der Erwerbsminderungsrente relativ zur Altersrente sind vor allem auf Abschläge wegen vorzeitigem Rentenbezug zurückzuführen. Die durchschnittlich geringere Rentenleistung spiegelt sich in der Anzahl der Grundsicherungsfälle wider. Diese war im Jahr 2021 bei Erwerbsminderungsrentenbeziehenden mit 14,8 % deutlich höher als bei Altersrentenbeziehenden mit 2,7 % (DRV Bund, 2022b, S. 273). Sollte das gesetzliche Renteneintrittsalter über das Jahr 2031 hinaus angehoben werden, könnte der **Zugang zur Erwerbsminderungsrente für Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter vereinfacht** werden. Dadurch könnten Personen, die sich aus gesundheitlichen Gründen nicht an die gestiegene Altersgrenze anpassen können, vorzeitig in den Ruhestand gehen (JG 2020 Ziffer 665). Physisch und psychisch belastete Berufsgruppen würden hiervon besonders profitieren. [↘ ZIFFER 410](#) **Bei einer Kopplung der Regelaltersgrenze an die fernere Lebenserwartung sollte auch die Zurechnungszeit für Erwerbsminderungsrenten entsprechend angehoben werden.** Dadurch wird sichergestellt, dass die Leistungen aus der Erwerbsminderungsrente gegenüber der Altersrente nicht abfallen.

### Zugang zur abschlagsfreien Frührente einschränken

416. Seit dem Jahr 2014 haben ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die Rente für besonders langjährig Versicherte (Voraussetzung mindestens 45 Beitragsjahre) die Möglichkeit, vorzeitig abschlagsfrei in Rente zu gehen (§236b SGB VI). Diese Regelung wirkt der Zielsetzung einer längeren Erwerbstätigkeit von Älteren entgegen und stellt einen großen Ausgabenposten bei den NBL dar. [↘ KASTEN 23 UND ZIFFER 369](#) Die bisherigen Rentenzugänge zeigen jedoch, dass die **Anzahl der Beitragsjahre allein kein gutes Kriterium ist, um physisch und psychisch belastete Berufsgruppen zu adressieren** (Börsch-Supan et al., 2015; Schüler, 2022; Dolls und Krolage, 2023). Die Regelung wird insbesondere von Personen mit mittlerem Einkommen und überdurchschnittlicher Gesundheit in Anspruch genommen (Schüler, 2022) und stellt daher keine zielgenaue

Maßnahme gegen soziale Härten dar. Die **Rente für besonders langjährig Versicherte sollte daher abgeschafft werden**. Sie verschärft die ohnehin bestehenden Arbeitskräfteengpässe und belastet die Rentenfinanzen.

417. Um für Menschen in Berufen, die von einer Anhebung des Renteneintrittsalters stärker betroffen sind, [↘ ZIFFER 409](#) die Möglichkeit zur abschlagsfreien Frührente zu erhalten, könnte die bisherige Rente für besonders langjährige Versicherte zu einer abschlagsfreien Rente für langjährige Geringverdienende umgebaut werden. Statt einer Konditionierung ausschließlich auf die Anzahl der Beitragsjahre wäre beispielsweise eine Regelung, bei der nur Personen mit mindestens 40 Versicherungsjahren, in denen im Durchschnitt ein Jahreseinkommen von höchstens 60 % des Durchschnittseinkommens erzielt wurde, vorzeitig abschlagsfrei in Rente gehen können. **Dadurch würde der Zugang zu einer abschlagsfreien Frührente auf Personen beschränkt, die dauerhaft nur ein geringes Einkommen erzielen**. Von dieser Regelung würden insbesondere auch Personen mit physisch belastenden Berufen profitieren, da diese häufig schlechter bezahlt werden (Statistisches Bundesamt, 2023d). Um zu verhindern, dass nach diesen Zugangskriterien auch langjährig Teilzeitbeschäftigte anspruchsberechtigt wären, sollte die DRV künftig Daten zu den Arbeitsstunden der Versicherten erheben und als zusätzliches Zugangskriterium nutzen.
418. Eine solche Reform ist weniger zielgenau als eine Regelung, die den Zugang zur abschlagsfreien Frührente explizit für physisch und psychisch belastete Gruppen ermöglicht (Grossmann et al., 2021). Sie dürfte jedoch zumindest einen **Teil der berufsbedingten Heterogenität reduzieren** und wäre zudem **schnell und unbürokratisch umsetzbar**. So liegen der Rentenversicherung derzeit keine Informationen zu den individuellen Berufen und den damit einhergehenden Belastungen vor. Dagegen verfügt die Rentenversicherung über detaillierte Informationen zum monatlichen Einkommen über die gesamte Erwerbsbiografie, die für die Zukunft auch um Angaben zur regelmäßigen Arbeitszeit ergänzt werden könnten. Darüber hinausgehende berufsspezifische Regelungen könnten von Tarifvertragsparteien auf Basis von Tarifverträgen verhandelt werden.
419. Im Rahmen der Rente für langjährig Versicherte (Voraussetzung mindestens 35 Beitragsjahre) besteht bereits heute die Möglichkeit zum **vorzeitigen Rentenzugang unter Abschlägen**. Unter Beibehaltung dieser Regelung hätten auch Personen mit höherem Einkommen die Möglichkeit, vor der gesetzlichen Regelaltersgrenze eine Rente zu beziehen. Mit Blick auf die Finanzen der GRV sollten versicherungsmathematisch **faire Ab- und Zuschläge** angesetzt werden, die etwas höher sein müssten als die derzeit geltenden Ab- und Zuschläge (Werding, 2007; JG 2020 Ziffer 655). Versicherungsmathematisch faire Ab- und Zuschläge schichten die jeweils erworbenen Rentenansprüche so auf die veränderte Laufzeit um, dass keine finanziellen Anreize zur Frühverrentung entstehen.

## 4. Änderungen bei Rentenanpassungen

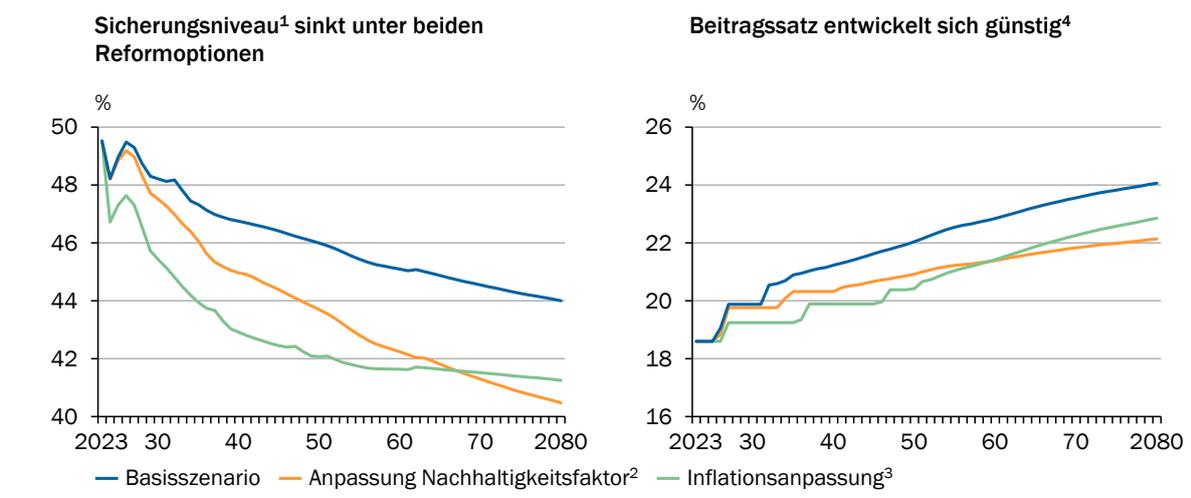
420. Zur langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes werden seit Anfang der 2000er-Jahre die jährlichen Rentenanpassungen durch den Beitragssatzfaktor und den Nachhaltigkeitsfaktor gedämpft (JG 2020 Kasten 15). [↘ PLUSTEXT 18](#) In diesem Zuge ist das Sicherungsniveau von 52,9 % im Jahr 2002 auf 48,1 % im Jahr 2022 gefallen (DRV Bund, 2022b, S. 256). Angesichts der sich zuspitzenden demografischen Entwicklung stellt sich erneut die Frage nach einer **Reform des Rentenanpassungsmechanismus**. In diesem Abschnitt wird diskutiert, wie durch eine Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors ein höherer Anteil der Lasten, die durch die Verrentung der Babyboomer entstehen, von diesen getragen werden kann. Darüber hinaus werden die Auswirkungen einer Fortschreibung der Bestandsrenten entsprechend der Verbraucherpreisentwicklung analysiert.

### Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors

421. Der Nachhaltigkeitsfaktor ist ein automatischer Anpassungsmechanismus, [↘ ZIFFERN 525 FF. ANHANG](#) der die demografische Alterung in der Rentenanpassungsformel berücksichtigt (JG 2020 Kasten 15). Der Rentnerquotient [↘ GLOSSAR](#) gibt das Verhältnis zwischen der Anzahl der (Äquivalenz-)Rentnerinnen und -rentner (gewichtet mit der Höhe ihrer individuellen Rentenansprüche) und der Anzahl der Beitragszahlenden (gewichtet mit der Höhe ihrer individuellen Rentenbeiträge) an. **Steigt der Rentnerquotient, wirkt der Nachhaltigkeitsfaktor dämpfend auf die Rentenanpassung.** Innerhalb des Nachhaltigkeitsfaktors gewichtet ein Faktor  $\alpha$  [↘ GLOSSAR](#) die Änderung des Rentnerquotienten (JG 2020 Kasten 15). Seit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors im Jahr 2005 liegt der Faktor  $\alpha$  bei 0,25. Die Lasten der demografischen Alterung werden dadurch zu einem Viertel von den Rentnerinnen und Rentnern (durch gedämpfte Rentenanpassungen) und zu drei Vierteln von den aktiv Versicherten [↘ GLOSSAR](#) (durch höhere Beitragssätze) getragen. Der konkrete Wert für den Faktor  $\alpha$  wurde im Jahr 2005 so gewählt, dass im Jahr 2030 ein Beitragssatz von 22 % erreicht werden würde (Deutscher Bundestag, 2003, S. 23).
422. Der Rentnerquotient unterlag seit dem Jahr 2005 nur geringen Schwankungen (DRV Bund, 2022b, S. 269). Mit dem Rentenzugang der Babyboomer-Jahrgänge wird er jedoch deutlich ansteigen. Aufgrund dieser Dynamik wird sich der Nachhaltigkeitsfaktor in den kommenden Jahren wesentlich stärker als bisher auf die Rentenanpassung auswirken. Dieser **ausgabendämpfende Effekt dürfte jedoch nicht ausreichen, um die Finanzen der GRV zu stabilisieren.** [↘ ZIFFER 364](#)
423. Würde der Faktor  $\alpha$  im Nachhaltigkeitsfaktor **von 0,25 auf 0,5 erhöht**, führte dies zu einer **Gleichverteilung der Lasten zwischen Rentenbeziehenden und aktiv Versicherten**. Die Effekte einer solchen Reform kämen bei der Verrentung der Babyboomer voll zum Tragen. Im Jahr 2035 läge der Beitragssatz um 0,6 und im Jahr 2080 um 1,9 Prozentpunkte unter dem Beitragssatz im Basisszenario. [↘ ABBILDUNG 126](#) Die Bundeszuschüsse würden sich relativ zum BIP deutlich moderater entwickeln. Gleichzeitig würde aber auch das Sicherungsniveau bis zum Jahr 2080 deutlich sinken, auf 40,5 %. Das von der Bundesregierung ange-

▸ **ABBILDUNG 126**

**Effekte von Änderungen bei Rentenanpassungen in der GRV**



1 – Netto vor Steuern, Verhältnis der Standardrente (45 Entgeltpunkte) zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahlenden. 2 – Erhöhung des Faktors  $\alpha$  im Nachhaltigkeitsfaktor auf 0,5. 3 – Kopplung der Bestandsrenten an die Inflationsentwicklung. Sicherungsniveau bezieht sich auf den gewichteten Durchschnitt aller Rentnerinnen und Rentner. 4 – Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung als Prozent des Bruttolohns. Davon wird die Hälfte durch die Arbeitgebenden, die andere Hälfte durch die Arbeitnehmenden getragen.

Quelle: SIM.21

© Sachverständigenrat | 23-432-01

[Daten zur Abbildung](#)

strebt Ziel eines Sicherungsniveaus von 48 % würde im Jahr 2029 erstmals unterschritten werden. [▸ ZIFFER 374](#)

- 424. Ein sinkendes Sicherungsniveau würde zu einem Anstieg der Armutsgefährdungsquote in Deutschland führen.** [▸ KASTEN 25](#) Derzeit bezieht ein hoher Anteil der **Alleinstehenden**, der **Frauen** und der **Ostdeutschen** ein Alterseinkommen, das nur knapp über der Armutsgefährdungsgrenze liegt (Buslei et al., 2023a). In diesen Gruppen dürfte der Anstieg der Armutsgefährdungsquote deshalb **besonders stark ausgeprägt** sein.

### Inflationsanpassung

- 425. Aktuell folgt die Rentenanpassung im Kern der Lohnentwicklung.** [▸ PLUSTEXT 18](#) Stattdessen wäre **denkbar**, die Lohnentwicklung nur bei der Bemessung der Zugangsgrenten zu berücksichtigen und die **Bestandsrenten an die Verbraucherpreisentwicklung zu koppeln**. Dadurch wäre die Kaufkraft der Bestandsrenten garantiert, sie würden aber nicht mehr an zukünftigen Reallohnsteigerungen partizipieren. Die Anpassung der Bestandsrenten an die Inflation überwiegt international. [▸ ZIFFERN 525 FF. ANHANG](#) Bereits in den 1990er-Jahren sind Italien und Frankreich von der Lohn- auf die Preisindexierung ihrer Renten umgestiegen. In anderen Staaten wie der Schweiz, Finnland oder Polen wird eine Mischung aus Lohn- und Verbraucherpreisentwicklung für die Indexierung der Renten genutzt (OECD, 2021, S. 34 ff.). Aus geldpolitischer Sicht werden automatische Preisindexierungen zwar grundsätzlich kritisch gesehen, dies gilt aber nicht für die Indexierung von Bestandsrenten. Eine sich aufschaukelnde Inflation ist

aufgrund fehlender Zweitrundeneffekte und fehlender Berücksichtigung im Preisindex wenig wahrscheinlich (Deutsche Bundesbank, 2022a).

426. Sofern die Reallöhne steigen, trägt eine **Inflationsindexierung** zu einer **Entlastung der GRV** bei. In einem solchen Szenario steigen die Bestandsrenten (die Renten von Personen, die auch im Vorjahr eine Rente bezogen haben) bei einer Kopplung an die Verbraucherpreise weniger stark als die Zugangsrenten (Renten von Personen, die erstmalig eine Rente beziehen), die sich entsprechend der Löhne entwickeln. Bei der Simulation einer Inflationsindexierung zeigt sich, dass die Rentenausgaben weniger stark steigen als im Basisszenario. [↘ ABBILDUNG 126](#) Daher wirkt der Nachhaltigkeitsfaktor weniger dämpfend auf die Rentenanpassungen, was zu einem im Vergleich zum Basisszenario höheren Sicherungsniveau der Zugangsrenten führt.

Wichtig ist dabei, das Sicherungsniveau der Zugangsrenten vom jeweiligen **Sicherungsniveau der Bestandsrentnerinnen und -rentner** zu unterscheiden. Letzteres ist bei der Inflationsindexierung für jede Kohorte einzeln zu berechnen und entfernt sich aufgrund des steigenden Abstandes zwischen der individuellen Rente und den Löhnen vom Sicherungsniveau der Zugangsrenten. **Das gezeigte durchschnittliche Sicherungsniveau, gewichtet mit dem jeweiligen Anteil von Zugangs- und Bestandsrentnerinnen und -rentnern, liegt daher unterhalb des Basisszenarios.** Das Sicherungsniveau der Zugangsrenten liegt im Simulationszeitraum ab Mitte der 2030er-Jahre bis Ende der 2070er-Jahre hingegen mindestens um 1,5 Prozentpunkte oberhalb des Basisszenarios (Werdning, 2023). Mit zunehmender Rentenbezugsdauer geht das individuelle Sicherungsniveau deutlich zurück, was einer Umverteilung von lang- zu kurzlebigen Menschen entspricht und damit der unterschiedlichen Lebenserwartung Rechnung trägt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021). Die Beitragssätze entwickeln sich mittel- und langfristig moderater und liegen unter dem Verlauf des Basisszenarios. Langfristig sind durch die niedrigeren Wachstumsraten der Bestandsrenten deutlich niedrigere Rentenausgaben zu erwarten. Die Bundeszuschüsse, gemessen in Prozent des BIP, bleiben langfristig mit  $-0,1$  Prozentpunkten gegenüber dem Basisszenario nahezu konstant.

427. Ein möglicher Mittelweg, der die zuvor gezeigten Effekte der reinen Preisindexierung abschwächt, besteht in einer **Mischform aus Lohn- und Preisindexierung**, wie sie auch in anderen Staaten bereits implementiert ist. [↘ ZIFFER 425](#) Je nach Gewichtung ergibt sich dann eine stärkere oder weniger starke Berücksichtigung der Reallohnentwicklung und damit eine unterschiedliche Beteiligung der Bestandsrentnerinnen und -rentner an der Finanzierung des Sicherungsniveaus der Zugangsrenten (Werdning, 2023). Dementsprechend sind die Effekte auf Beitragssatz und durchschnittliches Sicherungsniveau in den Simulationen schwächer als im hier gezeigten Szenario der vollständigen Preisindexierung.
428. Die Annahme, dass die Lohnentwicklung oberhalb der Preisentwicklung liegt, war in den vergangenen 30 Jahren in der Regel erfüllt (JG 2020 Ziffer 629). Laut Zahlen des Statistischen Bundesamts sind die Löhne in dieser Zeit insgesamt um etwa 13 Prozentpunkte stärker gestiegen als die Preise. Sollten sich dennoch Phasen **sinkender Reallöhne** ergeben (zuletzt in den Jahren 2020 und 2022), lässt

eine vollständige oder teilweise Inflationsskopplung die **Bestandsrenten stärker steigen als die Löhne**. Ein solches Szenario könnte die Finanzierungssituation der GRV zusätzlich belasten, da die Rentenleistungen stärker steigen würden als die Beitragszahlungen. Dies zeigt, dass die Umstellung auf eine Preisindexierung der Bestandsrenten die Finanzierungssituation der GRV von der Differenz aus Lohn- und Preisentwicklung abhängig machen würde, aber typischerweise entlastend wirkt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021).

Als **Sicherungsmechanismus** bei sinkenden Reallöhnen könnten eine **Schutzklausel** und ein **Ausgleichsfaktor** eingeführt werden. Die Schutzklausel würde zunächst verhindern, dass die Bestandsrenten stärker steigen als die Zugangsrenten. Sobald sich wieder Reallohngewinne einstellen, holt der Ausgleichsfaktor die entgangene Preisentwicklung bei den Bestandsrenten nach. Mit einem solchen Sicherungsmechanismus würde sichergestellt, dass die erlittenen Kaufkraftverluste auch bei den Bestandsrentnerinnen und -rentnern wieder aufgeholt werden können.

429. Für ältere Beschäftigte ergibt sich bei einer Inflationsanpassung ein **positiver Erwerbsanreizeffekt**, denn mit jedem zusätzlichen Jahr in Arbeit **partizipiert die Rente weiterhin an der Lohnentwicklung** (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021). Hinsichtlich der Armutsgefährdung im Alter könnte eine solche Reform jedoch negative Effekte nach sich ziehen. Bereits heute ist die Armutsgefährdungsquote im Alter bei hochaltrigen Personen (ab 80 Jahren) besonders hoch. [↪ KASTEN 25](#) Eine **Bindung der Bestandsrenten an die Preisentwicklung** würde sich zusätzlich **ungünstig auf die Armutsgefährdung im hohen Alter** auswirken, da das Sicherungsniveau mit zunehmendem Alter abnimmt. Andere Staaten steuern diesem Effekt bei den Personen mit geringen Rentenansprüchen gezielt entgegen. Österreich passt beispielsweise die unteren Renten mit einer Erhöhung oberhalb der Preisentwicklung an, während die Slowakei einen Mindesterhöhungsbetrag garantiert (OECD, 2021, S. 35 f.). Solche Maßnahmen dämpfen jedoch die oben gezeigten günstigen Effekte auf die Finanzierungssituation der GRV.

## 5. Umverteilung in der GRV

430. **Umverteilende Elemente** in der Rentenberechnung **können** bei sinkendem durchschnittlichen Sicherungsniveau einen Anstieg der **Altersarmut begrenzen**. In der GRV existieren bereits umverteilende Elemente, beispielsweise bei der Hinterbliebenenversorgung [↪ ZIFFER 444](#) und der Anrechnung von Kindererziehungszeiten. Des Weiteren **bestehen Regelungen**, die zu **überproportional hohen Rentenleistungen für Personen mit geringen Rentenanwartschaften** führen. Hierzu zählen die im Jahr 2021 eingeführte Grundrente (JG 2020 Ziffern 684 ff.) sowie die Rente nach Mindesteinkommen oder Mindestentgeltpunkten der 1970er- und 1990er-Jahre.
431. Neben der beabsichtigten Umverteilung kommt es in der GRV **aufgrund systematisch unterschiedlicher fernerer Lebenserwartungen** und damit Rentenbezugszeiten auch zu **unbeabsichtigter Umverteilung**. Da die fernere

Lebenserwartung in Deutschland positiv mit dem Einkommen korreliert ist (von Gaudecker und Scholz, 2007; Breyer und Hupfeld, 2009), beziehen einkommensstarke Versicherte ihre Rentenleistungen im Durchschnitt länger als einkommensschwache Versicherte. ↘ ZIFFER 409 Haan et al. (2020) zeigen, dass die Lebenserwartung westdeutscher Beschäftigter der Jahrgänge 1947 bis 1949 bei Männern aus dem obersten Einkommensdezil der Versicherten um sieben Jahre über der von Männern aus dem untersten Einkommensdezil liegt. Dadurch erzielen die zehn Prozent einkommensstärksten Versicherten durchschnittlich eine um 46 % höhere Rendite auf ihre Rentenbeiträge als die zehn Prozent einkommensschwächsten Versicherten (Richter und Werding, 2020). Dieser Zusammenhang ist zwar nicht kausal interpretierbar, da möglicherweise andere, nicht zu beobachtende Faktoren dafür ausschlaggebend sind. Dennoch ist das **individuelle Einkommen** ein **guter Indikator** für die persönliche **Lebenserwartung**. ↘ ZIFFER 409

### Nach dem Einkommen gestaffelte Rentenberechnung

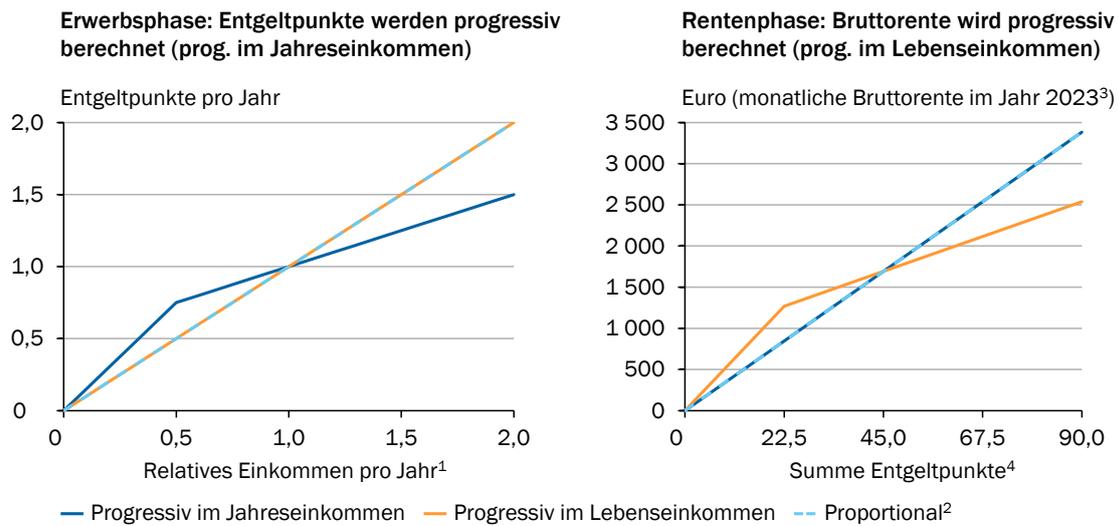
432. In der GRV sind neben Reformen zur Sicherstellung der finanziellen Nachhaltigkeit auch solche zur Sicherstellung der Angemessenheit der Rentenleistungen notwendig. ↘ ZIFFER 364 Eine **Möglichkeit**, das **Altersarmutsrisiko zu senken**, ist eine **progressive Rentenberechnung**. Dabei erhalten Personen mit einem **geringen Einkommen** und folglich geringen Rentenanwartschaften **überproportional hohe Rentenleistungen**. Zur Finanzierung der Maßnahme werden **die Rentenleistungen für einkommensstärkere Gruppen gekürzt**. Dies führt zu einer Umverteilung von Rentenleistungen innerhalb der Gruppe der Rentnerinnen und Rentner (**intragenerationelle Umverteilung**). Mit einer progressiven Rentenberechnung könnten soziale Härten in Folge eines sinkenden Sicherungsniveaus abgefedert werden, da Beziehende hoher Renten dann überproportional hohe Beiträge entrichten. ↘ ZIFFER 420
433. Aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs kommt es derzeit im Zuge der **nachgelagerten Rentenbesteuerung** netto zu einer relativen Aufwertung von niedrigeren Rentenansprüchen gegenüber höheren Rentenansprüchen. Allerdings ist der **umverteilende Effekt** der Rentenbesteuerung als eher gering einzuschätzen. Einerseits sind die Durchschnittssteuersätze im Rentenalter relativ niedrig (Beznoska, 2022). Andererseits begünstigt dies aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs insbesondere Personen mit einem hohen Einkommen, da Rentenbeiträge während der Erwerbsphase steuerlich geltend gemacht werden können.

Die im Jahr 2021 eingeführte **Grundrente** ist gruppenspezifisch ausgestaltet. Viele Geringverdienende erfüllen insbesondere das Kriterium der Mindestbeitragsjahre nicht und erhalten deshalb keinen Grundrentenzuschlag (Ragnitz, 2020; Börsch-Supan und Goll, 2021). Aus diesen Gründen könnten weitere Maßnahmen sinnvoll sein, die die Renten von einkommensschwachen Personen gezielt erhöhen.

434. Es gibt grundsätzlich **zwei Möglichkeiten**, eine nach **Einkommen differenzierte Rentenberechnung** in der GRV zu realisieren. Einerseits kann die Höhe

▸ **ABBILDUNG 127**

**Progressive Rentenberechnung: Umverteilung basierend auf Jahres- und Lebenseinkommen**



1 – Individuelles Jahreseinkommen relativ zum sozialversicherungspflichtigen Durchschnittseinkommen (43 142 Euro im Jahr 2023). 2 – Aktuelles Berechnungsschema der GRV (JG 2020 Kasten 15). 3 – Der aktuelle Rentenwert beträgt 37,60 Euro im Jahr 2023. Das entspricht der monatlichen Rente je Entgeltpunkt im proportionalen und im progressiven System, wenn dieses auf dem Jahreseinkommen basierend umverteilt. Außerdem entspricht das auch dem Wert je Entgeltpunkt des Standardrentners im progressiven System, wenn dieses auf dem Lebenseinkommen basierend umverteilt. 4 – Summe der jährlichen Entgeltpunkte während der Erwerbsphase bei Rentenzugang.

Quellen: Kindermann und Püschel (2023b), eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 23-250-03

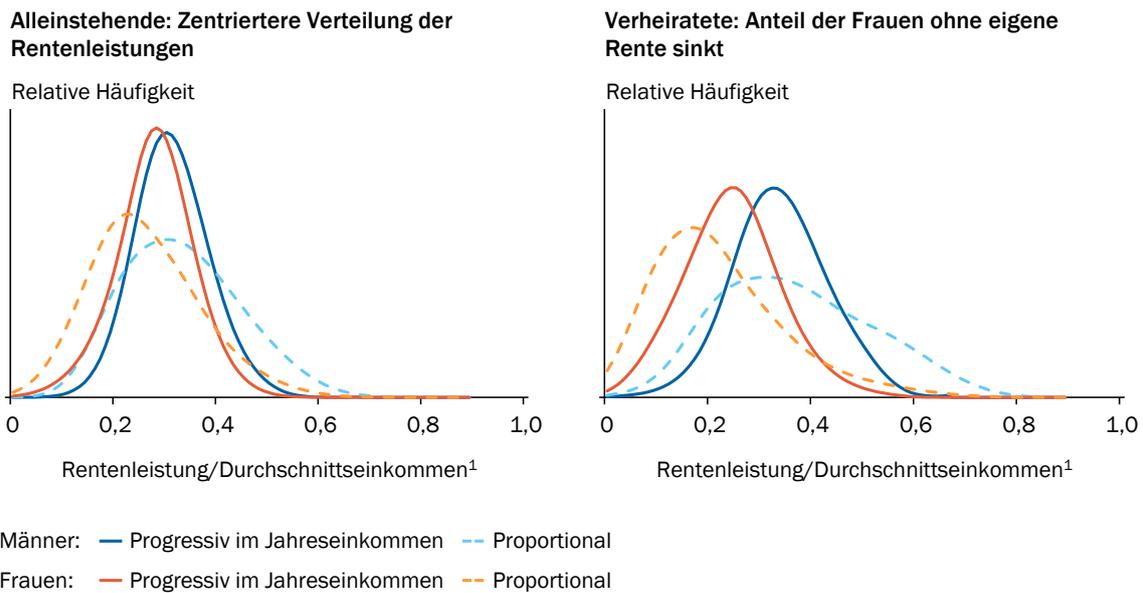
[Daten zur Abbildung](#)

der monatlichen Rente nach der Summe der im Verlauf des Erwerbslebens erworbenen Entgeltpunkte progressiv gestaffelt werden. [▸ ABBILDUNG 127 RECHTS](#) Die Rentenberechnung wäre dann nach sozialversicherungspflichtigem **Lebenseinkommen gestaffelt**. Dies ist international nicht unüblich. Die Rentenberechnung in den USA weist beispielsweise drei Zonen auf. Im niedrigsten Einkommensbereich beträgt die Lohnersatzrate 90 %. Sie sinkt mit zunehmendem Einkommen auf 32 % und schließlich auf 15 % (Social Security Administration, 2023). **Eine Variante** der nach Lebenseinkommen gestaffelten Rentenberechnung stellt das **Sockelschutzmodell** dar. Dabei wird für einen **Teil der erworbenen Entgeltpunkte ein bestimmtes Sicherungsniveau garantiert**. Das bedeutet, dass für eine bestimmte Anzahl von Entgeltpunkten garantiert wird, dass der monatliche Rentenzahlbetrag je Entgeltpunkt entsprechend der jährlichen Lohnentwicklung angepasst wird. Die Rentenleistungen für alle darüber hinaus erworbenen Entgeltpunkte werden nach geltendem Recht oder mit noch stärkeren Dämpfungen fortgeschrieben (Börsch-Supan und Rausch, 2020; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021).

**Alternativ** ist es möglich, die **jährlich erworbenen Entgeltpunkte** progressiv zu berechnen. [▸ ABBILDUNG 127 LINKS](#) Dabei erhalten Personen in Jahren mit einem geringen sozialversicherungspflichtigen Einkommen eine überproportional hohe Anzahl von Entgeltpunkten. Ab einem bestimmten sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommen erhöht sich die Zahl der erworbenen Entgeltpunkte dagegen nur noch unterproportional. Die monatliche Rente wird dann direkt proportional zu den gesammelten Entgeltpunkten bei Rentenzugang berechnet. Dies kommt einer **Umverteilung basierend auf dem Jahreseinkommen** gleich.

▸ **ABBILDUNG 128**

**Simulation zur Verteilung der Rentenleistungen: Progressives und proportionales Rentensystem**



1 – Höhe der monatlichen Bruttorente relativ zum sozialversicherungspflichtigen Durchschnittseinkommen (3 595,20 Euro pro Monat im Jahr 2023).

Quelle: Kindermann und Püschel (2023b)

© Sachverständigenrat | 23-251-01

Daten zur Abbildung

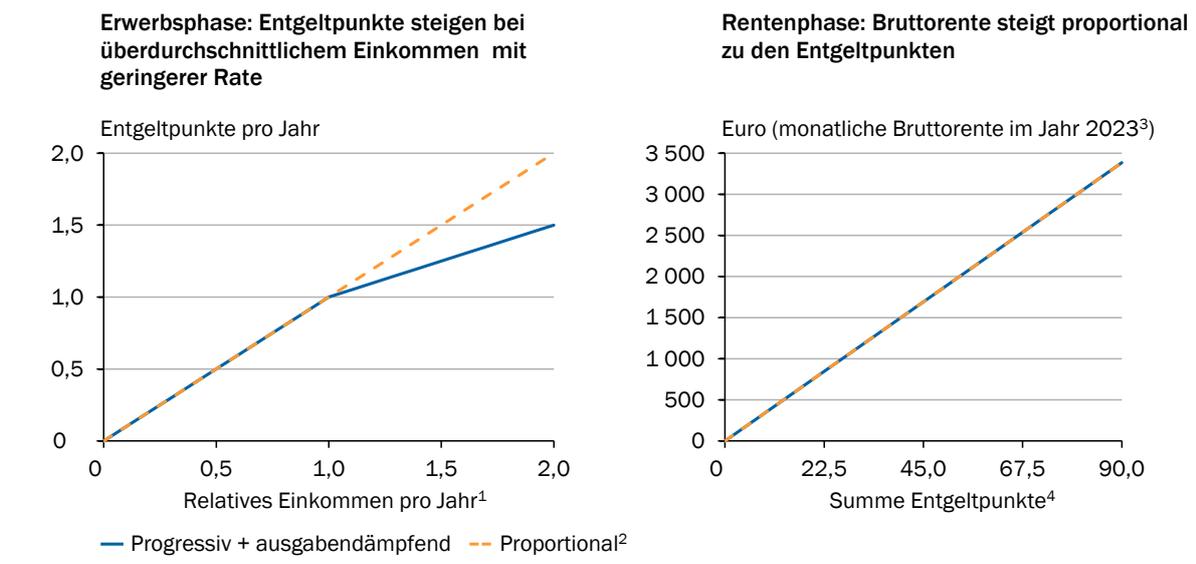
435. Eine intragenerationelle Umverteilung im Rentensystem dürfte die **Armutsgefährdungsquote im Alter senken**. Diese dürfte in den kommenden 20 Jahren bei etwa **15 %** liegen. ▸ **KASTEN 25** Gleichzeitig wird die **Anzahl der über 64-Jährigen** laut Zahlen des Statistischen Bundesamts von 18,4 Millionen im Jahr 2021 auf 22,5 Millionen im Jahr 2045 **ansteigen**. Dadurch kommt es **trotz einer gleichbleibenden Quote** zu einer **absoluten Zunahme von Armut im Alter**. Dies wird sich auch in den Ausgaben der Grundsicherung niederschlagen. So könnte die Anzahl der Grundsicherungsbeziehenden im Alter weiter zunehmen. Seit 2003 ist die Anzahl der Grundsicherungsbeziehenden unter den Altersrentenbeziehenden von 158 000 Personen (1,2 %) auf 433 000 Personen (2,7 %) im Jahr 2021 gestiegen (DRV Bund, 2022b, S. 273).

Eine progressive Rentenberechnung könnte diesen Trend bremsen und den Sozialstaat entlasten. Eine Simulationsstudie zeigt, dass eine progressive Reform die **Ungleichheit von Rentenleistungen deutlich reduzieren** kann. ▸ **ABBILDUNG 128** Frauen erhalten im Durchschnitt eine höhere Rente als im proportionalen System. Hiervon würden besonders alleinstehende Frauen mit Kindern und geringer Bildung profitieren. Der Anteil verheirateter Frauen mit sehr geringen oder ohne eigene Rentenansprüche würde sinken. Die Rentenleistungen von Männern sind in einem progressiven Rentensystem deutlich zentrierter verteilt. Verheiratete Männer tragen die Hauptlast der Reform. ▸ **ABBILDUNG 128** Daneben könnte eine **progressive Rentenberechnung** auch die **unbeabsichtigten, regressiven Verteilungseffekte der GRV** ▸ **ZIFFER 431** **neutralisieren**.

436. Die für dieses Kapitel angestellten Simulationen weisen darauf hin, dass die Rentenausgaben durch eine progressive Rentenberechnung langfristig leicht anstei-

▸ **ABBILDUNG 129**

**Beispiel für eine progressive und ausgabendämpfende Rentenberechnung**



1 – Individuelles Jahreseinkommen relativ zum sozialversicherungspflichtigen Durchschnittseinkommen (43 142 Euro im Jahr 2023). 2 – Aktuelles Berechnungsschema der GRV (JG 2020 Kasten 15). 3 – Der aktuelle Rentenwert beträgt 37,60 Euro im Jahr 2023. 4 – Summe der jährlichen Entgeltpunkte aus der Erwerbsphase bei Rentenzugang.

Quelle: eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-471-01

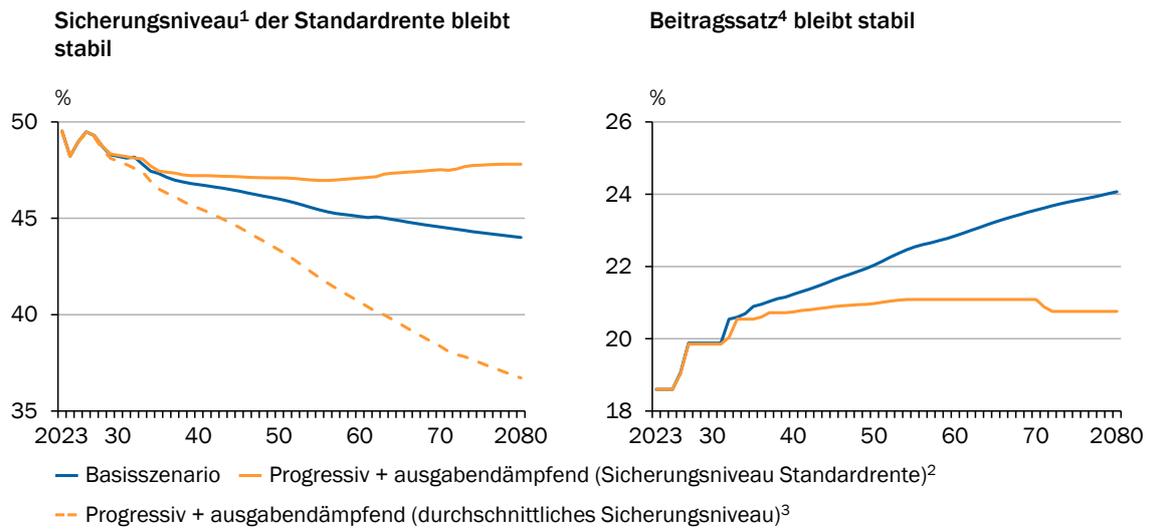
Daten zur Abbildung

gen könnten. In diesem Fall würde die Reform zwar das Kriterium der **Angemessenheit**, aber nicht das Kriterium der **finanziellen Nachhaltigkeit** erfüllen. Um dies zu vermeiden, könnte eine **ausgabendämpfende Variante der progressiven Rentenberechnung** umgesetzt werden, indem die Berechnung von Entgeltpunkten bei Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen unverändert bleibt und nur die Rentenleistungen der oberen Einkommensgruppen gekürzt werden. ▸ [ABBILDUNG 129](#)

- 437.** Unter der Annahme, dass sich der Rentenwert entsprechend dem Basisszenario entwickelt, würde sich die Rente für Personen, deren Einkommen nie höher als das Durchschnittseinkommen gewesen ist, nicht ändern. Personen mit einem **überdurchschnittlichen Jahreseinkommen würden hingegen die Hauptlast der Reform** tragen. Dies dürfte Auswirkungen auf ihr Arbeitsangebot haben. ▸ [KASTEN 26](#) Aufgrund der Leistungskürzung für Personen mit überdurchschnittlichen Jahreseinkommen sinkt das durchschnittliche Sicherungsniveau des gesamten Rentenbestands über die Zeit deutlich. ▸ [ABBILDUNG 130 LINKS](#) Gleichzeitig sinken auch die Gesamtausgaben der GRV. Dies hat weitere Auswirkungen auf die Entwicklung der Renten. Der Nachhaltigkeitsfaktor, der auf Änderungen des Verhältnisses von Beitragseinnahmen und Rentenausgaben reagiert, bewirkt nämlich, dass sich der Rentenwert über die Zeit deutlich günstiger entwickelt als im Basisszenario. Das bedeutet, dass jedem Entgeltpunkt eine höhere monatliche Rentenleistung gegenübersteht. Obwohl sich die Rentenberechnung für **einkommensschwache Haushalte** nicht ändert, **dürften** sie daher **von der Reform profitieren**. Das Sicherungsniveau einer Standardrente könnte dadurch dauerhaft bei rund 47 % stabilisiert werden. ▸ [ABBILDUNG 130 LINKS](#)

▸ **ABBILDUNG 130**

**Effekte einer ausgabendämpfenden progressiven Rentenberechnung in der GRV**



1 – Netto vor Steuern. 2 – Verhältnis der Standardrente zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahlenden.  
 3 – Verhältnis der Durchschnittsrente zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahlenden. 4 – Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung als Prozent des Bruttolohns. Davon wird die Hälfte durch die Arbeitgebenden, die andere Hälfte durch die Arbeitnehmenden getragen.

Quelle: SIM.21

© Sachverständigenrat | 23-413-02

[Daten zur Abbildung](#)

Gleichzeitig würde der Beitragssatz nur moderat ansteigen und die Marke von 21 % nur kurzzeitig überschreiten. [▸ ABBILDUNG 130 RECHTS](#)

## Vorbehalte gegenüber einer progressiven Rentenberechnung

- 438.** Eine **progressive Rentenberechnung steht mit dem Äquivalenzprinzip** [▸ GLOSSAR in Konflikt](#). Allerdings durchbrechen gruppenspezifische Sonderregelungen und die Grundrente dieses Prinzip auch in der aktuellen Rentenberechnung (JG 2020 Ziffern 684 ff.). [▸ KASTEN 23](#) Eine **anerkannte Rechtfertigung für eine Durchbrechung ist das Solidarprinzip**. So schreibt der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages (2023) in einer Stellungnahme, dass unter Einhaltung von Regelungen zum Bestandsschutz eine progressive Rentenberechnung aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich möglich und durch das Solidarprinzip gerechtfertigt sei, allerdings für jede Reform **im Einzelfall geprüft** werden müsse.

Auch in der deutschen Bevölkerung werden Abweichungen vom Äquivalenzprinzip in solchen Fällen von der Mehrheit begrüßt. So zeigen repräsentative Umfragedaten, dass eine große Mehrheit der Bevölkerung eine stärkere Umverteilung im deutschen Rentensystem befürwortet. 77 % der Befragten würden ein Rentensystem präferieren, das zugunsten von Geringverdienenden umverteilt (Breunig et al., 2022). Dies deutet darauf hin, dass eine **Lockerung des Äquivalenzprinzips**, die durch das Solidarprinzip motiviert ist, **der Akzeptanz der GRV in der Bevölkerung nicht abträglich sein muss**, sondern sie möglicherweise sogar erhöhen könnte. Weiterhin zeigen die Daten, dass **nur etwa 31,6 %**

der Befragten **wissen**, dass die **Rentenleistungen der GRV grundsätzlich proportional zum Lebenseinkommen berechnet werden**.

439. Trotzdem könnte gegen eine progressive Rentenberechnung eingewandt werden, dass eine solche Umverteilung außerhalb der GRV durchgeführt werden sollte, um daran alle Erwerbstätigen zu beteiligen. Der Einwand verliert an Bedeutung, wenn man bedenkt, dass derzeit zwischen 92 % und 99 % aller Personen im Rentenalter eine gesetzliche Rente erhalten, die zumindest auf Teilen ihrer Erwerbsbiografie basiert (Werding, 2023). Wenn auch Beamtinnen und Beamte sowie nicht obligatorisch abgesicherte Selbständige in die GRV einbezogen würden, [↘ ZIFFERN 395 FF.](#) stiege die Abdeckung Erwerbstätiger und ihrer Erwerbseinkommen noch weiter an. Versuche, die Umverteilung innerhalb der GRV durch zusätzliche Steuermittel zu finanzieren, könnten den Charakter der Rentenversicherung als individuelle, beitragsbasierte Altersvorsorge viel stärker beeinträchtigen als der **vergleichsweise transparente Vorschlag einer progressiven Rentenberechnung innerhalb der GRV**. [↘ KASTEN 29](#) Die jeweils erworbenen Rentenansprüche [↘ ABBILDUNG 127 RECHTS](#) müssten dazu nämlich in eine für alle Versicherten einheitlich (linear) bemessene, beitragsfinanzierte Komponente und eine vom beitragspflichtigen Jahreseinkommen abhängige, durch höhere Bundesmittel zu finanzierende, (progressiv) umverteilende Komponente aufgeteilt werden. Die Verteilungswirkungen der Finanzierung dieser Bundesmittel aus dem allgemeinen Steueraufkommen wären dabei praktisch nicht kontrollierbar.

Sowohl eine **verstärkte Steuerfinanzierung** als auch ein **Verzicht auf eine progressive Rentenberechnung** bergen zudem das Risiko, dass die GRV im Zusammenhang mit der demografischen Alterung eine immer **stärkere intergenerationelle Umverteilung** bewirkt, die sich als Alternative zur hier diskutierten intragenerationellen Lastenteilung keinesfalls begründen lässt.

440. Bei einer progressiven Berechnung würden die **Rentenleistungen für einkommensstarke Personen sinken**. Dies erzeugt theoretisch Anreize für einkommensstarke Personen, eine Mitgliedschaft in der GRV zu vermeiden. Dennoch ist nicht zu befürchten, dass dies zu einer Änderung der Struktur der Versicherten der GRV führt. Pflichtversicherte, die ihre Erwerbstätigkeit aus der GRV heraus verlagern wollen, müssten dazu nämlich eine selbständige Tätigkeit aufnehmen, die nach den dafür geltenden Kriterien nicht als Scheinselbständigkeit eingestuft wird. Die Spielräume dafür sind rechtlich sehr begrenzt (DRV Bund, 2023e). Dies spiegelt sich auch in den Daten wider. In der **Vergangenheit war keine Tendenz erkennbar, dass abhängig Beschäftigte** zunehmend in die Selbständigkeit **wechseln, um sich der GRV angesichts eines stetig sinkenden Sicherungsniveaus zu entziehen**. [↘ ZIFFER 420](#) Die Anzahl der aktiv in der GRV versicherten Personen (alle Personen, die zum 31.12. eines Berichtsjahres Rentenansprüche erwerben, beispielsweise aufgrund von Rentenbeiträgen) ist von 33,8 Millionen im Jahr 2000 auf 39,0 Millionen im Jahr 2020 angestiegen. Die Anzahl der passiv Versicherten Personen (Personen, die in der Vergangenheit Rentenansprüche erworben haben, im Berichtsjahr aber keine weiteren Rentenansprüche erwerben) blieb im selben Zeitraum weitgehend konstant (2000: 17,3 Millionen, 2020: 17,7 Millionen) (DRV Bund, 2022b, S. 14). Laut Zahlen des Statistischen Bundesamts blieb die Anzahl der Selbständigen im selben Zeitraum

ebenfalls konstant bei etwa 4,0 Millionen. Diese Trends waren zu beobachten, obwohl das Sicherungsniveau von 52,9 % im Jahr 2000 auf 48,2 % im Jahr 2020 sank (DRV Bund, 2022b, S. 256) und die implizite Rendite der GRV bereits seit Anfang der 1990er-Jahre rückläufig ist (JG 2016 Ziffern 667 ff.).

441. Das Beitragsaufkommen der GRV könnte bei einer progressiven Rentenberechnung auch dadurch zurückgehen, dass Versicherte ihre Erwerbsbeteiligung aufgeben oder im Umfang einschränken. Umverteilende Maßnahmen im Rentensystem gehen nämlich mit Erwerbsanreizeffekten einher (Equity-Efficiency Trade-Off). Verschiedene Studien zeigen, dass das gesamtwirtschaftliche **Arbeitsangebot sinkt**, wenn die Umverteilung über das Rentensystem zunimmt (Fehr et al., 2011; French et al., 2022; Kindermann und Püschel, 2023a). Es würde der finanziellen Situation der GRV schaden, wenn eine progressive Rentenreform zu einem deutlichen **Rückgang der Beitragseinnahmen** führen würde. Bei einer progressiven Rentenreform muss daher auf eine **effiziente Ausgestaltung** besonders geachtet werden. Eine Studie von Kindermann und Püschel (2023b) zeigt, dass die negativen Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot bei einer Umverteilung basierend auf dem sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommen moderat ausfallen und deutlich geringer sind als bei einer Umverteilung basierend auf dem sozialversicherungspflichtigen Lebenseinkommen. [↪ KASTEN 26](#)

#### ↪ KASTEN 26

##### Analyse: Erwerbsanreize und Umverteilung in der GRV

Umverteilende Elemente in der GRV wirken sich grundsätzlich auf die Erwerbsanreize aus. **Werden Rentenbeiträge umverteilt**, so nimmt die Bedeutung der individuell geleisteten Beiträge bzw. der Höhe des eigenen Einkommens in der Rentenberechnung ab. Ein **Teil des Rentenbeitrags** hat dann den **Charakter einer impliziten Steuer** auf das Arbeitseinkommen. Verschiedene empirische Studien zeigen, dass die Ausgestaltung des Rentensystems durchaus einen Einfluss auf das Arbeitsangebot hat (Gelber et al., 2016; Manoli und Weber, 2016). Dies ist selbst dann der Fall, wenn der Renteneintritt noch in ferner Zukunft liegt (French et al., 2022).

Maßnahmen, die das **Lebenseinkommen als maßgebende Größe für die Umverteilung** heranziehen, setzen negative Erwerbsanreize. Sobald eine versicherte Person eine bestimmte Anzahl an Entgeltpunkten erworben hat, führt jeder weitere Beitrag in die GRV nur zu einem unterdurchschnittlichen Anstieg der individuellen Rentenzahlung im Alter. [↪ ABBILDUNG 127 RECHTS](#) Da **fehlende Erwerbsjahre implizit subventioniert werden, wird eine Frühverrentung finanziell attraktiv**. Von der Leistungsausweitung profitierten **Personen mit einem dauerhaft niedrigen Einkommen ebenso wie Personen, die nicht dauerhaft an die GRV gebunden sind und nur für wenige Jahre Beiträge entrichtet haben**. Dies können beispielsweise Personen sein, die im Verlauf ihres Lebens selbständig tätig werden und dann außerhalb der GRV vorsorgen, sowie Personen, deren Erwerbsbiografie lange Unterbrechungen aufweist.

Die **negativen Erwerbsanreize können insgesamt reduziert werden**, wenn Umverteilung in der GRV anstatt auf Basis von Lebenseinkommen **auf Basis von Jahreseinkommen** realisiert wird (Kindermann und Püschel, 2023b). Dies hätte eine Änderung des Berechnungsschemas der Entgeltpunkte zur Folge. [↪ ABBILDUNG 127 LINKS](#) Für **Besserverdienende**, d. h. für Personen mit einem Jahreseinkommen oberhalb des Knickpunktes der Berechnungsformel, führt auch dieses System zu negativen Erwerbsanreizen, insbesondere entlang der intensiven Marge. Ihre Entgeltpunkte steigen bei einer Erhöhung des jährlichen Einkommens mit einer geringeren Rate

an. Da jedoch die **Leistungsausweitung für Geringverdienende direkt an die jährlichen Rentenbeiträge geknüpft ist**, ist es besonders für diese Gruppe attraktiv, ihre Arbeitsintensität zu erhöhen, um ihre Beitragsrendite zu steigern. Auch für geringfügig Beschäftigte kann so ein Anreiz entstehen, in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln. Ob eine Person in einem Jahr von dem Umverteilungsschema profitieren kann, hängt ausschließlich von ihrem aktuellen Jahreseinkommen ab. Dies ist insbesondere für Personen wichtig, deren individuelle Einkommenssituation sich beispielsweise aus gesundheitlichen oder familiären Gründen im Verlauf des Lebens temporär oder permanent verschlechtert. Bei dieser Variante der progressiven Rentenberechnung hat die **Anzahl der Beitragsjahre eine besondere Bedeutung bei der Bemessung der Rentenhöhe. Dadurch wird für alle Versicherten ein positiver Erwerbsanreiz an der extensiven Marge gesetzt.** Für Besserverdienende ist eine hohe Anzahl an Beitragsjahren notwendig, um eine deutlich überdurchschnittliche Rente zu erzielen. Für Einkommenschwache steigt der Anreiz, durchgängig sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, da sie nur dann von der Leistungsausweitung profitieren können (Saez, 2002; Kindermann und Püschel, 2023b). Dadurch können verzerrende Effekte an der intensiven Marge entscheidend kompensiert, aber nicht vollständig ausgeglichen werden. Eine Studie von Kindermann und Püschel (2023b) schätzt, dass das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot durch eine progressive Rentenreform, bei der auf Jahreseinkommen basierend umverteilt wird, um etwa 0,3 % sinkt. Bei einer Umverteilung basierend auf Lebenseinkommen ist der Effekt mit 1,3 % etwa 4,3-mal so hoch. Das liegt insbesondere daran, dass bei einer Umverteilung auf Basis von Jahreseinkommen die Anzahl der Beschäftigten um 0,7 Prozentpunkte steigt, während sie im anderen Fall um 0,9 Prozentpunkte sinkt.

442. Eine **progressive Rentenberechnung hat gegenüber einer steuerfinanzierten Leistungsausweitung speziell für Geringverdienende zentrale Vorteile.** Im Jahr 2022 flossen etwa 23 % des gesamten Bundeshaushalts in die GRV (BMF, 2023a; DRV Bund, 2023f). Angesichts der angespannten Finanzierungslage der GRV ist eine Ausweitung der NBL nicht ratsam. Ebenso können bei einer steuerfinanzierten Leistungsausweitung auch negative Erwerbsanreize entstehen. Eine progressive Rentenberechnung steht darüber hinaus nicht mit Einkommensunterschieden innerhalb von Familien in Konflikt. Zwar profitieren Zweitverdienende in besonderem Maße von umverteilenden Maßnahmen im Rentensystem. Jedoch erfolgt innerhalb der Familie ein Ausgleich, da die Renten von Hauptverdienenden sinken. Auf eine aufwendige Einkommensprüfung, wie sie beispielsweise bei der Grundrente angewandt wird, könnte dadurch verzichtet werden.

### Reformoption Witwen- und Witwerrente

443. Aufgrund des steigenden Anteils von Haushalten mit Doppelverdienenden werden perspektivisch weniger Personen auf die vollen Leistungen der **Witwen- und Witwerrente** angewiesen sein. **Noch** stellt sie aber ein **wichtiges Instrument der Alterssicherung** dar. **Aufgrund ihrer Ausgestaltung** steht sie seit vielen Jahren **in der Kritik** (Frey et al., 2014). Hinterbliebenen Ehegatten stehen bis zu 55 % der Rentenansprüche des Verstorbenen sowie ein Kinderzuschlag zu. Dies blieb auch nach Einführung der Mütterrente II im Jahr 2018 unverändert, obwohl durch diese Reform Erziehungszeiten inzwischen besonders berücksichtigt werden. Eine den **Einkommensfreibetrag** übersteigende eigene

Rente (derzeit 992,64 Euro netto, das entspricht einer Bruttorente mit 30,7 Entgeltpunkten) wird zu 40 % auf die Witwen- und Witwerrente angerechnet (DRV Bund, 2023g).

444. Die **Witwen- und Witwerrente** mindert implizit den Wert der eigenen Rentenbeiträge, sobald diese den oben genannten Einkommensfreibetrag übersteigen. Dies **verzerrt das Arbeitsangebot der Zweitverdienenden** (Werding, 2008; Giupponi, 2019; Böheim und Topf, 2020). Darüber hinaus reduziert die erwartete Rentenzahlung im Alter die Anreize zur eigenen Vorsorge und damit zur Erwerbstätigkeit bereits vor Überschreitung des Freibetrags. Zudem ist die unterschiedliche Behandlung von Rentenansprüchen im Fall einer Scheidung und dem Todesfall fragwürdig. Bei einer Scheidung werden die während der Ehe erworbenen Entgeltpunkte hälftig aufgeteilt und es kommt erst in der Rentenphase zu einer entsprechenden Auszahlung. Um den Lebensunterhalt nach einer Scheidung bis zum Renteneintritt bestreiten zu können und weitere Entgeltpunkte zu erwerben, besteht daher ein unmittelbarer Erwerbsanreiz für den Zweitverdienenden. Eine stetige Erwerbsbiografie während der Ehe ist im Fall einer Scheidung zentral für die spätere wirtschaftliche Situation beider Partner (JG 2021 Ziffer 317). Die große Witwen- oder Witwerrente hingegen wird ab dem 47. Lebensjahr bis zum Tod ausgezahlt und mindert dadurch die Erwerbsanreize bis zum Renteneintritt.
445. **Simulationen zeigen, dass das Arbeitsangebot von Zweitverdienenden bei einem Wegfall der Witwen- und Witwerrente zunimmt** und dies vor allem über eine gesteigerte Arbeitsmarktteilnahme erfolgt. Sánchez-Marcos und Bethencourt (2018) quantifizieren eine Zunahme der durchschnittlichen Arbeitsmarktteilnahme in Abhängigkeit vom Alter in Höhe von 2 Prozentpunkten bei 25- bis 29-Jährigen und von knapp 10 Prozentpunkten bei Personen der Altersklasse 60 bis 65 Jahre. Die größten Effekte auf die Arbeitsmarktteilnahme von Frauen finden Groneck und Wallenius (2021) unter Verheirateten (+4,6 Prozentpunkte) und bei solchen mit geringem Bildungsniveau (+7,6 Prozentpunkte). Wird die Hinterbliebenenversorgung nur schrittweise reduziert, dämpft dies den Anstieg der Arbeitsmarktteilnahme von Frauen in der Simulation von Nishiyama (2019) auf lediglich 0,5 Prozentpunkte nach 10 Jahren und 1 Prozentpunkt nach 51 Jahren. Die mit einer solchen Reform einhergehenden geringeren Erwerbsanreize von Männern wirken sich in allen Simulationen kaum auf deren Arbeitsangebot aus. Empirische Studien zu den Reformen der Hinterbliebenenversorgung in Italien im Jahr 1995 und in Österreich im Jahr 2000 legen nahe, dass es im Falle einer unerwarteten Einkommensreduktion für bereits Verwitwete im erwerbsfähigen Alter und ohne eigenen Rentenbezug zu einer vollständigen Kompensation des Einkommensverlusts durch eine erhöhte Arbeitsmarktteilnahme kommt (Giupponi, 2019; Böheim und Topf, 2020).
446. Eine Reform der Witwen- und Witwerrente könnte das **Rentensplitting zum Standard machen**, das bereits heute optional gewählt werden kann. Beim Rentensplitting werden die Rentenanwartschaften aus der Zeit der Ehe bei Rentenzugang jeweils hälftig geteilt (DRV Bund, 2023g). Beide Ehepartner haben somit Rentenansprüche, die im Fall des Todes eines Partners anrechnungsfrei und auch bei erneuter Heirat bestehen bleiben. ↘ **KASTEN 27** Gleichzeitig verzichten Ehepaare

beim Rentensplitting auf eine Witwen- bzw. Witwerrente in der Erwerbsphase. Lediglich für die Zeit der Kindererziehung (bis zum 18. Lebensjahr) besteht bei frühzeitigem Tod der Partnerin oder des Partners die Möglichkeit eine Erziehungsrente zu beziehen (DRV Bund, 2023h). Der negative Einkommenseffekt erhöht die Erwerbsanreize und wirkt einem sinkenden Erwerbsanreiz aufgrund der höheren Grenzbelastung von 50 % entgegen. Diese beträgt bei der Witwen- und Witwerrente lediglich 40 % für Einkommen jenseits des Freibetrags. **Perspektivisch** kann es so zu einer **Ausweitung der Erwerbstätigkeit und zu zusätzlichen Beiträgen** in der GRV kommen. ↘ ZIFFERN 389 FF. Wird das Rentensplitting zum Standard, entfallen zudem NBL (im Jahr 2020: 16,2 Mrd Euro ↘ KASTEN 23), was sich günstig auf die Finanzierungssituation der GRV auswirkt. Aufgrund der steigenden Erwerbsanreize könnte auch die finanzielle Abhängigkeit zwischen Ehepartnern reduziert werden. Zudem kann das zusätzliche Einkommen in der Erwerbsphase für eigene Vorsorge genutzt und die Armutsgefährdung im Alter reduziert werden. ↘ ZIFFER 444

447. Im Vergleich zur Witwen- und Witwerrente führt das **Rentensplitting** im Todesfall der Partnerin oder des Partners zu **niedrigeren Rentenansprüchen für den Hinterbliebenen**. Dies gilt sowohl für den Haupt- als auch den Zweitverdienenden. ↘ ABBILDUNG 131 Verstirbt der Zweitverdienende, entfallen dem Hauptverdienenden beim Rentensplitting 50 % der während der Ehe gemeinsam erworbenen Entgeltpunkte. Das gilt ebenso für den Zweitverdienenden, für den Fall, dass der Hauptverdienende verstirbt. Bei Geringverdienenden könnte daher beim Tod der Partnerin oder des Partners im Vergleich zum Status quo eine höhere Armutsgefährdung drohen. Um diesem Risiko vorzubeugen, kann ähnlich wie bei der schwedischen Prämienrente erwogen werden, dass Paare auf künftige individuelle Rentenansprüche zugunsten einer höheren Absicherung des Hinterbliebenen im Todesfall verzichten (Börsch-Supan et al., 2017, S. 22).

↘ KASTEN 27

#### Fokus: Wirkung einer Reform der Witwen- und Witwerrente in drei Lebenssituationen

Im Folgenden werden die monetären **Unterschiede zwischen der Witwen- und Witwerrente und dem Rentensplitting** bei Renteneintritt **anhand von drei Beispielen** dargestellt. In allen drei Fällen erwerben beide Ehepartner vor der Ehe 15 Entgeltpunkte. Während der Ehe werden zwei Kinder geboren, wodurch der Zweitverdienende insgesamt **sechs Entgeltpunkte für die Kindererziehungsjahre** erwirbt. Der Hauptverdienende hat während der Ehe weitere 30 Entgeltpunkte erworben und verstirbt nach dem 65. Lebensjahr. Die Anzahl der während der Ehe erworbenen **Entgeltpunkte des Zweitverdienenden** variiert wie folgt:

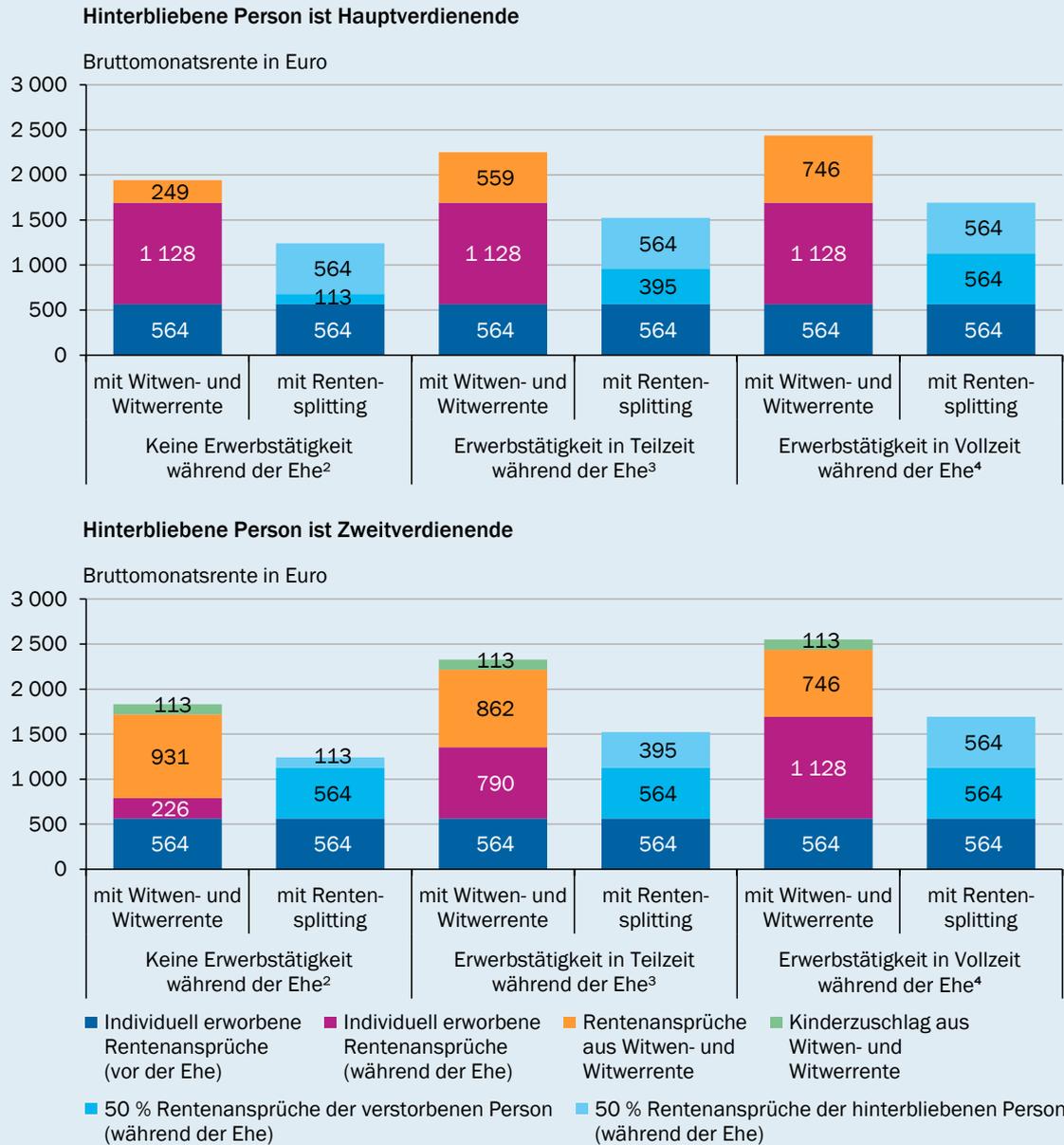
- Der Zweitverdienende war nach der Eheschließung nicht mehr erwerbstätig und erwarb dadurch **keine weiteren Entgeltpunkte**.
- Der Zweitverdienende arbeitete nach der Eheschließung in Teilzeit und erwarb dadurch **15 weitere Entgeltpunkte**.
- Der Zweitverdienende arbeitete nach der Eheschließung in Vollzeit und erwarb dadurch **24 weitere Entgeltpunkte**.

Die Beispiele zeigen, dass die Höhe der **Rente für die hinterbliebene Person im Fall des Rentensplittings jeweils deutlich niedriger** ist. Grund dafür sind Ansprüche, die nicht durch

entsprechende Beitragszahlungen gedeckt sind. Dies gilt für den Kinderzuschlag sowie für das Rentensplitting übersteigende Zahlungen aus der Witwen- und Witwerrente. [KASTEN 23](#) [ABBILDUNG 131](#) Im Vergleich zur Witwen- und Witwerrente reduziert sich die Rentenleistung für den Zweitverdienenden jedoch stärker, da auch der Kinderzuschlag entfällt.

[ABBILDUNG 131](#)

### Vergleich der Rentenleistungen für Hinterbliebene: Witwen- und Witwerrente und Rentensplitting<sup>1</sup>



1 – Ausgangssituation: Ehepartnerin und Ehepartner erwerben vor der Eheschließung 15 Entgeltpunkte, die hauptverdienende Person erwirbt nach der Eheschließung 30 Entgeltpunkte, die zweitverdienende Person erzielt während der Ehe zwei Kinder und erwirbt damit sechs Entgeltpunkte. 2 – Zweitverdienende Person arbeitet während der Ehe nicht. 3 – Zweitverdienende Person arbeitet während der Ehe in Teilzeit und erwirbt 15 Entgeltpunkte. 4 – Zweitverdienende Person arbeitet während der Ehe in Vollzeit und erwirbt 24 Entgeltpunkte.

Quellen: DRV Bund (2023g), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-426-03

[Daten zur Abbildung](#)

448. Der **Übergang zum Rentensplitting** ginge mit einem nahezu vollständigen Wegfall der Witwen- und Witwerrente einher. Um eine solche Reform **sozialvertraglich auszugestalten**, sollte bestehenden Ehen, die ihre Arbeitsangebots- und Vorsorgeentscheidung auf Basis der alten Regelung getroffen haben, daher eine Übergangsfrist gewährt werden. Auch könnte bei der Neuregelung eine befristete Anpassungsrente wie in Schweden eingeführt werden, die insbesondere im Todesfall des Partners oder der Partnerin vor Ende der Erwerbsphase zunächst noch den eigenen Lebensunterhalt sichert (Ginther und Sundström, 2010; Pensionsmyndigheten, 2023b).

## 6. Kapitaldeckung als Ergänzung des Rentensystems

449. Angesichts der zunehmenden Belastung, die die Finanzierung der GRV für die Beitragszahlenden darstellt, ist der **Ausbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge außerhalb der GRV ein wichtiges Element, um die umlagefinanzierte GRV zu ergänzen**. Dadurch kann ein Teil der Belastungen der Alterssicherung, die aufgrund der demografischen Alterung auf die Gesellschaft zukommen, vorgezogen werden, um zukünftige Versicherte zu entlasten. Gelegentlich wird unter Verweis auf eine Überlegung von Mackenroth (1952) eingewendet, eine solche Vorziehung der Belastungen sei nicht möglich, weil Sozialausgaben, wie aller volkswirtschaftlicher Konsum, immer nur aus dem Volkseinkommen des laufenden Jahres gedeckt werden könnten. Diese statische, auf einer makroökonomischen ex-post-Gleichung für geschlossene Volkswirtschaften basierende Sicht ist im Hinblick auf Analysen zukünftiger Dynamiken jedoch inadäquat und ihre Anwendung auf offene Volkswirtschaften wie Deutschland falsch (Werdning et al., 2023).
450. Aktuell entwickelt auch die Bundesregierung Pläne für eine **Kapitaldeckung innerhalb der GRV, das „Generationenkapital“**. Dieses soll langfristig dabei helfen, das Sicherungsniveau der GRV zu stabilisieren und gleichzeitig den Anstieg der Beitragssätze zu begrenzen. ↘ **KASTEN 28** Das Generationenkapital nach dem aktuellen Vorschlag ist jedoch kaum geeignet, einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der GRV zu leisten.

↘ **KASTEN 28**

### Fokus: Reformvorschlag der Bundesregierung zum Generationenkapital

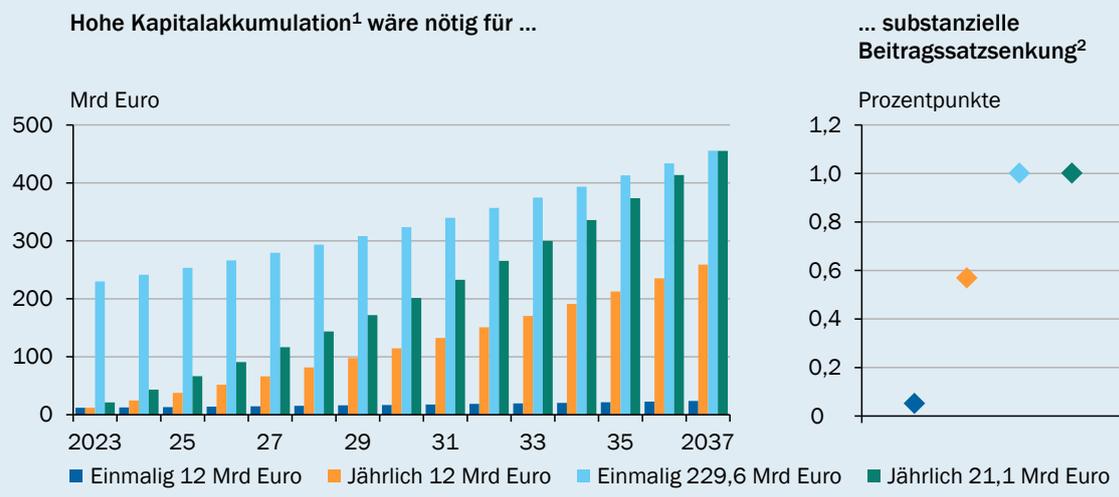
Die Bundesregierung plant derzeit eine **ergänzende (oder Teil-)Kapitaldeckung der GRV durch einen vom Staat eingerichteten Fonds** (Generationenkapital). Die Mittel sollen vom Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (KENFO) verwaltet und am Aktienmarkt investiert werden (BMF, 2023b). Die Finanzierung soll über den Bundeshaushalt erfolgen und nicht aus Beiträgen der Versicherten. Für das Jahr 2023 ist eine Anschubfinanzierung durch einen Kredit des Bundes von 10 Mrd Euro geplant. In den Folgejahren soll sich der Kapitalstock durch weitere Darlehen, möglicherweise auch durch Zuschüsse und die Einstellung bestehender Beteiligungen des Bundes, erhöhen. Hinzu kämen Dividenden aus den Aktienbeständen des Fonds, die zunächst reinvestiert werden. Die Ansparphase soll frühestens Mitte der 2030er-

Jahre enden. Laut Medienberichten sind mittlerweile jährliche Zuflüsse in Höhe von 12 Mrd Euro im Gespräch (Hildebrand et al., 2023).

Das bis zum Ende der Ansparphase **angesammelte Kapital soll anschließend im Fonds** verbleiben und nicht ausgezahlt werden. Stattdessen ist geplant, lediglich die jährlichen Erträge, abzüglich zu zahlender Kreditzinsen, für die Finanzierung der GRV zu nutzen. Sollten vom Generationenkapital **lediglich die jährlichen Überschüsse ausgezahlt** werden, dürften die **Effekte für die Finanzierung der GRV gering** bleiben. Bei jährlichen realen Renditen von 5 % würde aus einer einmaligen Einzahlung von 12 Mrd Euro bis zum Jahr 2037 ein Kapitalstock von 23,8 Mrd Euro zur Verfügung stehen. [ABBILDUNG 132](#) Aus dessen Erträgen könnte im Folgejahr der Beitragssatz um 0,05 Prozentpunkte verringert werden. Mit jährlichen Einzahlungen von 12 Mrd Euro käme bis 2037 ein Kapitalstock von 258,9 Mrd Euro zusammen, was den Beitragssatz um 0,6 Prozentpunkte senken könnte. Für eine Beitragssatzsenkung von einem Prozentpunkt ab dem Jahr 2038 wäre ein Kapitalstock von 454,6 Mrd Euro notwendig. Diese könnten entweder mit einer jährlichen Zahlung von 21,1 Mrd Euro erreicht werden oder durch eine anfängliche Einmalzahlung im Jahr 2023 von 229,6 Mrd Euro.

[ABBILDUNG 132](#)

### Effekte unterschiedlicher Einzahlungsvarianten für das Generationenkapital



1 – Unterstellt wird eine jährliche Rendite-Zins-Differenz von 5 %. 2 – Unterstellt werden Beitragssatz und Beitragseinnahmen der GRV im Jahr 2038 gemäß den Simulationen in Abbildung 135.

Quelle: eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-151-02

#### Daten zur Abbildung

In Aussicht gestellt wurde zudem eine mögliche **Übertragung bestehender Staatsbeteiligungen**. Relevant dürften insbesondere die Beteiligungen an der Deutschen Post, der Deutschen Telekom, Airbus und der Commerzbank sein. Insgesamt haben diese Beteiligungen aktuell einen Börsenwert von etwa 57 Mrd Euro. Eine vollständige Übertragung in das Generationenkapital würde jedoch zu einem sehr **wenig diversifizierten Portfolio** führen, was der Renditestabilisierung abträglich wäre. Alternativ müssten die Staatsbeteiligungen reduziert werden, um das Gesamtportfolio zu diversifizieren. Zudem lagen die Dividendeneinnahmen des Staates aus diesen Unternehmen im vergangenen Jahr bei etwa 1,5 Mrd Euro, die dann dem Bundeshaushalt entzogen und nur einen sehr geringen Beitrag zur Deckung der GRV-Auszahlungen leisten würden.

Der Koalitionsvertrag sieht vor, dass „der **kapitalgedeckte Teil** der gesetzlichen Rente [...] für das Kollektiv der Beitragszahler **dauerhaft eigentums geschützt** sein [muss]“ (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021). Dazu könnten die zu diesem Zweck gebildeten Reserven

individuellen Vorsorgekonten zugerechnet und dort mit der jeweiligen Fondsrendite laufend verzinst werden. Beispielsweise könnten die Fondsanteile zu gleichen Teilen auf alle Bürgerinnen und Bürger im Alter von 15 bis 67 Jahren verteilt werden und mit der Dauer der Teilnahme variieren (Fuest et al., 2019). Darauf findet sich im bisherigen Vorschlag des BMF (2023b) jedoch kein Hinweis. Bei kollektiv gehaltenen Reserven fehlt die Transparenz für die jeweiligen Beitragszahlenden und es besteht das politische Risiko, dass die Rücklagen zu schnell oder sogar für andere Zwecke eingesetzt werden. [↘ ZIFFER 383](#)

Wenn das Generationenkapital **nennenswerte Beiträge zu einer kapitalgedeckten Ergänzung der GRV** leisten soll, **müsste das geplante Volumen erhöht** werden. Zudem müsste über eine vollständige oder teilweise **Beitragsfinanzierung** nachgedacht werden, damit im Alter nicht nur die Zinserträge, sondern auch individuelle Kapitalansprüche zur Verfügung stehen. Dazu müsste aus Gründen der Transparenz und des Eigentumsschutzes sichergestellt werden, dass die aus den Beiträgen gebildeten Reserven den Beitragszahlenden auf **individuellen Konten** zugerechnet werden und ihrer individuellen Altersvorsorge dienen. Dadurch würde die breite Masse der Bevölkerung Zugang zum Kapitalmarkt erhalten, was die Aktienkultur positiv beeinflussen könnte. [↘ ZIFFER 267](#) Als Teil der gesetzlichen Pflichtvorsorge hätte eine solche Lösung im Vergleich zu freiwilliger ergänzender Vorsorge außerhalb der GRV gewisse Vorteile, insbesondere eine höhere Verbindlichkeit. Überdies würden daraus, neben Altersrenten, auch andere Rentenarten, insbesondere Erwerbsminderungsrenten, finanziert, was bei privater oder betrieblicher Vorsorge nicht ohne Weiteres gewährleistet ist.

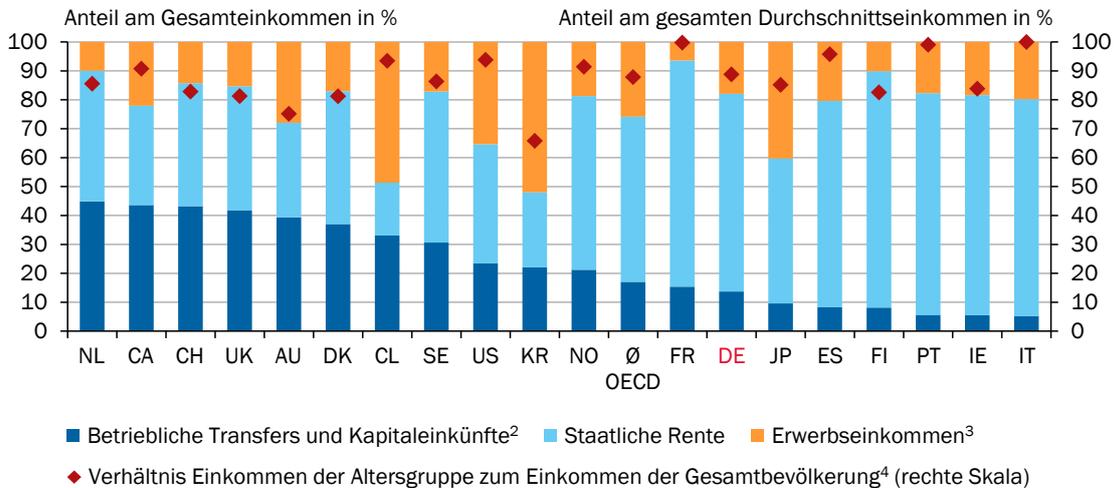
## Riester-Renten: Intransparent, renditeschwach und wenig genutzt

451. Um die ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge zu stärken, wurde im Jahr 2001 mit dem Altersvermögensgesetz die Riester-Rente beschlossen und im Jahr 2002 eingeführt. Nach einem zögerlichen Start ist die Zahl der abgeschlossenen **Riester-Verträge** auf rund 16,6 Mio im Jahr 2017 gestiegen, seitdem jedoch wieder **rückläufig**; viele der Verträge werden derzeit auch nicht mehr aktiv bespart (Werdning et al., 2023). Wesentliche Kritikpunkte an der bisherigen Ausgestaltung sind eine **hohe Intransparenz sowie niedrige Renditen**, nicht zuletzt wegen hoher Kosten, sowie die weiterhin bestehende Abdeckungslücke der ergänzenden Altersvorsorge.

Etwa ein Drittel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verfügt weder über einen Riester-Vertrag noch über eine betriebliche Altersvorsorge. Unter Berücksichtigung zusätzlicher Formen der Absicherung, wie privaten Rentenversicherungen ohne Förderung oder selbstgenutztem Wohneigentum, haben **17 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten keine Absicherung im Alter über die GRV hinaus** (Leinert et al., 2020). Personen ohne zusätzliche Altersvorsorge stammen dabei besonders häufig aus rentennahen Jahrgängen, leben mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt, sind Geringverdienende, haben keinen beruflichen Bildungsabschluss, arbeiten Teilzeit oder sind ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Diese Menschen haben ein hohes Risiko, im Alter unzureichend abgesichert zu sein. Auch im internationalen Vergleich machen Betriebsrenten und Kapitaleinkünfte in Deutschland nur einen geringen Anteil am Einkommen im Alter aus. Die Einführung der Riester-Rente hat es trotz hoher Förderquoten nicht geschafft, bei Haushalten mit niedriger Finanzbildung die private Altersvorsorge zu stärken (Bucher-Koenen, 2011). [↘ ABBILDUNG 133](#)

▸ **ABBILDUNG 133****Einkommen im Alter im internationalen Vergleich<sup>1</sup>**

Betriebliche Transfers und Kapitaleinkünfte machen in Deutschland geringen Anteil am Einkommen im Alter aus



1 – Personen im Alter von über 65 Jahren. NL-Niederlande, CA-Kanada, CH-Schweiz, UK-Vereinigtes Königreich, AU-Australien, DK-Dänemark, CL-Chile, SE-Schweden, US-USA, KR-Republik Korea, NO-Norwegen, FR-Frankreich, DE-Deutschland, JP-Japan, ES-Spanien, FI-Finnland, PT-Portugal, IE-Irland, IT-Italien. Die meisten Daten stammen aus dem Jahr 2018, außer für die folgenden Länder: die Niederlande aus dem Jahr 2016; Chile, Dänemark, die Schweiz und die USA aus dem Jahr 2017 und Frankreich, Kanada, Schweden und das Vereinigte Königreich aus dem Jahr 2019. 2 – Betriebliche Transfers umfassen Renten, Abfindungen, Sterbegeld und Sonstiges. Zu den Kapitaleinkünften gehören private Renten und Einkünfte aus der Verzinsung von nicht rentenbezogenen Ersparnissen. 3 – Umfasst Einkommen aus unselbständiger wie auch aus selbständiger Tätigkeit. 4 – Durchschnittseinkommen der Altersgruppe in Relation zum Durchschnittseinkommen der Gesamtbevölkerung.

Quelle: OECD (2021)

© Sachverständigenrat | 23-313-02

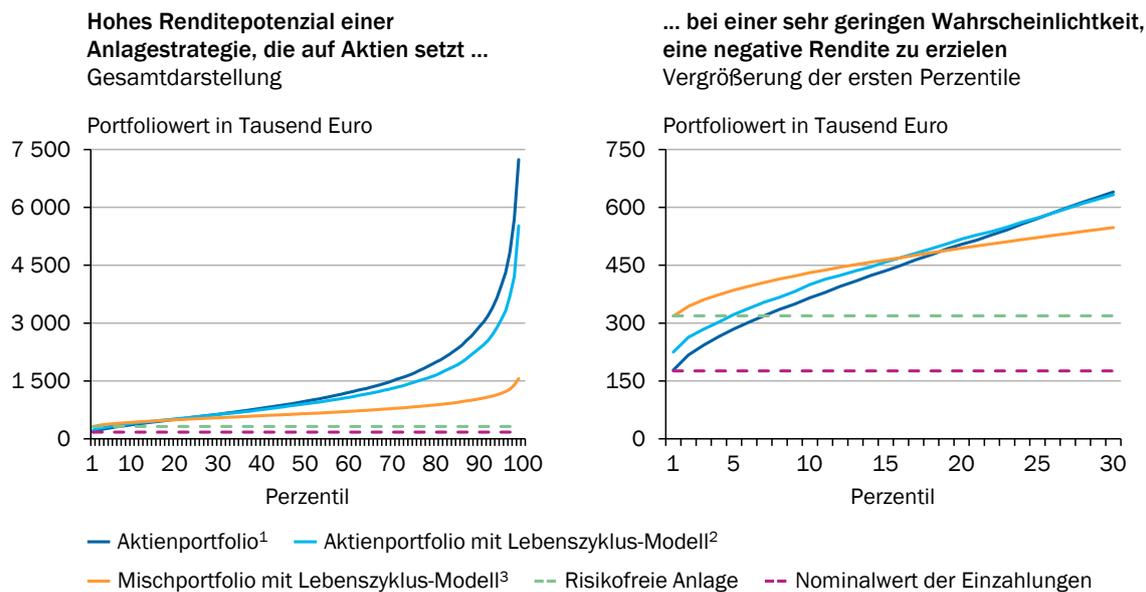
Daten zur Abbildung

**452. Schätzungen zu den durchschnittlichen Renditen von bisherigen Riester-Verträgen schwanken stark.** Der Bund der Versicherten geht von negativen Renditen aus, bedingt durch hohe Abschlusskosten und für die Versicherten ungünstigen Annahmen zur Lebenserwartung (BdV, 2019). Das Institut für Vorsorge und Finanzplanung beziffert die durchschnittlichen nominalen Netto-Beitragsrenditen auf durchschnittlich 3 % (IVFP, 2022). Neben hohen Abschluss- und Verwaltungskosten **spielt die gesetzlich geforderte Beitragsgarantie eine wesentliche Rolle** für die niedrige Rendite der Riester-Renten. Diese Garantie erfordert, dass zum Zeitpunkt der Rentenzahlung mindestens die eingezahlten Beiträge aus Eigenbeiträgen und Zulagen bereitstehen.

Simulationen von Bucher-Koenen et al. (2019) zeigen, dass eine **Anlagestrategie, die auf ein breit gestreutes Aktienportfolio mit Lebenszyklus setzt**, eine Median-Rendite von 7,3 % im Jahr erzielt; dadurch werden die **eingezahlten Beträge im Zeitraum von 45 Jahren mehr als verfünffacht**. [▸ ABBILDUNG 134 LINKS](#) Beim Lebenszyklus-Modell wird das Portfolio im fortschreitenden Alter von Aktien hin zu weniger riskanten Anleihen umgeschichtet. Dadurch weisen die simulierten Renditen bei einer Anlage am Aktienmarkt eine Verteilung auf, bei der **in mehr als 99 von 100 Fällen eine positive Rendite erzielt** wird. [▸ ABBILDUNG 134 RECHTS](#) Selbst im sehr unwahrscheinlichen Fall, dass eine negative Rendite erzielt wird, handelt es sich nicht um einen Totalverlust. Die Autoren simulieren zudem den Fall, dass eine schwere Finanzkrise, wie im Jahr 2007,

ABBILDUNG 134

Verteilung der simulierten Portfoliowerte am Ende der 45-jährigen Ansparphase für verschiedene Anlagestrategien



1 – 100 % Aktienportfolio. 2 – 100 % Aktienportfolio. Ab dem Alter von 52 Jahren eine jährliche Umschichtung von 3 Prozentpunkten von Aktien in Anleihen. Zum Rentenbeginn mit 67 Jahren sind noch 55 % Aktien und 45 % Anleihen im Portfolio. 3 – Mischportfolio aus 50 % Aktien und 50 % Anleihen. Umschichtung ab dem Alter von 52 Jahren mit einer Rate von 1,5 Prozentpunkten pro Jahr. Zum Rentenbeginn mit 67 Jahren sind noch 27,5 % Aktien im Portfolio.

Quelle: Bucher-Koenen et al. (2019)  
 © Sachverständigenrat | 23-073-04

Daten zur Abbildung

im ungünstigen Fall im letzten Jahr der Einzahlphase eintritt. In diesem Fall entstehen beim Aktienportfolio mit Lebenszyklus Verluste in Höhe von rund 16 %, wodurch die implizierte jährliche Rendite von 7,3 % auf 6,6 % im Jahr sinkt. Um Verluste aus Krisenzeiten in den darauffolgenden Jahren nach Möglichkeit aufzuholen, sollte eine dynamische Annuität angeboten werden. Bei einer dynamischen Annuität wird das angesparte Portfolio beim Renteneintritt nicht auf einmal verkauft, sondern nur anteilig, z. B. für das kommende Jahr. Das Verlustrisiko zu Krisenzeiten ließe sich auch durch einen höheren Anteil an Anleihen reduzieren, je nach Risikoaffinität der Anlegerinnen und Anleger. Die Sorge, eine kapitalgedeckte Altersvorsorge würde im Zuge der demografischen Alterung unter Druck geraten, weil der Wert des Vorsorgevermögens bei dessen Nutzung schmilzt (Asset meltdown), kann auf Basis der Ergebnisse verschiedener empirischer Studien relativiert, wenngleich nicht ausgeschlossen werden (Börsch-Supan et al., 2003; Davis und Li, 2003; Schich, 2009; Favero et al., 2011; Marekwica et al., 2011).

- 453. Aufgrund der geringen Wahrscheinlichkeit des Garantiefalls und der hohen Kosten **sollte die Verpflichtung zur renditemindernden Beitragsgarantie in Zukunft abgeschafft werden**. Dann könnten Sparerinnen und Sparer Produkte wählen, die höhere Renditen erwarten lassen. Eine Anlagestrategie, die stark auf Aktien setzt, breit diversifiziert und gemäß einem Lebenszyklus-Modell investiert, erscheint dafür als besonders geeignet. Eine solche Strategie mindert die erwarteten Renditen nur wenig, verringert jedoch das Risiko, dass aufgrund

einer Finanzkrise kurz vor Beginn der Auszahlungsphase das angesparte Vermögen stark an Wert verliert (Bucher-Koenen et al., 2019).

### Handlungsoption: Diversifizierte, renditestarke und stärker genutzte Altersvorsorge auf Aktienbasis

454. Die Riester-Rente sollte durch eine **neue Form ergänzender privater Altersvorsorge mit Kapitaldeckung** ersetzt werden, die so ausgestaltet wird, dass sie die Probleme der Riester-Rente überwindet (Werding et al., 2023). Zentrales Element könnte nach internationalem Vorbild ein **öffentlich verwalteter, stark aktienbasierter Fonds mit breiter Diversifizierung** sein. Alle Mitglieder der Zielgruppe würden automatisch einbezogen werden (**Auto-Enrolment**), jedoch die Möglichkeit erhalten, nicht teilzunehmen (**Opt-out**). Der Fonds würde dabei als Standard-Anbieter (Default) **mit privater Konkurrenz** agieren und könnte aufgrund der voraussichtlichen Größe mit geringen Kosten je Versicherten agieren. In dieser Funktion könnte er auch für die betriebliche Altersvorsorge geöffnet werden, beispielsweise wenn kleinere Arbeitgeber diese nicht leicht auf anderem Weg organisieren können. Bestehende Riester-Verträge könnten Bestandsschutz erhalten und entweder in der aktuellen Form fortgeführt oder auf freiwilliger Basis ohne Verlust der Förderung in das neue System überführt werden. Zudem kann ein Hinterbliebenenschutz in Anlehnung an das schwedische Modell angeboten werden. Dabei wird die Höhe der Rente eines Versicherten in Abhängigkeit von seinem Alter und dem der Partnerin oder des Partners vermindert und eine lebenslange Rente für den Hinterbliebenen vererbt (Börsch-Supan et al., 2017).
455. Der Fonds sollte wie bei den Riester-Verträgen eine **allgemeine Förderzulage** enthalten, die auf den Eigenbeitrag angerechnet wird. Im Jahr 2019 umfassten die Kosten der Förderzulage für Riester-Verträge 4 Mrd Euro (BMF, 2022b). Würden alle Erwerbstätigen und Arbeitslosengeld-I-Empfängerinnen und -Empfänger teilnehmen, könnten die Kosten für die Zulagen um etwa 10 Mrd Euro pro Jahr steigen. Dies entspricht etwa den Kosten, die bei einer vollständigen Inanspruchnahme von Förderungen für Riester-Renten entstehen würden. Die Kosten der Förderzulage steigen dabei durch die angenommene höhere Teilnahmequote. Die Förderhöhe bleibt unverändert, könnte aber überprüft werden. Es sollte allen offen stehen, zusätzlich Beiträge in den Fonds einzuzahlen. Durch eine Zulage werden bei Personen mit niedrigem Einkommen hohe Förderquoten und die höchsten Beitragsrenditen erzielt. Ein solcher Fonds erleichtert Haushalten die Partizipation am Aktienmarkt und ermöglicht ihnen, Vermögen für die Altersvorsorge zu akkumulieren (Lusardi und Mitchell, 2007). Die Auszahlung kann analog zur aktuellen Riester-Regelung in Form einer Annuität oder einer Kombination aus Annuität und Einmalzahlung erfolgen.
456. Eine breite Literatur beschäftigt sich mit der Frage, welche Rolle Renditen für die Vermögensverteilung spielen, die von stärkerer Ungleichheit geprägt ist als die Einkommensverteilung (Benhabib und Bisin, 2018). Die **durchschnittlich erzielten Renditen von Haushalten mit höheren Vermögen sind oft höher** als die von Haushalten mit niedrigem Vermögen. Empirische Studien zeigen diesen Zusammenhang für verschiedene Länder, wie die USA (Xavier, 2021),

Schweden (Bach et al., 2020) oder Norwegen (Fagereng et al., 2020). Für Deutschland schätzt die Deutsche Bundesbank die realen Vermögensrenditen entlang der Nettovermögensverteilung. Die durchschnittliche reale Rendite auf Finanzportfolios von Haushalten unterhalb des Medians lag von 2009 bis 2022 bei etwa 0 %, für das oberste Perzentil hingegen bei 1,5 % (Deutsche Bundesbank, 2022b). Der Unterschied ist auf die Portfoliozusammensetzung der Haushalte zurückzuführen. Haushalte in der unteren Hälfte der Vermögensverteilung investierten hauptsächlich in risikoarme Anlagen. Haushalte in den obersten 10 % der Vermögensverteilung investierten hingegen in Kapitalmarktinstrumente (Deutsche Bundesbank, 2022b).

Selbst für Anlagen in **Aktien** führt die **mangelnde Diversifikation** von Haushalten mit niedrigem Vermögen zu **schlechteren durchschnittlichen Renditen** (Campbell et al., 2019). Der einfache Zugang zu einem breit diversifizierten Fonds mit niedrigen Kosten würde insbesondere Haushalten mit geringem Vermögen zugutekommen.

457. Um die Wirkungen einer solchen Reform auf das **kombinierte Sicherungsniveau von GRV-Renten und kapitalgedeckter Altersvorsorge** zu zeigen, werden **ergänzende Simulationsrechnungen** zur Basisvariante für die Entwicklung der Rentenfinanzen durchgeführt (Werdning et al., 2023). Hier wird von einer Sparquote von 4 % der beitragspflichtigen Bruttolöhne ausgegangen, wie bei der Riester-Rente.

Wichtig ist zu beachten, dass die beschriebene Reform nicht darauf zielt, die gesamtwirtschaftlich bereits hohe Sparquote in Deutschland weiter deutlich zu erhöhen. [↘ ZIFFER 207](#) Zu **zusätzlichen Ersparnissen sollen** am ehesten **Personen motiviert werden**, die **bisher nicht** entweder **über einen Riester-Vertrag verfügen** oder auf andere, möglichst gleichwertige Weise für ihr Alter vorsorgen. Sie machen geschätzt 17 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus (infas, 2020). Auch für diese Personen handelt es sich bei den 4 % ihrer Bruttoeinkommen um eine Gesamtbelastung, die sowohl die zusätzlichen Vorsorgebeiträge als auch Förderzulagen oder Steuervorteile umfasst, die mit der ergänzenden Vorsorge verbunden sind. So reduziert jeder Euro Förderzulage den erforderlichen Beitrag der Beitragszahlerinnen und -zahler. Außerdem halten deutsche Haushalte bisher einen hohen Anteil ihrer Ersparnisse in Bargeld und Bankeinlagen [↘ ZIFFER 234](#) und erzielen damit geringe oder gar keine Renditen. So ist eine Spareinlage in Höhe von 10 000 Euro mit einer vereinbarten Laufzeit bis zu einem Jahr, die im Januar 2003 angelegt wurde, aufgrund der von der Deutschen Bundesbank ermittelten negativen Realzinsen Ende 2022 kaufkraftbereinigt nur noch 9 960 Euro wert. Wenn eine Umschichtung von Bankeinlagen zu renditestärkeren Anlagen gelingt, erhöht sich die gesamtwirtschaftliche Sparquote nicht. Es können jedoch Wachstumsimpulse von einer stärkeren Kapitalmarktfinanzierung ausgehen. [↘ ZIFFER 203](#)

458. Für die Simulation werden **reale Renditen (nach Kosten) von 5 % im Jahr** unterstellt. Es wird eine versicherungsmathematisch faire Verrentung des angesparten Vermögens beim Renteneintritt vorgenommen, vereinfacht mit Annuitäten in nominal konstanter Höhe. Zusätzlich wird angenommen, dass

(mindestens) alle **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ab dem Jahr 2023 an der reformierten kapitalgedeckten Altersvorsorge teilnehmen** (oder eine gleichwertige Form ergänzender Vorsorge betreiben) und dass alle bisherigen **Riester-Sparerinnen und -Sparer in das reformierte System wechseln**. Weitere Details zu den Simulationen werden in Werding et al. (2023) beschrieben. Verglichen wird die Simulation mit einer Erhöhung der Beiträge zur GRV um 4 Prozentpunkte zur Finanzierung einer höheren Umlagerente. Ein Vergleich der am Kapitalmarkt erzielbaren Renditen mit der impliziten Rendite der GRV [↪ PLUSTEXT 21](#) ist schwierig, da sie stark von den zugrunde liegenden Annahmen abhängt (JG 2016 Ziffern 667 ff.). In einer fortlaufend alternenden Gesellschaft dürften die Renditen am Kapitalmarkt jedoch höher sein als die impliziten Renditen der GRV (Werding et al., 2023). Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass Sparerinnen und Sparer bei der Kapitaldeckung eine höhere Rendite (mit Zinseszinsseffekten) auf ihre zusätzlichen Beiträge erhalten und künftig ein höheres Sicherungsniveau erreichen. [↪ ABBILDUNG 135](#)



[↪ PLUSTEXT 21](#)

#### Fokus: Implizite Rendite der GRV

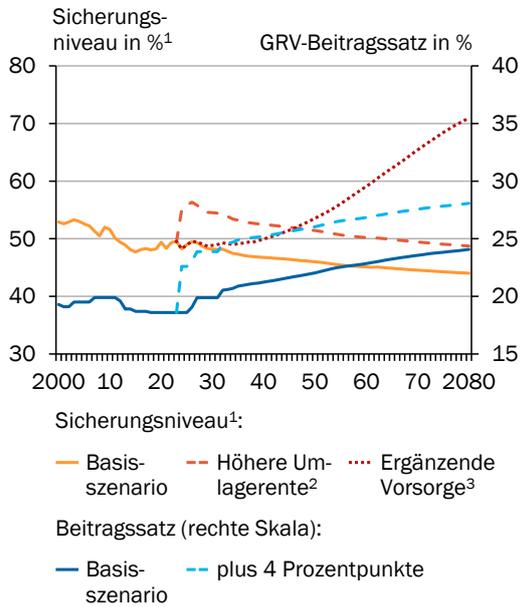
Die **implizite Rendite der GRV** ist derjenige **Zinssatz, bei dem die Differenz der Barwerte aus den Einzahlungen** in das Rentensystem (individuelle Beitragszahlungen) **und den Auszahlungen** aus dem Rentensystem (Rentenleistungen) **gleich null** ist (JG 2003 Kasten 9). [↪ PLUSTEXT 17](#) Das Konzept der impliziten Rendite wird vor allem für intergenerationelle Verteilungsanalysen eingesetzt, bei denen der Standardrentner im Mittelpunkt steht. Die individuellen Renditen weichen häufig deutlich davon ab (Buslei et al., 2020). Empirisch lässt sich zeigen, dass die impliziten Renditen aus der GRV für Frauen im Durchschnitt höher sind als für Männer, da Frauen eine höhere fernere Lebenserwartung und damit eine längere Rentenbezugsdauer aufweisen (JG 2016 Ziffern 667 ff.). Die Renditen aus der GRV sind zudem umso geringer, je jünger der betrachtete Geburtsjahrgang ist (Haan et al., 2019). [↪ ZIFFER 367](#) Beim Vergleich zwischen einer Rendite, die sich am Kapitalmarkt erzielen lassen würde, und einer impliziten Rendite des Umlageverfahrens ist zu berücksichtigen, dass die GRV neben den Altersrenten z. B. Erwerbsunfähigkeitsrenten oder Hinterbliebenenrenten zahlt. [↪ ZIFFER 367](#) Eine kapitalgedeckte Rente zahlt typischerweise nur Altersrenten. Daher muss für einen Vergleich mit der Kapitaldeckung nur der Anteil der Beiträge betrachtet werden, der für die Altersrenten verwendet wird. Frühere Berechnungen des Sachverständigenrates haben ergeben, dass die **impliziten Renditen der GRV je nach Jahrgang und Geschlecht zwischen 3 % und 4 % pro Jahr schwanken** (JG 2016 Ziffern 667 ff.).

459. Um Angaben zu den Effekten der ergänzenden kapitalgedeckten Vorsorge zu ermitteln, die mit dem Sicherungsniveau der GRV vergleichbar sind, werden zunächst die durchschnittlichen Zusatzrenten ermittelt, die sich für alle Rentnerinnen und Rentner jedes Jahres ergeben. Die Wirkung der Reform zeigt sich dabei nur sehr langsam, da sie für jede neue Renteneintrittskohorte steigt, im Rentenbestand aber jeweils noch geringer ausfällt (rot-gepunktete Linie). [↪ ABBILDUNG 135 LINKS](#) Trotz des simulierten Rückgangs des Sicherungsniveaus der GRV-Renten im Basisszenario (orange-farbene Linie) werden aber durchgängig kombinierte Sicherungsniveaus von über 48 % erzielt. **Ab dem Jahr 2040** kommt es zu einem

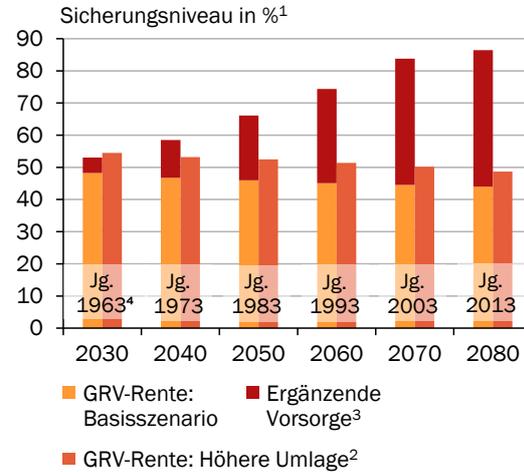
▸ **ABBILDUNG 135**

**Simulationen zu einer Reform der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge**

**Sicherungs-niveau mit kapitalgedeckter Vorsorge steigt langfristig an – Niveau höherer Umlagerenten sinkt**



**Sicherungs-niveau der Zugangsrenten nach Alterskohorten zeigt intergenerationale Umverteilung**



1 – Netto vor Steuern; bei ergänzender Vorsorge: Durchschnitt für alle Rentnerinnen und Rentner. 2 – Erhöhung der Beitragssätze um 4 Prozentpunkte gegenüber dem Basisszenario und eine entsprechende Erhöhung der umlagefinanzierten Renten. 3 – Szenario mit einer realen Rendite von 5 % pro Jahr. 4 – Jg. = Jahrgang. Beim Jahrgang 1963 werden die Monate März bis Dezember betrachtet.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, SIM.21, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 23-078-06

[Daten zur Abbildung](#)

**deutlichen Anstieg des kombinierten Sicherungsniveaus auf über 60 %.** Im Vergleich dazu zeigt die Simulation, dass bei einer **Erhöhung der Beitragssätze** in der GRV um 4 Prozentpunkte zur Finanzierung einer höheren Umlagerente **das Sicherungsniveau** zwar **kurzfristig** auf über 56 % im Jahr 2026 **anstiegt** (rot-gestrichelte Linie). **Langfristig** fällt das Sicherungsniveau jedoch auf **unter 50 %** ab dem Jahr 2065. [▸ ABBILDUNG 135 LINKS](#)

460. Eine Reform, die die **Beitragssätze zur Finanzierung einer höheren Umlagerente** erhöht, würde eine **starke Umverteilung** implizieren. Die Renten würden für diejenigen, die im Jahr 2030 in Rente gehen, von 48,2 % im Basisszenario auf 54,5 % ansteigen und über dem Sicherungsniveau mit einer ergänzenden Kapitaldeckung liegen. [▸ ABBILDUNG 135 RECHTS](#) Dieses Verhältnis dreht sich langfristig deutlich um. Jahrgänge, die im Jahr 2050 in Rente gehen, würden mit der ergänzenden Kapitaldeckung ein um mehr als 15 Prozentpunkte höheres Sicherungsniveau erreichen. Die ergänzende Kapitaldeckung führt dazu, dass die heute steigenden Belastungen zu einem höheren Sicherungsniveau für diejenigen führen, die diese Belastungen tragen. Bei einer Erhöhung der Umlage-Beiträge profitieren diejenigen, die die höheren Beiträge zahlen, deutlich weniger.

## IV. FAZIT: BÜNDELUNG VON MASSNAHMEN SICHERT UMSETZBARKEIT

461. Das Sicherungsniveau gesetzlicher Renten festzuschreiben und weiteren Anhebungen der Regelaltersgrenze eine Absage zu erteilen, wie es die Bundesregierung zu Beginn dieser Legislaturperiode angekündigt hat (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021), bedeutet eine einseitige Verlagerung aller **Belastungen, die der aktuell einsetzende Alterungsschub bei der Alterssicherung erzeugt**, auf junge und zukünftige Erwerbspersonen. Die Risiken, die sich daraus für die mittel- und langfristige wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ergeben, können nur durch Reformen der GRV und des gesamten Alterssicherungssystems eingedämmt werden, bei denen die **auf tretenden Zielkonflikte gründlich abgewogen** werden.

Die hier diskutierten Reformoptionen haben sehr unterschiedliche Effekte auf die finanzielle Nachhaltigkeit der GRV, die Angemessenheit der Rentenleistungen, und den Zeitpunkt, in dem sie ihre Wirkung entfalten. [TABELLE 24](#) Eine Reform der GRV sollte möglichst zielgenau an den Ursachen der demografischen Alterung ansetzen. [ZIFFER 361](#) Dabei sollte eine Lösung gefunden werden, die weder einseitig auf die Interessen der Älteren noch einseitig auf die Interessen der Jüngeren abstellt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021). Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass die Lasten der Reformen innerhalb der Gesellschaft angemessen verteilt und Härten der Reformphase abgefedert werden. Da keine der diskutierten Reformoptionen dies alleine leisten kann, ist eine **Bündelung von Maßnahmen unabdingbar**. Diese dürfte zudem die Umsetzbarkeit erhöhen, da einzelne Maßnahmen weniger stark ausfallen könnten. Um die Akzeptanz der Reform zu sichern, ist eine frühzeitige Ankündigung wichtig, die eine hinreichende Planbarkeit gewährleistet.

462. Eine Steigerung der Anzahl an Erwerbspersonen über **höhere Zuwanderung** sowie eine **Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Älteren** führt zu mehr Beitragszahlenden sowie höheren Beitragsvolumina in der GRV. Quantitativ hätte vor allem eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Älteren große Effekte und würde sich auch langfristig deutlich positiv auf die Finanzierung der GRV auswirken. Gleichwohl stellt erst eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters sicher, dass es wirklich zu einer Verschiebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters kommt. Reformen, die darauf abzielen, die qualifizierte Zuwanderung zu erhöhen oder die Frauenerwerbstätigkeit zu steigern, beispielsweise über eine Reform des Ehegattensplittings, [ZIFFER 337](#) tragen dazu bei, die demografische Anspannung der Rentenfinanzen zu mildern. Auch eine Reform der Witwen- und Witwerrente, die das Rentensplitting zum Standard macht, [ZIFFER 446](#) kann langfristig die Erwerbsanreize von Frauen steigern und zur finanziellen Entlastung der GRV beitragen. [KASTEN 23](#) Die höhere Erwerbstätigkeit von Frauen hat den positiven Nebeneffekt, dass sie selbst besser abgesichert sind, was sich günstig auf ihre Armutgefährdung im Alter auswirkt und das restliche Sozialsystem entlastet. Da mit einer steigenden Anzahl Erwerbspersonen jedoch langfristig auch die Rentenansprüche steigen, **wirken** Versuche, die sozialver-

sicherungspflichtige Beschäftigung über entsprechende Reformen zu steigern, für die Rentenfinanzen nur **temporär entlastend**. Sie **ersetzen jedoch keine langfristig wirksamen Reformen innerhalb des Systems** der GRV.

463. **Kern einer Reform innerhalb der GRV sollten** eine Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung und eine ergänzende Kapitaldeckung sein. Die **Dynamisierung des Renteneintrittsalters wirkt sich günstig auf das Sicherungsniveau, den Beitragssatz und die Rentenausgaben** aus. ↘ ZIFFERN 403 FF. Sie kann als einzige Maßnahme langfristig die absehbar weiter steigende Lebenserwartung adressieren und setzt direkt an dieser an. Durch die erwartete fortlaufende Erhöhung des Renteneintrittsalters erhöht sich die günstige Wirkung dieser Reformoption in der Zukunft weiter. Bis zum Jahr 2080 steigt das Sicherungsniveau und der Beitragssatz sinkt. Der Bundeszuschuss steigt relativ zum BIP deutlich weniger an. Eine Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung wirkt sich, aufgrund von steigenden Beitragsjahren, auch günstig auf die Armutsgefährdung im Alter aus (Buslei et al., 2023a). Bei einer Anhebung des Renteneintrittsalters steigen die Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt. Dem kann durch die **Möglichkeit zur abschlagsfreien Frührente** begegnet werden. Zielgenau ist eine solche Regelung aber nur, wenn sie künftig **auf langjährige Geringverdienende beschränkt** wird. ↘ ZIFFERN 417 FF.

Trotz der günstigen Wirkungen der Anhebung des Renteneintrittsalters auf die Armutsgefährdung im Alter sinkt bis zum Jahr 2080 das Sicherungsniveau, während der Beitragssatz in der GRV steigt. Ursächlich dafür ist, dass die **steigende Lebenserwartung nicht der einzige Grund für die demografische Alterung** ist. ↘ ZIFFER 361 Um die Effekte der niedrigen Geburtenrate und des Renteneintritts der Babyboomer für die Rentenfinanzen einzudämmen, sind daher **weitere Anpassungen im Rentensystem erforderlich**.

464. Eine neue Form **ergänzender privater Altersvorsorge mit Kapitaldeckung** stellt eine sinnvolle Ergänzung zu einer solchen Reformoption dar, weil sie die **Alterssicherung zunehmend von der voraussichtlich anhaltend ungünstigen demografischen Entwicklung entkoppeln** kann. ↘ ZIFFERN 454 FF. Durch die ergänzende Kapitaldeckung wird eine enge Verknüpfung zwischen zusätzlichen Belastungen heute und den zu erwartenden zukünftigen Leistungen sichergestellt. Darüber hinaus zeigt sich, dass ohne eine ergänzende Kapitaldeckung außerhalb der GRV das politisch angestrebte Sicherungsniveau von 48 % nur mit sehr großer Mühe gehalten werden kann. Wenn weniger Menschen ohne Zusatzrente dastehen, wird die Armutsgefährdung im Alter verringert. Die ergänzende Kapitaldeckung führt zwar zu einer Beitragserhöhung in Höhe der wie bisher dafür vorgesehenen Sparquote, **bietet aber gleichzeitig das Potenzial, das kombinierte Sicherungsniveau langfristig deutlich zu steigern**, ↘ ZIFFER 460 was die Armutsgefährdung verringern würde. Ein sinkendes Sicherungsniveau in der GRV kann dabei durch zusätzliche Leistungen aus einem kapitalgedeckten System kompensiert werden.

Zentrales Element könnte nach internationalem Vorbild ein **öffentlich verwalteter, stark aktienbasierter Fonds mit breiter Diversifizierung** sein.

↘ ZIFFERN 454 FF. Alle Mitglieder der Zielgruppe würden automatisch einbezogen werden (**Auto-Enrolment**), jedoch die Möglichkeit erhalten, nicht teilzunehmen (**Opt-out**). Die Weiterführung einer **allgemeinen Förderzulage** kann die höhere Belastung durch den zusätzlichen Beitragssatz vor allem bei niedrigen Einkommen dämpfen. Bei höheren Einkommen besteht schon jetzt oft eine ergänzende Altersvorsorge, die entweder alternativ zur vorgeschlagenen Kapitaldeckung weitergeführt werden kann oder durch diese ersetzt würde. Daher wären hier nur geringe bis gar keine zusätzlichen Belastungen zu erwarten.

465. Die **ergänzende Kapitaldeckung und die Anhebung des Renteneintrittsalters entfalten erst langfristig ihre volle Wirkung**. So bleibt die Frage offen, wie die finanziellen Belastungen niedrigerer Geburtenziffern und des Renteneintritts der Babyboomer getragen werden können. Dies ist eine Frage der inter- und intragenerationellen Verteilung. Um die akuten Finanzierungsprobleme der GRV in den nächsten 15 Jahren zu adressieren, sollten daher weitere, kurzfristig wirksame Maßnahmen erwogen werden.

466. **Kurzfristig** lassen sich **Entlastungseffekte** bei den Ausgaben der GRV **durch eine Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors oder die Einführung einer Inflationsindexierung von Bestandsrenten** erzielen. ↘ ZIFFERN 421 FF. UND 425 FF. Beide Maßnahmen greifen in den Rentenanpassungsmechanismus ein und dämpfen den Anstieg der Rentenleistungen. Allerdings haben die Maßnahmen unterschiedliche Verteilungseffekte zur Folge. Von einer Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors sind alle Rentnerinnen und Rentner gleichermaßen betroffen. Das sinkende Sicherungsniveau dürfte sich jedoch besonders ungünstig für Personengruppen auswirken, die sich schon vorher nur knapp oberhalb der Armutsgefährdungsquote befanden. ↘ ZIFFER 424 Das Sicherungsniveau bei der Inflationsanpassung sinkt erst mit der Dauer des Rentenbezugs. Das Sicherungsniveau der Zugangsrenten kann hingegen höher ausfallen.

Auch die zeitliche Dimension unterscheidet sich. Die **Inflationsindexierung dämpft die Bestandsrenten bereits im Jahr 2035** deutlich. Eine Reform des **Nachhaltigkeitsfaktors** entfaltet **hingegen erst mit dem Fortschreiten der demografischen Alterung** ihre volle Wirkung. Diese zeitliche Dimension spiegelt sich auch in der Entwicklung der Beitragssätze wider. Allerdings geht eine Inflationsindexierung mit deutlich mehr Unsicherheit für den Beitragszahlenden einher als eine Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors. Der Nachhaltigkeitsfaktor reagiert auf Änderungen in der Demografie, die in der Regel gut prognostizierbar sind. Bei der Inflationsindexierung können hingegen kurzfristige, schlecht prognostizierbare Preisänderungen große Auswirkungen auf die Rentenausgaben und damit die Beitragssätze haben. Als Sicherungsmechanismus bei sinkenden Reallöhnen könnten eine Schutzklausel und ein Ausgleichsfaktor kurzfristig das Risiko steigender Beitragssätze adressieren und langfristig den Erhalt der Kaufkraft der Bestandsrenten sichern. ↘ ZIFFER 374

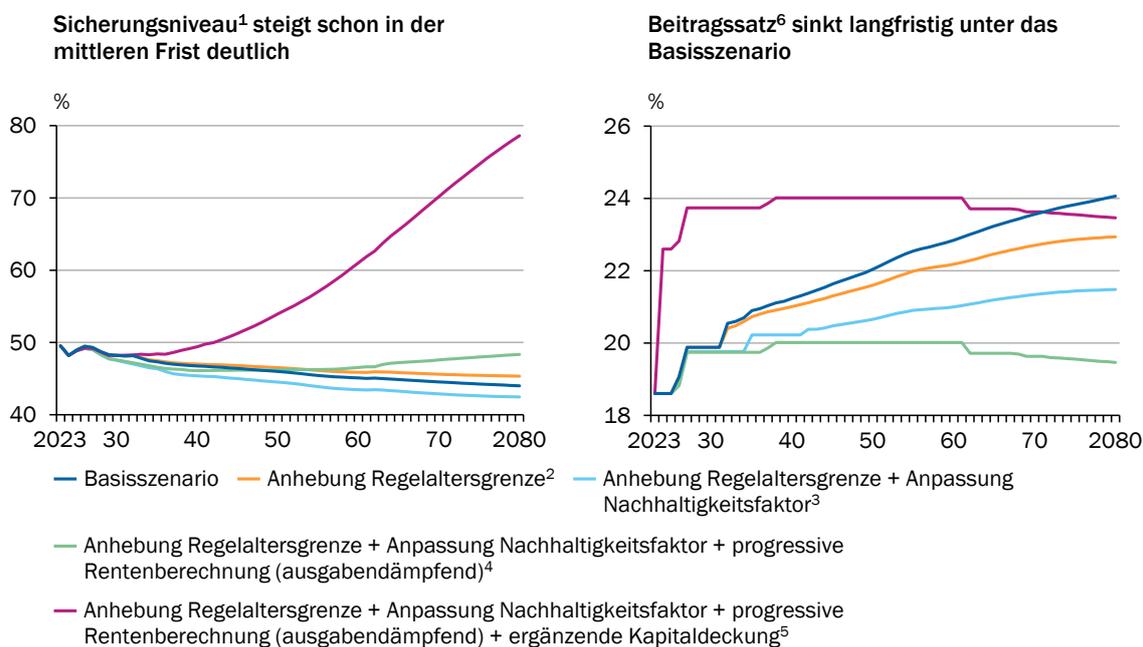
467. Eine nach Jahreseinkommen gestaffelte Rentenberechnung kann dazu beitragen, **unbeabsichtigte regressive Verteilung in der GRV zu reduzieren**, und wirkt sich günstig auf andere Reformoptionen aus, die isoliert schwer durchzusetzen sind. So können Maßnahmen wie eine Inflationsindexierung oder eine Anpas-

sung des Nachhaltigkeitsfaktors, die die GRV zwar kurzfristig finanziell entlasten, gleichzeitig aber zu einem Anstieg der Armutsgefährdung im Alter führen, sozial verträglicher gestaltet werden. Auch bei einer Anhebung der Regelaltersgrenze, die den ungünstigen Zusammenhang zwischen individuellem Einkommen und der Rendite auf die geleisteten Rentenbeiträge aufgrund heterogener Lebenserwartungen verstärkt, werden soziale Härten adressiert. [↘ ZIFFER 409](#) Eine **ausgabendämpfende progressive Rentenberechnung weist bereits kurzfristig günstige Effekte auf den Beitragssatz** auf und belastet ausschließlich Personen mit überdurchschnittlichen Einkommen. [↘ ZIFFERN 436 FF.](#) Gleichzeitig kann aufgrund der insgesamt niedrigeren Rentenausgaben das Sicherungsniveau einer Standardrente langfristig stabilisiert werden. Insbesondere Personen mit geringem und mittlerem Einkommen können davon überdurchschnittlich profitieren. Folglich kann die **Armutsgefährdung im Alter verringert** werden. Die günstige Wirkung dieser Reformoption auf Beitragssatz und Sicherungsniveau dürfte in der Zukunft weiter anhalten.

468. Wird eine **Anhebung der Regelaltersgrenze** mit einer **Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors** kombiniert, würde dies zunächst zu einem stärker sinkenden Sicherungsniveau führen, als dies ohne Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors der Fall gewesen wäre. [↘ ABBILDUNG 136](#) Der **Anstieg des Beitragssatzes**

[↘ ABBILDUNG 136](#)

**Effekte einer Kombination aus Reformoptionen in der GRV**



1 – Netto vor Steuern, Verhältnis der Standardrente (45 Entgeltpunkte) zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahlenden. Bei ergänzender Kapitaldeckung bezieht sich das Sicherungsniveau auf den gewichteten Durchschnittswert für alle Rentnerinnen und Rentner. 2 – 2:1-Regel. 3 – Anhebung des Gewichtungsfaktors  $\alpha$  im Nachhaltigkeitsfaktor auf 0,5. 4 – Nach Jahreseinkommen gestaffelte Rentenberechnung. Progressiv und ausgabendämpfend. 5 – Annahme einer Nettorendite von 5 % p. a. und einer Sparquote von 4 %. 6 – Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung als Prozent des Bruttolohns. Davon wird die Hälfte durch die Arbeitgebenden, die andere Hälfte durch die Arbeitnehmenden getragen. Im Falle der kapitalgedeckten Altersvorsorge wird von einer Sparquote von 4 % der beitragspflichtigen Bruttolöhne ausgegangen.

Quelle: SIM.21

© Sachverständigenrat | 23-420-01

[Daten zur Abbildung](#)

würde gemäß den Simulationen **durch die Kombination** der beiden Maßnahmen hingegen **gedämpft**. Eine **zusätzliche ausgabendämpfende progressive Rentenberechnung** würde das **Sicherungsniveau einer Standardrente ab dem Jahr 2035 stabilisieren**, während das Sicherungsniveau für Renten auf Basis überdurchschnittlicher Einkommen sinkt. Ähnliche Effekte würden sich auch ergeben, wenn statt einer Anhebung des Nachhaltigkeitsfaktors eine Inflationsindexierung umgesetzt würde (Werdning, 2023). Ab dem Jahr 2035 würde sich auch die ausgabendämpfende progressive Rentenberechnung günstig auf den Beitragssatz auswirken. Wird zusätzlich zu diesen Reformoptionen eine private kapitalgedeckte Altersvorsorge umgesetzt, würde das Sicherungsniveau der kombinierten Reform bereits ab dem Jahr 2031 über den Wert des Basisszenarios steigen. Durch die Beiträge für die kapitalgedeckte Altersvorsorge würden sich die Aufwendungen für die Altersvorsorge zunächst deutlich erhöhen. Langfristig, ab dem Jahr 2072, lägen sie jedoch – selbst vor Berücksichtigung einer allgemeinen Förderzulage – unterhalb des Beitragssatzes im Basisszenario.

469. Eine **Erweiterung des Versichertenkreises um neue Beamtinnen und Beamte sowie neue Selbständige** erhöht die Anzahl an Beitragszahlenden in der GRV. Kurz- bis mittelfristig haben solche Reformen entlastende Effekte innerhalb der GRV. Sobald die neuen Beitragszahlenden jedoch die Regelaltersgrenze erreichen und Renten beziehen, nimmt der entlastende Effekt wieder ab. Es kommt somit lediglich zu einer Verschiebung des Finanzierungsproblems der GRV in die Zukunft. Kurz- bis mittelfristig wird das Finanzierungsproblem zudem auf die Dienstherrn der Beamtinnen und Beamten verlagert, die zusätzlich zur bisherigen Versorgung auch noch die Rentenbeiträge für neue Beamtinnen und Beamte finanzieren müssen. Wird eine sofortige Verausgabung der zusätzlichen Beiträge in der GRV durch die Einrichtung einer getrennten Beitragskasse verhindert, kann eine solche Reform kostenneutral umgesetzt werden. [↘ ZIFFER 397](#) Im Sinne periodengerecht anfallender Kosten und zur Stärkung der Transparenz wäre dies positiv zu werten. Zudem sichert eine Integration von Beamtinnen und Beamten die ohnehin angestrebte wirkungsgleiche Umsetzung von Reformen der GRV bei der Beamtenversorgung. Das steigert die gesellschaftliche Akzeptanz von Rentenreformen. Einsparpotenziale für die Beamtenversorgung könnten über die Höhe der betrieblichen Altersvorsorge sowie die Anpassung der aktuellen Verbeamtungspolitik in Deutschland realisiert werden. [↘ ZIFFER 395](#)

↳ TABELLE 24

**Simulationen zu den Auswirkungen der Reformszenarien auf die GRV und die gesamtwirtschaftliche Belastung**

Reformoption	Jahr	Sicherungs-	Beitragssatz	Bundeszu-	Renten-	Armuts-
		niveau		schüsse/BIP	ausgaben/BIP	
		Veränderungen gegenüber dem Basisszenario in Prozentpunkten				gefährdung <sup>1</sup>
Höhere Zuwanderung <sup>2</sup>	2035	0,3	- 0,2	- 0,1	- 0,1	
	2060	0,7	- 0,3	- 0,2	- 0,3	
	2080	0,4	0,1	- 0,3	- 0,2	
Höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen <sup>3</sup>	2035	0,3	- 0,3	- 0,1	- 0,2	+
	2060	0,3	- 0,1	- 0,1	- 0,2	
	2080	0,2	- 0,1	- 0,1	- 0,2	
Höhere Erwerbsbeteiligung von Älteren <sup>4</sup>	2035	0,6	- 0,3	0,0	- 0,2	+
	2060	0,7	- 0,6	- 0,1	- 0,3	
	2080	1,0	- 0,8	- 0,2	- 0,4	
Integration der Beamtinnen und Beamten <sup>5</sup>	2035	0,1	- 0,2	0,0	0,1	+
	2060	0,6	- 0,4	0,0	0,4	
	2080	0,2	0,1	0,1	0,8	
Integration der Selbständigen <sup>6</sup>	2035	0,1	- 0,2	0,0	0,0	+
	2060	0,5	- 0,3	0,0	0,2	
	2080	0,3	- 0,1	0,0	0,3	
Erhöhung des Renteneintrittsalters <sup>7</sup>	2035	0,2	- 0,2	0,0	- 0,1	+
	2060	0,8	- 0,7	- 0,1	- 0,4	
	2080	1,3	- 1,1	- 0,2	- 0,6	
Anpassung Nachhaltigkeitsfaktor <sup>8</sup>	2035	- 1,3	- 0,6	- 0,1	- 0,2	-
	2060	- 2,9	- 1,5	- 0,1	- 0,6	
	2080	- 3,5	- 1,9	- 0,2	- 0,8	
Inflationsanpassung <sup>9</sup>	2035	- 3,4	- 1,6	- 0,1	- 0,5	-
	2060	- 3,5	- 1,4	- 0,1	- 0,6	
	2080	- 2,8	- 1,2	- 0,1	- 0,5	
Sicherungs-niveau 48 % <sup>10</sup>	2035	0,7	0,3	0,0	0,1	+
	2060	2,9	1,3	0,1	0,6	
	2080	4,0	2,0	0,2	0,9	
Ausgabendämpfende progressive Rentenberechnung <sup>11</sup>	2035	0,1	- 0,4	0,0	- 0,1	+
	2060	2,0	- 1,8	- 0,2	- 0,8	
	2080	3,8	- 3,3	- 0,3	- 1,4	
Ergänzende Kapitaldeckung <sup>12</sup>	2035	1,8	4,0	ohne Einfluss	ohne Einfluss	+
	2060	14,0	4,0			
	2080	26,9	4,0			

1 – Qualitative Einschätzung zu Effekten auf die Armutsgefährdungsquote für Ältere basierend auf dem Einfluss der Reformen auf das durchschnittliche Sicherungsniveau und den Simulationen von Buslei et al. (2023a). Plus impliziert eine Senkung der Armutsgefährdungsquote für Ältere relativ zum Basisszenario, minus eine Erhöhung der Armutsgefährdungsquote für Ältere relativ zum Basisszenario. 2 – Langfristige Stabilisierung des Wanderungssaldos bei 350 000 Personen pro Jahr. 3 – Steigerung der Frauenerwerbsquote bis zum Jahr 2030 auf 97,5 % und bis zum Jahr 2060 auf 99 % des Vergleichswertes für Männer gleichen Alters. 4 – Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre bis zum Jahr 2060. 5 – Integration aller neuen Beamtinnen und Beamten ab dem Jahr 2024 in die GRV. 6 – Integration aller neuen Selbständigen ohne obligatorische Altersvorsorge ab dem Jahr 2024 in die GRV unter der Annahme, dass 50 % vom Wahlrecht für eine alternative Altersvorsorge Gebrauch machen. 7 – Erhöhung der Regelaltersgrenze gemäß der 2:1-Regel. 8 – Erhöhung des Faktors  $\alpha$  im Nachhaltigkeitsfaktor auf 0,5. 9 – Kopplung der Bestandsrenten an die Inflationsentwicklung. Sicherungsniveau bezieht sich auf den gewichteten Durchschnitt aller Rentnerinnen und Rentner. 10 – Stabilisierung des Sicherungsniveaus bei 48 %. 11 – Entgeltpunkte steigen bei überdurchschnittlichem Einkommen mit dem Faktor 0,5. 12 – Annahme einer Nettorendite von 5 % pro Jahr und einer Sparquote von 4 %. Sicherungsniveau bezieht sich auf den gewichteten Durchschnitt aller Rentnerinnen und Rentner.

Quellen: SIM.21, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 23-301-01

Daten zur Tabelle

↳ KASTEN 29

### Mögliche Einwände gegen die Analysen und Schlussfolgerungen des Sachverständigenrates

Die Rentendebatte wird seit vielen Jahren intensiv geführt. Neben schlüssigen Argumenten werden dabei immer wieder Argumente vorgebracht, die nicht zutreffen oder an der Sache vorbeigehen, auch wenn sie sich zum Teil schon lange halten. Einige verfehlte Einwände dieser Art werden hier in einer Übersicht dargestellt und beantwortet, mit Verweis auf die entsprechenden Textpassagen im Kapitel.

*„Der Sachverständigenrat stützt seine Überlegungen zur Rentenpolitik auf Langfrist-Simulationen, die höchst unsicher sind.“*

Rentenpolitik muss vorausschauend geplant werden. Langfristige Vorausberechnungen auf Basis transparenter und möglichst plausibler Annahmen sind dafür unverzichtbar, auch wenn die Zukunft unsicher ist. Vorausberechnungen zur demografischen Entwicklung [↳ ZIFFERN 360 F.](#) sind für die nächsten 20 Jahre recht verlässlich, weil die Ergebnisse in diesem Zeitraum vor allem vom Älterwerden der heutigen Wohnbevölkerung bestimmt werden. Längerfristig steigt die Unsicherheit allerdings, und zukünftige Entwicklungen von Beschäftigung und Einkommen erscheinen schon über wenige Jahre als sehr unsicher. Daher hat der Sachverständigenrat für dieses Jahresgutachten zahlreiche Varianten entsprechender Vorausberechnungen betrachtet (Werding, 2023). Ausnahmslos alle Varianten deuten auf erheblichen Reformbedarf für die GRV hin.

*„Die Langfrist-Simulationen des Sachverständigenrates sind in den letzten 15 Jahren immer günstiger geworden. Wenn das so weitergeht, lässt sich das Problem der demografischen Alterung ohne Reformen lösen.“*

Basisszenarien zur Entwicklung von Demografie und Arbeitsmarkt sind von der Expertise des Sachverständigenrates zu „Herausforderungen des demografischen Wandels“ aus dem Jahr 2011 bis zu diesem Jahresgutachten vor allem aufgrund von zwei Veränderungen in den Ist-Daten angepasst worden. Erstens hat sich der jährliche Wanderungssaldo deutlich erhöht (von einer Netto-Auswanderung in den Jahren 2008/09 zu einer hohen Netto-Zuwanderung in den letzten Jahren). Dies verändert die Perspektiven für das zukünftige Wanderungsgeschehen und wird in den neuesten Vorausberechnungen, angelehnt an aktuelle Annahmen des Statistischen Bundesamtes, voll berücksichtigt. Zweitens ist die Erwerbslosenquote kontinuierlich immer weiter gesunken (von über 10 % der Erwerbspersonen im Jahr 2005 auf zuletzt gut 3 %). Ein weiterer Rückgang in vergleichbarer Größenordnung ist rechnerisch nicht möglich.

*„Ein stärkeres Wachstum von Arbeitsproduktivität und BIP kann die demografisch bedingte Anspannung der Finanzen der GRV ohne alle Reformen verringern oder sogar ausgleichen.“*

Diese Erwartung ist falsch. Ein stärkeres Wachstum der Arbeitsproduktivität erhöht das BIP und geht in der Regel mit einem entsprechend stärkeren Wachstum der Löhne einher. Unter dem geltenden Recht werden in Deutschland in diesem Fall die gesetzlichen Renten ebenfalls entsprechend stärker angepasst. [↳ PLUSTEXT 18](#) Daher müssen auch die Beitragseinnahmen und die Bundesmittel, die zur Finanzierung der höheren Renten erforderlich sind, stärker steigen. [↳ PLUSTEXT 17](#) Gemessen an Kennziffern wie dem Beitragssatz und dem Sicherungsniveau der Renten bleibt die finanzielle Anspannung der GRV bei einem höheren Produktivitätswachstum unverändert.

*„Auch wenn die Rentenausgaben in Zukunft stärker ansteigen als das BIP, bleibt die damit verbundene Belastung gesamtwirtschaftlich tragbar.“*

Es ist irreführend, den Anteil der Rentenausgaben am BIP als Indikator für die Belastungen durch demografische Alterung anzuführen. Solange die Ausgaben der GRV fast vollständig im

Umlageverfahren finanziert werden, ist der Rentnerquotient die relevante Messgröße. [↘ ZIFFER 421](#) Aufgrund der Überalterung der deutschen Bevölkerung müssen die Beitragssätze der GRV selbst bei günstiger Entwicklung der Rentenausgaben relativ zum BIP zur Finanzierung der jeweils laufenden Renten stark angehoben werden. Dies erzeugt nicht nur Risiken für die Beschäftigungsentwicklung, sondern auch ausgeprägte intergenerationelle Verteilungseffekte zu Lasten jüngerer und zukünftiger Versicherter. Im Rahmen einer kapitalgedeckten Alterssicherung, wie sie der Sachverständigenrat als Ergänzung zu einer reformierten GRV vorstellt, zahlen Versicherte dagegen für ihre eigene Altersvorsorge ein, nicht für die Altersvorsorge der nächstälteren Generation. [↘ ZIFFER 454](#)

*„Bei der Einführung einer ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge steigen die insgesamt anfallenden Beiträge schneller an als bei einer Fortsetzung des Umlageverfahrens ohne Reformen.“*

Zeitpunktbezogene Vergleiche des Beitragssatzes zur GRV mit der Summe aus diesem Beitragssatz und der Sparquote für eine ergänzende Kapitaldeckung sind nicht sachgemäß. Im Umlageverfahren werden alle Beiträge sofort wieder ausgegeben, während sie im Kapitaldeckungsverfahren angelegt werden, um – verstärkt durch die Anlagerendite (mit Zinseszinsseffekten) – zukünftige Ausgaben zu finanzieren. Dem schnelleren Anstieg der insgesamt anfallenden Beiträge kann beim Aufbau einer ergänzenden Kapitaldeckung daher in Zukunft ein höheres Alterseinkommen, eine Dämpfung der insgesamt anfallenden Beiträge oder eine Mischung aus beidem gegenüberstehen. Relevant sind also Vergleiche von Finanzierungsbeiträgen und Renten über die Zeit. [↘ ABBILDUNG 136](#)

*„Für Versicherte, die bereits eine Rente beziehen oder bald in die Rente eintreten, bedeuten die Vorschläge des Sachverständigenrates eine massive Rentenkürzung.“*

Unter dem derzeitigen Recht wird das Sicherungsniveau der GRV aller Voraussicht nach in den nächsten 50 Jahren ständig sinken und die Beitragssätze zur GRV werden ständig steigen. [↘ ZIFFERN 372 F.](#) Die Analyse des Sachverständigenrates stellt klar, dass es keine Einzelmaßnahme gibt, die diese Entwicklung aufhalten kann. Stattdessen ist es unumgänglich, eine Kombination von Handlungsoptionen schnellstmöglich umzusetzen. Die vorgeschlagene Anhebung der Regelaltersgrenze der GRV ab 2031 ist moderat und dämpft sowohl den absehbaren Rückgang des Sicherungsniveaus als auch den absehbaren Anstieg des Beitragssatzes. [↘ ZIFFERN 406 F.](#) Die weiteren vom Sachverständigenrat betrachteten Handlungsoptionen haben sehr unterschiedliche Auswirkungen auf Versicherte, die bereits eine Rente beziehen oder bald in die Rente eintreten. Eine Verstärkung des Nachhaltigkeitsfaktors entspricht bisherigen Prinzipien der Rentenberechnung und bereits früher erfolgten Reformen, sie dämpft aber geringe und hohe Renten gleichmäßig. [↘ ZIFFERN 421 FF.](#) Inflationsindexierte Anpassungen aller Bestandsrenten erhöhen das Sicherungsniveau für alle Rentnerinnen und Rentner beim Rentenzugang. [↘ ZIFFERN 425 FF.](#) Anschließend wird die Kaufkraft jeder Rente während der gesamten Rentenlaufzeit erhalten. Sie bleibt aber hinter der Kaufkraft der real weiter steigenden Löhne der aktiv Versicherten immer weiter zurück, je länger die individuelle Laufzeit dauert. Eine progressive Rentenberechnung erhöht – je nach Ausgestaltung und Kombinationen mit anderen Reformoptionen – das Sicherungsniveau von Renten, die auf unterdurchschnittlichen und durchschnittlichen Löhnen basieren, und reduziert das Sicherungsniveau von Renten auf Basis höherer Löhne. [↘ ZIFFER 434](#) Insgesamt gilt es, die unterschiedlichen intragenerationellen Verteilungseffekte sorgfältig zu durchdenken, auch auf ihre möglichen kombinierten Effekte hin, und abzuwägen.

*„Umverteilung innerhalb der GRV verstößt gegen das Äquivalenzprinzip und ist daher rechtlich nicht möglich.“*

Das Äquivalenzprinzip hat in der GRV der Nachkriegszeit eine lange Tradition. In anderen

Zweigen der Sozialversicherung, wie der Gesetzlichen Krankenversicherung oder der Sozialen Pflegeversicherung, spielt es dagegen traditionell eine untergeordnete Rolle. Vom Ausmaß der einkommensbezogenen Umverteilung in diesen Zweigen ist das Konzept einer progressiven Rentenberechnung weit entfernt. Konkrete Regelungen, die auch in der GRV zu Abweichungen vom Äquivalenzprinzip führen, bedürfen sicherlich einer rechtlichen Überprüfung. Sie sind aber nicht prinzipiell ausgeschlossen.

*„Wenn steigende Beitragssätze als Problem erscheinen, kann die GRV in Zukunft auch stärker über Steuern finanziert werden. Zumindest neue umverteilende Elemente innerhalb der GRV sollten steuerfinanziert werden.“*

Wenn der Beitragssatz der GRV eingefroren werden würde und die fehlenden Mittel zur Finanzierung der Renten über Steuern aufgebracht werden sollten, müssten zu diesem Zweck binnen weniger Jahre zweistellige Milliardenbeträge aufgebracht werden, die schnell weiter ansteigen. Wer dies fordert, muss klarstellen, dass damit Steuererhöhungen gefordert werden, und muss hinzufügen, welche Steuern genau dafür in welchem Maße erhöht werden sollten. Für die Anreiz- und Verteilungswirkungen sowie für die gesamt- und außenwirtschaftlichen Effekte macht es nämlich einen enormen Unterschied, ob direkte oder indirekte Steuern angehoben oder neu erhoben werden sollen und welche Änderungen der bisherigen Tarife dabei gegebenenfalls vorgenommen werden. Ohne solche Präzisierungen erscheint die Forderung als Ablenkungsmanöver. Wenn Rentnerinnen und Rentner an einer verstärkten Steuerfinanzierung der GRV beteiligt werden, ergibt sich daraus eine versteckte Rentenkürzung. Wenn sie nicht beteiligt werden, bleiben die intergenerationellen Verteilungseffekte zu Lasten der jüngeren Generationen gegenüber einer Beitragsfinanzierung weitgehend unverändert. Lediglich die intragenerationellen Verteilungseffekte können sich ändern. Das Volumen der aufzubringenden Mittel lässt hierzu aber ebenfalls nur geringe Spielräume. Je mehr die GRV steuer- und nicht beitragsfinanziert wird, desto weniger lässt sich im Übrigen eine im Kern beitragsbezogene Berechnung von individuellen Rentenansprüchen aufrechterhalten. Eine Steuerfinanzierung umverteilender Elemente soll zwar den Zusammenhang von Beiträgen und Rentenansprüchen stärken. Sie hat auf der Finanzierungsseite aber ebenfalls Anreiz- und Verteilungswirkungen, die wesentlich schwerer zu überblicken sind als Anpassungen, die den Zusammenhang von Beiträgen und Rentenansprüchen innerhalb der GRV betreffen. Angesichts dessen erscheinen begrenzte Durchbrechungen des Äquivalenzprinzips im Kontext komplexerer Reformen als erwägenswert. Dies ist umso mehr der Fall, je vollständiger die GRV alle Erwerbstätigen erfasst, etwa nach einer Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten sowie von Selbständigen. ↘ [ZIFFERN 395 FF.](#)

*„Würde man Beamtinnen und Beamte in die GRV einbeziehen, wären die Probleme der Rentenfinanzierung leichter lösbar. Das gleiche gilt für die Einbeziehung von Selbständigen.“*

Die getrennten Systeme für die Alterssicherung von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und von Beamtinnen und Beamten sind beide umlagefinanziert, einerseits aus GRV-Beiträgen, andererseits aus Steuern. In beiden Systemen bestehen aus heutiger Sicht Finanzierungslücken für zukünftige Renten- bzw. Versorgungsansprüche. Eine Zusammenführung der Systeme kann die finanzielle Situation eines Systems daher nur – temporär – verbessern, wenn die Finanzierungslücke im anderen System entsprechend größer gemacht wird. So würden neu zu entrichtende GRV-Beiträge den Dienstherrn der Beamtinnen und Beamten für die Finanzierung der Versorgung früherer Beamtinnen und Beamter fehlen. Der Sachverständigenrat hat eine Lösung entworfen, die Quersubventionierungen vermeidet, die Systeme aber trotzdem vereinheitlicht kann. Reformen der GRV würden danach unmittelbar auch für Beamtinnen und Beamte gelten. ↘ [ZIFFERN 397 F.](#) Neben einer gesetzlichen Rente sollten diese eine betriebliche Altersversorgung erhalten, bei deren Gestaltung beamtenrechtliche Grundsätze, die Konkurrenzfähigkeit des Öffentlichen Dienstes im Arbeitsmarkt, aber auch die langfristige Finanzierbarkeit

der Versorgung von Personen mit Verbeamtung beachtet werden sollten. Auch die Einbeziehung Selbständiger führt der GRV gegebenenfalls temporär zusätzliche Beitragsmittel zu, die an anderer Stelle fehlen, etwa den Selbständigen selbst durch Verzicht auf andere Formen der Altersvorsorge. ↘ ZIFFER 400 Solche Effekte lassen sich aber nicht so klar lokalisieren wie bei den Beamtinnen und Beamten. Eine Einbeziehung in die GRV mit einer Opt-out-Möglichkeit zugunsten anderweitiger Vorsorge erscheint als sinnvoller Kompromiss, der die Rentenfinanzierung zugleich vorübergehend und in begrenztem Umfang erleichtern kann.

*„Abweichungen von der paritätischen Finanzierung der Alterssicherung, etwa im Kontext eines Ausbaus der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge, entlasten die Unternehmen und belasten die Arbeitskräfte.“*

Aufwendungen für eine ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge sind anders zu klassifizieren als Beiträge zur umlagefinanzierten GRV, da sie direkt zur individuellen Absicherung im Alter beitragen. Aber selbst wenn man die insgesamt anfallenden Beiträge zur Alterssicherung zusammenfasst, hat ihre Aufteilung zwischen Unternehmen und Arbeitskräften nur kurzfristig Bedeutung. Bei einer Änderung dieser Aufteilung entstehen bei gegebenen Bruttolöhnen Einmal-Effekte. Anschließend verhandeln beide Arbeitsmarktseiten über Anpassungen der Bruttolöhne in Kenntnis der Regelungen zur rechtlichen Aufteilung der Aufwendungen für die Altersvorsorge. Sie berücksichtigen dabei die Auswirkungen auf die Lohnkosten der Unternehmen sowie auf die Nettolöhne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Ergebnisse und damit die materielle Aufteilung der Aufwendungen hängt von der relativen Verhandlungsmacht beider Marktseiten ab.

*„Auf Kapital- und insbesondere auf Aktienmärkten gibt es enorm hohe Risiken. Sie bilden keine geeignete Basis für die Altersvorsorge.“*

Die Risiken von Kapitalmarktanlagen, speziell von Aktien, sind weit geringer als sich am Auf und Ab des Wertes einzelner Anlagen ablesen lässt. Dies gilt bei einer breiten branchenmäßigen und internationalen Streuung sowie bei gestaffelten, monatlichen oder jährlichen Einzahlungen mit einem Gesamtanlagezeitraum von bis zu 40 Jahren und mehr, wie sie für eine Altersvorsorge typisch sind. ↘ ZIFFER 452 Gegen Ende der Ansparphase lassen sich die Folgen solcher Schwankungen durch eine Umschichtung von Aktien in weniger riskante Anlageformen begrenzen. Selbst in Fällen allgemeiner Wertverluste in einem ungünstigen Zeitpunkt, etwa unmittelbar vor dem geplanten Renteneintritt, ergeben sich so in der Regel immer noch deutlich höhere Erträge als im Rahmen eines umlagefinanzierten Rentensystems. ↘ ZIFFER 452

*„Kapitalgedeckte Altersvorsorge erfordert internationale Kapital- und Güterströme, die im demografischen Alterungsprozess nicht realisierbar sind. Dies gilt erst recht, wenn alle entwickelten Volkswirtschaften zugleich demografisch altern.“*

Demografische Alterungsprozesse in entwickelten Volkswirtschaften sind unterschiedlich stark und sehr ungleichzeitig. Dasselbe gilt für ähnliche Prozesse, die derzeit in vielen Schwellenländern einsetzen. Die Alterssicherung basiert in den meisten Ländern zu einem Gutteil auf umlagefinanzierten Systemen. Ergänzende Kapitaldeckung hat daneben jedoch oft ein großes Gewicht. Es fällt geradezu auf, dass sie in Deutschland, dessen Bevölkerung in den nächsten 20 Jahren besonders stark altert, bisher vergleichsweise wenig genutzt wird. ↘ ABBILDUNG 133 Es gibt keine Anzeichen, dass eine verstärkte Kapitaldeckung der Altersvorsorge aus Deutschland die internationalen Kapitalmärkte, auf denen bisher schon Vorsorgevermögen aus vielen anderen Ländern verwaltet werden, überbeanspruchen oder in problematische Ungleichgewichte stürzen würde.

## Eine andere Meinung

470. Ein Mitglied des Rates, Achim Truger, kann sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates in Kapitel 5 „Alterungsschub und Rentenreformen“ in einigen Punkten nicht anschließen. Die abweichende Meinung betrifft **erstens** die Einschätzung der **gesamtwirtschaftlichen Belastung durch die demografische Entwicklung**. Sie betrifft **zweitens** die **Definition und Anwendung** der Begriffe der **Nachhaltigkeit** sowie der **Angemessenheit** im Kontext von Alterssicherungssystemen. **Drittens** wird der Vorschlag der Ratsmehrheit zur **ergänzenden kapitalgedeckten Vorsorge abgelehnt**, weil die in Aussicht gestellten sehr positiven Wirkungen bezweifelt werden. **Viertens** werden wesentliche Elemente der vorgeschlagenen **Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) abgelehnt**, weil sie eine **deutliche Zunahme der Altersarmut** oder für viele Versicherte die endgültige **Aufgabe** des Ziels der **Lebensstandardsicherung** zur Folge hätten.

### Gesamtwirtschaftliche Belastung nicht untragbar hoch

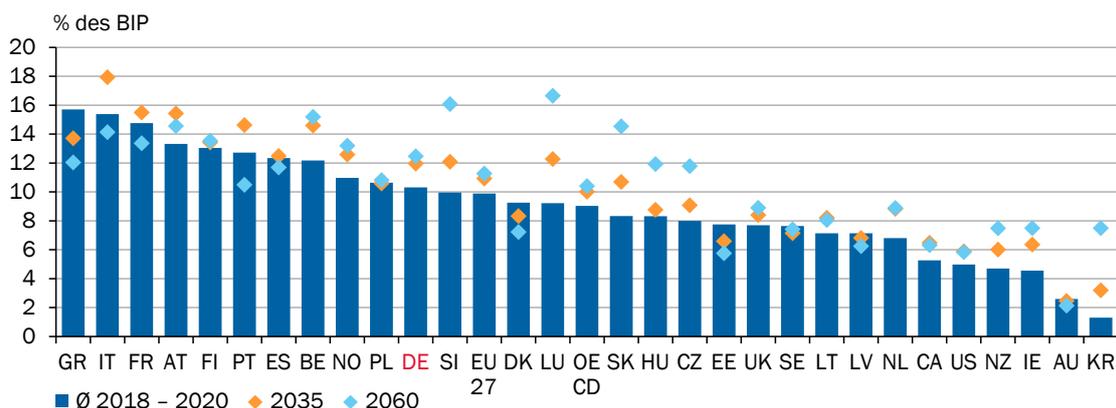
471. Die Ratsmehrheit betont vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung die Finanzierungsprobleme der GRV und plädiert für zeitnahe Reformen. Ihr Belastungsbegriff ist dabei eng auf die Belastung der Beitragszahlenden speziell im Umlageverfahren innerhalb der GRV fokussiert. Zur Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Belastung durch ein öffentliches Alterssicherungssystem, das die Renten allgemein aus laufenden Einkommen finanziert, ist dieser Begriff jedoch zu eng, weil grundsätzlich auch andere Finanzierungsmöglichkeiten, z.B. über das Steuersystem, existieren. **Für die gesamtwirtschaftliche Belastung sind daher die Rentenausgaben in Relation zum BIP (Rentenausgabenquote) die relevantere Kennziffer**. Denn nur diese erlaubt eine plausible Abschätzung darüber, ob die staatlichen Rentenausgaben gesamtwirtschaftlich ohne inakzeptable Nebenwirkungen leistbar erscheinen.

Es ist unzweifelhaft der Fall, dass durch die demografische Entwicklung eine gesamtwirtschaftliche Belastung im Sinne einer steigenden Rentenausgabenquote entsteht, wenn der Lebensstandard der deutlich zahlreicher werdenden älteren Bevölkerung nach Renteneintritt auch nur einigermaßen aufrechterhalten werden soll. Im Kapitel wird allerdings **nicht thematisiert**, ob – unabhängig von der genauen institutionellen Ausgestaltung – aus **gesamtwirtschaftlicher Sicht tatsächlich eine nicht tragfähige Belastung zu befürchten** ist.

472. Betrachtet man als **Maßstab für die gesamtwirtschaftliche Belastung** die projizierte Entwicklung der Rentenausgaben in der GRV in Relation zum BIP (**Rentenausgabenquote**) im Basisszenario, so ergibt sich ein Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Belastung von 9,6 % auf 12,1 % des BIP innerhalb der nächsten 57 Jahre bis zum Jahr 2080. Würde statt des sich im geltenden Recht ergebenden Absinkens des Sicherungsniveaus auf 44 % ein Sicherungsniveau von 48 % angestrebt, wie es im Koalitionsvertrag festgehalten wurde, ergäbe sich gemäß den Simulationen eine Rentenausgabenquote von 13 % des BIP. Zählt man

▾ ABBILDUNG 137

Projektionen für die staatlichen Rentenausgaben im OECD-Vergleich<sup>1</sup>



1 – GR-Griechenland, IT-Italien, FR-Frankreich, AT-Österreich, FI-Finnland, PT-Portugal, ES-Spanien, BE-Belgien, NO-Norwegen, PL-Polen, DE-Deutschland, SI-Slowenien, EU27-Europäische Union, DK-Dänemark, LU-Luxemburg, OECD-Durchschnitt der aufgeführten 29 Mitgliedstaaten, SK-Slowakei, HU-Ungarn, CZ-Tschechien, EE-Estland, UK-Vereinigtes Königreich, SE-Schweden, LT-Litauen, LV-Lettland, NL-Niederlande, CA-Kanada, US-USA, NZ-Neuseeland, IE-Irland, AU-Australien, KR-Republik Korea.

Quelle: OECD

© Sachverständigenrat | 23-472-01

[Daten zur Abbildung](#)

noch die von 1,7 % auf 2,2 % des BIP bis zum Jahr 2080 steigende Belastung durch Beamtenpensionen hinzu, ergibt sich insgesamt bis zum Jahr 2080 im Vergleich zu heute eine um 3,9 % des BIP höhere Rentenausgabenquote. Das ist zweifellos ein sehr deutlicher Anstieg. Auf die 57 Jahre bis zum Jahr 2080 verteilt, würde die Mehrbelastung im Durchschnitt pro Jahr allerdings weniger als 0,07 % des BIP betragen. Solange ein solcher Anstieg nicht abrupt, sondern in kleinen Schritten erfolgt, **ist unklar, warum er gesamtwirtschaftlich nicht verkraftbar sein sollte**. Hinzu kommt, dass die Belastung durch eine höhere Zuwanderung, eine höhere Erwerbstätigkeit der älteren Bevölkerung – auch ohne Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters – sowie durch eine höhere Frauenerwerbstätigkeit langfristig um bis zu 0,8 Prozentpunkte, also ein Fünftel, gemindert werden könnte, wenn man die Ergebnisse der entsprechenden Simulationen im Kapitel in erster Näherung vereinfachend aufsummiert.

473. Im **internationalen Vergleich** lagen die **staatlichen Rentenausgaben** im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 in Deutschland mit 10,3 % des BIP deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 9 % des BIP, aber nur knapp über dem EU27-Durchschnitt von 9,9 % (OECD, 2021). ▾ ABBILDUNG 137 Damit lag **Deutschland** auf Rang 11 und **im Mittelfeld** der 29 OECD-Staaten mit durchgehender Datenverfügbarkeit. Laut den OECD-Projektionen steigen die staatlichen Rentenausgaben in Deutschland zwar bis zum Jahr 2060 auf 12,5 % des BIP, womit es sich etwas weiter von den Länderdurchschnitten entfernen und auf Rang 10 vorrücken würde. Allerdings läge die projizierte Ausgabenquote in Italien, Österreich, Belgien, Luxemburg, der Slowakei und Slowenien mit jeweils über 14 % des BIP deutlich höher. **Im internationalen Vergleich zeichnet sich für Deutschland somit keine außergewöhnlich hohe Belastung ab.**

## Nachhaltigkeits- und Angemessenheitsbegriff zu eng

474. Die Ratsmehrheit bemisst die **Nachhaltigkeit im Kontext der GRV** daran „wie langfristig das im geltenden Recht vorgesehene Sicherungsniveau mit aktuellen Beitragssätzen gehalten werden kann, ohne dass ein steigender Ausgleich aus dem Bundeshaushalt erforderlich wird“. ↘ ZIFFER 364 Diese **Definition** ist in zweifacher Hinsicht **problematisch**: **Erstens** ist die Forderung nach **Beitragssatzkonstanz auf dem aktuellen Niveau willkürlich** und selbst laut der zitierten Quelle (Fall, 2019) **viel zu restriktiv**. Dort werden Beitragssatzanstiege explizit als Maßnahme zur Herstellung der finanziellen Nachhaltigkeit genannt, wobei auf mögliche negative Arbeitsmarkteffekte hingewiesen wird: „Increasing the contribution rate would improve financial sustainability, but could have a negative impact on labour markets“ (Fall, 2019, S. 88). Wenn die Ratsmehrheit tatsächlich Beitragssatzkonstanz auf dem aktuellen Niveau anstrebte, müsste sie also argumentieren, dass Beitragssatzanstiege darüber hinaus zu untragbaren negativen Effekten auf dem Arbeitsmarkt führen. Offenbar strebt sie die Beitragssatzkonstanz allerdings auch gar nicht an, denn in allen diskutierten Reformvarianten steigen die Beitragssätze zur GRV über das aktuelle Niveau hinaus deutlich und im Fall des kombinierten Szenarios ↘ ABBILDUNG 136 (Kombination aus: Anhebung Regelaltersgrenze + Anpassung Nachhaltigkeitsfaktor + progressive Rentenberechnung) zumindest über lange Zeiträume bis auf 20 % an.

**Zweitens** ist die **Beschränkung des Nachhaltigkeitsbegriffs allein auf die GRV** und den Bundeszuschuss aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive **zu eng**, weil auch die ergänzende kapitalgedeckte private Altersvorsorge zu kräftigen Belastungen der einzahlenden Personen – übrigens unter **Aufgabe der paritätischen Finanzierung** durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende – führt. Aus Sicht eines entsprechend erweiterten Beitragsbegriffs wird das Ziel der Beitragssatzkonstanz durch die Vorschläge der Ratsmehrheit erst recht nicht erreicht, weil inklusive der Einzahlungen in die ergänzende private Alterssicherung das Beitragssatzniveau in ausnahmslos allen untersuchten Varianten zwischenzeitlich über 24 % und im Jahr 2080 bei 23,5 % liegt. Zwar mag man argumentieren, dass die Einzahlungen in die private Alterssicherung anders als solche in die GRV nicht mit intergenerationeller Umverteilung verbunden seien, weil die Betroffenen sie jeweils für sich selbst in der Zukunft entrichteten. In diesem Fall müsste aber auch die – in der Definition der Ratsmehrheit ausgeschlossene – Erhöhung des Bundeszuschusses zumindest graduell anders als eine Beitragssatzanhebung beurteilt werden, da auch Rentnerinnen und Rentner nicht unerheblich zum Steueraufkommen beitragen.

475. Die Ratsmehrheit bemisst die **Angemessenheit** daran, „dass Renten einen Beitrag zur Sicherung des Lebensstandards im Alter leisten [...]. Insbesondere sollten Rentenreformen sich nicht negativ auf die Armutsgefährdung im Alter auswirken“ ↘ ZIFFER 364 Dabei wird jedoch die Lebensstandardsicherung im gesamten Kapitel überhaupt nicht mehr erwähnt und tritt völlig hinter das Ziel der Vermeidung von Armutsgefährdung zurück.

## Potenzielle Probleme ergänzender Kapitaldeckung vernachlässigt

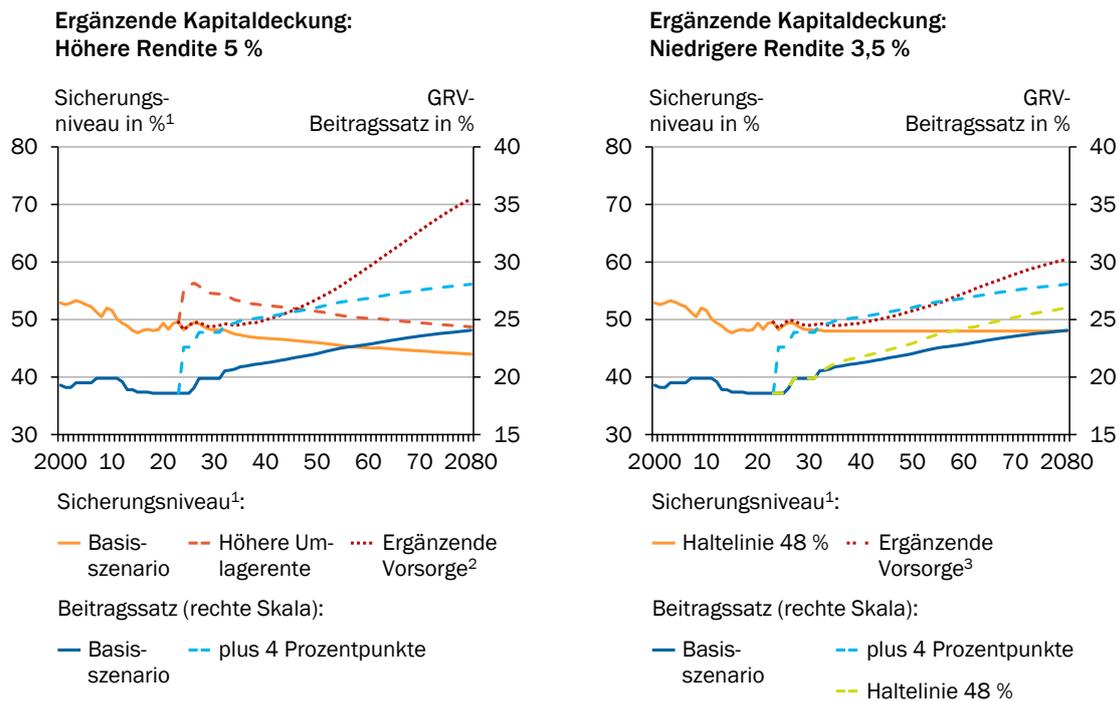
476. Der **Ausbau der ergänzenden kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge** spielt eine **zentrale Rolle in den rentenpolitischen Überlegungen der Ratsmehrheit**. Ab sofort sollen von Arbeitnehmenden automatisch 4 % des Bruttolohns mit Opt-out Möglichkeit in einen öffentlich verwalteten aktienbasierten Fonds eingezahlt werden. Dies ist der konzeptionelle Baustein, durch den mittel- und langfristig das sinkende Sicherungsniveau in der GRV ergänzt und bei Weitem überkompensiert werden soll. So soll ein Teil der demografisch bedingten Belastung zeitlich vorgezogen werden, wodurch die jüngeren Generationen zukünftig entlastet werden sollen. In den Simulationen ergeben sich am Ende des Simulationszeitraums 2080 eindrucksvolle kombinierte Sicherungsniveaus von 70,9 %, ↘ ABBILDUNG 138 LINKS gegenüber lediglich 44 % für die GRV im Basisszenario.

Bei diesem Resultat werden jedoch mehrere **Probleme der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge vernachlässigt**, die dazu führen können, dass das in Aussicht gestellte hohe Sicherungsniveau verfehlt oder auf Kosten der jüngeren Generationen erreicht wird.

477. **Die Hoffnungen bezüglich des durch Kapitaldeckung erzielbaren hohen zukünftigen Sicherungsniveaus von 70,9 % könnten enttäuscht werden.** Den Berechnungen liegt eine reale Nettorendite des Fonds von 5 % zugrunde. Dieser Wert wird zwar durch Rückgriff auf ausführliche Renditesimulationen von Bucher-Koenen et al. (2019) plausibilisiert. Allerdings zeigen Bucher-Koenen et al. (2019, S. 17 ff.) auch, dass die erzielbaren Portfoliowerte stark aktienbasierter Fonds durch Finanzkrisen kurz vor Ende der Einzahlungsphase bzw. die monatlichen Rentenzahlungen durch Finanzkrisen kurz nach Beginn der Auszahlungsphase erheblich gemindert werden können. Dadurch sinkt die Wahrscheinlichkeit höherer Renditen spürbar, auch wenn kein Totalverlust droht und die Verluste möglicherweise wiederaufgeholt werden können, sofern nur ein Teil des Portfolios bei Renteneintritt veräußert wird.

Hinzu kommt, dass die **für die Vergangenheit ermittelten Renditen nicht für die Zukunft gültig** sein müssen. **Erstens** waren gerade die Jahrzehnte seit den 1980er-Jahren sehr stark durch die Globalisierung und einen damit einhergehenden ausgeprägten Bedeutungsgewinn der globalen Finanzmärkte und steigende Kapitalmarktpartizipation mit entsprechenden **Kursgewinnen** geprägt, **was sich nicht fortsetzen muss**. Gerade angesichts der zunehmenden geopolitischen Risiken scheint es wenig ratsam, sich in den kommenden Jahrzehnten darauf zu verlassen. **Zweitens** basieren die Renditen der Vergangenheit auf **realen Wachstumsraten**, die sich angesichts der demografischen Alterung in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften und des sinkenden Arbeitskräftepotenzials **nicht fortsetzen könnten**. **Drittens** schließlich kann die Ratsmehrheit auf Basis der Literatur die Möglichkeit eines „**Asset-Meltdowns**“, bei dem der Wert des Vorsorgevermögens bei seiner Nutzung schmilzt, selbst **nicht ausschließen**. ↘ ZIFFER 452 Bei niedrigeren Renditen werden jedoch auch die erhofften Vorteile der ergänzenden kapitalbasierten Altersvorsorge geringer. Unterstellt man anstatt der realen Rendite von 5 % eine niedrigere Rendite von 3,5 %, sinkt das

▸ ABBILDUNG 138

**GRV im Vergleich zur ergänzenden Kapitaldeckung: Alternative Szenarien**

1 – Netto vor Steuern; bei ergänzender Vorsorge: Durchschnitt für alle Rentnerinnen und Rentner. 2 – Szenario mit einer realen Rendite von 5 % pro Jahr. 3 – Szenario mit einer realen Rendite von 3,5 % pro Jahr. Hier werden die bisherigen Riesterrenten berücksichtigt.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, SIM.21, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-473-01

[Daten zur Abbildung](#)

Sicherungs-niveau im Jahr 2080 um 10,5 Prozentpunkte und die Differenz zum Sicherungs-niveau der GRV verringert sich. ▸ ABBILDUNG 138 RECHTS

478. Selbst wenn man annimmt, dass sich das Sicherungs-niveau tatsächlich, wie von der Ratsmehrheit dargestellt, bis zum Jahr 2080 auf 70,9 % erhöht, heißt das noch **nicht**, dass dies tatsächlich **mit einer entsprechenden Besserstellung der Rentenbeziehenden ohne Belastung** der sich dann im Erwerbsleben befindenden **jüngeren Generationen verbunden** sein würde. In Anlehnung an die „**Mackenroth-These**“ (Mackenroth, 1952) besteht aus realwirtschaftlicher Sicht bezüglich der volkswirtschaftlichen Ressourcen immer ein Umlageverfahren, weil die Sozialleistungen jeder Periode unabhängig von ihrer Finanzierung aus der aktuellen Produktion der Volkswirtschaft geleistet werden müssen. Das errechnete höhere Sicherungs-niveau aus der ergänzenden Kapitaldeckung bedeutete damit zunächst nur einen **finanziellen Anspruch** auf Ressourcen in entsprechender Höhe, ohne dass sicher wäre, dass er auch tatsächlich eingelöst werden kann.

Auf Basis der Simulationen zu den Auswirkungen einer Anhebung des Sicherungs-niveaus in der GRV gegenüber dem Basisszenario auf 48 %, lässt sich näherungsweise abschätzen, wie groß der zusätzliche finanzielle Anspruch der rentenbeziehenden Generation im Jahr 2080 bei einem Sicherungs-niveau von 70,9 % gegenüber dem Basisszenario wäre. Ein Anstieg des Sicherungs-niveaus um 4 Prozentpunkte führt zu höheren Rentenausgaben in Höhe von 0,9 % des BIP im Jahr

2080. Demgemäß würde der errechnete **Anstieg des Sicherungsniveaus um 26,9 Prozentpunkte** bei privater Kapitaldeckung im Jahr **2080 zu höheren Ansprüchen** der rentenbeziehenden Generation **in Höhe von 6,1 % des BIP führen**. Das ist fast siebenmal mehr als der aus Sicht der Ratsmehrheit besorgniserregende Anstieg der Rentenausgaben um 0,9 % des BIP durch die dauerhafte Garantie des Sicherungsniveaus in der GRV bei 48 %. **Es fragt sich, wie** dann ein so viel höherer **Anspruch realwirtschaftlich eingelöst werden soll**.

479. Wie Werding et al. (2023) zu Recht anmerken, vernachlässigt die „Mackenroth-These“, dass die Kapitaldeckung über höhere Kapitalakkumulation zu einem höheren BIP in Zukunft führen könnte, und sie gilt nur für geschlossene Volkswirtschaften. Eine **Möglichkeit**, in Zukunft potenziell **höhere Ansprüche der rentenbeziehenden Generation** aus der privaten Kapitaldeckung an das BIP **zu befriedigen**, besteht also darin, dass die durch die Kapitaldeckung **erhöhte private Ersparnis** zu einer höheren **Kapitalakkumulation und damit einem höheren BIP in der Zukunft** führt. Werding et al. (2023, S. 6) weisen jedoch darauf hin, dass die empirische Evidenz für diesen Effekt gemischt ist, weshalb allgemein nicht klar ist, ob man auf solche wachstumssteigernden Effekte hoffen kann.

Für **Deutschland** kommt im konkreten Fall hinzu, dass gemäß den Analysen des Sachverständigenrates zum Potenzialwachstum <sup>↘ ZIFFERN 99 FF.</sup> in den nächsten Jahrzehnten die **Aussichten für Wachstumssteigerungen** aufgrund der Knappheit des Faktors Arbeit **begrenzt und unsicher** erscheinen. Zudem soll der öffentlich verwaltete **aktienbasierte Fonds** breit diversifiziert sein und gerade global anlegen, sodass nur ein **Bruchteil der zusätzlichen Ersparnis überhaupt ins Inland fließen soll** und dort den Kapitalstock erhöhen könnte. Des Weiteren zeigen die Analysen im Kapitalmarktkapitel, <sup>↘ ZIFFER 207</sup> dass in Deutschland **die gesamtwirtschaftliche Ersparnis**, die – falls man eine Kapitalangebotsperspektive einnehmen und vernachlässigen möchte, dass Investitionen nicht unbedingt eine Ersparnisbildung voraussetzen (Bibow, 2001) – prinzipiell für Investitionen zur Verfügung steht, **bereits sehr hoch** ist. Deshalb fließt bereits heute ein wesentlicher Teil davon ins Ausland und wird **nicht im Inland investiert**. Schließlich hat das von der Ratsmehrheit angestrebte Volumen für die private Altersvorsorge von 4 % der Bruttolöhne und Gehälter oder etwa 1,5 % des BIP im Jahr 2080 unzweifelhaft eine makroökonomische Relevanz. Selbst wenn man unterstellt, dass es sich nur in Teilen davon um **zusätzliche Ersparnis** handeln dürfte, weil die privaten Haushalte bestehende Riester-Verträge oder andere Anlageformen substituieren, könnte der **private Konsum** dadurch in relevantem Ausmaß **beeinträchtigt** werden, was zumindest vorübergehend wachstumsdämpfend sein dürfte.

480. Eine **zweite Möglichkeit**, zukünftig potenziell **höhere Ansprüche der rentenbeziehenden Generation zu befriedigen**, könnte in entsprechend **höheren Importen** bestehen, die dann im Inland zur Verfügung stünden. Um den Gesamtanspruch von 6,1 % des BIP zu befriedigen, müsste die gesamtwirtschaftliche Importquote in Deutschland offenbar in dieser Höhe ansteigen und den Leistungsbilanzsaldo verringern. In Partialbetrachtung mag dies denkbar und angesichts der **permanent exzessiven deutschen Leistungsbilanzüber-**

**schüsse** (Behringer et al., 2020) sogar wünschenswert erscheinen. Allerdings könnten in der Phase tendenziell wachsender privater Ersparnis mit überwiegender Anlage im Ausland beim Aufbau von Altersvorsorgevermögen zunächst noch höhere Leistungsbilanzüberschüsse und damit **Zielverfehlungen beim außenwirtschaftlichen Gleichgewicht** einhergehen.

Aus einer globalen Perspektive muss jedoch berücksichtigt werden, dass viele **andere Länder, die ebenfalls vor demografischen Problemen** stehen, auch über entsprechende kapitalgedeckte Altersvorsorgesysteme verfügen. Deutschland ist wie analysiert in dieser Hinsicht eher Nachzügler. In den nächsten Jahrzehnten könnten also sehr viele Industrieländer bei begrenzten inländischen Produktionskapazitäten versuchen, mittels ihrer akkumulierten Vorsorgefonds Importe zur Befriedigung der durch die alternde Bevölkerung gestiegenen Konsumansprüche zu nutzen. **Global können jedoch rein saldenmechanisch nicht alle Länder ihre Leistungsbilanzsalden entsprechend verringern.** Aus diesem Grund strebt beispielsweise der IWF (2023) in seinen External Sector Reports bei der Analyse gleichgewichtiger Leistungsbilanzsalden **multilaterale Konsistenz** an, die dadurch gewährleistet wird, dass nationale Einflussfaktoren jeweils nur als Abweichung vom globalen Durchschnitt berücksichtigt werden. Es ist zwar denkbar, dass zukünftig vor allem Schwellen- und Entwicklungsländer mit jüngerer Bevölkerung über steigende Exporte die Versorgung der gealterten Bevölkerung vieler Industrieländer übernehmen. Angesichts der **zunehmenden geopolitischen Probleme und Risiken** wäre es jedoch **leicht-sinnig darauf zu vertrauen.**

481. Insgesamt erscheint es daher **problematisch sich auf die** von der Ratsmehrheit **erhofften sehr positiven Wirkungen der ergänzenden Kapitaldeckung zu verlassen.** Erstens muss man damit rechnen, dass die Rendite und damit das für die ältere Bevölkerung zur Verfügung stehende Vermögen nicht so groß ausfallen wird, wie es im errechneten Sicherungsniveau von 70,9 % im Jahr 2080 zum Ausdruck kommt. Zweitens ist unsicher, ob die durch das Fondsvermögen repräsentierten zusätzlichen Ansprüche der älteren Bevölkerung auf das BIP zukünftig tatsächlich eingelöst werden können: Ein wachstumsfördernder Effekt der Kapitaldeckung über höhere Kapitalakkumulation ist unwahrscheinlich und die Aussichten auf die notwendigen höheren Importe sind unsicher.
482. Gegen die hier vertretene Position lässt sich einwenden, dass die verwendeten makroökonomischen Dimensionen übertrieben sind, weil nicht damit zu rechnen ist, dass es in vollem Umfang von vier Beitragspunkten zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis kommt, da die privaten Haushalte bestehende Riester-Verträge oder andere Anlageformen substituieren werden. In diesem Fall müsste aber auch das durchschnittlich erreichbare zusätzliche Sicherungsniveau durch die Kapitaldeckung entsprechend nach unten angepasst werden. Die formulierten **Zweifel bezüglich des anzusetzenden Renditeniveaus** sowie der zukünftigen **realwirtschaftlichen Einlösbarkeit** des akkumulierten Vorsorgevermögens bleiben davon unbeeinflusst.

## Massive Rentenkürzungen

483. Die **Ratsmehrheit** spricht sich für eine **Bündelung von Maßnahmen zur Reform der GRV** aus, die sich in ihren Wirkungen ergänzen und gemeinsam sowohl die Nachhaltigkeit und Angemessenheit der Reform sicherstellen als auch die politische Umsetzbarkeit ermöglichen sollen. Konkret wird eine Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors oder eine Inflationsindexierung der Bestandsrenten mit der automatischen Erhöhung des Renteneintrittsalters gemäß der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung und einer ausgabendämpfenden progressiven Rentenbemessung (umverteilendes Element) kombiniert.

Das Gesamtergebnis ↘ ABBILDUNG 136 (Kombination aus: Anhebung Regelaltersgrenze + Anpassung Nachhaltigkeitsfaktor + progressive Rentenberechnung) sieht zunächst eindrucksvoll aus: Gegenüber dem Basisszenario sinkt der Beitragssatz bis zum Jahr 2080 um 4,6 Prozentpunkte und überschreitet nie das Niveau von 20 %. Gleichzeitig steigt sogar das Sicherungsniveau der Standardrente um 4,4 Prozentpunkte im Jahr 2080 und liegt mit 48,4 % sogar leicht oberhalb des Niveaus der gegenwärtig geltenden Sicherungslinie.

484. Dieses Resultat sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich insgesamt um **massive Rentenkürzungen und Verschlechterungen beim Sicherungsniveau** zumindest für alle Versicherten handelt, die oberhalb des Standardrentenniveaus liegen. Die von der Ratsmehrheit diskutierten Einschnitte in die GRV gehen im kumulierten Paket sehr weit über die im JG 2020 vorgeschlagenen hinaus. Dadurch wird der Beitrag der GRV zur **Lebensstandardsicherung** stark reduziert und **für viele Beschäftigte de facto aufgegeben**.
485. Die **Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors oder die Inflationsindexierung** der Bestandsrenten führen bereits relativ kurzfristig zu **kräftigen Absenkungen beim Sicherungsniveau** und geringeren Beitragssätzen gegenüber dem Basisszenario. Angesichts der Resultate der Studie von Buslei et al. (2023a) sorgt sich die Ratsmehrheit daher zu Recht um den dadurch drohenden **Anstieg der Armutsgefährdung im Alter**. Die angestrebte Erhöhung des Renteneintrittsalters hat zwar einen positiven Effekt auf das Sicherungsniveau, kann die Absenkung gegenüber dem Basisszenario jedoch bei Weitem nicht kompensieren und führt zu zusätzlichen Problemen. ↘ ZIFFERN 487 F.
486. Eine zentrale Bedeutung bei der **Vermeidung der drohenden Armutsgefährdung** kommt in den konzeptionellen Überlegungen der Ratsmehrheit dem vorgeschlagenen **umverteilenden Element einer ausgabendämpfenden progressiven Rentenbemessung** zu. Grundsätzlich könnten **umverteilende Elemente innerhalb der GRV durch das Solidarprinzip gerechtfertigt und sinnvoll** sein. In der konkreten ausgabendämpfenden Version der Ratsmehrheit führen sie jedoch zu einer massiven Rentenkürzung. Weil dort Renten unterhalb der Standardrente im Ergebnis aufgewertet werden, kommt es zwar zu einer im Vergleich zum Basisszenario kräftigen Erhöhung des Sicherungsniveaus der Standardrente um 3,8 Prozentpunkte im Jahr 2080. Dieses Ergebnis wird allerdings durch **drastische Kürzung der Rentenansprüche oberhalb der Standardrente** erkauft. ↘ ABBILDUNG 130 Dadurch sinkt das durch-

schnittliche Sicherungsniveau um 6,9 Prozentpunkte gegenüber dem Basisszenario auf nur noch 37,1 % im Jahr 2080. So könnte eine Person mit 45 Beitragsjahren im aktuellen System der GRV maximal etwa 90 Entgeltpunkte erwerben. In dem vorgeschlagenen ausgabendämpfenden System wäre dieser Wert auf etwa 67,5 Entgeltpunkte beschränkt. Die monatliche Rente würde von aktuell 3 384 Euro auf 2 538 Euro sinken. **Betroffen** wären von den **Rentenkürzungen nicht** etwa **nur „Reiche“**, sondern tendenziell **alle Beschäftigten**, deren **jährliches Bruttoeinkommen oberhalb** des durchschnittlichen sozialversicherungspflichtigen Bruttoeinkommens von **43 142 Euro** liegt.

Mit der von der Ratsmehrheit vorgeschlagenen ausgabendämpfenden progressiven Rentenbemessung würde zwar eine steigende Armutsgefährdung aufgrund der generellen Rentenkürzungen abgewendet. Dafür würde jedoch **das Ziel der Lebensstandardsicherung innerhalb der GRV sehr weitgehend eingeschränkt**.

### Anhebung des Rentenalters nicht forcieren

487. Die **Ratsmehrheit** plädiert für eine **automatische Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung** im Alter von 67 Jahren mindestens im Verhältnis von 2:1, d. h. für jedes Jahr an höherer Lebenserwartung soll sich das Renteneintrittsalter um 8 Monate und der Rentenbezug um 4 Monate erhöhen. Die Reform soll zeitnah verabschiedet werden und nach dem Jahr 2031 in Kraft treten, wenn die aktuell laufende schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre abgeschlossen sein wird.
488. Zwar stellt die weitere Erhöhung des gesetzlichen oder faktischen Renteneintrittsalters eine erwägenswerte Option zur Stabilisierung von Sicherungs- und Beitragssatzniveau der GRV dar. Allerdings ist es **nicht notwendig, die Reform möglichst schnell umzusetzen**.

**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 **nicht überzeugend begründen**. Einer pessimistischen Position, die wegen der zunehmenden Alterung eine „Gerontokratie“ und damit die Unmöglichkeit weiterer Reformen befürchtet (Sinn und Übelmesser, 2003), steht mit Bittschi und Wigger (2019) eine optimistischere Position gegenüber, die zukünftig auch eine bessere politische Umsetzbarkeit für möglich hält.

489. Die von der Ratsmehrheit bemerkenswert ausführlich behandelten **sozialen Probleme, die durch eine weitere Heraufsetzung des Renteneintrittsalters** für bestimmte sozioökonomische Gruppen entstehen, sprechen ebenfalls gegen die schnelle Verabschiedung weiterer Erhöhungen des Renteneintrittsalters. Erstens ist die Lebenserwartung deutlich mit dem Einkommen und anderen sozioökonomischen Faktoren korreliert (Brussig und Schulz, 2019). Dadurch würden vor allem Menschen 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.

490. Die von der **Ratsmehrheit vorgeschlagene Inflationsindexierung** könnte ebenso wie die **progressive Rentenbemessung** den betroffenen Personengruppen tendenziell zugutekommen. Die Inflationsindexierung erhöht die Zugangsrenten und unterstützt damit tendenziell kurzlebige und einkommensschwache Personengruppen. Die progressive Rentenbemessung hebt die niedrigeren Renten überproportional an und unterstützt damit einkommensschwächere Personengruppen. Allerdings haben **beide Maßnahmen** wie erläutert **gravierende Nebenwirkungen** und können daher nicht befürwortet werden: Die Inflationsindexierung senkt das allgemeine Sicherungsniveau sehr kräftig und führt zu **erhöhter Armutsgefährdung** bei langlebigen Personen. Die progressive Rentenbemessung führt weitgehend zu einer **Aufgabe des Ziels der Lebensstandardsicherung**.
491. Die von der Ratsmehrheit erwogenen Maßnahmen im Bereich der **Erwerbsminderungsrente und der Frühverrentung sowie tarifvertraglicher Regelungen** könnten zwar zu einer Linderung der Probleme beitragen. Ob sie aber insgesamt bereits der Komplexität der Probleme (Bäcker, 2018) gerecht werden, ist unklar. Solange das so ist, sollte eine **automatische Erhöhung des Renteneintrittsalters nicht forciert werden**. Stattdessen sollten Politik, Wissenschaft und demokratische Öffentlichkeit die **Zeit bis** zum Auslaufen der bisherigen Regelungen im **Jahr 2031 nutzen**, um **nach überzeugenden Lösungen** zu suchen.

## Alternativen

492. Nach der im vorliegenden Minderheitsvotum vertretenen Position wird die **demografische Entwicklung unweigerlich** zu einer **steigenden gesamtwirtschaftlichen Belastung** führen, in dem Sinne, dass ein größerer Anteil der realen Wirtschaftsleistung zur Versorgung der älteren Bevölkerung aufgewendet werden muss. Das Problem tritt **weitgehend unabhängig von unterschiedlichen Finanzierungswegen** auf. Es wird sich daher **kaum durch** zusätzliche **Kapitaldeckung lösen** lassen. Damit gibt es letztlich **zwei Möglichkeiten**, mit der steigenden gesamtwirtschaftlichen Belastung durch die Demografie umzugehen. **Erstens** können verschiedene Finanzierungsarten die **intragenerationelle Verteilung der Belastung** ändern und sie **sozialverträglicher gestalten**. **Zweitens** kann die Belastung durch **reales binnenwirtschaftliches Wachstum** vermindert werden, wodurch die zukünftigen Verteilungsspielräume erhöht werden.
493. Anstatt die **GRV** immer weiter auszuhöhlen, sollte sie **finanziell gestärkt und das Sicherungsniveau langfristig** über dem im gegenwärtigen System angelegten Niveau **stabilisiert** werden, z. B. wie von der Bundesregierung angestrebt **bei 48 %**. Würde dies allein über eine Erhöhung des Beitragssatzes mit korres-

pondierendem Anstieg des Bundeszuschusses umgesetzt, würde der Beitragssatz gemäß den Simulationen langfristig 2 Prozentpunkte und die gesamtwirtschaftlichen Rentenausgaben 0,9 % des BIP über dem Basisszenario liegen. Vergleicht man dies mit den Auswirkungen der ergänzenden Kapitaldeckung, allerdings bei geringerer Rendite von 3,5 %, schneidet sie gar nicht schlecht ab  $\triangleright$  ZIFFER 477 (Werdinger et al., 2023). Zwar liegt das Sicherungsniveau mit 48 % deutlich unter den 60,4 % bei Kapitaldeckung, dafür liegt der gesamte Beitragssatz bis 2080 mit 26,0 % sehr deutlich unterhalb desjenigen von 28,1 %, der im Basisszenario zusätzlich der 4 Prozentpunkte für die Kapitaldeckung aufgewendet werden muss. In Relation zum BIP müssen in der GRV 2080 0,9 % mehr aufgewendet werden, während die 4 Beitragspunkte etwa 1,5 % des BIP entsprechen dürften. Schließlich ist wie erläutert unklar, ob der Anspruch auf ein deutlich höheres Sicherungsniveau von 60,4 % bei Kapitaldeckung in 57 Jahren tatsächlich realwirtschaftlich eingelöst werden kann.

494. Wenn der Anstieg des Beitragssatzes in der GRV nicht zu stark ausfallen soll, kann auch eine **stärkere Steuerfinanzierung der GRV sinnvoll** sein. Zwar entsteht dadurch an anderer Stelle eine höhere Belastung, diese entsteht jedoch auch durch die 4 zusätzlichen Beitragspunkte, die laut Ratsmehrheit in die Kapitaldeckung fließen sollen. Im Gegensatz zu Beitragserhöhungen in der GRV würden durch stärkere Steuerfinanzierung auch Rentenempfangende über ihren Anteil am Steueraufkommen nicht unerheblich beteiligt. Infrage käme z. B. eine stärkere Steuerfinanzierung **nicht beitragsgedeckter Leistungen** nach erweiterter Abgrenzung, die eine Erhöhung des Bundeszuschusses um etwa 1 % des BIP rechtfertigen würde.  $\triangleright$  KASTEN 23 Anknüpfend an den Vorschlag der Ratsmehrheit bezüglich umverteilender Elemente in der GRV könnte auch eine progressive Rentenbemessung erwogen werden, die allerdings nicht mit allgemeinen Rentenkürzungen vermengt und unter Einhaltung des Äquivalenzprinzips über einen Steuerzuschuss finanziert werden könnte.

Schließlich könnte eine verpflichtende **Einbeziehung** aller bislang **nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen** gemäß den Simulationen über Jahrzehnte das Sicherungsniveau spürbar steigern und den Beitragssatz etwas senken.

495. Um das **binnenwirtschaftliche Wachstum** und die Verteilungsspielräume der Zukunft zu **stärken**, bieten sich viele Maßnahmen an. Im vorliegenden Jahreshgutachten unterbreitet der Sachverständigenrat viele Vorschläge, wie z. B. die Steigerung der Erwerbstätigkeit, den Ausbau der Bildung und Weiterbildung, die Arbeitsmigration sowie eine öffentliche und öffentlich geförderte Investitions-offensive. Die Simulationen im vorliegenden Kapitel zeigen, dass durch eine Steigerung insbesondere der Frauenerwerbstätigkeit, eine stärkere Zuwanderung in den Arbeitsmarkt sowie eine freiwillige Erhöhung der Erwerbstätigkeit Älterer die GRV kurz- bis mittelfristig erheblich entlastet werden kann.

## Eine andere Meinung

496. Die Ratsmehrheit argumentiert, dass eine Umverteilung innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zur Stärkung der Angemessenheit beitragen sowie mittel- bis langfristig einen Beitrag zur finanziellen Nachhaltigkeit der GRV leisten könne. ↘ ZIFFER 435 Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Veronika Grimm, kann sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates in Kapitel 5 „Alterungsschub und Rentenreformen“ in diesem Punkt nicht anschließen.

497. Es werden von der Ratsmehrheit verschiedene Vorschläge zur **Umverteilung innerhalb der GRV** diskutiert und als möglicher Beitrag zur Angemessenheit und finanziellen Nachhaltigkeit positiv eingeschätzt. Eine Möglichkeit, das Altersarmutsrisiko zu senken, sei eine progressive Rentenberechnung. Dabei erhalten Personen mit einem geringen Lebenseinkommen und folglich geringen Rentenanwartschaften überproportional hohe Rentenleistungen. Zur Finanzierung der Maßnahme würden die **Rentenleistungen für Personen mit überdurchschnittlichem Lebenseinkommen gekürzt**. ↘ ZIFFER 432

Da aber Anlass zur Sorge bestünde, dass bei einer solchen Ausgestaltung das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot sinke (Fehr et al., 2011; French et al., 2022; Kindermann und Püschel, 2023b), spricht sich die Ratsmehrheit für eine **Umverteilung basierend auf dem sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommen** aus (Kindermann und Püschel, 2023b). Dabei erhalten Personen in Jahren mit einem geringen sozialversicherungspflichtigen Einkommen eine überproportional hohe Anzahl von Entgeltpunkten. Ab einem bestimmten sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommen solle sich die Zahl der erworbenen Entgeltpunkte dagegen nur noch unterproportional erhöhen. Die monatliche Rente würde dann direkt proportional zu den gesammelten Entgeltpunkten bei Rentenzugang berechnet. ↘ ZIFFERN 436 F. ↘ ABBILDUNG 127

498. Durch die vorgeschlagene Umverteilung basierend auf dem sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommen – so die Ratsmehrheit – könne man das **Verhältnis von Rentenauszahlungen zu Beitragszahlungen für höhere Einkommensgruppen verringern**, ohne dass zu viele Personen aus niedrigen Einkommensgruppen unter die Armutgefährdungsschwelle fallen. Da aufgrund der Verringerung der Rentenzahlungen an höhere Einkommensgruppen die Summe der Rentenzahlungen im Rahmen der GRV nicht übermäßig ansteige, könne der Vorschlag einen Beitrag zur finanziellen Nachhaltigkeit der GRV leisten.

499. All den Vorschlägen ist gemein, dass das **Äquivalenzprinzip der GRV durchbrochen** wird. Bislang gilt in der GRV die sogenannte Teilhabeäquivalenz, d. h. die Höhe der Ansprüche ist primär durch die Höhe der Beiträge bestimmt. Das Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung stellt heute also sicher, dass Leistungsniveau und eingezahlte Beiträge in einem engen Zusammenhang stehen. Es stellt somit den **Versicherungscharakter der GRV** in den Vordergrund. Aus sozialpolitischen Erwägungen (Solidarprinzip) sieht der Gesetzgeber zusätzliche

versicherungsfremde Leistungen vor, für deren Finanzierung aus dem Bundeshaushalt Zuschüsse gewährt werden (Deutscher Bundestag, 2016, 2018).

500. **Durch die** von der Ratsmehrheit vorgeschlagene **Umverteilung innerhalb der GRV** wird das Äquivalenzprinzip zugunsten des Solidarprinzips geschwächt. Werden Leistungen und Beiträge zunehmend entkoppelt und die versorgungsstaatliche Verteilung der Mittel innerhalb der GRV stärker ins Zentrum gerückt, **so würde die bislang angestrebte Trennung zwischen Äquivalenz- und Solidarprinzip aufgehoben**. Dies gilt insbesondere, wenn der versicherungsfremde Charakter der Umverteilung in der GRV nicht zu einem aus Steuermitteln finanzierten Bundeszuschuss in angemessener Höhe führt. Dies ist jedoch, wie im Haupttext zurecht ausgeführt wird, für das vorgeschlagene Modell aufgrund der Komplexität der Berechnung eines entsprechenden Zuschusses unrealistisch.
- ↘ ZIFFERN 438 F.

501. Im Folgenden werden die **Bedenken** gegen die Umverteilung innerhalb der GRV **im Einzelnen ausgeführt**.

### Zielgenauigkeit bei der Bekämpfung von Armutsgefährdung

502. Die **Umverteilung über die GRV** ist zwangsläufig **weniger zielgenau als die Bekämpfung von Armutsgefährdung über das Steuer- und Transfersystem**. Die Einkommensteuer ist am **Prinzip der Leistungsfähigkeit** orientiert und berücksichtigt im Ansatz alle Einkünfte ebenso wie familiäre Verhältnisse. Bei einer Steuerfinanzierung würden somit alle Bürgerinnen und Bürger entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zur Bekämpfung von Armutsgefährdung im Alter herangezogen. Bei der Grundsicherung im Alter kommt zudem das **Haushaltsprinzip** zum Tragen und Vermögen wird bis auf einen Schonbetrag von 10 000 Euro angerechnet.

Bei der GRV gilt hingegen das **Individualprinzip**. Zudem würden bei der Umverteilung innerhalb der GRV weiteres Einkommen oder bestehendes Vermögen einer versicherten Person nicht berücksichtigt. Dies impliziert, dass auch Personen von der Umverteilung innerhalb der GRV profitieren würden, die über ihren Ehepartner, durch Vermögen oder durch eigene Alterssicherung jenseits der GRV gut abgesichert sind. Finanziert würden die Leistungen nur von Personen mit überdurchschnittlichen **sozialversicherungspflichtigen Einkommen**. Der Rest der Bürgerinnen und Bürger würde nicht herangezogen.

### Solidargemeinschaft und Steuermittel

503. Bei der Verteilung der Lasten für die Bekämpfung von Armutsgefährdung im Alter ist die **Steuerfinanzierung** einer Finanzierung aus den Beiträgen der GRV insbesondere deshalb **vorzuziehen**, weil ein großer Teil der finanziell leistungsfähigen Personen, etwa Beamtinnen und Beamte, freiberuflich Tätige oder Selbständige, nicht in der GRV versichert ist. ↘ **ABBILDUNG 139** Es wäre bei einer Steuerfinanzierung sichergestellt, dass sich gerade gutverdienende Bürgerinnen und Bürger der Beteiligung an den Kosten nicht entziehen könnten – was bei einer

Umverteilung innerhalb der GRV, wie sie die Ratsmehrheit vorschlägt, der Fall wäre.

504. **Die 2,1 Mio Beamtinnen und Beamten** machen zusammen mit den **3,6 Mio Selbständigen**, die nicht in der GRV sind, **heute ca. 13 % der Erwerbsbevölkerung aus**.  $\searrow$  **ABBILDUNG 139** Freiberuflich Tätige und Selbständige mit Mitarbeitern haben ebenso wie Beamtinnen und Beamte deutlich höhere Bruttojahreseinkommen als die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. So lag beispielsweise im Vergleich mit dem durchschnittlichen Bruttojahreseinkommen eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Verdienst von freiberuflich tätigen Männern bei 161 %, der Verdienst von Beamten bei 112 % und der Verdienst von Selbständigen mit Mitarbeitern bei 123 % (im Jahr 2017 in der Altersgruppe von 44 bis 66 Jahren; Haan et al., 2017, S. 31). Bei Frauen zeigen die Einkommensunterschiede größtenteils in die gleiche Richtung, sind aber deutlich weniger ausgeprägt. Im Haupttext des Gutachtens wird zwar darauf hingewiesen, dass bei Umverteilung innerhalb der GRV eine Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten und Selbständigen in die GRV geboten sein könnte.  $\searrow$  **ZIFFER 439** Das dürfte aber, insbesondere für die Beamtinnen und Beamten, politisch kaum umsetzbar sein. Zu weiteren Argumenten für und wider Integration von Selbständigen in die GRV siehe auch **JG 2011 Ziffern 530 ff.**

$\searrow$  **ABBILDUNG 139**

**Alterssicherung der Erwerbstätigen (Stand 2021)**

Erwerbstätige 44,9 Mio					
Arbeitnehmer 40,1 Mio (41,0 Mio, abzüglich 0,9 Mio in Elternzeit)			Selbständige 3,9 Mio (inkl. mithelfende Familienangehörige)		
Gesetzliche Renten-Versicherung 32,9 Mio	anderweitige obligatorische Absicherung 2,8 Mio	ohne obligatorische Absicherung 4,4 Mio	Gesetzliche Renten-Versicherung 0,3 Mio	anderweitige obligatorische Absicherung 0,6 Mio	ohne obligatorische Absicherung 3,0 Mio
darunter: in der Gleitzone 1,2 Mio Auszubildende 1,7 Mio ausschließlich geringfügig Beschäftigte 0,8 Mio beschäftigte Rentnerinnen und Rentner 0,3 Mio	Beamtinnen und Beamte einschließlich Richterinnen und Richter sowie Soldatinnen und Soldaten 2,1 Mio Versicherte Beschäftigte in Berufständischen Versorgungswerken 0,7 Mio	Ausschließlich geringfügig Beschäftigte 3,8 Mio darunter: geringfügig beschäftigte Rentner über Regelaltersgrenze 1,0 Mio Arbeitsgelegenheiten (1-Euro-Jobs) 0,1 Mio beschäftigte Rentnerinnen und Rentner über Regelaltersgrenze 0,3 Mio Sonstige z. B. Werkstudenten, Praktikanten 0,2 Mio	Versicherte auf Antrag 0,02 Mio Versicherte kraft Gesetzes 0,07 Mio Künstler/Publizisten 0,18 Mio Handwerker 0,06 Mio	Selbständige in der Alterssicherung der Landwirte 0,2 Mio Selbständige in Berufständischen Versorgungswerken 0,4 Mio	darunter: über 65 Jahre 0,4 Mio

Quelle: BMAS  
© Sachverständigenrat | 23-482-01

505. Zurecht wird im Haupttext des Gutachtens darauf hingewiesen, dass das Äquivalenzprinzip auch heute schon an verschiedenen Stellen durchbrochen werde. Allerdings werden Leistungen, die nicht proportional zu den Rentenpunkten gezahlt werden, bisher typischerweise aus Bundeszuschüssen finanziert (Deutscher Bundestag, 2016, 2018). So wird sichergestellt, dass die **Versicherten nicht davon ausgehen müssen**, relativ zu ihren Einzahlungen **in Abhängigkeit ihres Einkommens schlechter gestellt zu werden**. Heute ist etwa die Sicherung der Grundrente eine Leistung, die aus Steuergeldern finanziert wird. Gleiches gilt für die Rentenpunkte, die für Kindererziehungszeiten angerechnet werden.
506. Idealerweise sollten Bundeszuschüsse in Zukunft weiterhin genutzt werden, um versicherungsfremde Leistungen zu zahlen – sofern man diese überhaupt innerhalb der GRV ausweiten anstatt abbauen will. Ein solches Vorgehen würde widerspiegeln, dass es eine **politische Entscheidung ist, diese zusätzlichen Leistungen zu gewähren**. Außerdem wäre dann auch transparent, dass die Lasten der Umverteilung von allen Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern und nicht nur von den Versicherten der GRV getragen werden.

### Akzeptanz der GRV und Angemessenheit der Rentenleistung

507. Die **Akzeptanz** der GRV **könnte** bei Umsetzung der Vorschläge der Ratsmehrheit **leiden**. So könnte eine weitergehende Abweichung vom Äquivalenzprinzip umso stärker auf Ablehnung stoßen, je mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer profitieren, die anderweitig abgesichert sind und je weniger die leistungsfähigen Erwerbstätigen außerhalb der GRV für die Finanzierung herangezogen werden. ↘ ZIFFERN 502 FF.
508. Zu den **Verlierern einer solchen Reform** gehören tendenziell **alle Beschäftigten, deren jährliches Bruttoeinkommen oberhalb des durchschnittlichen sozialversicherungspflichtigen Bruttoeinkommens von 43 142 Euro liegt** (etwa 2 620 Euro netto pro Monat bei Steuerklasse I). Für diese Personengruppen würden die finanziellen Spielräume im Alter beschränkt, obwohl sie zum Teil ein Leben lang eingezahlt haben. Bei Umfragen, die hohe Zustimmungsraten zur Umverteilung in der GRV ergeben (Breunig et al., 2022), stellt sich die Frage, ob diesen Einkommensgruppen bewusst ist, dass sie von den Lösungen nicht profitieren würden, sondern im Gegenteil durch Verzicht auf einen Teil ihrer Alterssicherung zur Finanzierung beitragen müssten. Andere Umfragen lassen an einer breiten Zustimmung Zweifel aufkommen (IfD Allensbach, 2023, S. 20).
509. Würden, wie von der Ratsmehrheit vorgeschlagen, Personen in Jahren mit einem geringen sozialversicherungspflichtigen Einkommen eine überproportional hohe Anzahl von Entgeltpunkten erhalten (Umverteilung basierend auf dem sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommen), so kann es zudem passieren, dass **Menschen mit identischem Lebenseinkommen** in Abhängigkeit ihres Erwerbsverlaufs **unterschiedliche Rentenansprüche erwerben**. Die zugrundeliegenden Solidaritätsprinzipien dürften bei einer derartigen Aufgabe des Äquivalenzprinzips für viele Menschen schwer nachvollziehbar sein, was ebenfalls die

Akzeptanz – anders als von der Ratsmehrheit auf Basis der hypothetischen Befragung von Breunig et al. (2022) vermutet – verringern könnte.

510. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die **Angemessenheit der Rentenleistung** nach der Definition des „Pension Adequacy Report“ der Europäische Union nicht zwangsläufig durch eine Umverteilung innerhalb der GRV erhöht wird. Die Europäische Kommission (2021, S. 22) legt in ihrem Konzept der Angemessenheit der Rente drei Kriterien zugrunde: (i) Schutz vor Armut, (ii) Einkommenssicherung und (iii) Renten-/Ruhestandsdauer. Die Einkommenssicherung stellt darauf ab, dass die **Angemessenheit der Renten auch daran zu messen** ist, ob sie in der Lage sind, das vor dem Eintritt in den Ruhestand **erwirtschaftete Einkommen zu ersetzen**. Aufgrund der bestehenden Zielkonflikte ist es somit bei jeder möglichen Ausgestaltung der Umverteilung innerhalb der GRV ohne weiteres möglich, die Plausibilität und den Grad der Zielerreichung der Lösung mit glaubhaften Argumenten zu hinterfragen. Dies kann die in hypothetischen Szenarien ermittelte prinzipielle Akzeptanz von Umverteilung in der GRV schnell ins Gegenteil verkehren.

### Erwerbsanreize

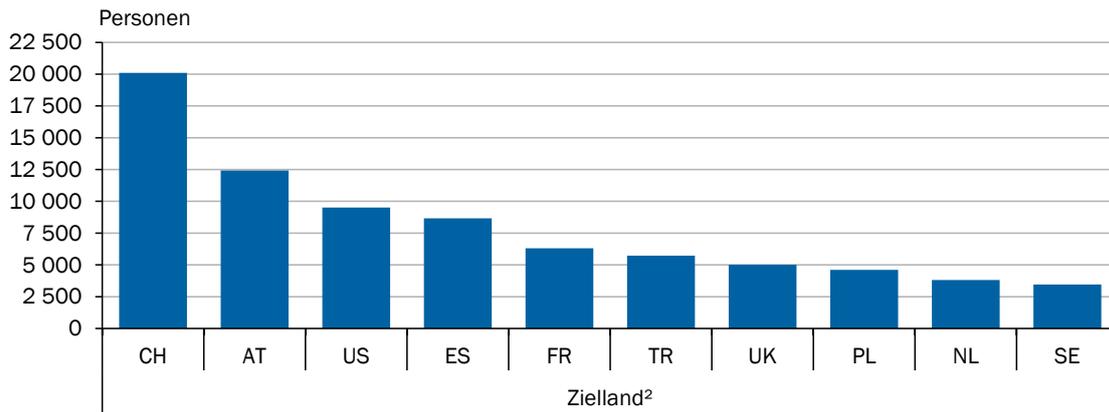
511. Die von der Ratsmehrheit positiv diskutierte weitergehende Abkehr vom Äquivalenzprinzip kann für Angehörige höherer Einkommensgruppen zu **negativen Erwerbsanreizen** führen, etwa weil ihre Rentenpunkte dann weniger wert sind oder weil eine geringere Akzeptanz des Systems zu geringerer Leistungsbereitschaft führt. Dies würde sich negativ auf die finanzielle Tragfähigkeit der GRV auswirken und darüber hinaus in Zeiten der Arbeitskräfteknappheit gesamtwirtschaftliche Herausforderungen mit sich bringen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2020, S. 16). Die Simulationsergebnisse im Haupttext des Gutachtens sind mit Blick auf die Arbeitsangebotsreaktion von Annahmen getrieben, die mithilfe ökonomischer Analysen abgeschätzt wurden, die bestenfalls das heutige System in den Blick nehmen. Die Arbeitsangebotselastizität kann aber nach der vorgeschlagenen Anpassung der politischen Rahmenbedingungen anders ausfallen. Die Schwächung des bisherigen Grundprinzips der GRV würde außerdem die **künftige Unsicherheit über die Absicherung im Alter** erhöhen. Luttmer und Samwick (2018) zeigen, dass Individuen eine hohe Zahlungsbereitschaft dafür haben, Risiken über ihre Rentenzahlungen zu reduzieren, weshalb eine geringere Berechenbarkeit des Systems mit hohen Wohlfahrtsverlusten einhergehen kann.

### Abwanderung

512. Neben einer negativen Arbeitsangebotsreaktion oberer Einkommensgruppen kann es zudem zu einem Rückzug oberer Einkommensgruppen aus dem System der GRV kommen. Es gibt verschiedene Wege, auf denen das geschehen kann. Die **Abwanderung** von Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit **nimmt seit Jahren zu** und kann auch deshalb weiter zunehmen, weil sich die Attraktivität der Alterssicherung (die ohnehin schon im internationalen Vergleich niedrig ist, vgl. Pettinicchi und Börsch-Supan, 2019; OECD, 2021) weiter relativ ver-

▸ ABBILDUNG 140

**Fortzüge von Deutschen ins Ausland im Jahr 2022<sup>1</sup>**



1 – Fortzüge ins Ausland insgesamt: 268 167 Personen. 2 – CH-Schweiz, AT-Österreich, US-USA, ES-Spanien, FR-Frankreich, TR-Türkei, UK-Vereinigtes Königreich, PL-Polen, NL-Niederlande, SE-Schweden.

Quelle: Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 23-483-01

[Daten zur Abbildung](#)

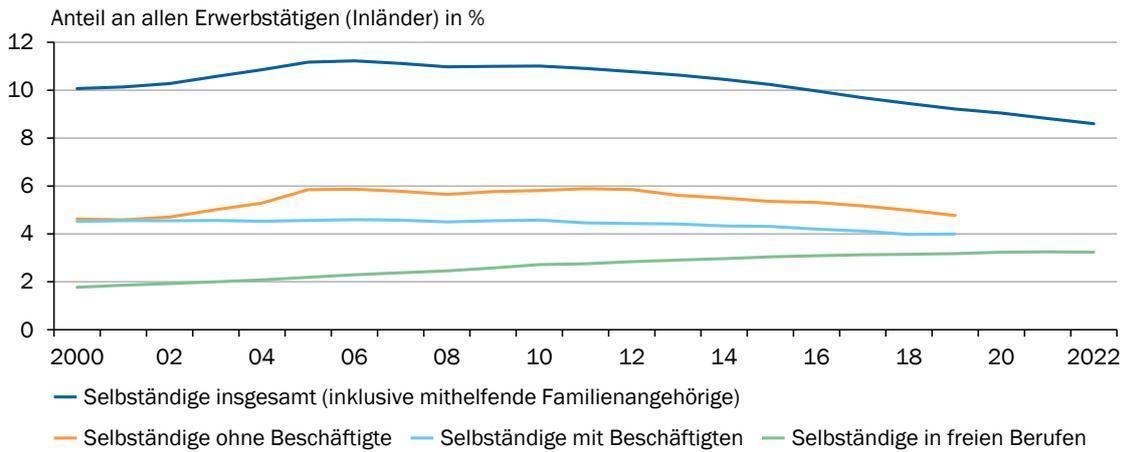
schlechtert. In anderen Staaten mit einer Umverteilung innerhalb des öffentlichen Rentensystems, etwa den USA oder der Schweiz, bietet dieses nur einen Mindestschutz. Hier basiert ein größerer Teil der Alterssicherung auf dem Kapitaldeckungsverfahren, wo die Renditen in Zukunft wieder deutlich höher sein dürften als im Rahmen des Umlageverfahrens. Bei Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit ist seit 2005 eine Nettoabwanderung festzustellen. Der Wanderungsverlust betrug 83 000 Personen im Jahr 2022 und fiel damit höher aus als im Vorjahr (2021: -64 000) (Statistisches Bundesamt, 2023e). Hauptzielländer waren im Jahr 2022 wie in den Vorjahren die Schweiz, Österreich und die USA. ▸ ABBILDUNG 140

## Selbständigkeit

513. In Deutschland existiert für viele Selbständige keine verpflichtende Altersvorsorge. Selbständige können aber zum Teil freiwillig an der GRV teilnehmen. ▸ ABBILDUNG 139 Bei Umverteilung über die GRV kann es daher zu einer **adversen Selektion** kommen, die **die finanzielle Tragfähigkeit der GRV schwächt**. So dürfte bei Umverteilung in der GRV zwar für Geringverdienerinnen und Geringverdiener unter den Selbständigen eine Teilnahme an der GRV attraktiver sein, für Selbständige mit höheren Einkommen wird ein Beitritt jedoch unattraktiver.
514. Auch eine vollständige oder teilweise Flucht aus der abhängigen Beschäftigung in die Selbständigkeit könnte durch Umverteilung in der GRV für Beziehende überdurchschnittlicher Einkommen attraktiver werden. Die Quote der Selbständigen unter den Erwerbstätigen ist zwischen den Jahren 2000 und 2011 von 10,96 % auf ein Niveau von 11,66 % angestiegen (OECD, 2023), um dann auf 8,75 % im Jahr 2022 zu fallen. ▸ ABBILDUNG 141 Der Anstieg der Selbständigkeit bis zum Jahr 2011 dürfte weitgehend auf die schwierige Arbeitsmarktlage und die daraus resultierende Ausweitung der Förderung von Existenzgründungen zurückzuführen sein und wurde auch durch die Lockerung der Handwerksordnung begünstigt (JG 2011 Ziffer 522). Der Rückgang nach 2011 dürfte zumindest teilweise methodisch

↳ ABBILDUNG 141

**Entwicklung der Selbständigen nach Erwerbsformen**



Quellen: Bundesverband der Freien Berufe, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 23-484-01

Daten zur Abbildung

und durch Anpassungen der Gesetzeslage bedingt sein (z. B. Abschaffung des Rechtsanspruches auf den Gründungszuschuss im Jahr 2011, Wiedereinführung der Meisterpflicht in einigen Gewerken, IfM, 2023a) und lässt daher keine eindeutigen Schlüsse über einen Trend bei der Quote der Selbständigen mit hohen Durchschnittseinkommen zu. Die Anzahl der **Selbständigen in den freien Berufen** (Unternehmensberater, Rechtsanwälte, Ärzte, Ingenieure) hat sich **seit dem Jahr 2001 verdoppelt** (IfM, 2023b). ↳ ABBILDUNG 141 Die Anzahl der **gewerblichen Nebenerwerbsgründungen** ist im Jahr 2020 **um 9,9 % auf 290 000 gestiegen** (Kay und Kranzusch, 2021). Hierbei handelt es sich oft um sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die sich neben ihrer abhängigen Beschäftigung selbständig machen.

515. Es ist also nicht auszuschließen, dass Hochqualifizierte sich der GRV ganz oder teilweise durch eine **legale Selbständigkeit** oder eine **Scheinselbständigkeit** entziehen. Wird das Äquivalenzprinzip zugunsten einer Umverteilung innerhalb der GRV zunehmend aufgeweicht, ist es gerade für Menschen mit höheren Einkommen attraktiv, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Nebenerwerb zu kombinieren und die Versorgung im Alter größtenteils abseits der GRV über die Kapitalmärkte abzusichern, wo die Rendite heute wieder deutlich höher sein dürfte als im Rahmen des Umlageverfahrens. Fällt in diesem Fall ihr sozialversicherungspflichtiges Einkommen unter das sozialversicherungspflichtige Durchschnittseinkommen, so profitieren sie durch einen solchen Schritt zusätzlich von der Umverteilung innerhalb der GRV.

**Zielsetzung der Reform**

516. Zuletzt lohnt es sich, die Zielsetzung einer Reform genauer in den Blick zu nehmen, die das Rentensystem durch eine progressive Rentenbemessung teilweise zu einem Transfersystem macht. Der Text der Ratsmehrheit stellt darauf ab, dass es heute schon eine „unbeabsichtigte“ Umverteilung in der Rentenversicherung gebe, da untere Einkommensgruppen eine deutlich geringere Lebenserwartung

als höhere Einkommensgruppen haben. Es wird zwar angemerkt, dass keine Kausalität festgestellt werden kann (es könnten auch andere Ernährungsgewohnheiten oder unterschiedlicher Zugang zu bzw. Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen ursächlich sein), dennoch wird das als „**unbeabsichtigte Umverteilung**“ bezeichnete Phänomen als Rechtfertigung herangezogen, eine umfassende Umverteilung innerhalb der GRV vorzuschlagen.

517. Je nach **Ursache-Wirkungs-Zusammenhang** dürfte es jedoch angezeigt sein, die bestehende Ungleichheit (hier mit Blick auf die Lebenserwartung) durch geeignete politische Maßnahmen außerhalb, statt innerhalb, der GRV zu lösen (vgl. auch die Ausführungen im JG 2011 Ziffern 536 ff.). Als Begründung für eine Umverteilung innerhalb der GRV eignet sich dieser Zusammenhang jedenfalls nicht. Dies trifft ebenso auf andere Textstellen zu, in denen positiv hervorgehoben wird, dass die Vorschläge zu einer Besserstellung von Frauen, insbesondere Frauen mit Kindern und geringer Bildung auf Kosten der männlichen Versicherten führen.
- ↳ ZIFFER 435 Vor diesem Hintergrund ist es auch wenig zielführend, die abschlagsfreie Frührente auf Personen mit einem niedrigen Einkommen zu beschränken.
- ↳ ZIFFER 417

Während es fraglos **richtig ist, marginalisierte und schlecht repräsentierte Bevölkerungsgruppen** politisch stark **in den Fokus zu nehmen**, ist die GRV der falsche Ort dafür. Derartige Anliegen, zugunsten bestimmter Gruppen innerhalb der Rentenversicherung zu diskriminieren, dürften Diskussionen hervorrufen, die letztlich zu einer weiteren Aushöhlung der GRV führen.

## Umsetzung und Politökonomik

518. Schließlich ergeben sich bei einer möglichen Umsetzung politökonomische Probleme: **Einen unstrittig fairen Weg**, innerhalb der GRV umzuverteilen, **gibt es nicht**. Es droht daher ein Wettbewerb der Parteien darum, die eigene Klientel in den Vorteil zu bringen. Diese Art von politischen Verhandlungen führen meist nicht zu zielgerichteten Lösungen und auch nur dann zu breit akzeptierten Lösungen, wenn ein sehr großer Personenkreis profitiert. Vor diesem Hintergrund ist aus politökonomischer Sicht davon auszugehen, dass die finanzielle Tragfähigkeit der GRV durch die am Ende resultierende politische Einigung nicht verbessert werden dürfte.

## Fazit

519. Um die nachhaltige Finanzierbarkeit der GRV sicherzustellen, ist eine Kombination von wirksamen Maßnahmen notwendig. Das vorliegende **Kapitel beschreibt** verschiedene Maßnahmen, die **zielführende und wichtige Elemente eines Reformpakets** sein können: die Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung, ↳ ZIFFERN 405 FF. eine neue Form der kapitalgedeckten Alterssicherung, ↳ ZIFFERN 449 FF. die Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors, ↳ ZIFFERN 421 FF. die Kopplung der Bestandsrenten an die Verbraucherpreisentwicklung, ↳ ZIFFERN 425 FF. sowie eine Reform der Witwen- und Witwerrenten, die das Realsplitting zum Standard macht. ↳ ZIFFERN 443 FF. Höhere Zuwanderung ↳ ZIFFERN 393 FF. und eine höhere Erwerbstätigkeit z. B. von Frauen oder Älteren

↘ ZIFFERN 388 FF. können die GRV temporär entlasten. Soziale Härten sollten durch zielgenaue Härtefallregeln abgefedert werden.

520. Die **Einführung von weiteren umverteilenden Elementen innerhalb der GRV**, die von der Ratsmehrheit im Kapitel diskutiert und positiv eingeschätzt wird, ↘ ZIFFERN 430 FF. **erscheint** hingegen **nicht zielführend**. Sie ginge mit einer recht weitgehenden Aufgabe des Prinzips der Teilhabeäquivalenz einher und würde dadurch ein Risiko für die Akzeptanz eines Reformpakets darstellen. Zudem sind die Maßnahmen nicht zielgenau zur Bekämpfung von Altersarmut, da der GRV das Individual- anstatt das Haushaltsprinzip zugrunde liegt. Die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten und Selbständigen in die GRV ↘ ZIFFERN 395 FF. erscheint politisch schwer umsetzbar, weshalb zu erwarten wäre, dass eine große Anzahl von Erwerbstätigen mit hohen Einkommen nicht zur Finanzierung beitragen würden.
521. Sollten die oben angesprochenen Reformen ↘ ZIFFER 519 zu einer Zunahme der Altersarmut führen, so ist das **Steuer-Transfer-System geeignet, über die Grundsicherung im Alter Abhilfe zu schaffen**. Erleichterungen bei der Anrechnung von Rentenansprüchen könnte die Alterssicherung von Personen verbessern, die langjährig in die GRV eingezahlt haben. Angesichts der zunehmenden Armutsgefährdung ↘ ZIFFERN 294 FF. und dem zukünftig zu erwartenden Anstieg der Armutsgefährdung im Alter ↘ KASTEN 25 gilt es, die **Stigmatisierung des Transfersystems zu überwinden oder zumindest zu reduzieren**. Die Einführung weiterer wenig zielgerichteter Umverteilungsmaßnahmen abseits des Transfersystems führt zu mehr Intransparenz und Mitnahmeeffekten, die den Spielraum für Leistungen an Bedürftige verringern.

Eine Zunahme der Kosten sollte über die Anpassung der Einkommensteuer finanziert werden. Um eine **Belastung von Unternehmen durch Steuererhöhungen** zu vermeiden, wäre es angezeigt, im Zuge einer ohnehin zielführenden Reform der Unternehmensbesteuerung (Fuest, 2023) die **Besteuerung von Personengesellschaften von der Einkommensteuer zu entkoppeln**.

# ANHANG

## Hintergrund zur Reform der Beamtenversorgung in Österreich

522. Seit der Reform der Beamtenversorgung 2005 in Österreich zahlen Beamtinnen und Beamte in eine eigene Kasse ein, in die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB; Blank et al., 2016). Die Reform der Beamtenversorgung enthält Übergangsregelungen für bereits bestehende Beamtenverhältnisse. Der Beitragssatz für das allgemeine Rentensystem, das in Österreich als Pensionsversicherung bezeichnet wird, beträgt seit 1988 insgesamt 22,8 %, bestehend aus 12,55 % Arbeitgeberbeitrag und 10,25 % Arbeitnehmerbeitrag (Blank et al., 2016). Dieser Beitrag wird in die Pensionsversicherungsanstalt eingezahlt und finanziert die laufenden Pensionen (Renten).
523. Für die Versorgung der Ruhegenüsse (Pensionen) der Beamtinnen und Beamten gelten verschiedene Regelungen je nach Geburts- und Verbeamtungsdatum. Grundsätzlich können drei Gruppen unterschieden werden. Die erste Gruppe bilden die Beamtinnen und Beamten, die vor dem 1. Januar 1955 geboren wurden. Diese fallen vollständig unter das alte Pensionsgesetz (PG) (Buslei et al., 2023b) und erhalten unter dieser Regelung eine Lohnfortzahlung von 80 % des Letztbezuges (Gehalt + ruhegenussfähige Zulagen) (Pensionsgesetz, 1965). Die zweite Gruppe umfasst Beamtinnen und Beamte, die zwischen 1955 und 1975 geboren wurden und bereits im Jahr 2005 verbeamtet waren. Diese Gruppe hatte bereits Anwartschaften unter der alten Regelung erworben (Buslei et al., 2023b). Für sie findet eine Parallelrechnung nach altem (PG 1965) und neuem Recht (APG 2005) statt (Blank et al., 2016). Bei der Berechnung des Pensionsniveaus wird sichergestellt, dass diese Gruppe einen maximal 10 % geringeren Ruhegenuss erhält, als sie unter der alten Regelung erhalten hätte. Diese Gruppe leistet seit 2003 einen Pensionsbeitrag (Rentenbeitrag) zwischen 10,25 % und 12,40 % (BMKÖS Österreich, 2023), der in die BVAEB fließt. Der Dienstgeber entrichtet einen Beitrag von 12,55 % (Blank et al., 2016). Die dritte Gruppe enthält alle Beamtinnen und Beamten mit Geburtsdatum ab dem 1. Januar 1976. Sie fallen vollständig unter die neue Gesetzgebung des APG (Buslei et al., 2023b). Diese Gruppe leistet ebenso wie der Dienstgeber einen Beitrag von 12,55 % in die BVAEB.
524. Mit wenigen Ausnahmen leisten auch alle Pensionärinnen und Pensionäre einen Pensionssicherungsbeitrag (BMKÖS Österreich, 2022). Die Höhe des Beitrags ist vom Zeitpunkt des Pensionsantritts abhängig und beträgt zwischen 1,13 % und 3,30 % des Bruttoreuhebezugs (BMKÖS Österreich, 2023). Da dieser Beitrag einbehalten wird, entspricht dieser Pensionssicherungsbeitrag de facto einer Pensionskürzung (Buslei et al., 2023a). Lediglich Beamtinnen und Beamte, die ab 2020 in Pension gehen und nach dem 1. Dezember 1959 geboren sind, sind von diesem Pensionssicherungsbeitrag freigestellt (BMKÖS Österreich, 2023). Laut Bericht des Rechnungshofs Österreich liegt das Einsparungspotenzial durch die Reformen des Alterssicherungssystems für den Zeitraum 2010 bis 2049 bei 714 Mrd Euro (Rechnungshof Österreich, 2009).

## Automatische Anpassungsmechanismen in Rentensystemen anderer OECD-Länder

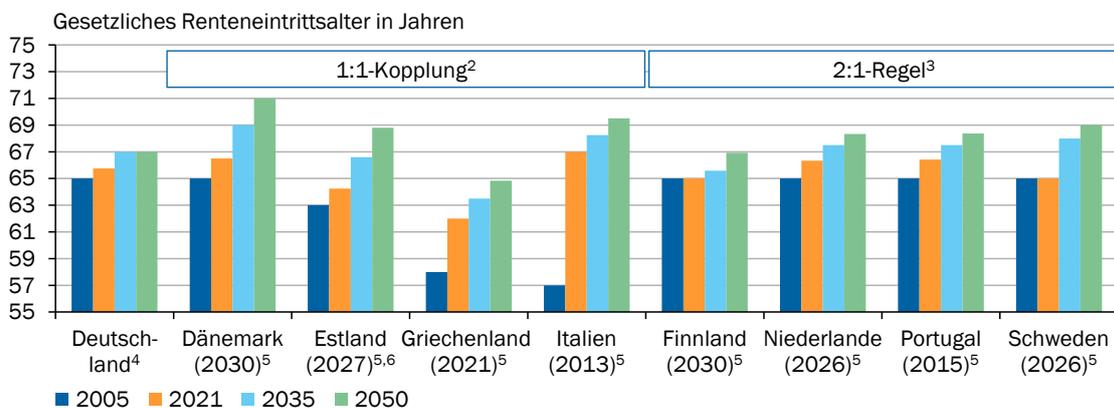
525. Mithilfe von automatischen Anpassungsmechanismen (AAM), wie sie in rund zwei Dritteln der OECD-Länder existieren, wird die Entwicklung verschiedener Stellschrauben des Rentensystems an makroökonomische, demografische oder finanzielle Kennzahlen gekoppelt (OECD, 2021). Abhängig von der Ausgestaltung kann so die finanzielle Nachhaltigkeit und die Angemessenheit des Rentensystems erhöht werden. Insbesondere sinkt dadurch die Notwendigkeit regelmäßiger diskretionärer Anpassungen, und die politökonomischen Probleme, die oft mit unbeliebten Reformen einhergehen, werden reduziert. Zudem sollte dadurch die Planbarkeit für zukünftige Rentnerinnen und Rentner steigen, da es seltener zu kurzfristigen Eingriffen in die Ausgestaltung des Rentensystems kommt. Darüber hinaus ist das Ausmaß der Anpassungen transparent, was das Vertrauen in das Rentensystem stärken dürfte. Aufbauend auf OECD (2021) werden im Folgenden Beispiele für AAM in verschiedenen OECD-Ländern vorgestellt.
526. Verschiedene OECD-Länder haben das Renteneintrittsalter an die fernere Lebenserwartung geknüpft und so trotz der prognostizierten Änderungen der Lebenserwartung die finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems verbessert und gleichzeitig die Angemessenheit der jährlichen Rentenzahlungen erhöht. [ABBILDUNG 142](#) Mit Ausnahme von Dänemark (60-Jährige) ist das Renteneintrittsalter an die erwartete Lebenserwartung der 65-Jährigen gekoppelt. In Dänemark, Estland, Griechenland und Italien steigt das Renteneintrittsalter 1:1 mit der Entwicklung der Lebenserwartung (1:1-Kopplung). Dies ist gleichbedeutend mit einer Fixierung der zu erwartenden Rentenlaufzeit. In Finnland, den Niederlanden, Portugal und Schweden (Pensionsmyndigheten, 2023a) steigt mit jedem zusätzlich zu erwartenden Lebensjahr die Rentenbezugszeit um vier Monate, während die gesetzlich vorgeschriebene Arbeitszeit um acht Monate steigt (2:1-Regel). [ZIFFER 406](#) Dadurch bleibt das Verhältnis der Lebensarbeitszeit und der Rentenbezugszeit zwischen den Kohorten ungefähr konstant. Während in Estland, Finnland, Griechenland, Portugal und Schweden das Renteneintrittsalter symmetrisch auf eine Veränderung der ferneren Lebenserwartung reagiert, erlauben die Systeme in Dänemark, Italien und den Niederlanden keinen Rückgang des Renteneintrittsalters. In diesem Fall findet aber keine weitere Anpassung des Renteneintrittsalters statt, solange die Lebenserwartung nicht wieder das bisherige Höchstniveau erreicht hat. Das steigende gesetzliche Renteneintrittsalter erhöht den Anreiz zur Erwerbspartizipation im Alter, was den in vielen Ländern zu beobachtenden Anstieg des durchschnittlichen Alters bei Renteneintritt teilweise erklärt. Diese Tendenz wird durch andere Entwicklungen verstärkt, wie etwa das zunehmend höhere durchschnittliche Bildungsniveau (Geppert et al., 2019; Bodnár und Nerlich, 2022).
527. Neben dem Renteneintrittsalter sind in einigen Ländern die Rentenansprüche ebenfalls durch AAM geregelt. Insbesondere in fiktiv beitragsdefinierten (notional defined contributions, NDC) Rentensystemen, wie etwa in Griechenland, Italien und Schweden, hängen die Rentenzahlungen von der Lebenserwartung ab. Zudem sind in Finnland die Rentenansprüche der neuen Rentenbeziehenden und in Portugal die Rentenansprüche von Frühverrenteten an die fernere Lebenserwartung geknüpft. In anderen Ländern sind die Ansprüche direkt oder indirekt an die Veränderung der Anzahl der Erwerbstätigen gekoppelt. Während in

Estland und Litauen die Summe der Rentenbeiträge bzw. die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme als Indikator verwendet wird, hängen die Rentenansprüche in Griechenland und Portugal teilweise von der Veränderungsrate des BIP ab. In Japan fließt die Veränderung der Anzahl an Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern in die Berechnung der Rentenansprüche mit ein.

528. Die Rentenansprüche sind zudem in den meisten OECD-Ländern an die Entwicklung des Preisniveaus, der durchschnittlichen Löhne oder einer Mischform aus beidem gekoppelt. Eine ausschließliche und direkte Lohnindexierung der Rentenansprüche findet nur in vier Ländern statt, während sie in elf Ländern ausschließlich inflationsindexiert sind. Zwischen den Jahren 2000 und 2020 haben elf Länder den automatischen Anstieg der Ansprüche durch eine Erhöhung des Anteils der Inflationsindexierung oder durch die Einführung von anderen AAM abgeschwächt.
529. Um nicht nur die finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems sicherzustellen, sondern auch die Einnahmen und Ausgaben des Rentensystems in der kurzen oder in der langen Frist zu stabilisieren, haben verschiedene Länder zusätzlich zu den AAM noch automatische Ausgleichsmechanismen. So werden in Deutschland (Nachhaltigkeitsfaktor), Finnland, Kanada, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden und den USA die Beiträge und/oder die Rentenansprüche um eine realisierte oder prognostizierte Unterdeckung im Rentensystem korrigiert.

▾ ABBILDUNG 142

**Zu erwartende Entwicklung des gesetzlich vorgeschriebenen Renteneintrittsalters in OECD-Mitgliedstaaten, in denen das Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung gekoppelt ist<sup>1</sup>**



1 – Mit Ausnahme von Schweden Angaben der OECD (2021) für Personen, die zwischen den Jahren 2005 und 2050 das Renteneintrittsalter erreichen. Das gesetzlich vorgeschriebene Renteneintrittsalter ist definiert als das Alter, ab dem eine Person, die mit 22 Jahren eine Beschäftigung aufnahm und seitdem durchgehend versichert war, eine abschlagsfreie Rente erhält. Details siehe OECD (2021, S. 130). Angaben für Schweden stammen von der schwedischen Rentenbehörde Pensionsmyndigheten. 2 – In Dänemark, Estland, Griechenland und Italien steigt das gesetzlich vorgeschriebene Renteneintrittsalter für jedes zusätzliche Jahr Lebenserwartung ebenfalls um ein Jahr. 3 – In Finnland, den Niederlanden, Portugal und Schweden steigt das gesetzlich vorgeschriebene Renteneintrittsalter um 8 Monate für jedes zusätzliche Jahr Lebenserwartung. 4 – Im Jahr 2021 konnten Personen bis September mit 65 Jahren und 9 Monaten abschlagsfrei in Rente gehen (in der Abbildung gezeigter Wert), danach erst mit 65 Jahren und 10 Monaten. 5 – Jahreszahl gibt an, ab wann bzw. seit wann die Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung gilt. Die dargestellte Entwicklung schließt zudem diskretionäre Anpassungen des Renteneintrittsalters ein, die vor der Kopplung an die Lebenserwartung beschlossen wurden. Details siehe OECD (2021, S. 94). 6 – Estland im Jahr 2005 nur für Männer.

Quellen: OECD (2021), Pensionsmyndigheten (2023b)

© Sachverständigenrat | 23-181-02

Daten zur Abbildung

# LITERATUR

- Aaron, H. (1966), The social insurance paradox, *Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Economie et de Science politique* 32 (3), 371–374.
- Acemoglu, D., N.S. Mühlbach und A.J. Scott (2022), The rise of age-friendly jobs, *Journal of the Economics of Ageing* 23, 100416.
- Alesina, A. und R. Perotti (1997), The welfare state and competitiveness, *American Economic Review* 87 (5), 921–939.
- Bach, L., L.E. Calvet und P. Sodini (2020), Rich pickings? Risk, return, and skill in household wealth, *American Economic Review* 110 (9), 2703–2747.
- Bäcker, G. (2018), Wann und Wie in den Ruhestand? Altersübergänge im Umbruch, *Sozialer Fortschritt* 67 (11–12), 997–1015.
- Bayraktar-Sağlam, B. und S. Sayek Böke (2017), Labor costs and foreign direct investment: A panel VAR approach, *Economies* 5 (4), 36.
- BdV (2019), Das Kopfkissen – die bessere Riester-Rente? Die wahre Rendite der versicherungsförmigen Riester-Rente, Bund der Versicherten, Hamburg.
- Behringer, J., A. Truger und T. van Treeck (2020), Das deutsche Modell: Wie kann der Leistungsbilanzüberschuss abgebaut werden?, *Wirtschaftsdienst* 100 (10), 753–757.
- Bellés-Obrero, C., S. Jimenez-Martin und H. Ye (2023), The effect of removing early retirement on mortality, IZA Discussion Paper 15577, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Benhabib, J. und A. Bisin (2018), Skewed wealth distributions: Theory and empirics, *Journal of Economic Literature* 56 (4), 1261–1291.
- Beznoska, M. (2022), Die Altersverteilung von Steuern, Abgaben und staatlichen Leistungen: Methodik und Analyse – Dokumentation zum Online-Tool, IW-Report 7, Institut der deutschen Wirtschaft, Berlin.
- Bibow, J. (2001), The loanable funds fallacy: Exercises in the analysis of disequilibrium, *Cambridge Journal of Economics* 25 (5), 591–616.
- Bickenbach, C. (2021), Art. 33 Randnotizen 104–113, in: von Münch, I. und P. Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar: GG, Bd. 1, 7. neubearbeitete Auflage*, C.H. Beck, München.
- Bittschi, B. und B.U. Wigger (2019), On the political feasibility of increasing the legal retirement age, CE-Sifo Working Paper 7492, CESifo Network, München.
- Blank, F., C. Logeay, E. Türk, J. Wöss und R. Zwiener (2016), Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen?, *WSI Report* 27, 1/2016, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- BMAS (2022a), Fragen und Antworten zum Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz, <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Gesetzliche-Rentenversicherung/Fragen-und-Antworten-Rentenanpassungsgesetz/faq-rentenanpassungsgesetz.html>, abgerufen am 24.8.2023.
- BMAS (2022b), Rentenversicherungsbericht 2022, Bericht der Bundesregierung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- BMAS (2021), Alterssicherung der Erwerbstätigen (Stand 2021), Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- BMF (2023a), Haushaltsrechnungen des Bundes 2022, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMF (2023b), Das Generationenkapital: für Gerechtigkeit und solide Staatsfinanzen, *BMF-Monatsbericht* Januar 2023, 8–10.
- BMF (2022a), Bundeshaushaltsplan 2023: Einzelplan 60 – Allgemeine Finanzverwaltung, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMF (2022b), Statistische Auswertungen zur Riester-Förderung, [https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche\\_Themengebiete/Altersvorsorge/2022-01-03-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2020.html](https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Altersvorsorge/2022-01-03-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2020.html), abgerufen am 5.4.2023.

- BMF Österreich** (2021), Gutachten der Kommission zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherungssysteme über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der Pensionen der Beamten und Beamtinnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden für die Jahre 2020 bis 2070, Beschluss durch die Alterssicherungskommission am 30.11.2021, Bundesministerium für Finanzen, Wien.
- BMI** (2020), Siebter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bericht für die 19. Legislaturperiode, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin.
- BMKÖS Österreich** (2023), Monitoring der Pensionen der Beamtinnen und Beamten im Bundesdienst 2023, Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport, Wien.
- BMKÖS Österreich** (2022), Das Personal des Bundes 2022: Daten und Fakten, Personalbericht, Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport, Wien.
- Bodnár, K. und C. Nerlich** (2022), Drivers of rising labour force participation – the role of pension reforms, ECB Economic Bulletin 5/2020, 100–123.
- Böheim, R. und M. Topf** (2020), Unearned income and labor supply: Evidence from survivor pensions in Austria, IZA Discussion Paper 13994, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Börsch-Supan, A.** (2007), Über selbststabilisierende Rentensysteme, MEA Arbeitspapier 133–07, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Mannheim.
- 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. und N. Goll** (2021), Ziele verfehlt: eine Analyse der neuen Grundrente, ifo Schnelldienst 74 (6), 34–39.
- Börsch-Supan, A., A. Ludwig, F. Heiss und J. Winter** (2003), Pension reform, capital markets and the rate of return, German Economic Review 4 (2), 151–181.
- Börsch-Supan, A., M. Roth und G.G. Wagner** (2017), Altersvorsorge im internationalen Vergleich: Staatliche Produkte für die zusätzliche Altersvorsorge in Schweden und dem Vereinigten Königreich, Forschungsbericht 494, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Börsch-Supan, A.H. und J. Rausch** (2020), Lassen sich Haltelinien, finanzielle Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit miteinander verbinden?, MEA Discussion Paper 03–2020, Munich Center for the Economics of Aging, München.
- Breunig, C., F. Breyer, M. Kapteina, G. Schwerdt und M.-B. Sterba** (2022), Between Beveridge and Bismarck: Preferences for redistribution through public pensions, Konferenzpapier, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2022: Big Data in Economics, Basel, 14. September.
- Breyer, F. und S. Hupfeld** (2009), Fairness of public pensions and old-age poverty, FinanzArchiv / Public Finance Analysis 65 (3), 358–380.
- Brosius-Gersdorf, F.** (2015), Art. 33 Randnotizen 152–159, in: Dreier, H. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 3. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Brussig, M. und A. Jansen** (2019), Beschäftigungskontinuität und -diskontinuität bei älteren Dachdeckern, Altersübergangs-Report 2019–01, Universität Duisburg-Essen, Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ), Duisburg und Essen.
- 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.
- Bucher-Koenen, T.** (2011), Financial literacy, private pensions, and other private old age provision in Germany, MEA Discussion Paper 250–2011, Munich Center for the Economics of Aging, München.
- Bucher-Koenen, T., J. Riedler und M. Weber** (2019), Kapitalanlage eines staatlich organisierten Altersvorsorgefonds, ZEW Gutachten für den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), ZEW – Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Bundesrechnungshof** (2022), Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, Finanzen der allgemeinen Rentenversicherung und Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes, Gz.: IX 2 - 0000769, Potsdam.
- Buslei, H., J. Geyer und P. Haan** (2023a), Zur Entwicklung der Altersarmut bei Änderungen der Rentenanpassungsregeln und weiterer Reformen, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 05/2023, Wiesbaden.

- Buslei, H., J. Geyer und P. Haan (2020), Individuelle Nettoerrenditen aus der gesetzlichen und betrieblichen Altersversorgung, *Soziale Sicherheit* 69 (12), 424–426.
- Buslei, H., J. Geyer, P. Haan und T. Url (2023b), „Vorbild“ Österreich? Welche Unterschiede bestehen in den Rentenleistungen im Vergleich zu Deutschland und wie lassen sie sich erklären?, *FNA-Journal* 1/2023, DIW-Gutachten, Endbericht, Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund, Berlin.
- Campbell, J.Y., T. Ramadorai und B. Ranish (2019), Do the rich get richer in the stock market? Evidence from India, *American Economic Review: Insights* 1 (2), 225–240.
- Celidoni, M. und V. Rebba (2017), Healthier lifestyles after retirement in Europe? Evidence from SHARE, *European Journal of Health Economics* 18 (7), 805–830.
- Chetty, R. et al. (2016), The association between income and life expectancy in the United States, 2001–2014, *JAMA* 315 (16), 1750–1766.
- Davis, E.P. und C. Li (2003), Demographics and financial asset prices in the major industrial economies, *Economics and Finance Discussion Paper* 03–07, Economics and Finance Section, School of Social Sciences, Brunel University, London.
- Deutsche Bundesbank (2022a), Rentenversicherung: Langfristszenarien und Reformoptionen, Monatsbericht Juni 2022, 49–62.
- Deutsche Bundesbank (2022b), Eine verteilungsbasierte Vermögensbilanz der privaten Haushalte in Deutschland – Ergebnisse und Anwendungen, Monatsbericht Juli 2022, 15–40.
- Deutsche Bundesbank (2019), Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, Monatsbericht Oktober 2019, 55–82.
- Deutsche Bundesbank (2016), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht August 2016, 60–78.
- Deutsche Bundesbank (2008), Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, Monatsbericht April 2008, 51–75.
- Deutscher Bundestag (2023), Sachstand: Grenzen der Zulässigkeit eines degressiven Rentenmodells, WD 6-3000-001/23, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2018), Sachstand: Fortschreibung der Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung, WD 6-3000-094/18, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2016), Sachstand: Nicht beitragsgedeckte Leistungen aus der Rentenversicherung, WD 6-3000-118/16, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2003), Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), Drucksache 15/2149, Berlin, SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 9. Dezember.
- Deutscher Bundestag (2001), Entwurf eines Versorgungsänderungsgesetzes 2001, Drucksache 14/7064, Berlin, SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 9. Oktober.
- Dolls, M. und C. Krolage (2023), 'Earned, not given'? The effect of lowering the full retirement age on retirement decisions, *Journal of Public Economics* 223, 104909.
- DRV Bund (2023a), Die richtige Altersrente für Sie, *Rente* 200, 18. Auflage (7/2023), Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- DRV Bund (2023b), Rentenversicherung in Zahlen 2023, Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Berlin.
- DRV Bund (2023c), Erwerbsminderungsrenten im Zeitablauf 2023, Flyer, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- DRV Bund (2023d), Erwerbsminderungsrente: Das Netz für alle Fälle, *Rente* 201, 18. Auflage (7/2023), Deutsche Rentenversicherung, Berlin.
- DRV Bund (2023e), Befreiung von der Rentenversicherungspflicht auf Antrag, [https://www.deutscherentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Arbeitgeber-und-Steuerberater/summa-summarum/Lexikon/B/befreiung\\_von\\_der\\_rentenversicherungspflicht\\_auf\\_antrag.html](https://www.deutscherentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Arbeitgeber-und-Steuerberater/summa-summarum/Lexikon/B/befreiung_von_der_rentenversicherungspflicht_auf_antrag.html), abgerufen am 19.10.2023.
- DRV Bund (2023f), Bundesmittel und Bundeszuschüsse: Staat erstattet Kosten für nicht beitragsgedeckte Leistungen, Pressemeldung, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin, 8. September.
- DRV Bund (2023g), Hinterbliebenenrente: Hilfe in schweren Zeiten, *Rente* 202, 18. Auflage, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.

- DRV Bund** (2023h), Rentensplitting – partnerschaftlich teilen, Rente 209, 18. Auflage, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- DRV Bund** (2022a), Die Geschichte der Deutschen Rentenversicherung, [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/UEber-uns-und-Presse/Historie/historie\\_detailseite.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/UEber-uns-und-Presse/Historie/historie_detailseite.html), abgerufen am 24.8.2023.
- DRV Bund** (2022b), Rentenversicherung in Zeitreihen, Ausgabe 2022, DRV-Schriften 22, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- DRV Bund** (2022c), Aktuelle Daten 2023, Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- DRV Bund** (2021), Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2020, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- Europäische Kommission** (2021), 2021 pension adequacy report: Current and future income adequacy in old age in the EU, Volume 1, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Brüssel.
- Fagereng, A., L. Guiso, D. Malacrino und L. Pistaferri** (2020), Heterogeneity and persistence in returns to wealth, *Econometrica* 88 (1), 115–170.
- Fall, F.** (2019), Sustainability and adequacy of pension systems across the OECD: Shocks, robustness and policies, in: da Costa Cabral, N. und N. Cunha Rodrigues (Hrsg.), *The Future of Pension Plans in the EU Internal Market: Coping with Trade-Offs Between Social Rights and Capital Markets*, Financial and Monetary Policy Studies 48, Springer International Publishing, Cham, 87–108.
- Favero, C., F. Giavazzi und J. Perego** (2011), Country heterogeneity and the international evidence on the effects of fiscal policy, *IMF Economic Review* 59 (4), 652–682.
- Fehr, H., M. Kallweit und F. Kindermann** (2011), Should pensions be progressive? Yes, at least in Germany!, CESifo Working Paper 3636, CESifo Network, München.
- Fichte, D.** (2011), Versicherungsfremde Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, KBI Schrift 107, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Berlin.
- Fitzenberger, B., C. Hutter, D. Söhnlein und E. Weber** (2023), Der starke Anstieg der Erwerbstätigkeit von Älteren ist ganz überwiegend dem Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung geschuldet, IAB-Forum, Serie „Arbeitskräftesicherung“ 2. Mai 2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- French, E., A.S. Lindner, C. O’Dea und T.A. Zawisza** (2022), Labor supply and the pension-contribution link, NBER Working Paper 30184, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Frey, W., K. Scheiwe und M. Wersig** (2014), 100 Jahre Witwen- und Witwerrenten – (K)Ein Auslaufmodell?, Projektbericht, gefördert durch das Forschungsnetzwerk Alterssicherung und Deutsche Rentenversicherung Bund, Institut für Sozial- und Organisationspädagogik der Stiftung Universität Hildesheim.
- Fuest, C.** (2023), Gastbeitrag: Warum die Ampel eine große Steuerreform nicht vertrödeln darf, Wirtschaftswoche, 10. März.
- Fuest, C., C. Hainz, V. Meier und M. Werding** (2019), Staatsfonds für eine effiziente Altersvorsorge: Welche innovativen Lösungen sind möglich?, ifo Schnelldienst 72 (14), 3–24.
- von Gaudecker, H.-M. und R.D. Scholz** (2007), Differential mortality by lifetime earnings in Germany, *Demographic Research* 17 (4), 83–108.
- Gehrke, A. und G. Bruno-Latocha** (2013), Die Verbeamtungspraxis der Bundesländer bei Lehrkräften, *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 61 (3), 306–316.
- Gelber, A.M., A. Isen und J. Song** (2016), The effect of pension income on elderly earnings: Evidence from social security and full population data, Working Paper.
- Geppert, C., Y. Guillemette, H. Morgavi und D. Turner** (2019), Labour supply of older people in advanced economies: the impact of changes to statutory retirement ages, OECD Economics Department Working Paper 1554, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Ginther, D.K. und M. Sundström** (2010), Does marriage lead to specialization? An evaluation of Swedish trends in adult earnings before and after marriage, SOFI Working Paper 1/2010, Swedish Institute for Social Research, Stockholm.

- Giupponi, G. (2019), When income effects are large: Labor supply responses and the value of welfare transfers, CEP Discussion Paper 1651, Centre for Economic Performance – London School of Economics and Political Science.
- Gorry, A., D. Gorry und S.N. Slavov (2018), Does retirement improve health and life satisfaction?, *Health economics* 27 (12), 2067–2086.
- Groneck, M. und J. Wallenius (2021), It sucks to be single! Marital status and redistribution of social security, *Economic Journal* 131 (633), 327–371.
- Grossmann, V., J. Schünemann und H. Strulik (2021), Fair pension policies with occupation-specific aging, CESifo Working Paper 9180, CESifo Network, München.
- Guenzel, M., U. Malmendier und D. Sosyura (2023), Longevity and occupational choice, mimeo.
- Haan, P. et al. (2017), Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politikszenerien, Erstellt vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Haan, P., D. Kemptner und H. Lüthen (2020), The rising longevity gap by lifetime earnings – Distributional implications for the pension system, *Journal of the Economics of Ageing* 17, 100199.
- Haan, P., D. Kemptner und H. Lüthen (2019), Besserverdienende profitieren in der Rentenversicherung zunehmend von höherer Lebenserwartung, *DIW Wochenbericht* 86 (23), 391–399.
- Haan, P. und M. Schaller (2021), Heterogene Lebenserwartung, Forschungsprojekt im Auftrag des Sozialverbands VdK Deutschland, Politikberatung kompakt 171, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Hellwagner, T., D. Söhnlein und E. Weber (2023), Modeling migration dynamics in stochastic labor supply forecasting, IAB-Discussion Paper 5/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Hildebrand, J., J. Olk, A. Rezmer und F. Specht (2023), Bundesregierung will Aktienrente immens vergrößern: 200 Milliarden Euro bis 2035, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/altersvorsorge-bundesregierung-will-aktienrente-immens-vergroessern-200-milliarden-euro-bis-2035/29300134.html>, abgerufen am 6.8.2023.
- Holtemöller, O. und G. Zeddies (2021), Projektion der Ausgaben für die Beamtenversorgung in Deutschland bis zum Jahr 2080, *Wirtschaft im Wandel* 27 (2), 30–34.
- IfD Allensbach (2023), Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft und Verständnis ihrer Prinzipien, Studie, Institut für Demoskopie Allensbach, Allensbach am Bodensee.
- IfM (2023a), Freie Berufe, Institut für Mittelstandsforschung, <https://www.ifm-bonn.org/statistiken/selbststaendige-freie-berufe/freie-berufe>, abgerufen am 26.10.2023.
- IfM (2023b), Selbstständige, Institut für Mittelstandsforschung, <https://www.ifm-bonn.org/statistiken/selbststaendige-freie-berufe/selbststaendige>, abgerufen am 26.10.2023.
- infas (2020), Verbreitung der Altersvorsorge 2019 (AV 2019) – Abschlussbericht, Forschungsbericht 565, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Bonn und Berlin.
- Inslar, M. (2014), The health consequences of retirement, *Journal of Human Resources* 49 (1), 195–233.
- IVFP (2022), Riestern lohnt sich noch!, Institut für Vorsorge und Finanzplanung, <https://ivfp.de/riesterrendite/>, abgerufen am 12.4.2023.
- IWF (2023), External sector report 2023: External rebalancing in turbulent times, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Janda, C., U. Fachinger und H. Künemund (2016), Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Beamtenversorgung in Deutschland seit 1990, Beiträge zur Sozial- und Verteilungspolitik, Bd. 10, LIT Verlag, Münster.
- Kay, R. und P. Kranzusch (2021), Gewerbliche Existenzgründungen und Unternehmensaufgaben in 2020, IfM-Hintergrundpapier, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn.
- Kindermann, F. und V. Püschel (2023a), Progressive pensions as an incentive for labor force participation, CEPR Discussion Paper DP16380, aktualisierte Version vom August 2023, Centre for Economic Policy Research, London.

- Kindermann, F.** und V. Püschel (2023b), Annual vs. lifetime earnings redistribution: Does it matter?, mimeo.
- Kohlstruck, T.** (2023), Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Beamtenversorgung: Historie, Gegenwart und Projektionen, Dissertation, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik.
- Kucsko-Stadlmayer, G.** (2010), Das Disziplinarrecht der Beamten, Springer-Handbuch, 4. aktualisierte Auflage, Springer, Wien.
- Kulawik, J., F. Rösel** und M. Thum (2017), Spare in der Zeit, so hast du... Geld im Wahljahr? Ein Überblick über die Beamten-Pensionsfonds der Länder, ifo Dresden berichtet 24 (4), 3–9.
- KVG** (2020), Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band I – Empfehlungen, Kommission Verlässlicher Generationenvertrag – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- 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.
- Leinert, J., S. Schiel** und S. Südhof (2020), Verbreitung der Altersvorsorge 2019, Forschungsbericht 565, ifas Institut für angewandte Sozialwissenschaft im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bonn.
- Lembcke, F.K., L. Nöh** und M. Schwarz (2021), Anreizwirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems auf das Erwerbsangebot von Zweitverdienenden, Arbeitspapier 06/2021, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Lusardi, A.** und O.S. Mitchell (2007), Financial literacy and retirement preparedness: Evidence and implications for financial education, Business Economics 42 (1), 35–44.
- Luttmer, E.F.P.** und A.A. Samwick (2018), The welfare cost of perceived policy uncertainty: Evidence from social security, American Economic Review 108 (2), 275–307.
- Luy, M., C. Wegner-Siegmundt, A. Wiedemann** und J. Spijker (2015), Life expectancy by education, income and occupation in Germany: estimations using the longitudinal survival method, Comparative Population Studies 40 (4), 399–436.
- Mackenroth, G.** (1952), Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Albrecht, G. (Hrsg.), Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West: Verhandlungen auf der Sondertagung des Vereins für Socialpolitik in Berlin 1952, Schriften des Vereins für Socialpolitik (SVS), Bd. 4, Duncker & Humblot, Berlin, 39–76.
- Manoli, D.** und A. Weber (2016), Nonparametric evidence on the effects of financial incentives on retirement decisions, American Economic Journal: Economic Policy 8 (4), 160–182.
- Marekwica, M., R. Maurer** und S.P. Sebastian (2011), Asset meltdown – Fact or fiction?, Journal of Real Estate Portfolio Management 17 (1), 27–38.
- Mika, T.** (2013), Risiken für eine Erwerbsminderung bei unterschiedlichen Berufsgruppen, Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 56 (3), 391–398.
- Mika, T.** und J. Söhn (2017), Kapitel 16: Wie das Rentensystem Erwerbsbiografien würdigt, in: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland: Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen, Dritter Bericht, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, 1–44.
- zur Nieden, F.** und A. Altis (2017), Lebenserwartung von Beamtinnen und Beamten, WISTA – Wirtschaft und Statistik 2/2017, 113–123.
- Nishiyama, S.** (2019), The joint labor supply decision of married couples and the U.S. social security pension system, Review of Economic Dynamics 31, 277–304.
- OECD** (2023), Self-employment rate, <http://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm>, abgerufen am 26.10.2023.
- OECD** (2021), Pensions at a glance 2021: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Parlament Österreich** (2004), Allgemeines Pensionsgesetz; Pensionsharmonisierungsgesetz (653 der Beilagen XXII. GP - Regierungsvorlage - Materialien).
- Pensionsgesetz** (1965), Bundesgesetz vom 18. November 1965 über die Pensionsansprüche der Bundesbeamten, ihrer Hinterbliebenen und Angehörigen (Pensionsgesetz 1965 – PG. 1965), BGBl. Nr. 340/1965, Wien, 18. November.

[Pensionsmyndigheten](https://www.pensionsmyndigheten.se/ga-i-pension/planera-din-pension/hojd-pensionsalder) (2023a), Riktåldern styr när du kan ta ut allmän pension, <https://www.pensionsmyndigheten.se/ga-i-pension/planera-din-pension/hojd-pensionsalder>, abgerufen am 23.10.2023.

[Pensionsmyndigheten](https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/ekonomiskt-stod/ankepension) (2023b), Änkepension, <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/ekonomiskt-stod/ankepension>, abgerufen am 19.9.2023.

Pettinicchi, Y. und A. Börsch-Supan (2019), Retirement income adequacy of traditionally employed and self-employed workers: Analyses with SHARE data, MEA Discussion Paper 02–2019, Munich Center for the Economics of Aging, München.

Platter, J. (2019), Pensionsfonds für die Lastentragung der Versorgungsaufwendungen für Beamtinnen und Beamte in Bund und Ländern – eine Übersicht, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 88 (1), 79–100.

Ragnitz, J. (2020), Der Koalitionskompromiss zur Grundrente: Gut gemeint, schlecht gemacht, ifo Schnelldienst 73 (3), 48–52.

Rechnungshof Österreich (2022), Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2021, Zahlenteil: UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte, Wien.

Rechnungshof Österreich (2009), Bericht des Rechnungshofes: Reformen der Beamtenpensionssysteme des Bundes und der Länder, Reihe Bund 2009/10, III-88 der Beilagen XXIV, Wien.

Reck, D. und A. Seibold (2022), The welfare economics of reference dependence, CESifo Working Paper 9999, CESifo Network, München.

Richter, W.F. und M. Werding (2020), Unterschiedliche Lebenserwartungen und Rentenanpassung: Ein Beitrag zur Lösung eines vernachlässigten Verteilungskonflikts, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 21 (4), 389–402.

RKI (2015), Gesundheit in Deutschland 2015, Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Gemeinsam getragen von RKI und vom Statistischen Bundesamt, Robert Koch-Institut, Berlin.

Saez, E. (2002), Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses, Quarterly Journal of Economics 117 (3), 1039–1073.

Sánchez-Marcos, V. und C. Bethencourt (2018), The effect of public pensions on women's labor market participation over a full life cycle, Quantitative Economics 9 (2), 707–733.

Sauré, P.U., A. Seibold, E. Smorodenkova und H. Zoabi (2023), Occupations shape retirement across countries, CESifo Working Paper 10365, CESifo Network, München.

Schich, S. (2009), Revisiting the asset-meltdown hypothesis, OECD Journal: Financial Market Trends 2008/2, 1–14.

Schmähl, W. (2007), Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, in: Becker, U., F.-X. Kaufmann, B. von Maydell, W. Schmähl und H.F. Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 291–424.

Schüler, R.M. (2022), „Rente mit 63“: Wer geht abschlagsfrei vorzeitig in den Ruhestand?, IW-Kurzbericht 98/2022, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Seibold, A. (2021), Reference points for retirement behavior: Evidence from German pension discontinuities, American Economic Review 111 (4), 1126–1165.

Sinn, H.-W. (2000), Why a funded pension system is useful and why it is not useful, International Tax and Public Finance 7 (4/5), 389–410.

Sinn, H.-W. und S. Übelmesser (2003), Pensions and the path to gerontocracy in Germany, European Journal of Political Economy 19 (1), 153–158.

Social Security Administration (2023), Primary insurance amount, <https://www.ssa.gov/OACT/COLA/pia-formula.html>, abgerufen am 18.10.2023.

Sozialbeirat (2019), Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2019, Sozialbeirat der Bundesregierung, Berlin.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), Bundesregierung, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2023a), 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleit-heft.html>, abgerufen am 3.8.2023.

- [Statistisches Bundesamt](https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aeltere-Menschen/erwerbstaetigkeit.html) (2023b), Erwerbstätigkeit älterer Menschen, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aeltere-Menschen/erwerbstaetigkeit.html>, abgerufen am 24.7.2023.
- [Statistisches Bundesamt](https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/textbaustein-taser-blau-bevoelkerungszahl.html) (2023c), Demografische Aspekte, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/textbaustein-taser-blau-bevoelkerungszahl.html>, abgerufen am 27.9.2023.
- [Statistisches Bundesamt](https://www.destatis.de/DE/Pressemitteilungen/200/2023/Wiesbaden,23.Mai.html) (2023d), Gehaltsvergleich 2022: Neben dem Beruf ist der Bildungsabschluss entscheidend, Pressemitteilung 200/2023, Wiesbaden, 23. Mai.
- [Statistisches Bundesamt](https://www.destatis.de/DE/Pressemitteilungen/249/2023/Wiesbaden,27.Juni.html) (2023e), Nettozuwanderung von knapp 1,5 Millionen Personen im Jahr 2022, Pressemitteilung 249/2023, Wiesbaden, 27. Juni.
- VDR (2004), Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004, Deutsche Rentenversicherung Heft 10 – Oktober 2004, Verband deutscher Rentenversicherungsträger, 569–585.
- von Weizsäcker, J. und M. Werding (2002), Demographiefest: Rentenfinanzen und Lebenserwartung, ifo Schnelldienst 55 (11), 42–45.
- 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.
- Werding, M. (2023), Alterungsschub und Rentenreform: Simulationen für GRV und Beamtenversorgung, Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, im Erscheinen.
- Werding, M. (2016), Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 05/2016, Wiesbaden.
- Werding, M. (2008), Survivor benefits and the gender-related tax differential in public pension schemes: observations from Germany, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 228 (1), 110–134.
- Werding, M. (2007), Versicherungsmathematisch korrekte Rentenabschläge für die gesetzliche Rentenversicherung, ifo Schnelldienst 60 (16), 19–32.
- Werding, M. und B. Läßle (2022), Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien, Studie im Auftrag des Bundesrechnungshofs, FiFo-Bericht 31, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.
- Werding, M. und B. Läßle (2019), Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess?, Kurzstudie, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Werding, M. und F.K. Lembcke (2023), Erwerbsmigration nach Deutschland: Chancen durch gesteuerte Zuwanderung, ifo Schnelldienst 76 (05), 42–46.
- Werding, M., C. Schaffranka, L. Nöh und F.K. Lembcke (2023), Ergänzende Kapitaldeckung der Altersvorsorge: Gründe, Gestaltungsoptionen und Auswirkungen, Arbeitspapier 02/2023, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020), Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen, Gutachten 02/2020, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2021), Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Xavier, I. (2021), Wealth inequality in the US: The role of heterogeneous returns, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC.