

Ragnitz, Joachim et al.

Article

Sackgasse Generationenvertrag: Wege aus der Krise der Altersversorgung

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim et al. (2024) : Sackgasse Generationenvertrag: Wege aus der Krise der Altersversorgung, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 77, Iss. 12, pp. 03-39

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/308717>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Sackgasse Generationenvertrag: Wege aus der Krise der Altersversorgung

Mit dem Bruch der Ampel-Koalition ist die Diskussion um die Zukunft der gesetzlichen Rente in Deutschland einmal mehr offen. Schon seit Jahren ist klar, dass der Generationenvertrag, auf dem unser Rentensystem jahrzehntelang basierte, nicht mehr funktioniert. Die alternde Gesellschaft überlastet das System. Doch wie kann eine Reform aussehen, die Rentensicherheit gewährleistet und die Belastung der jungen Generationen verringert? Wie könnte ein zukunftsfähiges Altersvorsorgesystem aussehen, das sowohl den Generationenvertrag als auch individuelle Eigenverantwortung in Einklang bringt? Wie können Politik und Gesellschaft die Weichen für eine gerechte Altersversorgung stellen?

Joachim Ragnitz

Wie lässt sich der Generationenvertrag verlässlich gestalten?

Dass die umlagefinanzierte Rentenversicherung¹ in Deutschland nicht so bleiben kann, wie sie ist, sollte inzwischen auch der Letzte begriffen haben: Allen Prognosen zufolge wird sich mit dem Renteneintritt der geburtenstarken Jahrgänge der 1960er-Jahre das Verhältnis von Rentnern und Beitragszahlern in der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich zu Lasten der Jüngeren verschieben. Müssen heute rechnerisch 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (20–66 Jahre) für den Lebensunterhalt von 36,3 Personen im Rentenalter aufkommen, werden es Ende der 2030er-Jahre selbst unter Berücksichtigung der bereits beschlossenen Verschiebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre 43,4 Personen sein (Variante G2L2W2 der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung). Noch ungünstiger wäre die Entwicklung, wenn die Zuwanderung niedriger ausfiele (Variante G2L2W1 der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung: 45,5 Rentner je 100 Erwerbsfähige) oder die Lebenserwartung schneller stiege als erwartet (Variante G2L3W2:

44,3 Rentner je 100 Erwerbsfähige).² Umgekehrt würde auch eine etwas höhere Zuwanderung oder ein etwas langsamerer Anstieg der Lebenserwartung nichts an diesen Entwicklungstendenzen verändern. Ohne grundlegende Reformen der Alterssicherungssysteme gibt es deswegen nur zwei Lösungen: Es muss entweder mehr Geld für die Finanzierung der Rente bereitgestellt (über eine Erhöhung der steuerfinanzierten Bundeszuschüsse oder über Beitragssatzerhöhungen) oder das Rentenniveau abgesenkt werden. Zwischen diesen beiden Polen kann die Politik frei wählen; die Frage ist deshalb lediglich, wie die Finanzierungslasten der Alterung zwischen der Generation der Beitragszahler und der Generation der Rentner aufgeteilt werden.

Nach der aktuell noch geltenden Renten Anpassungsfor-

² Eine dauerhaft niedrigere Geburtenrate (Variante G1W2L2 der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung) würde bis zum Jahr 2040 das Verhältnis von Erwerbsfähigen zu Rentnern unberührt lassen; erst ab etwa 2045 würde wegen der dann sinkenden Zahl der in das Erwerbsleben eintretenden Personen der Altenkoeffizient stärker ansteigen als in der Basisvariante.

¹ Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich im Wesentlichen auf die gesetzliche Rentenversicherung; analoge Überlegungen gelten aber auch für die Beamtenversorgung. Kapitalstockbasierte Alterssicherungssysteme (wie zum Beispiel die berufsständischen Versorgungswerke) werden nicht betrachtet.



Prof. Dr. Joachim Ragnitz

ist stellvertretender Leiter der ifo Niederlassung Dresden.

mel werden über den Nachhaltigkeitsfaktor die Kosten der Alterung prinzipiell zwischen Rentnern und Beitragszahlern aufgeteilt – allerdings in einer Weise, dass eine Verschlechterung des Altenkoeffizienten überwiegend (zu rund drei Vierteln) von der jüngeren Generation zu tragen ist.³ Zudem wirkte der Nachhaltigkeitsfaktor über die vergangenen zehn Jahre gerechnet sogar leicht rentenerhöhend, weil sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern in diesem Zeitraum entgegen dem langfristigen Trend leicht verbesserte. In Zukunft würde bei Fortbestand des geltenden Rechts jedoch das Rentenniveau (netto vor Steuern) von aktuell 48 % des Durchschnittseinkommens auf 44,9 % im Jahr 2040 sinken, der Beitragssatz hingegen von derzeit 18,6 % auf 21,3 % steigen.

IRRWEG RENTENPAKET II

Die noch amtierende Bundesregierung plant nun, mit dem Rentenpaket II das Rentenniveau dauerhaft (mindestens aber bis zum Jahr 2040) bei 48 % des Durchschnittseinkommens zu stabilisieren (»obere Haltelinie«). Auch wenn derzeit offen ist, ob dieses Vorhaben noch umgesetzt wird, würde das bedeuten, dass die zu erwartenden Lasten der Alterung allein der jüngeren Generation aufgebürdet würden. Im Gegenzug müssten nämlich die Rentenversicherungsbeiträge um 1,3 Prozentpunkte stärker (auf 22,6 % im Jahr 2040) angehoben werden als unter dem geltenden Recht.⁴ Begründet wird dies mit dem vagen Hinweis auf eine angestrebte »Verlässlichkeit« der Alterssicherung. Es sollen damit, so die Formulierung im Gesetzentwurf der Bundesregierung, »der Generationenvertrag weiterentwickelt« und »ein angemessenes Verhältnis von Rentenversicherungsbeiträgen und Leistungen« gewahrt bleiben. Letzteres mag dann vielleicht noch für heutige Rentner (bzw. die rentennahen Jahrgänge) gelten, wohl aber kaum für jüngere Kohorten, denn für diese verschlechtert sich das Verhältnis von Beiträgen zu Rentenauszahlungen eben doch. Das Rentenpaket II fügt sich damit in eine lange Reihe von Maßnahmen der aktuellen und früherer Bundesregierungen ein, die lieber an Rentner bzw. rentennahen Jahrgänge als inzwischen wichtigster Wählergruppe Wahlgeschenke verteilen, anstatt für eine langfristige Stabilität der Rentenversicherung zu sorgen. Hierzu gehörten z. B. das temporäre Aussetzen des Nachholfaktors, die Einführung der »Rente mit 63« und der Grundrente sowie die Mütterrente I und II (vgl. zu den Kosten dieser Rentenreformen Ragnitz et al. 2021). Die Interessen der

jüngeren Kohorten wurden demgegenüber fast schon systematisch vernachlässigt.

Man könnte jetzt entgegenhalten, dass auch jüngere Jahrgänge vom Rentenpaket II profitieren, wenn die Haltelinie für das Rentenniveau auch über 2040 hinaus bei 48 % belassen würde. Sie hätten zwar höhere Beitragslasten zu schultern (und darüber hinaus auch einen Großteil der zusätzlich anfallenden steuerfinanzierten Bundeszuschüsse), würden aber später vom höheren Rentenniveau profitieren. Diese Rechnung übersieht allerdings, dass ein gegebener Geldbetrag in der Zukunft weniger wert ist als ein nominal gleich hoher Betrag in der Gegenwart. In einer Barwertbetrachtung mit einem Diskontierungsfaktor von beispielsweise 2 % würden alle Personen zusätzlich belastet, die heute jünger als 26 Jahre sind. Den größten Vorteil hätten hingegen die heute 58-Jährigen, da diese nur noch wenig durch die steigenden Beitragssätze benachteiligt werden, jedoch dauerhaft vom höheren Rentenniveau profitieren würden (vgl. zu dieser Rechnung Ragnitz 2024).⁵

NICHTERFÜLLUNG DES GENERATIONENVERTRAGS SEIT JAHRZEHNEN

Und auch der Hinweis auf den Generationenvertrag in der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ist irreführend und wohl wenig mehr als wohlfeiles Wortgeklänge. Der Generationenvertrag wird hier offenbar so interpretiert, dass die Generationen der heute Jungen ihre Elterngeneration dafür entschädigen soll, dass diese für sie Erziehungsleistungen erbracht haben. Wenn man das Rentenniveau absenkt, so die implizite Annahme dabei, wäre dies gleichbedeutend mit einer »Aufkündigung« des Generationenvertrags durch die Jüngeren, die den Älteren den ihnen gebührenden Ausgleich für frühere Erziehungsleistungen verwehren. Aber den Generationenvertrag gebrochen haben nicht die heute Jüngeren, sondern jene, die in der Vergangenheit (zumindest im Aggregat) zu wenig Kinder bekommen haben und damit die Schieflage im Rentensystem überhaupt erst verursacht haben. Oder anders ausgedrückt: Alle Frauengenerationen ab dem Geburtsjahrgang 1940 (!) haben im Aggregat weniger Kinder geboren als für den Bestandserhalt (und damit für die Sicherung der Rentenfinanzierung) notwendig gewesen wäre. Die kohortenspezifische Geburtenrate der jetzt vor dem Renteneintritt stehenden Frauen des Geburtsjahrgangs 1958 lag beispielsweise nur noch bei 1,66 Kinder je Frau, jene des Geburtsjahrgangs 1968, der Mitte der 2030er-Jahre das Renteneintrittsalter erreichen wird, war mit 1,49 Kinder je Frau sogar die niedrigste aller Kohorten überhaupt. Durch den Verzicht auf Kinder konnten sie damit Aufwendungen für Erziehungsleis-

³ Eine Verschlechterung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern geht lediglich mit einem Faktor von 0,25 in die jährliche Neuberechnung des Rentenwerts ein; indirekt wird der Rentenanstieg aber auch durch die Berücksichtigung von Beitragssatzanpassungen in der Renten Anpassungsformel gedämpft.

⁴ Werte nach Gesetzentwurf der Bundesregierung zum »Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz«; ohne Generationenkapital. Bis zum Jahr 2070 würde der Beitragssatz sogar auf mehr als 24 % steigen (im Vergleich zu 22 % bei Fortbestand des geltenden Rechts) (vgl. Rausch und Börsch-Supan 2024).

⁵ Zahlenangaben beziehen sich auf Männer. Die genannte Altersgrenze verschiebt sich nach oben, wenn ein höherer Diskontierungsfaktor gewählt wird; hier liegt der wesentliche Grund für den Unterschied zu den im Beitrag von Martin Werding in diesem Heft genannten Werten.

tungen einsparen und damit ihre Konsummöglichkeiten verbessert. Zusätzlich waren alle heutigen und demnächst vor der Verrentung stehenden Jahrgänge auch noch dadurch begünstigt, dass die von ihnen über ihre Erwerbsphase insgesamt zu leistenden Beitragszahlungen im Schnitt geringer waren als die den heutigen und künftigen Beitragszahlern auferlegten Finanzierungslasten. Dass eben diese Kohorten jetzt erwarten, dass ihre (wenigen) Kinder in Zukunft für ein unverändertes Rentenniveau aufkommen sollen, kann man insoweit mit Fug und Recht als Verstoß gegen den Generationenvertrag werten.

DIE HÖHE DER RENTE KANN NICHT SICHER SEIN

Mit Blick auf eine (wie auch immer definierte) intergenerationelle Verteilungsgerechtigkeit spricht insoweit vieles dafür, Personen, die jetzt oder in wenigen Jahren in Rente gehen, geringere Rentenansprüche zuzugestehen, das Rentenniveau also zugunsten der heutigen und zukünftigen Beitragszahler abzusenken: Sie hätten die Möglichkeit gehabt, die ersparten Erziehungsleistungen der Vergangenheit anzusparen und damit ihre Altersversorgung aufzustocken. Mit gutem Grund kommt auch niemand auf die Idee, Menschen, die in der Vergangenheit übermäßige Konsumausgaben aufwiesen, heute einen Ausgleich für die aus diesem Grund nicht vorhandenen Ersparnisse zu gewähren. Dass sie eben das allerdings nicht getan haben, kann man ihnen jedoch auch nicht unbedingt anlasten: Bis vor kurzem hat niemand (insbesondere auch nicht aus der Politik) die heutigen Rentnerinnen und Rentner darauf hingewiesen, dass die Renten (zumindest in ihrer Höhe) doch nicht sicher sein könnten; eher das Gegenteil war der Fall. Die heutigen (und demnächst in den Ruhestand eintretenden) Rentner deswegen dafür zu »bestrafen«, dass sie im Vertrauen auf den Fortbestand geltender Regeln nicht privat vorgesorgt haben, erscheint insoweit im Sinne eines übergeordneten Gerechtigkeitsbegriff auch nicht gerechtfertigt. Leider sind die Politiker, die dieses Versäumnis mangelnder Information zu verantworten haben, heute nicht mehr im Amt und können insoweit nicht mehr belangt werden. Umso wichtiger scheint es, wenigstens jetzt der Öffentlichkeit reinen Wein einzuschenken und einen wahrhaft »verlässlichen Generationenvertrag«⁶ auf den Weg zu bringen: Auch (wenn nicht sogar: insbesondere) diejenige Generation sollte zur zukunftsfesten Finanzierung der Rentenfinanzierung beitragen, die aufgrund ihrer Entscheidungen für Konsum (und gegen Kinder) die absehbare Schieflage der (umlagefinanzierten) Alterssicherungssysteme in Deutschland zu verantworten hat – in welchem Umfang, ist dann allerdings eine Frage, die politisch entschieden werden muss und wissenschaftlich nicht geklärt werden kann.

⁶ So der Name der in der 19. Legislaturperiode hierfür eingesetzten Rentenkommission, die an den widerstreitenden Interessen ihrer Mitglieder gescheitert ist.

KOSTEN DER ALTERUNG AUF BEITRAGSAZHLER UND RENTNER GERECHTER AUFTEILEN

Natürlich kann eine so begründete Absenkung des Rentenniveaus dann nicht für jeden Einzelnen gelten, sondern nur für die Generation der Rentnerinnen und Rentner insgesamt. Ein Weg wäre, den Rentenwert (und damit das normierte Rentenniveau) relativ zum Durchschnittseinkommen zwar weiter abzusenken, im Gegenzug dann aber jenen Personen, die ihren Beitrag zur Erfüllung des Generationenvertrags geleistet haben, indem sie wenigstens zwei Kinder zur Welt gebracht und aufgezogen haben, hierfür höhere Rentenansprüche zuzugestehen als Personen, die diesen Beitrag nicht geleistet haben. Das könnte zum Beispiel über eine verbesserte Anrechnung von Kinderziehungszeiten geschehen.⁷ Dieser Vorschlag ist nicht neu (Sinn und Werding 2000; Sinn 2005)⁸ – umso unverständlicher ist, dass er bislang nicht aufgegriffen wurde.

Selbst wenn es gelingt, die Kosten der Alterung auf Beitragszahler und Rentner gerechter aufzuteilen, ändert dies aber nichts an dem grundlegenden Reformbedarf in der Rentenversicherung, denn auch wenn die geburtenstarken Jahrgänge irgendwann in den 2040er-Jahren sterben, werden sich (wegen der nach wie vor unter Bestandshaltungsniveau liegenden Geburtenraten) spätestens ab dem Jahr 2050 die Finanzierungsprobleme erneut verschärfen. Zu den gemeinhin diskutierten Lösungen gehören: Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeiten, um das Verhältnis von Erwerbszeit zu Rentenzeit einigermaßen konstant zu halten; eine Aufgabe des Äquivalenzprinzips zwischen Beitragszahlungen und Rentenanwartschaften, die zumindest als Maßnahme zur Bekämpfung von Altersarmut sinnvoll sein könnte; oder auch eine realwertstabilisierende Anpassung des Rentenniveaus entsprechend der Inflationsrate anstelle der bisherigen Orientierung der Rentensteigerung an der Entwicklung der Nettolöhne (gleichbedeutend mit Aufgabe des Prinzips der Teilhabeäquivalenz). All diese Vorschläge, selbst wenn sie politisch umsetzbar wären, belasten aber wiederum allein die Generation der heute Jungen, denn die heutigen Rentner wird man schon aus Vertrauensschutzgründen hier nicht mehr einbeziehen können. Auch Ideen zur Ausweitung der Rentenversicherungspflicht auf bislang nicht erfasste Gruppen (wie Beamte und Selbständige), eine weitere Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen, eine höhere Erwerbsbeteiligung oder die Ausweitung der Beitragspflicht auf Mieten, Zinsen und Dividenden⁹ sind nicht zielführend: Kurzfristig lassen sich dadurch zwar zusätzliche Mittel generieren; langfristig begrün-

⁷ Nach derzeitigem Rechtsstand erhalten Mütter (und ggf. Väter) für ihre vor 1992 geborenen Kinder 2½ Entgeltpunkte gutgeschrieben; für die ab 1992 geborenen Kinder beträgt der Zuschlag 3 Entgeltpunkte.

⁸ Alternativ wären auch Abschläge für Kinderlose denkbar, doch wird dies politisch nicht durchsetzbar sein.

⁹ Hier kommt hinzu, dass das hierdurch erreichbare Mehraufkommen eher gering ist; vgl. Thum und Steuernagel 2023.

den diese aber zusätzliche Ansprüche gegen die Rentenversicherung, so dass die Finanzierungsprobleme lediglich zeitlich verschoben werden.

FAZIT

Wie man es auch dreht und wendet, ohne Schlechterstellung wenigstens einer Gruppe lässt sich die umlagefinanzierte Rentenversicherung nicht zukunfts fest aufstellen. Die hier vorgebrachten Argumente sprechen dafür, bei unverändert unter dem Bestandhaltungsniveau liegender Geburtenrate eher die Rentengenerationen zusätzlich zu belasten – auch weil bei Anhebung der Beitragssätze zur Rentenversicherung oder verstärkter Steuerfinanzierung negative Anzeizeffekte drohen, die das gesamtwirtschaftliche Wachstum in Deutschland beeinträchtigen können. Bei realistischer Einschätzung der politischen Mehrheitsverhältnisse in Deutschland wird dies aber schwer durchsetzbar sein. Für die junge Generation ist es deshalb umso wichtiger, alternative Wege zur Sicherung des Lebensstandards auch im Alter zu finden. Diese werden wohl vor allem aus einer verstärkten kapitalgedeckten Vorsorge bestehen müssen (durch Nutzung von Betriebsrenten, durch Aufbau eigenen Vermögens oder durch einen staatlich organisierten

Rentenfonds¹⁰). Oder, und das wäre wahrscheinlich die bessere Lösung: Durch eine höhere Geburtenrate dafür zu sorgen, dass für die eigenen Renten zukünftig ausreichend viele Beitragszahler aufkommen können.¹¹ Angesichts der seit nunmehr einem halben Jahrhundert so niedrigen Geburtenrate muss man aber skeptisch sein, dass dies tatsächlich gelingt.

REFERENZEN

Ragnitz, J. (2024), »Wirkungen des Rentenpakets II: Ältere profitieren, Jüngere verlieren«, *ifo Dresden berichtet* 31(4), 22–25.

Ragnitz, J., F. Rösel, M. Thum und M. Werding (2021), »Die teure Bilanz der Rentenpakete der vergangenen Jahre«, *ifo Dresden berichtet* 28(5), 3–6.

Rausch, J. und A. Börsch-Supan (2024), »Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II«, *ifo Schnelldienst* 77(5), 63–72.

Sinn, H.-W. (2005), »Führt die Kinderrente ein!«, *ifo Schnelldienst* 58(12), 20–21.

Sinn, H.-W. und M. Werding (2000), »Rentenniveausenkung und Teilkapitaldeckung«, *ifo Schnelldienst* 53(18), 12–25.

Thum, M. und A. Steuernagel (2023), »Wie viel Beitragsaufkommen lässt sich durch die Einbeziehung zusätzlicher Einkommenskomponenten in der Sozialversicherung erzielen?«, *ifo Dresden berichtet* 30(5), 14–18.

¹⁰ Vgl. beispielsweise den Vorschlag einer sich aus verpflichtenden Sparbeiträgen speisenden »Deutschland-Rente« der Hessischen Landesregierung (BR-Drs. 65/18) oder auch die durch die amtierende Bundesregierung beschlossene aber bislang nicht umgesetzte Idee eines schuldenfinanzierten »Generationskapitals«.

¹¹ Dies würde erst weit nach 2040 die Rentenversicherung entlasten können, stellt also keine Lösung für die im nächsten Jahrzehnt anstehenden Probleme der Rentenfinanzierung dar.

Gundula Roßbach

Der Generationenvertrag – eine bewährte und unverzichtbare Grundlage der Altersvorsorge

Eine gute Alterssicherung bedeutet die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards nach einem erfüllten Erwerbsleben sowie die Absicherung bei Erwerbsminderung. Die demografische Entwicklung stellt dabei die Finanzierung einer guten Alterssicherung vor Herausforderungen. Diese Herausforderungen sind allerdings nicht neu. Ähnliche Anstiege des Altenquotienten, wie wir sie jetzt erwarten, konnten in der Vergangenheit erfolgreich gemeistert werden.



Gundula Roßbach

ist Präsidentin der Deutschen Rentenversicherung Bund.

Und obwohl der Altenquotient phasenweise um über 50 % angestiegen ist (DRV 2023), blieb der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) weitestgehend stabil und liegt heute sogar unter dem Beitragssatz aus den 1990er- und 2000er-Jahren. Es zeigt sich damit, dass die demografische Entwicklung für die umlagefinanzierte Altersvorsorge

den Rahmen bildet, aber für sie nicht alleine maßgeblich ist.

Dass der Beitragssatz heute trotz der schon seit längerem andauernden Alterung unserer Gesellschaft niedriger ist als noch vor ein paar Jahrzehnten, hat mehrere Gründe. Zum einen war das Ziel zahlreicher Rentenreformen seit den 1990er-Jahren im Wesentlichen, die demografischen Belastungen zu reduzieren und diese dabei auf alle Beteiligten – Rentner*innen, Beitragszahlende und Staat – zu verteilen. Zum anderen wurde der Prozess phasenweise durch eine sehr gute wirtschaftliche Entwicklung unterstützt, die zu einem deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit und zu einer hohen Erwerbsbeteiligung führte. Insgesamt hat dies dazu geführt, dass die finanzielle Situation der GRV bis heute sehr gut ist.

Um das Ziel einer guten Alterssicherung und gleichzeitig einer finanziellen Nachhaltigkeit zu erreichen, sind auch in Zukunft geeignete Reformen der bestehenden Sicherungssysteme wie auch ihres

gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmens umzusetzen. Die im Umlageverfahren finanzierte GRV hat sich dabei bereits in der Vergangenheit als sehr anpassungsfähig und flexibel erwiesen.

Aktuell lässt sich in den Diskussionen und Reformvorschlägen die Bildung von zwei unterschiedlichen Lagern feststellen. Forderungen, die GRV weiter zu stärken und nach dem Vorbild Österreich weiter auszubauen, stehen Forderungen gegenüber, die eher den Ausbau der betrieblichen und/oder privaten Altersvorsorge unterstützen. Dahinter stehen m. E. drei grundsätzliche Fragen: Mit welcher Finanzierungsform können die demografischen Herausforderungen besser bewältigt werden? Welche Risiken können in welchem System zu vernünftigen Bedingungen (»Preisen«) abgesichert werden? Und wie kann eine hohe Beteiligung der Erwerbstätigen in den verschiedenen Säulen erreicht werden?

FINANZIERUNGSFORM: UMLAGE- VERSUS KAPITALDECKUNG

Der Generationenvertrag wird traditionell als Kernelement eines Umlageverfahrens gesehen: Die jüngeren Menschen zahlen mit ihren Beiträgen die Renten der älteren. Die Herausforderung durch die demografischen Veränderungen, die aktuell vor allem durch den Rentenzugang der Babyboomer gekennzeichnet sind, wird hier sofort offensichtlich: Mehr ältere Menschen stehen weniger Jüngeren gegenüber. An dieser Stelle erscheint das Umlageverfahren gegenüber kapitalgedeckten Systemen zunächst im Nachteil. Die Vorteile des Umlageverfahrens wiederum liegen vor allem in der hohen Anpassungsfähigkeit des Systems, das sich in der Vergangenheit auch mehrfach bewährt hat. So konnten z. B. bei der Wiedervereinigung den ostdeutschen Rentner*innen sofort Rentenleistungen gezahlt werden. Auch gegenüber Währungsreformen, Wirtschaftskrisen oder Inflation ist das Umlageverfahren sehr stabil. Zudem zeichnet sich die GRV durch zahlreiche solidarische Umverteilungselemente aus, die in einem kapitalgedeckten System deutlich schwerer bzw. gar nicht umsetzbar wären.

In kapitalgedeckten Systemen fließen die Beiträge der Versicherten i. d. R. auf individuelle Konten. Mit dem so aufgebauten Vermögen wird dann im Alter eine Rente finanziert. Doch auch kapitalgedeckte Systeme sind nicht völlig frei von den Auswirkungen der demografischen Entwicklung. Bei einer steigenden Lebenserwartung muss z. B. das gesparte Kapital länger reichen und als Folge sinken die Leistungen oder steigen die Beiträge. Und auch der Einfluss auf die Rendite könnte negativ sein, wenn die Rentnergeneration ihre Anlageprodukte an die nachfolgende zahlenmäßig geringer werdende Erwerbstätigengeneration verkauft. Die geringere Nachfrage könnte zu einem geringeren Preis und daher geringeren Renditen führen. Insofern ist auch die kapitalgedeckte Altersvorsorge vom Interagieren der Generationen abhängig.

Kapitalgedeckte Systeme sind daher nicht notwendigerweise weniger demografiefanfällig als umlagefinanzierte Systeme. Befürworter rechnen trotzdem mit einer höheren Rendite, da die Kapitalmarktanlage auch international erfolgen kann und somit in Ländern mit einer günstigeren demografischen Situation. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass die meisten Industrieländer ebenfalls stark altern und Kapitalanlagen in Schwellenländer mit einem höheren Risiko, z. B. in Form von Schwankungen des Wechselkurses, behaftet sind. Grundsätzlich gilt für die kapitalgedeckte Altersvorsorge: Je höher die Renditechance, umso höher ist in der Regel auch das Risiko. Diesen Zusammenhang muss man sich in der Diskussion immer wieder bewusst machen. Insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen ist es fraglich, ob sie in der Lage sind, derartige Risiken zu tragen, da es für sie um die Finanzierung des Lebensunterhalts geht und nicht um ein zusätzliches Einkommen »on top«.

ABSICHERUNG DER RISIKEN LANGLEBIGKEIT UND ERWERBSMINDERUNG

Die GRV hat ein großes Leistungsportfolio. Im Mittelpunkt steht die Absicherung der sog. Langlebigkeit, d. h., die Rentenzahlungen erfolgen ein Leben lang. Sie sichert auch das Risiko einer Erwerbsminderung ab und zahlt Leistungen an Hinterbliebene, also Witwen-, Witwer- und Waisenrenten. Darüber hinaus erbringt die GRV verschiedene Leistungen aus den Bereichen Prävention, Rehabilitation und Teilhabe. Sich dieses Portfolio vor Augen zu halten, hilft in der Diskussion um die Höhe des Beitragssatzes und bei dem Vergleich der GRV mit den Systemen der betrieblichen und privaten Alterssicherung.

Insbesondere die Absicherung der Langlebigkeit ist bei einer steigenden Lebenserwartung nicht nur für die GRV eine Herausforderung, sondern auch für die zusätzliche, i. d. R. kapitalgedeckte, Altersvorsorge. Dies führt entweder zu höheren Beiträgen in der Erwerbsphase oder geringeren Leistungen im Alter. In den aktuellen Diskussionen wird daher gefordert, in der geförderten zusätzlichen Altersvorsorge statt einer lebenslangen Rente alternativ auch einen Auszahlungsplan über 20 Jahre anzubieten (Fokusgruppe private Altersvorsorge 2023; BMF 2024).

Viele Personen unterschätzen jedoch ihre Lebenserwartung. Es ist auch nicht möglich, die eigene Lebenserwartung vorherzusehen, so dass der oder die Einzelne nicht wissen und entsprechend planen kann, ob sie zu denjenigen gehören, die einen Auszahlungsplan überleben werden. Ein erheblicher Teil der Vorsorgenden wäre im Alter mit dem Wegfall der Leistungen aus dieser Vorsorge konfrontiert. Die durchschnittliche Laufzeit einer Rente aus der GRV beträgt zwar tatsächlich etwa 20 Jahre. Allerdings werden von den heute 65-jährigen Männern über 40% älter als 85 Jahre, von den Frauen sind es sogar 60% (Destatis 2023). D. h., ein Auszahlungsplan würde nur die ge-

samte Lebensspanne von etwas mehr als die Hälfte der Männer und etwa 40 % der Frauen im betreffenden Alter abdecken. Auch die durchschnittliche Restlebenserwartung von 85-Jährigen zeigt, dass diese Menschen einen nicht unerheblichen Zeitraum ohne dann zusätzliche Absicherung erleben (Frauen: 6 Jahre und 5 Monate, Männer: 5 Jahre und 5 Monate; DRV 2024). Der Verzicht auf die Absicherung der Langlebigkeit würde daher das Armutsrisiko im höheren Alter erhöhen, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Höhe staatlicher Ausgaben für die Grundsicherung im Alter.

Außerhalb der GRV und einiger traditioneller Firmenpensionskassen ist die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos auch heute schon nur bedingt bzw. gar nicht möglich. Bestimmte Berufsgruppen und Menschen mit Vorerkrankungen können sich über den privaten Markt kaum gegen das Risiko der Invalidität absichern. Als Folge der Riester-Reformen ist in der GRV das Absicherungsniveau im Fall der Erwerbsminderung zurückgegangen. Diese Lücke konnte durch das Leistungsangebot im Bereich der Zusatzvorsorge nicht adäquat ausgeglichen werden.

BETEILIGUNG AN DEN DREI SÄULEN DER ALTERSSICHERUNG

Die geförderte private Altersvorsorge wurde mit den Riester-Reformen in den 2000er-Jahren mit dem Ziel eingeführt, die Niveausenkung in der GRV zu kompensieren. Seitdem orientiert sich die Alterssicherung in Deutschland an dem Leitbild »Lebensstandardsicherung aus drei Säulen«. Um den Lebensstandard in Alter aufrechterhalten zu können, sind neben den Leistungen der GRV ergänzende Leistungen aus der betrieblichen oder der privaten Vorsorge erforderlich.

Die damals eingeführten staatlich geförderten Produkte haben ihr Ziel im Hinblick auf ihre Verbreitung aber nicht erreicht. So zeigen die Zahlen aus dem Alterssicherungsbericht der Bundesregierung, dass etwa 38 % der Erwerbstätigen weder über eine betriebliche noch eine private Altersvorsorge verfügt (BMAS 2024, S. 162). Mehr als ein Drittel der Erwerbstätigen erhält also im Alter ausschließlich Leistungen aus der GRV. Die empirische Evidenz zeigt auch, dass viele Menschen den »freiwilligen« Abschluss einer Zusatzvorsorge aus verschiedensten Gründen versäumen. Dies gilt es im Blick zu behalten, wenn über den weiteren Ausbau von zusätzlicher Altersvorsorge diskutiert wird.

FOLGEN FÜR DIE ALTERSSICHERUNG

Es scheint an der Zeit zu sein, Bilanz zu ziehen und die Frage zu stellen, ob das seit zwei Jahrzehnten geltende Leitbild, Lebensstandardsicherung aus drei Säulen, weiterhin Gültigkeit hat oder ob wir ein neues Leitbild brauchen. Betrachtet man die drei kurz diskutierten Fragen zu den Finanzierungsformen, zur Absicherung von Risiken sowie zur Beteiligung in den

drei Säulen, ergeben sich – je nach Gewichtung – Argumente entweder für die Weiterführung des Mehrsäulensystems oder die Stärkung der ersten Säule (Beispiel Österreich). Anpassungen erscheinen in jedem Fall notwendig.

Verfolgt man das Ziel, die Alterssicherung weiterhin an einem Mehrsäulensystem auszurichten, lassen sich mehrere Punkte identifizieren, die bei der Diskussion berücksichtigt werden müssen. Insbesondere wenn der Schwerpunkt in der Alterssicherung mehr in Richtung der zweiten und dritten Säule liegen soll, muss die Minderung des Rentenniveaus in der GRV dort auch adäquat aufgefangen werden. Dies betrifft insbesondere die Absicherung der beiden Risiken Langlebigkeit und Erwerbsminderung. Die Absicherung des Lebensstandards muss dann »ein Leben lang« und nicht nur in einem begrenzten Lebensabschnitt erfolgen. Ähnliches gilt für die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos. Erwerbsminderungsrenten aus der GRV sind durch eine Absenkung des Rentenniveaus ähnlich betroffen wie die Altersrenten. Auch dies müsste dann in der zusätzlichen Altersvorsorge aufgefangen werden.

Des Weiteren muss bei einem stärkeren Gewicht auf Kapitaldeckung die Frage nach dem Risiko diskutiert werden. Wie oben bereits erwähnt, steigt das Risiko mit den Renditechancen. Es ist dann unproblematisch, ein hohes Risiko einzugehen, wenn die aus der Anlage resultierenden Leistungen bspw. für die Finanzierung von Reisen oder Hobbys genutzt werden. Dienen die Leistungen dagegen der Absicherung des alltäglichen Lebens, dann sollte die Anlage entsprechend sicher sein, auch wenn sich dadurch ggf. die Renditechancen verringern.

Bleibt noch die Frage nach der Verbreitung. Wenn die Niveausenkung in der GRV in der zusätzlichen Altersvorsorge erfolgreich kompensiert werden soll, dann sind im Umkehrschluss Maßnahmen notwendig, um die Beteiligung in der betrieblichen und privaten Altersvorsorge zu erhöhen. Falls die Maßnahmen nicht greifen, müsste in letzter Konsequenz über ein Obligatorium entweder in der zweiten oder dritten Säule nachgedacht werden. Dabei darf auch nicht übersehen werden, dass durch eine Verlagerung hin zur zusätzlichen Alterssicherung die Kosten meist – mit Ausnahme einiger betrieblicher Systeme – alleine durch den Versicherten getragen werden. Eine Förderung durch Staat oder Arbeitgeber ist daher notwendig, um die Finanzierung auch für Menschen mit geringen Einkommen möglich zu machen.

Wenn es in der zusätzlichen Alterssicherung nicht gelingt, die Risiken der Langlebigkeit und der Erwerbsminderung angemessen abzusichern und ein zunehmender Anteil der Erwerbstätigen dort keine Anwartschaften erwirbt, sollte das Leitbild »Mehrsäulensystem« grundsätzlich in Frage gestellt werden.¹

¹ Dabei könnten z. B. alternative Auszahlmodelle erwogen werden (vgl. Thiede und Rieckhoff 2021).

In der Öffentlichkeit wird als Alternative zur Weiterführung des Drei-Säulen-Systems immer wieder diskutiert, das Rentenniveau in der GRV deutlich anzuheben. Als Vorbild dient hier die Alterssicherung in Österreich, dort wird im Vergleich zu Deutschland ein höheres Leistungsniveau in der ersten Säule erreicht. Allerdings sind die Österreicher bereit, neben einem deutlich höheren Beitragssatz von 22,8% (Deutschland 18,6%) auch höhere Bundeszuschüsse zu zahlen. Zudem spielen weitere Faktoren wie eine jüngere Bevölkerungsstruktur sowie mehr Pflichtversicherte eine Rolle für die höheren Renten (Brandt und Freudenberg 2024).

Ein großer Vorteil wäre sicherlich, dass die Absicherung der Risiken Erwerbsminderung und Langlebigkeit umso leichter zu realisieren ist, je größer sich das Versichertenkollektiv darstellt. Bei einem Pflichtsystem muss zudem auch keine negative Risikoselektion befürchtet werden.

Schlussendlich sollte die Frage der grundsätzlichen Ausrichtung der Alterssicherung in der Gesellschaft umfassend diskutiert und von der Politik möglichst konsensual entschieden werden. Wichtig wäre aber, dass eine klare Entscheidung für den einen oder den anderen Weg erfolgt. Entweder, wir stehen konsequent zum Mehssäulenmodell und gehen die

aufgezeigten Punkte an, oder aber wir konzentrieren uns darauf, die GRV zu stärken. In jedem Fall brauchen wir eine klare Orientierung über unser Ziel, damit wir stringent darauf hinarbeiten können.

REFERENZEN

Brandt, U. und C. Freudenberg (2024), »Österreichs Rentenpolitik: Vom Nachbarn lernen?«, *Wirtschaftsdienst* 104(10), 696–702.

Bundesministerium der Finanzen – BMF (2024), *Gesetz zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge (pAV-Reformgesetz), Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen*, 30. September 2024.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS (2024), *Alterssicherungsbericht 2024*, Berlin.

Deutsche Rentenversicherung Bund – DRV (2023), »Wie stark wird Deutschland altern?«, Rentenupdate Nr. 2, verfügbar unter: https://rentenupdate.drv-bund.de/DE/1_Archiv/Archiv/2023/02_Wie_stark_wird_Deutschland_altern.html.

Deutsche Rentenversicherung Bund – DRV (2024), »Riester-Rente: Ist ein Auszahlungsplan Alterssicherung?«, Rentenupdate Nr. 7, verfügbar unter: https://rentenupdate.drv-bund.de/DE/1_Archiv/Archiv/2024/07_Langlebigkeit.html.

Fokusgruppe private Altersvorsorge (2023), *Abschlussbericht 2023*, Berlin.

Statistisches Bundesamt – Destatis (2023), *Periodensterbetafel 2020–2022*.

Thiede, R. und C. Rieckhoff (2021), »Die Flexirente als Instrument zur Weiterentwicklung der Zusatzvorsorge? Überlegungen zu erweiterten Optionen für die Auszahlungsphase der Riester-Rente«, *RVaktuell* 3, 252–261.

Axel Börsch-Supan, Martin Hellwig und Eckhard Janeba

Der Generationenvertrag als gesamtwirtschaftliches Problem

DEMOGRAFISCHER WANDEL UND GESAMTWIRTSCHAFT

Die Gefährdung des Generationenvertrags durch den demografischen Wandel betrifft nicht nur die Finanzierung der Altersversorgung in Deutschland, sondern

auch die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt, weil die ältere Generation nicht nur über die gesetzliche Rentenversicherung an die jüngere gekoppelt ist, sondern auch über die Güter und Dienstleistungen, die die Jüngeren für sie erstellen. Daher greift es zu kurz, wenn sich Diskussionen über die Auswirkungen



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

ist Geschäftsführender Direktor des Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE), Direktor Emeritus des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.



Prof. Dr. h.c. mult. Martin Hellwig, Ph.D.,

ist emeritierter Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.



Prof. Dr. Eckhard Janeba

ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim mit den Schwerpunkten Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik. Er ist Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

des demografischen Wandels auf die finanzielle Nachhaltigkeit der Sozialsysteme beschränken.

Gerade in dieser Hinsicht wird die Tragweite des demografischen Wandels immer noch unterschätzt. Drei Indikatoren zeigen, wie groß die Gefahr ist. Erstens ist aus dem seit langem beklagten Fachkräftemangel eine generelle Verknappung von Arbeitskräften geworden, die alle Qualifikationsstufen umfasst. Das Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge aus dem Arbeitsleben hat nun begonnen und wird sich in den nächsten zehn Jahren fortsetzen. In dieser Zeit werden insgesamt über 4 Mio. mehr Menschen in den Ruhestand gehen als junge Menschen nachrücken. Dies ist ein Rückgang der vollzeitäquivalenten Erwerbstätigen um 10% und eine fundamentale Änderung der Situation auf dem Arbeitsmarkt: Er wandelt sich vom Käufer- zum Verkäufermarkt.

Zweitens spiegelt die Heftigkeit der Tarifverhandlungen 2023 nicht nur den Wunsch wider, die Inflation wenigstens teilweise zu kompensieren, sondern auch die Verknappung von Arbeit und die damit einhergehende Stärkung der Arbeitnehmerseite in Lohnverhandlungen. Bemerkenswerterweise ging es dabei nicht nur um hohe Lohnforderungen, sondern auch um Arbeitszeitverkürzungen, welche die Arbeitsverknappung weiter verschärfen. Es ist zu erwarten, dass es über viele Jahre zu solchen Auseinandersetzungen kommen wird, solange sich der demografische Wandel fortsetzt.

Drittens sind wir nun schon im zweiten Jahr einer Rezession, die nicht nur von Nachfrageentwicklungen, etwa bei Automobilen, geprägt ist, sondern auch von Beeinträchtigungen der Produktionsleistungen durch Arbeitskräftemangel und den Verfall der Infrastrukturen. Laut Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2023) wird das Potenzialwachstum der deutschen Wirtschaft im kommenden Jahrzehnt nur noch bei 0,4% pro Jahr liegen, was im Wesentlichen an einer Kombination von Arbeitsverknappung und Rückgang der Arbeitsproduktivität liegt. Diese Entwicklungen gefährden den Generationenvertrag.

Was kann und sollte man tun? Wir stellen im Folgenden Überlegungen und Vorschläge vor, die der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz in seinem Gutachten »Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen des demografischen Wandels« vom 12. November 2024 entwickelt und dort detailliert begründet hat. Wir skizzieren zunächst die makroökonomische Gefährdung, dann Maßnahmen zur Erhöhung des Arbeitsangebots, Maßnahmen zur Erhöhung des Produktivitätswachstums und schließlich Maßnahmen, um gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen zu vermeiden.

REALWIRTSCHAFTLICHE WIRKUNGSZUSAMMENHÄNGE

Die Verknappung des Arbeitsangebots zieht eine Verknappung der Angebote an Gütern und Dienstleis-

tungen nach sich. Bei gegebenen Preisen wird weniger angeboten, sei es, weil weniger Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, sei es, weil die Erhöhung der Lohnkosten die Produktion weniger attraktiv erscheinen lässt. Die Verknappung der Angebote an Gütern und Dienstleistungen verursacht Preiserhöhungen.

Der Verknappung des Güter- und Dienstleistungsangebots wird eine Verringerung der Verwendung gegenüberstehen müssen. Dies kann den Konsum, die Investitionen oder den Staatsverbrauch betreffen oder den Überschuss der Exporte über die Importe. Eine Verringerung des Konsums ist zu erwarten, wenn die Wirkungen der Preissteigerungen auf die Kaufkraft von Konsumenten und Konsumentinnen nicht durch staatliche Maßnahmen kompensiert werden. Dies betrifft vor allem Personen, die nicht durch höhere Löhne und Gehälter von der Arbeitsverknappung profitieren können, etwa die Rentnerinnen und Rentner.

Diese Entwicklung beeinflusst die Verteilung der Realeinkommen zugunsten derer, deren Leistungen aufgrund von Knappheitsprämien im Markt höher bewertet werden, und zulasten derer, die die Knappheitsprämien bezahlen müssen, ohne selbst von höheren Knappheitsprämien profitieren zu können. Sie beeinflusst auch die Verteilung der realen Vermögen zulasten derer, die Nominalwerte besitzen, und zugunsten derer, die mit Realwerten (Realkapital) höhere Einkommen erzielen oder deren Verbindlichkeiten in Geldeinheiten fixiert sind.

Versuche, die davon negativ Betroffenen zu schützen, z. B. durch eine Indexierung von Einkommen, etwa der Renten, würden die von den Preiserhöhungen ausgehenden Mengenreduktionen bei diesen Personen kleiner ausfallen lassen, würden aber den Umfang der Preiserhöhungen insgesamt steigern, denn die Nachfragesenkungen anderer Gruppen müssten entsprechend größer ausfallen.

Falls alle negativen Realeinkommenseffekte der Preisänderungen neutralisiert werden, bleibt die Anpassung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage an die Angebotsverknappung aus. Dann kann es zu Rückkopplungsprozessen kommen, bei denen die Verknappung des Angebots Löhne und Preise steigen lässt, die Lohn- und Preissteigerungen über Indexierungen in die Einkommen eingehen und dies die Spielräume für weitere Lohn- und Preissteigerungen schafft, ohne dass dem Prozess eine Grenze gesetzt wäre. Versuche, die Belastungen über höhere Steuern und Abgaben zumindest teilweise auf die jüngere Generation zu verschieben, bergen das Risiko, dass die von diesen Maßnahmen ausgehenden Anreizwirkungen das zugrundeliegende Problem der Verknappung der Arbeitsangebote noch verschärfen.

Diese Entwicklungen bergen erhebliche Konfliktpotenziale. Das Nebeneinander von Steigerungen des Lebensstandards bei denen, die von der Entwicklung profitieren, und von Senkungen des Lebensstandards bei den anderen, kann massive Unzufriedenheit hervorrufen. Zudem ist es wahrscheinlich, dass Ausga-

ben, die den Jüngeren zugutekommen (z. B. Bildung, Investitionen), von Sozialausgaben zugunsten der Älteren verdrängt werden.

UNAUSGESCHÖPFTE POTENZIALE IM ARBEITSANGEBOT

Um das Problem an der Wurzel zu packen, muss das vorhandene Arbeitskräftepotenzial besser ausgeschöpft werden. Wir schätzen dieses Potenzial ab, indem wir Deutschland mit seinen Nachbarländern vergleichen. Es erweist sich als groß, vor allem bei Älteren und Frauen.

Würden die über 55-Jährigen in Deutschland die gleichen altersspezifischen Erwerbsquoten wie in Schweden haben, stünden ca. 1,3 Mio. zusätzliche Arbeitskräfte zur Verfügung. Maßnahmen, dies zu erreichen, sind die Abschaffung der sogenannten »Rente mit 63« oder zumindest eine Beschränkung auf diejenigen, die zwar keinen Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente haben, aber gesundheitlich beeinträchtigt sind; die Abschaffung des Blockmodells in der Altersteilzeit; die Erhöhung des gesetzlichen Rentenzugangsalters nach 2030, sofern die Lebenserwartung weiter ansteigt; und versicherungsmathematisch korrekte Zu- und Abschläge, die eine frühere Verrentung nicht mehr belohnt, sondern im Vergleich zum jetzigen Zustand Anreize schafft, länger zu arbeiten. Gleichzeitig ist ein Altersdiskriminierungsverbot nach US-amerikanischem Vorbild geboten, damit das De-facto-Arbeitsverbot jenseits der Altersgrenze in vielen Branchen beendet werden kann.

Hätten deutsche Frauen die gleiche Erwerbsquote wie in Schweden, kämen etwa 1,3 Mio. vollzeitäquivalente Arbeitskräfte in Deutschland hinzu. Würde auch der schwedische Anteil vollzeitbeschäftigter Frauen erreicht, erhöhten sich die zusätzlichen Vollzeitäquivalente auf etwa 2,5 Mio. Frauen. Eine besonders wichtige Maßnahme, um die Erwerbstätigkeit von Frauen zu erhöhen, ist die Schaffung zusätzlicher Kita-Plätze. Bundesmittel sollten nicht in eine Beitragssenkung für Besserverdienende, sondern in die Schaffung zusätzlicher Plätze investiert werden. Die Glättung der hohen Grenzbelastungen und die Aufhebung der »Minijobfalle« würde den Übergang von geringfügig beschäftigten Frauen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse erleichtern. Besonders große Effekte sind dann zu erwarten, wenn man diese steuerlichen Maßnahmen mit besserer Kinderbetreuung kombiniert.

Das Potenzial zur Erhöhung des Arbeitsangebots durch Zuwanderung ist im Verhältnis zur erhöhten Erwerbsbeteiligung von Älteren und Frauen geringer. Es auszuschöpfen erfordert z. B. eine transparente und rasche Anerkennung von ausländischen Qualifikationen und verstärkte zusätzliche Qualifikation von Zuwanderern. Um Deutschland für Fachkräfte attraktiver zu machen, sollten Aufenthaltsberechtigungen und Arbeitserlaubnisse deutlich schneller durch die

deutschen Botschaften und die kommunalen Ausländerämter bearbeitet werden. Der Beirat schätzt ein Potenzial von etwa 1,1 Mio. Vollzeitäquivalenten.

Schließlich verdient die Zahl der 2,7 Mio. 20- bis 34-Jährigen, die keinen Berufsabschluss haben, Aufmerksamkeit. Deren Arbeitslosenquote ist mit 20,8% überdurchschnittlich hoch. Würde diese Arbeitslosigkeit durch mehr Bildungsanstrengungen vermieden, stünde ein zusätzliches Potenzial von ca. 480 Tsd. Menschen zur Verfügung.

Addiert man diese Zahlen zusammen, ergibt sich, dass das unausgeschöpfte Arbeitskräftepotenzial mit ca. 5,4 Mio. Menschen größer ist als das oben genannte Arbeitskräftedefizit von ca. 4 Mio. Menschen. Renten-, Arbeitsmarkt-, Steuer- und Bildungspolitik müssen zusammenarbeiten, um es auszuschöpfen.

ARBEITSPRODUKTIVITÄT ERHÖHEN

Die Arbeitsverknappung könnte zudem durch eine Steigerung des Produktivitätswachstums ausgeglichen werden. Bürokratieabbau, Digitalisierung, künstliche Intelligenz und Roboter tragen dazu bei (Acemoglu und Restrepo 2017). Ein höheres Produktivitätswachstum hilft auch der Rente, weil es die Reallöhne erhöht und so bewirkt, dass die Rentenzahlungen steigen können, selbst wenn das Verhältnis von Renten und Löhnen (das sogenannte »Rentenniveau«) durch den demografischen Wandel fällt. Gleichzeitig können die Nettolöhne steigen, selbst wenn Steuern und Sozialabgaben steigen. Die Gefahr, dass der Nachhaltigkeitsfaktor in der gesetzlichen Rentenversicherung Rentensenkungen bewirkt, besteht also nur dann, wenn wir kein ausreichendes Produktivitätswachstum haben.

Es gibt viele Gründe für das niedrige Produktivitätswachstum. Kein Grund ist jedoch, dass Ältere weniger produktiv als Jüngere wären. Die individuelle Produktivität in Standardbeschäftigungen des Dienstleistungs- und Verarbeitenden Gewerbes bleibt bis zum Rentenalter in etwa gleich, weil sich die Abnahme der körperlichen Fähigkeiten und die Zunahme von Erfahrungswissen in etwa ausgleichen (Börsch-Supan und Weiss 2016; Börsch-Supan et al. 2021). Daher sollte dieses Erfahrungswissen so lange wie möglich erhalten bleiben, indem ältere Menschen an dem Arbeitsplatz verbleiben, an dem sie ihre Erfahrungen am besten nutzen können. Dass vor allem gut ausgebildete Fachkräfte die sogenannte »Rente mit 63« ausgenutzt haben, hat hier viel Schaden angerichtet.

Dennoch bewirkt die Bevölkerungsalterung einen Rückgang des Produktivitätswachstums. Dies liegt daran, dass sich das Umfeld für einzelwirtschaftliches Verhalten ändert, vor allem die Häufigkeit von Innovationen, Infrastruktur- und Bildungsmaßnahmen. Zukunftsorientierte Ausgaben werden in alternden Gesellschaften tendenziell von den Sozialausgaben verdrängt (Gründler und Potrafke 2021). Dies gilt für den Staat ebenso wie für durch Sozialabgaben eingeeengte Unternehmen. Wegen seiner langfristig sehr

hohen Kosten für den Bundeshaushalt liegt hier eine besondere Gefahr des Rentenpakets II. Selbst unter den überaus optimistischen Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung schätzen Rausch und Börsch-Supan (2024) demografiebedingte Zusatzkosten von ca. 80 % im Jahr 2045, so dass der Anteil des Bundeshaushalts, der für die Rentenfinanzierung nötig ist, bis dahin auf knapp 48 % ansteigen wird.

PUNKTUELLE INTERVENTIONEN VERMEIDEN UND RÜCKKOPPLUNGSEFFEKTE BEACHTEN

Wenn Maßnahmen zur Erhöhung des Arbeitsangebots und des Produktivitätswachstums nicht ausreichend gelingen, dann werden die eingangs skizzierten Auswirkungen der Angebotsverknappung auf die Preise für Güter und Dienstleistungen eintreten. Damit wird die Politik unter Druck kommen, die davon negativ Betroffenen zu schützen. Man muss sich aber bewusst sein, dass es in einer solchen Konstellation gar nicht möglich ist, alle negativ Betroffenen zu schützen. Eine Verknappung des Angebots zieht notwendigerweise Einschränkungen nach sich. Die dann entstehende Rezession ist aber keine Rezession, die man mit den üblichen Mitteln der Nachfragestimulation bekämpfen kann, weil diese das Knappheitsproblem nur noch weiter verschärfen würden.

Der politische Diskurs in der Demokratie birgt die Gefahr eines punktuellen Vorgehens, bei dem der Gesamtzusammenhang verdrängt wird. Man versucht, jeweils dem zu helfen, der gerade besonders heftig medienwirksam protestiert. Die Anpassungen, die die Hilfe dem Nutznießer erspart, müssen dann an anderer Stelle erfolgen. Dort wird der Anpassungsbedarf erhöht, was weitere Proteste nach sich ziehen dürfte. Die Folge von punktuellen Eingriffen kann die Entwicklung insgesamt deutlich verschlimmern.

Ein erstes Beispiel ist der Druck bei denjenigen, die nicht selbst von den höheren Löhnen und Preisen profitieren, vor allem bei den Rentnerinnen und Rentnern. Hier wird ein erheblicher Druck entstehen, die Renten vollständig an die Entwicklung der Nominallöhne und Preise anzupassen. Genau dies bewirkt die Haltelinie des Rentenpakets II. Zwar schützt diese Indexierung die Rentner vor der Notwendigkeit, ihren Verbrauch weiter einzuschränken, aber dafür muss die Nachfrage an anderer Stelle umso mehr reduziert werden. Dies sind dann vor allem die jüngeren Haushalte.

Ein zweites Beispiel ist die Wechselwirkung von geldpolitischen Maßnahmen und Investitionen. Der Preisdruck auf Güter und Dienstleistungen wird einen erheblichen politischen Druck auf die Zentralbank aus-

üben, diese Entwicklung zu stoppen oder zu neutralisieren. In der Tat könnte die Geldpolitik die Preissteigerungstendenzen bremsen oder stoppen, wenn sie die Zinssätze hoch genug ansetzte. Das würde die privaten Investitionen senken. Diese würden dann die Hauptlast der Anpassung an die Angebotsverknappung tragen. Versuche, Nachfrage und verknapptes Angebot durch Zinspolitik ins Gleichgewicht zu bringen, würden die zukünftige Wirtschaftsentwicklung weiter belasten und über ihre Investitionswirkung die Mengenreduktionen verstärken.

Aber auch Versuche, den privaten Verbrauch derer zu beschränken, die von den höheren Löhnen und Preisen profitieren, etwa durch höhere Rentenbeiträge und höhere Steuern, können kontraproduktiv wirken, weil sie aufgrund ihrer Anreizwirkungen die Angebotsverknappung verschärfen. Das spricht auch dagegen, die Defizite der Rentenversicherung durch Beitragserhöhungen oder durch zusätzliche Zuwendungen aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu decken.

FAZIT

Rentenpolitik muss als Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik gesehen werden. Die realwirtschaftlichen Auswirkungen des Arbeitskräftemangels bedrohen durch ihre Lohn- und Preiswirkungen den Generationenvertrag genauso wie die demografiebedingte Instabilität des Umlageverfahrens. Ohne gesamtwirtschaftliches Wachstum werden die Renten im Zentrum andauernder politischer Auseinandersetzungen stehen. Die gegenwärtige Rentenpolitik verschärft die Arbeitsverknappung durch frühe Verrentung und mindert das Produktivitätswachstum durch Verdrängungseffekte. Sie gefährdet damit den Generationenvertrag anstatt ihn zu stabilisieren.

REFERENZEN

- Acemoglu, D. und P. Restrepo (2017), »Secular Stagnation? The Effect of Aging on Economic Growth in the Age of Automation«, *American Economic Review* 107(5), 174–79.
- Börsch-Supan, A. und M. Weiss (2016), »Productivity and Age: Evidence from Work Teams at the Assembly Line«, *Journal of the Economics of Ageing* 7, 30–42.
- Börsch-Supan, A., C. Hunkler und M. Weiss (2021), »Big Data at Work: Age and Labor Productivity in the Service Sector«, *Journal of the Economics of Ageing* 19, June 2021, 100319.
- Gründler, K. und N. Potrafke (2021), »Aging and Productivity: Causal Evidence and Transmission Mechanisms«, mimeo.
- Rausch, J. und A. Börsch-Supan (2024), »Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II«, *ifo Schnelldienst* 77(5), 63–72.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2023), *Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24*, Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024), *Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen des demographischen Wandels, Gutachten November 2024*, Berlin.

Martin Werding

Eine Reformstrategie für die nächste Legislaturperiode

In der Rentenpolitik hat die Ampel-Koalition nicht viel bewegt – für Teile ihrer Reformpläne gilt: Das ist gut so! Die vor allem von der SPD geplante »Haltelinie« für das Sicherungsniveau gesetzlicher Renten hätte eine Abkehr vom langjährigen Reformkurs bedeutet und jüngere und zukünftige Versicherte einseitig belastet. Für andere Teile ist es schade. Schnelle Entscheidungen über neue Rahmenbedingungen der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge, für die das Finanz- sowie das Arbeits- und Sozialministerium Gesetzentwürfe vorbereitet haben, wären wünschenswert. Nun sind weitere Jahre verloren, um das Alterssicherungssystem konsequent an die rapide demografische Alterung anzupassen, die sich in Deutschland in den nächsten 10 bis 15 Jahren voll entfaltet.

STABILE RENTEN: EIN SINNVOLLES ZIEL...

Das Sicherungsniveau der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zu stabilisieren, ist prinzipiell ein sinnvolles politisches Ziel. Bevor die Politik hierzu irgendwelche Versprechungen macht, sollte sie aber sorgfältig prüfen, wie dieses Ziel im Kontext des derzeit einsetzenden, akuten Alterungsprozesses realisiert werden könnte. Im Gesetzentwurf zur »Haltelinie« wurde das Ziel eines stabilen Sicherungsniveaus stattdessen einfach zum zentralen Instrument der Rentenpolitik erklärt. Andere Anpassungen des Rentenrechts, etwa eine Anbindung der Regelaltersgrenze an die steigende Lebenserwartung hat die Regierung schon in ihrem Koalitionsvertrag ausgeschlossen.

Als wichtigste Stellschraube für die nötigen Anpassungen der Rentenfinanzen blieb damit der Beitragssatz der GRV. Bei einer Fixierung des Rentenniveaus würde er in den kommenden Jahren noch deutlich stärker ansteigen, als ohnedies zu erwarten ist (SVR 2023, Ziffer 374; Rausch und Börsch-Supan 2024). Zwar könnten es auch jüngere Versicherte auf den ersten Blick attraktiv finden, das Sicherungsniveau gesetzlicher Renten gegen die demografischen Trends dauerhaft festzuschreiben. In Wirklichkeit würden sie dadurch aber einseitig mit den Folgen der Alterung für umlagefinanzierte Rentensysteme belastet, ältere Versicherte würden davon freigestellt.

... DAS SCHON VOR 20 JAHREN AUFGEGBEN WURDE

Der Alterungsprozess, der in Deutschland vor allem durch den schnellen und starken Geburtenrückgang zwischen 1965 und 1975 verursacht wird (SVR 2023, Ziffer 361), ist in seinen Umrissen seit Anfang der 1980er-Jahre absehbar. Seither wurden zweimal größere Rentenreformen vorgenommen, um auf diese

Herausforderung zu reagieren. Mit der Reform von 1989 wurden die versicherungsmathematischen Grundlagen der Rentenberechnung massiv gestärkt. Zudem wurde mit dem Übergang zu nettolohnorientierten Rentenanpassungen in den Folgejahren ein stabiles Nettorentenniveau angezielt. Zuvor waren die jährlichen Rentenanpassungen allein an den Bruttolöhnen orientiert. Bei steigenden Rentenbeiträgen hätte dies zu einem immer höheren Nettorentenniveau geführt, was auf ein überzogenes Sicherungsziel hindeutet.

Die Reformen der Jahre 1997 bis 2007 erfolgten in mehreren Schritten und wurden von unterschiedlich zusammengesetzten Bundesregierungen vorgelegt. Trotzdem lässt sich sagen, dass damit eine mehrgliedrige Reformstrategie entwickelt wurde, die auf eine ursachen- und systemgerechte Anpassung der GRV an die demografische Alterung hinauslief. An erster Stelle stand dabei das Eingeständnis, dass sich ein konstantes Netto-Sicherungsniveau bei fortschreitender Alterung allein mit den Umlagerenten der GRV nicht halten lässt. Daher wurde die Rentenanpassungsformel mehrfach geändert und am Ende mit dem »Nachhaltigkeitsfaktor« als Mechanismus zur automatischen Selbststabilisierung der Rentenfinanzen ergänzt. Um das langsam, aber sicher sinkende Sicherungsniveau auszugleichen, wurde mit der »Riester-Rente« eine ergänzende, kapitalgedeckte Altersvorsorge eingerichtet, die leider eine ganze Reihe von Designfehlern aufwies. Gedämpft wird der Rückgang des Rentenniveaus – ebenso wie der trotzdem absehbare Anstieg des Rentenbeitragssatzes – seither zudem durch den letzten Reformschritt aus dieser Phase, nämlich die derzeit noch laufende Heraufsetzung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre.

BISHERIGE REFORMSTRATEGIE WEITERENTWICKELN

In der Folgezeit haben sich wichtige Rahmenbedingungen der Rentenfinanzen günstiger entwickelt, als vor 20 Jahren realistischerweise zu erwarten war. So ist die Arbeitslosigkeit von 2005 bis 2019 deutlich zurückgegangen und seither trotz Pandemie und Energiekrise nur moderat wieder gestiegen. Auch die Nettozuwanderung nach Deutschland hat ab 2010 wieder positive Werte angenommen und historische Spitzenniveaus erreicht. Ähnlich starke Verbesserungen in Bereichen, die



Prof. Dr. Martin Werding

ist Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum und Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Foto: © Sachverständigenrat-Wirtschaft

für die Finanzierung der GRV so wichtig sind wie die Arbeitsmarktlage oder die Zu- und Abwanderungen, sind aus heutiger Sicht nicht nochmals zu erwarten. Trotzdem schaffen die aktuelle Lage und die Perspektiven für die weitere Entwicklung der Rentenfinanzen gute Voraussetzungen, um die bisher verfolgte Reformstrategie für die nun bevorstehende, akute Phase der demografischen Alterung weiterzuentwickeln. Die damit verbundenen Härten für ältere wie für jüngere Versicherte würden spürbar geringer ausfallen, als in der Vergangenheit zu befürchten war.

Im anstehenden Bundestagswahlkampf wird die SPD – wie schon 2021 – wohl wieder für eine Festbeschreibung des Sicherungsniveaus der GRV-Renten und für einen Verzicht auf weitere Anhebungen der Regelaltersgrenze ab 2031 eintreten. Falls sie, wie nach den aktuellen Umfragewerten am ehesten zu erwarten ist, nach der Wahl in eine CDU/CSU-geführte Koalition eintritt, sind diese Themen somit nicht vom Tisch. Wie sich die Unionsparteien zum Thema Rentenreform positionieren, das in einer alternden Gesellschaft politisch äußerst schwierig ist, ist derzeit noch nicht so klar absehbar. Zu hoffen ist, dass sie der SPD in diesem Punkt nicht entgegenkommen.

KEINE UNFAIRE LASTENTEILUNG ZWISCHEN JUNG UND ALT

Auf die momentan geplatzten Reformpläne für die GRV zurückzukommen, würde eine vollständige Abkehr von der bisher verfolgten Reformstrategie und eine Aufkündigung der damit angestrebten Lastenteilung zwischen Jung und Alt bedeuten. Alle Elemente früherer Reformen, die ältere Versicherte direkt an den Lasten der demografischen Alterung beteiligen, werden dabei außer Kraft gesetzt. Belastet werden mit den Effekten des anstehenden Alterungsschubes in erster Linie jüngere und zukünftige Versicherte. Dies zeigt sich am verstärkten Anstieg der Beitragssätze zur GRV – wie auch zur Kranken- und Pflegeversicherung, die von den Folgen der demografischen Alterung ebenfalls betroffen sind. Effektiv kann die Belastung aber weitere Formen annehmen, weil steigende Lohnnebenkosten die Wettbewerbsfähigkeit der von jüngeren Versicherten produzierten Güter und Dienstleistungen im In- und Ausland beeinträchtigen. Letztlich gefährden stark steigende Sozialbeiträge daher Beschäftigung und Wachstumsmöglichkeiten in Deutschland und treffen dann mitteilbar auch alle Rentnerinnen und Rentner.

Die mittel- bis langfristigen Auswirkungen steigender Sozialbeiträge auf Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum lassen sich nicht verlässlich quantifizieren. Recht gut bestimmen lassen sich jedoch die unmittelbaren Effekte einer Fixierung des Rentenniveaus auf Versicherte verschiedenen Alters. In Berechnungen für die Anhörung zum gescheiterten Reformpaket im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales zeigt Werding (2024), dass die Reform alle Personen schlechter stellt, die heute 46 Jahre und

jünger sind (Geburtsjahrgang 1978 und später).¹ Die Ergebnisse solcher Berechnungen sind mit Unsicherheiten behaftet, was die genaue Altersgrenze zwischen belasteten und begünstigten Versicherten betrifft. Trotzdem zeigen sie klar an, was passiert, wenn die Politik versucht, ältere Versicherte von den Folgen des demografischen Alterungsprozesses freizustellen.

URSACHENGERECHTE REFORMEN

In seinem Jahresgutachten 2023/24 hat sich der Sachverständigenrat (2023) intensiv mit den Ursachen der demografischen Alterung und mit ursachengerechten Reformen befasst. So lassen sich die Effekte der ständig steigenden Lebenserwartung für die Rentenfinanzen mit einer moderaten Anhebung der Regelaltersgrenze nach 2031 – ausgehend von aktuellen Annahmen des Statistischen Bundesamts (2022): um etwa 6 Monate alle 10 Jahre – perfekt neutralisieren. Für die Effekte geringerer Geburtenzahlen gibt es innerhalb eines umlagefinanzierten Rentensystems dagegen keine passende Stellschraube. In diesem Fall muss ein Ausbau ergänzender, kapitalgedeckter Altersvorsorge bewirken, dass das kombinierte Sicherungsniveau von Umlagerenten und ergänzender Vorsorge stabil bleiben kann. Anders als bei der 2001 eingeführten »Riester-Rente« muss die ergänzende Vorsorge dabei verbindlicher, einfacher und vor allem renditestärker werden als bisher (Werding et al. 2023).

Die bisherige Anhebung der Regelaltersgrenze ist, gemessen an der Erwerbsbeteiligung rentennaher Jahrgänge, eine klare Erfolgsgeschichte (Fitzenberger et al. 2023). Unklar ist dagegen – nicht zuletzt wegen einer unbefriedigenden Datenlage –, in welchem Maße Versicherte schon heute ergänzende Formen der Altersvorsorge nutzen. Nach einer Erhebung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales verfügten im Jahr 2019 aber nur 17% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über keinerlei ergänzende Altersvorsorge (Riester-Renten, betriebliche Altersversorgung, Immobilienbesitz oder andere Formen der privaten Vorsorge; infas 2020; BMAS 2020). Beide Reformelemente sollten sich somit erfolgreich fortentwickeln lassen, wobei für die ergänzende private Vorsorge allerdings bessere Rahmenbedingungen gesetzt werden müssen als bisher – ähnlich wie es die Ampel-Koalition vor ihrem Aus konkret plante.

KURZ- BIS MITTELFRISTIG WIRKSAME REFORMOPTIONEN

Der Sachverständigenrat hat allerdings auch aufgezeigt, dass ursachengerechte Reformen ihre Wir-

¹ Gestützt auf Angaben zur zukünftigen Entwicklung von Sicherungsniveau und Beitragssatz der GRV, die dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (2024, Abschnitt A.VI.3) beigelegt waren, wird dafür berechnet, welche zusätzlichen Beitragszahlungen nach einer Umsetzung der Reform in der jeweils verbleibenden Erwerbsphase anfallen, wie sehr sich die Ansprüche auf gesetzliche Renten erhöhen und wie hoch eine nach internationalen Standards gestaltete, kapitalgedeckte Zusatzrente auf Basis der gleichen Beiträge ausfallen könnte.

kungen erst langfristig entfalten. Für die anstehende Phase beschleunigter Alterung wegen der Renteneintritte der Baby-Boomer sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, die den absehbaren Anstieg von Ausgaben und Beitragssätzen der GRV so dämpfen, dass jüngeren Versicherten ausreichende Mittel für die ergänzende Vorsorge verbleiben. Gleichzeitig sollten besondere Härten für ältere Versicherte vermieden werden. Neben der Option, den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel zu verstärken, um die Lasten der Alterung wirklich gleichmäßig auf jüngere und ältere Versicherte zu verteilen, hat der Rat daher weitere Lösungen betrachtet, um die mit der demografischen Alterung verbundene intergenerationelle Umverteilung zu begrenzen.

Eine Option dafür stellt der Übergang zu inflationsorientierten Anpassungen aller Bestandsrenten dar. Das Sicherungsniveau beim Renteneintritt würde sich dabei für alle Versicherten günstiger entwickeln als unter dem geltenden Recht. Danach geht das Niveau individuell aber mit fortschreitender Rentenlaufzeit zurück. Eine andere Option bietet eine (»progressive«) Rentenbemessung, mit einer Umschichtung von höheren zu niedrigeren Rentenansprüchen, die über die Umrechnung jährlicher Entgelte in Entgeltpunkte gesteuert werden kann. Im ersten Fall würde von Versicherten mit höherer Lebenserwartung zu solchen mit kurzer Lebenserwartung umverteilt, im zweiten Fall von Versicherten mit höheren Löhnen zu solchen mit niedrigen Löhnen. Die Zielgenauigkeit beider Maßnahmen lässt sich mit Hilfe der Daten, die der GRV für die Rentenberechnung vorliegen, nicht genau beurteilen. Personen mit überdurchschnittlichen Löhnen oder überdurchschnittlicher Lebenserwartung dürften aber eher nicht zu den Härtefällen der hier skizzierten Reformstrategie gehören.

In seinem Jahresgutachten hat der Sachverständigenrat (2023, Ziffer 465ff.) keine dieser Optionen favorisiert, sondern ihre unterschiedlichen Auswirkungen beleuchtet und gezeigt, dass sie sich auch kombinieren lassen.² Im Ergebnis ließe sich das derzeitige Sicherungsniveau der GRV-Renten mit einer Kombination dieser Reformelemente tatsächlich stabilisieren – aber immer nur mit gewissen Abstrichen. Beim Renteneintritt und/oder für Versicherte mit unterdurchschnittlichen bis durchschnittlichen Löhnen bleibt das Sicherungsniveau der GRV-Renten nach Einführung solcher Reformen dauerhaft auf seinem heutigen Niveau. Wegen steigender Renten aus ergänzender, kapitalgedeckter Vorsorge kann es für alle Versicherten mit der Zeit – so richtig allerdings erst ab 2040 – wieder deutlich zunehmen. Gleichzeitig könnte auch die kombinierte Belastung aktiv Versicherter mit

Rentenbeiträgen und zusätzlichen Vorsorgeersparnissen im Zeitablauf annähernd konstant bleiben. Lediglich ein sprunghafter Anstieg des Beitragssatzes der GRV zwischen 2026 und 2028, der schon seit Langem absehbar ist, lässt sich aus heutiger Sicht kaum noch umgehen.

FAZIT

Egal ob das derzeit geltende Rentenrecht unverändert bleibt oder ob das Sicherungsniveau gesetzlicher Renten doch noch mit einer Haltelinie versehen wird, dürfte in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten unaufhörlich geklagt werden, dass die Renten zu niedrig und die Beitragssätze trotzdem zu hoch sind. Einen Ausweg aus diesem Dilemma bieten nur langfristig orientierte Reformen, die die Alterssicherung konsequent an die Gegebenheiten einer dauerhaft gealterten Bevölkerung anpassen. Da frühzeitige Reformen mit ausreichender Tragweite versäumt wurden, werden die nächsten 10 bis 15 Jahre dabei zur Durststrecke. Nur auf diesem Weg kann die finanzielle Anspannung der GRV aber mit einer fairen Lastenteilung zwischen jüngeren und älteren Versicherten überwunden und auf Dauer wieder für ein tragfähiges Alterssicherungssystem mit angemessenem Sicherungsniveau gesorgt werden.

REFERENZEN

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS (2021), *Rentenversicherungsbericht 2021*, Berlin.
- Bundesregierung (2024), *Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung*, BT-Drs. 20/11898.
- 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 2. Mai 2023, verfügbar unter: <https://www.iab-forum.de/der-starke-anstieg-der-erwerbstaetigkeit-von-aelteren-ist-ganz-ueberwiegend-dem-wachstum-der-sozialversicherungspflichtigen-beschaeftigung-geschuldet/>.
- ifas (2020), *Verbreitung der Altersvorsorge 2019 (AV 2019) – Abschlussbericht*, Forschungsbericht Nr. 565, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Rausch, J. und A. Börsch-Supan (2024), »Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II«, *ifo Schnelldienst* 77(5), 63–72.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2023), *Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt - Destatis (2022), *15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Annahmen und Ergebnisse*, Wiesbaden.
- Werdning, M. (2024), »Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 14. Oktober 2024«, verfügbar unter: https://www.bundestag.de/ausschuesse/a11_arbeit_soziales/Anhoerungen/1021176-1021176, aufgerufen am 7. November 2024.
- Werdning, M., C. Schaffranka, L. Nöh und F.K. Lembcke (2023), »Ergänzende Kapitaldeckung der Altersvorsorge: Gründe, Gestaltungsoptionen und Auswirkungen«, SVR-Arbeitspapier Nr. 2/2023.
- Werdning, M., B. Runschke und M. Schwarz (2024), »Alterungsschub und Rentenreform: Simulationen für GRV und Beamtenversorgung«, SVR-Arbeitspapier Nr. 1/2024.

² Dies kann auch mit anderen Parametrisierungen geschehen, als für die Simulationsrechnungen zum Jahresgutachten unterstellt wurden (Werdning et al. 2024, Textbox 3).

Arthur Seibold

Empirische Evidenz zur Wirksamkeit von Rentenreformen: Welche Ansätze sind erfolgversprechend?

Die gesetzliche Rentenversicherung zählt zu den wichtigsten Errungenschaften des deutschen Sozialstaates. Bei ihrer Einführung im Jahr 1889 im Rahmen der Bismarckschen Sozialgesetze war sie die weltweit erste soziale Rentenversicherung. Heute ist die gesetzliche Rente mit Abstand die wichtigste Einkommensquelle für Rentner: Sie wird von 90% der Bevölkerung ab 65 Jahren in Anspruch genommen und trägt zwei Drittel zum Einkommen dieser Gruppe bei (BMAS 2024).

Der demografische Wandel stellt die gesetzliche Rentenversicherung vor erhebliche Herausforderungen. Gesunkene Geburtenzahlen und eine steigende Lebenserwartung führen zu einer starken Alterung der Bevölkerung. Seit den 1970er-Jahren liegt die Geburtenrate in Deutschland dauerhaft unter der Ersatzrate von 2,1 Kindern pro Frau und beträgt derzeit 1,35 Kinder. Gleichzeitig ist die fernere Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren, die grob angibt, wie lange Menschen im Durchschnitt Rente beziehen, seit den 1960er-Jahren von 14 auf 20 Jahre gestiegen. Diese demografischen Entwicklungen führen zu einem starken Anstieg der Zahl der Personen über 65 Jahren im Verhältnis zu den Personen im erwerbsfähigen Alter. Der Altenquotient, der dieses Verhältnis misst, ist seit den 1960er-Jahren von 19 auf 37 gestiegen und wird Prognosen zufolge in den kommenden Jahrzehnten auf über 50 ansteigen. Damit wird Deutschland einen der höchsten Altenquotienten weltweit haben.

Diese Entwicklungen führen zu einem Finanzierungsproblem in der gesetzlichen Rentenversicherung. Das Problem ergibt sich aus dem Umlageverfahren, bei dem die Rentenzahlungen unmittelbar durch die Beiträge der aktuellen Versicherten finanziert werden. Die wachsende Zahl der Rentenbezieher im Vergleich zu den Beitragszahlern verschlechtert die fiskalische Bilanz der Rentenversicherung zunehmend. Bereits heute reichen die Beitragseinnahmen nicht aus, um die Rentenausgaben vollständig zu decken. Die Rentenkasse verzeichnet ein jährliches Defizit von 23% ihrer Ausgaben, das durch einen Zuschuss aus dem allgemeinen Bundeshaushalt kompensiert wird. Die finanziellen Probleme werden sich bis

Mitte der 2030er-Jahre weiter zuspitzen, wenn die geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge der 1960er-Jahre in den Ruhestand treten.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass politisches Handeln erforderlich ist, um die langfristige Tragfähigkeit der Rentenversicherung sicherzustellen. Unter Exper-

ten besteht breiter Konsens, dass ein wesentlicher Teil der Lösung in einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit liegt. Spätere Renteneintritte verbessern die Bilanz der Rentenversicherung, da länger Beiträge gezahlt und kürzer Renten bezogen werden. Auch aus individueller Sicht scheint ein späterer Renteneintritt bei steigender Lebenserwartung sinnvoll, da die zusätzliche Lebenszeit so zwischen Freizeit und Arbeit aufgeteilt wird. Ohne eine Verschiebung der Renteneintritte müsste das zunehmende Finanzierungsproblem entweder durch Beitrags- und Steuererhöhungen oder durch Rentenkürzungen ausgeglichen werden. Diese beiden Optionen verteilen die Lasten des demografischen Wandels auf unterschiedliche Weise, lösen jedoch das fundamentale Problem der Tragfähigkeit nicht. Ohne eine Erhöhung der Lebensarbeitszeit drohen erhebliche Verwerfungen zwischen den Generationen. So müsste laut Berechnungen des Sachverständigenrats der Rentenbeitragssatz von 18,6% auf 26% und der Bundeszuschuss von 3,1% auf 4,2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) steigen, um das Rentenniveau langfristig zu stabilisieren (SVR 2023). Alternative Handlungsoptionen, wie eine Förderung der Zuwanderung oder eine Ausweitung des Versichertenkreises auf Beamte und Selbständige, könnten die Lage allenfalls kurzfristig verbessern.

Was kann die Rentenpolitik also tun, um Menschen zu späteren Renteneintritten zu bewegen und die finanzielle Bilanz der Rentenversicherung zu verbessern? Die ökonomische Forschung hat in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte bei der Untersuchung der Auswirkungen von Rentenreformen auf individuelles Verhalten und die Staatsfinanzen gemacht. Unter anderem dank der Verfügbarkeit neuer administrativer Daten konnten zahlreiche Studien empirisch fundierte Einblicke in die Wirksamkeit verschiedener Reformoptionen liefern. Diese Erkenntnisse und ihre Implikationen für die Rentenpolitik sind in einem neuen europäischen Buchprojekt mit dem Titel *Rethinking Pension Reform* zusammengefasst, das vom Center for Economic Policy Research (CEPR) initiiert wurde (Giupponi und Seibold 2024). Die Diskussion in diesem Artikel baut auf dem Buch auf und richtet den Fokus auf die deutsche Rentenpolitik.

REFORMOPTIONEN: ALTERSGRENZEN UND FINANZIELLE ANREIZE

In der deutschen Rentenversicherung gibt es, wie in den meisten anderen Rentensystemen, zwei wesentliche Gestaltungselemente, die individuelle Rentenentscheidungen beeinflussen: Altersgrenzen und finan-



Prof. Arthur Seibold, Ph.D.,

ist Juniorprofessor in der Abteilung Volkswirtschaftslehre der Universität Mannheim.

zielle Rentenanreize. Ein großer Teil der öffentlichen Debatte über Rentenreformen konzentriert sich daher auf die Frage, wie diese beiden Elemente angepasst werden sollten. Sollten die Altersgrenzen des Rentensystems erhöht werden? Wenn ja, welche Altersgrenzen? Oder sollten finanzielle Anreize für spätere Renteneintritte verstärkt werden?

Zunächst ist es hilfreich, institutionelle Details zu klären, die – wie so oft in der Rentenpolitik – komplex sind. **Altersgrenzen** definieren mögliche Renteneintrittsalter und beeinflussen die Rentenberechnung. Grundsätzlich gibt es zwei Arten von Altersgrenzen. Mindestaltersgrenzen legen das frühestmögliche Alter fest, ab dem Versicherte eine Altersrente beziehen können. Altersgrenzen für die volle Rente bestimmen, wann Versicherte eine Rente ohne Abschläge beziehen können. Welche Altersgrenzen im Einzelfall gelten, hängt vor allem von den individuellen Beitragszeiten ab. Personen mit mindestens fünf Beitragsjahren haben ab der Regelaltersgrenze Anspruch auf eine volle Rente. Die Regelaltersgrenze lag lange bei 65 Jahren und wird bis 2031 schrittweise auf 67 erhöht – diese Reform wird oft als »Rente mit 67« bezeichnet. Vorgezogene Mindestaltersgrenzen existieren für langjährig Versicherte mit mindestens 35 Beitragsjahren und für schwerbehinderte Personen. Für besonders langjährig Versicherte mit mindestens 45 Beitragsjahren gibt es eine vorgezogene Altersgrenze für die volle Rente, die ursprünglich bei 63 Jahren lag und schrittweise auf 65 erhöht wird (»Rente mit 63«).

Altersgrenzen erfüllen im Rentensystem mehrere wichtige Funktionen. Erstens legen sie die Bandbreite an möglichen Renteneintrittsaltern fest. Zweitens beeinflussen sie indirekt das Rentenniveau, indem sie definieren, mit welchem Alter eine volle Rente bezogen werden kann. Drittens spielen Altersgrenzen eine Schlüsselrolle bei der Kommunikation von Rentenregeln (Seibold 2020, 2021). Sie schaffen institutionelle Referenzpunkte, die »normale« Zeitpunkte des Renteneintritts definieren. Welche Alter als »frühe« oder »späte« Renteneintritte gelten, wird von der Rentenversicherung relativ zu Altersgrenzen beschrieben. Zudem werden Anpassungen der Rentenhöhe für einen früheren oder späteren Renteneintritt als Verluste (Abschläge) oder Gewinne (Zuschläge) relativ zur »vollen« Rente dargestellt, die ab einer spezifischen Altersgrenze verfügbar ist. Umfrageergebnisse zeigen, dass dieses institutionelle Framing bei vielen Arbeitnehmern zu einer Wahrnehmung der Altersgrenzen als psychologische Referenzpunkte für ihre Rentenentscheidung führt (Lalive et al. 2023).

Finanzielle Rentenanreize werden in der gesetzlichen Rentenversicherung primär über den *Zugangsfaktor* gesteuert. Dieser ist ein multiplikativer Faktor, der die Rentenhöhe in Abhängigkeit vom Renteneintrittsalter bestimmt. An der Altersgrenze, ab der ein Versicherter Anspruch auf eine volle Rente hat, beträgt der Zugangsfaktor 100 %. Bei früherem Renteneintritt werden Abschläge von 0,3 % pro Monat

(bzw. 3,6 % pro Jahr) fällig. Wenn eine Person beispielsweise zwei Jahre vor der relevanten Altersgrenze in Rente geht, fällt die Rente dauerhaft 7,2 % geringer aus als die volle Rente. Umgekehrt werden bei einem Renteneintritt nach der Regelaltersgrenze Zuschläge von 0,5 % pro Monat (bzw. 6 % pro Jahr) gewährt. Diese finanziellen Anreize beeinflussen den marginalen Zugewinn an Konsummöglichkeiten, den Individuen bei einer Verschiebung ihres Renteneintritts erwarten können. Ökonomische Standardmodelle sagen dementsprechend vorher, dass höhere Abschläge und Zuschläge zu späteren Renteneintritten führen sollten.

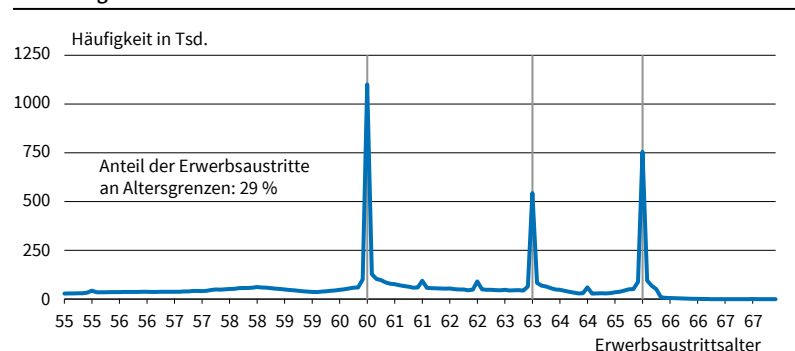
EMPIRISCHE EVIDENZ: WELCHE RENTENREFORMEN SIND EFFEKTIV?

Eine Vielzahl empirischer Studien hat in den letzten Jahren die Effekte von Altersgrenzen und finanziellen Anreizen auf individuelle Rentenentscheidungen untersucht (Seibold 2024). Ein robustes Ergebnis dieser Studien ist der erhebliche Einfluss der Altersgrenzen auf Renteneintritte. Dieser Einfluss wird bereits bei einer einfachen Betrachtung der Verteilung der individuellen Rentenalter deutlich. Abbildung 1 zeigt die Verteilung der tatsächlichen Rentenalter (definiert als Zeitpunkt des letzten Erwerbsaustritts) in Deutschland für ein breites Spektrum an Geburtskohorten (1933 bis 1949). Die Verteilung wird von enormen Spitzen der Erwerbsaustritte bzw. Renteneintritte an den wichtigsten Altersgrenzen dominiert, die für diese Kohorten bei 60, 63 und 65 lagen. Insgesamt findet fast ein Drittel der Verrrentungen genau in dem Monat statt, in dem ein Arbeitnehmer eine Altersgrenze erreicht.

Seibold (2021) quantifiziert den Einfluss der Altersgrenzen auf individuelle Rentenentscheidungen. Die beobachteten Spitzen (*Bunching*) der Rentenalter deuten darauf hin, dass Personen ihren Renteneintritt um etwa ein bis drei Jahre verschieben, um möglichst nahe an einer Altersgrenze in Rente zu gehen. Außerdem wird deutlich, dass die starken Reaktionen auf Altersgrenzen nicht allein durch finanzielle

Abb.1

Verteilung der Rentenalter^a



^a Die Abbildung zeigt die Verteilung der Rentenalter (definiert als letzte Erwerbsaustritte) aller gesetzlich Versicherten der Geburtskohorten 1933 bis 1949. Quelle: Seibold (2020).

© ifo Institut

Gesichtspunkte erklärt werden können: Arbeitnehmer reagieren auch dann, wenn kein finanzieller Anreiz besteht, an einer Altersgrenze in Rente zu gehen. Stattdessen ist die starke Wirkung der Altersgrenzen maßgeblich durch ihre psychologische Wahrnehmung als Referenzpunkte begründet. Viele Menschen betrachten Altersgrenzen als normale Zeitpunkte des Renteneintritts und versuchen, Abweichungen von diesen Referenzpunkten zu vermeiden.

Rentenreformen, die Altersgrenzen ändern, haben daher starke Auswirkungen auf die tatsächlichen Renteneintrittsalter. Simulationen in Seibold (2021) zeigen, dass eine Erhöhung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre das durchschnittliche Renteneintrittsalter um mehr als ein halbes Jahr anhebt.¹ Aufgrund der längeren Beitragszeiten und kürzeren Rentenbezugszeiten hat diese Reform stark positive fiskalische Effekte. Empirische Studien zu vergangenen Rentenreformen bestätigen diese Ergebnisse. So stiegen die Renteneintrittsalter unter Frauen der Kohorten 1940 bis 1945 durch die Erhöhung der entsprechenden Altersgrenze von 60 auf 65 um durchschnittlich 1,7 Jahre an (Seibold 2021). Umgekehrt führte die »Rente mit 63«, mit der besonders langjährig Versicherte ab der vorgezogenen Altersgrenze von 63 eine volle Rente bekommen konnten, zu wesentlich früheren Renteneintritten. Dolls und Krolage (2023) zeigen, dass der negative Effekt für die betroffenen Arbeitnehmer bei etwa 0,3 bis 0,4 Jahren pro Jahr der niedrigeren Altersgrenze lag. Ähnlich starke Effekte der Altersgrenzen wurden auch in Studien aus anderen europäischen Ländern beobachtet (z. B. Gruber et al. 2022; Lalive et al. 2023; Rabaté et al. 2024).

Auf der anderen Seite legen empirische Ergebnisse mehrerer Studien nahe, dass rein finanzielle Anreize relativ geringe Auswirkungen auf Rentenentscheidungen haben. Seibold (2021) zeigt, dass Arbeitnehmer in Deutschland auf finanzielle Rentenreize, die nicht mit Altersgrenzen verbunden sind, oft nur wenig reagieren. Infolgedessen müssten diese Anreize erheblich verstärkt werden, um vergleichbare Effekte wie Reformen der Altersgrenzen zu erzielen. Beispielsweise zeigen Simulationen, dass Zuschläge für späte Renteneintritte fast verdoppelt werden müssten (von derzeit 6 % pro Jahr auf 11,4 % pro Jahr), um die gleiche Wirkung auf das durchschnittliche Rentenalter zu erzeugen wie eine Erhöhung der Regelaltersgrenze um ein Jahr. Höhere Zuschläge können sogar negative Gesamteffekte auf die fiskalische Bilanz der Rentenversicherung haben, da die gestiegenen Rentenhöhen zu zusätzlichen Ausgaben führen. Diese schwachen Effekte rein finanzieller Anreize bestätigen sich ebenfalls in mehreren Studien aus anderen Ländern (Manoli und Weber 2016; Duggan et al. 2023; Lalive et al. 2023).

¹ Die Politiksimulationen in Seibold (2021) zeigen, dass sich das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter pro Jahr der Erhöhung der Regelaltersgrenze um 3,1 Monate anhebt.

RENTENREFORMEN UND FRAGEN DER VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT

Die politische Debatte über Rentenreformen konzentriert sich häufig auf die Frage der finanziellen Tragfähigkeit. Ein weiterer zentraler Aspekt, der dabei nicht vernachlässigt werden sollte, ist die Verteilungsgerechtigkeit. Rentenreformen, die frühe Renteneintritte finanziell unattraktiv machen und späte Renteneintritte belohnen, bewirken eine Umverteilung zugunsten derer, die später in Rente gehen. Empirische Studien zeigen, dass solche Rentenreformen eine regressive Wirkung haben, da Personen mit höheren Rentenaltern im Durchschnitt über höhere Lebenseinkommen und bessere Gesundheit verfügen als diejenigen, die frühzeitig in Rente gehen (Kolsrud et al. 2024).

Um den Zielkonflikt zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und Verteilungsaspekten zu adressieren, sollte bei der Gestaltung von Rentenreformen darauf geachtet werden, dass Gruppen mit geringem Einkommen und mit schlechtem Gesundheitszustand nicht benachteiligt werden. Diese Herangehensweise hat mehrere Implikationen. Erstens wäre eine Erhöhung von Abschlägen für frühe Renteneintritte oder von Zuschlägen für späte Renteneintritte besonders problematisch, da diese Art von Reform unmittelbar regressiv wirkt. Zweitens hängen die Verteilungswirkungen einer Verschiebung der Altersgrenzen davon ab, welche Versicherten von der jeweiligen Altersgrenze betroffen sind. Die »Rente mit 63« für besonders langjährig Versicherte wird beispielsweise hauptsächlich von Individuen mit höherem Lebenseinkommen und guter Gesundheit in Anspruch genommen (Dolls und Krolage 2023). Unter anderem aus diesem Grund wird eine Reform dieser Rentenart oft nahegelegt (z. B. SVR 2023). Darüber hinaus wäre eine Erhöhung der Regelaltersgrenze aus verteilungspolitischer Sicht vermutlich günstiger als eine Erhöhung der Mindestaltersgrenzen, da letzteres eher Menschen mit geringeren Einkommen betreffen würde. Schließlich kommt der Erwerbsminderungsrente eine wichtige Rolle zu, denn diese ermöglicht es Personen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht länger arbeiten können, ohne eine Mindestaltersgrenze in Rente zu gehen. Die Erwerbsminderungsrente wurde in den letzten Jahren mehrfach erhöht, was positive Verteilungseffekte hatte und nur zu geringen Anreizverzerrungen führte (Becker et al. 2024).

FAZIT

Der demografische Wandel stellt die gesetzliche Rentenversicherung vor erhebliche Finanzierungsprobleme, die sich bereits seit Langem abzeichnen und sich in den kommenden Jahren weiter verschärfen werden. Um diese Herausforderungen nachhaltig zu bewältigen, ist eine Erhöhung der Lebensarbeitszeit sinnvoll und notwendig. Eine Vielzahl empirischer Studien zeigt, dass die bei weitem effektivste Methode,

dieses Ziel zu erreichen, eine Anpassung der Altersgrenzen des Rentensystems ist. Um die politische Akzeptanz solcher Reformen zu stärken, könnte eine Kopplung der Altersgrenzen an die zukünftige Lebenserwartung in Betracht gezogen werden. Dies wurde bereits in den Niederlanden, Dänemark, Estland, Finnland, Griechenland, Italien, Portugal und Schweden erfolgreich umgesetzt. Rein finanzielle Anreize, wie höhere Abschläge und Zuschläge, bieten hingegen keine realistische Alternative, denn sie wirken sich nur geringfügig auf Renteneintritte aus und haben gleichzeitig regressive Verteilungswirkungen.

REFERENZEN

Becker, S., A. Gehlen, J. Geyer und P. Haan (2024), »Income Effects of Disability Benefits«, DIW Discussion Paper No. 2098.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS (2024), »Alterseinkommen und zusätzliche Vorsorge«, verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Fakten-zur-Rente/Alterseinkommen-und-zusaetzliche-Vorsorge/alterseinkommen-und-zusaetzliche-vorsorge.html>.

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.

Duggan, M., I. Dushi, S. Jeong und G. Li (2023), »The Effects of Changes in Social Security's Delayed Retirement Credit: Evidence from Administrative Data«, *Journal of Public Economics* 223, 104899.

Giupponi, G. und A. Seibold (Hrsg.) (2024), *Rethinking Pension Reform*, CEPR Press, Paris & London.

Gruber, J., O. Kanninen und T. Ravaska (2022), »Relabeling, Retirement, and Regret«, *Journal of Public Economics* 211, 104677.

Kolsrud, J., C. Landais, D. Reck und J. Spinnewijn (2024), »Retirement Consumption and Pension Design«, *American Economic Review* 114(1), 89–133.

Lalive, R., A. Magesan und S. Staubli (2023), »How Social Security Reform Affects Retirement and Pension Claiming«, *American Economic Journal: Economic Policy* 15(3), 115–50.

Manoli, D. S. und A. Weber (2016), »Nonparametric Evidence on the Effects of Financial Incentives on Retirement Decisions«, *American Economic Journal: Economic Policy* 8(4), 160–182.

Rabaté, S., E. Jongen und T. Atav (2024), »Increasing the Retirement Age: Policy Effects and Underlying Mechanisms«, *American Economic Journal: Economic Policy* 16(1), 259–91.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2023), *Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24*, Wiesbaden.

Seibold, A. (2020), »Altersgrenzen als Referenzpunkte für individuelle Rentenentscheidungen«, *Zeitschrift Deutsche Rentenversicherung* 75(3), 358–379.

Seibold, A. (2021), »Reference Points for Retirement Behavior: Evidence from German Pension Discontinuities«, *American Economic Review* 111(4), 1126–65.

Seibold, A. (2024), »How to Effectively Encourage Later Retirement? Statutory Retirement Ages vs. Financial Incentives«, in: G. Giupponi und A. Seibold (Hrsg.), *Rethinking Pension Reform*, CEPR Press, Paris & London, 25–33.

Markus Roth

Stärkung der Eigenverantwortung und Kapitaldeckung im deutschen Alterssicherungssystem

Zum Referentenentwurf eines pAV-Reformgesetzes und zu weiteren Reformoptionen in der nächsten Legislaturperiode

EINLEITUNG

Zwanzig Jahre nachdem der 65. Deutsche Juristentag in Bonn 2004 über private und betriebliche Altersvorsorge zwischen Sicherheit und Selbstverantwortung verhandelt hat, steht die Stärkung der Eigenverantwortung im deutschen Alterssicherungssystem auf der politischen Agenda. Nach dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge (pAV-Reformgesetz) vom 30. September 2024 sollen das Gebot der Garantie der eingezahlten Beiträge zu Beginn der Auszahlungsphase sowie das zwingende Verrentungsgebot entfallen (BMF 2024). Hierin liegt ein wichtiger Schritt, um die Kapitaldeckung im deutschen Altersvorsorgesystem zu stärken und dieses nachhaltiger auszugestalten. Der Referentenentwurf eines pAV-Reformgesetzes kann und sollte deshalb Ausgangspunkt für weitere Reformüberlegungen in der nächsten Legislaturperiode sein.

Bislang ist die Altersvorsorge in Deutschland unzureichend mit Kapital unterlegt. Die OECD nennt unter Rückgriff auf zwei Durchführungswege der betrieblichen Vorsorge für Deutschland ein Verhältnis der Kapitalanlagen privater (individueller und betrieblicher) Altersvorsorge (*Pension Assets*) zum Bruttonationalprodukt von 6,5%, weniger als ein Zwölftel des OECD-Durchschnitts von 86,7% (OECD 2023). In besonders wettbewerbsfähigen westlichen Industrienationen wie den USA, Dänemark und den Niederlanden übersteigen die *Pension Assets* das Bruttonationalprodukt, in Schweden liegen sie knapp darunter. Davon ist Deutschland auch unter Berücksichtigung der individuellen Vorsorge (Riester-Rente) weit entfernt, deren mangelhafte Verbreitung,



Prof. Dr. Markus Roth

ist Professor an der Philipps-Universität Marburg, Fachbereich Rechtswissenschaften, und dort Direktor des Instituts für Handels-, Wirtschafts- und Arbeitsrecht.

ihre geringe Rendite sowie ihre hohen Kosten Anlass waren für die Einsetzung der »Fokusgruppe private Altersvorsorge« und nachfolgend für den Referentenentwurf eines pAV-Reformgesetzes.

Die bis dato unzureichende Kapitaldeckung des deutschen Alterssicherungssystems hat Rückwirkungen nicht nur auf die Tiefe des deutschen Kapitalmarkts und seine Fähigkeit, Zukunftsinvestitionen und Wachstumsfirmen zu finanzieren. Gesenkt wird insbesondere das zu erwartende Rentenniveau aktueller und künftiger Rentnergenerationen. Dies liegt nicht zuletzt an der Beschränkung des Renditepotenzials steuerlich geförderter Altersvorsorge. Allein die Flexibilisierung der steuerlich geförderten Altersvorsorge durch das pAV-Reformgesetz hat nach dem Sachverständigenrat das Potenzial, die Alterseinkommen um die Hälfte zu erhöhen, so dass langfristig ein Drittel der Alterseinkünfte aus Eigenvorsorge stammen könnte (SVR 2023). Bei einer Sparquote von 4 % des Einkommens würden langfristig die Pension Assets auch in Deutschland das Bruttosozialprodukt übersteigen (Werdning et al. 2023).

Nach dem Scheitern der Ampel-Koalition sind Reformen in der steuerlich geförderten privaten (individuellen und betrieblichen) Altersvorsorge neu zu prüfen. Zu ergreifende Maßnahmen könnten nicht nur in Bezug auf Kosten und Aufsicht über das pAV-Reformgesetz hinausgehen. Internationale Erfahrungen legen nahe, dass freiwillige Vorsorge nicht zu einer hinreichenden Verbreitung zusätzlicher Altersvorsorge führt.

EIGENVERANTWORTUNG IN DER INDIVIDUELLEN PRIVATEN ALTERSVORSORGE

Das pAV-Reformgesetz sieht eine Stärkung der Eigenverantwortung in der individuellen privaten Altersvorsorge vor. Ermöglicht werden soll eine echte Auswahl zwischen verschiedenen Altersvorsorgeprodukten. Neben der Fortführung von Riester-Produkten mit der Garantie der eingezahlten Beiträge ist die Option einer abgesenkten Garantie (80 % der eingezahlten Beiträge) und vor allem die Wahl eines Altersvorsorgedepots sowie eines Altersvorsorge-Referenzdepots ohne Garantie eingezahlter Beiträge vorgesehen. Dies kann als Vorlage für eine künftige Reform der individuellen privaten Vorsorge dienen.

Ermöglicht wird so auch renditeorientierten Vorsorgenden die Nutzung steuerlich geförderter privater Altersvorsorge. Während Verbraucherschützer die Rendite von Riester- und Rürup-Verträgen auf nominal meist unter 2 % beziffern (Finanzwende 2024) und die Bundesbank die reale Rendite von Versicherungsansprüchen allgemein mit etwa 2 % angibt, lag die reale Rendite einer aktienbasierten Anlage nach Zahlen der Bundesbank im Zeitraum von 2009 bis 2022 bei etwa 8 % (Deutsche Bundesbank 2022). Mit der Einführung eines Altersvorsorgedepots wird die Anlage in Fonds (bis Risikoklasse 5) sowie die Anlage in

Einzelaktien und Schuldverschreibungen zugelassen. Vorbild war in den Beratungen der Fokusgruppe der US-amerikanische *Individual Retirement Account* (IRA).

Eine Beschränkung auf bestimmte Risikoklassen ist in der US-amerikanischen individuellen Vorsorge sowie im schwedischen Prämienrentensystem unbekannt. In Schweden wird der Aktienfonds des staatlich organisierten Standardproduktes AP7 in Risikoklasse 6 eingeordnet, die Rückfallvariante AP7 Safa, ein Lebenszyklusfonds, wird ab dem Alter von 57 in Risikoklasse 5, ab dem Alter von 66 Jahren in Risikoklasse 4 eingestuft. Einem Lebenszyklusfonds nachgebildet, sieht das pAV-Reformgesetz ein Altersvorsorge-Referenzdepot ohne Beratung vor, im Vergleich zu Schweden freilich mit noch stärkerer Beschränkung risikoreicher Anlagen vor dem Renteneintritt und im Rentenalter.

Einen Weg zu kostengünstiger und renditeorientierter individueller Vorsorge zeigen aktuell die Ausschreibungsverfahren der schwedischen *Fund Selection Authority* für das schwedische Prämienrentensystem. Dort konnten etwa in den Verfahren zu aktiv und passiv gemanagten Fonds für europäische Aktien die bislang bereits geringen Kosten nochmals gesenkt werden, zugleich aber das Risiko minimiert und Fonds mit höherer als der bisherigen durchschnittlichen Rendite ausgewählt werden. Ausgewählt wurden überwiegend schwedische Fondsanbieter.

DIE STELLUNG KAPITALGEDECKTER ALTERSVORSORGE IM DEUTSCHEN ALTERSSICHERUNGSSYSTEM

Gegenüber einer Erhöhung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung ist bei einer auf Aktienanlage fokussierten ergänzenden privaten Altersvorsorge mit einem höheren Versorgungsniveau im Alter zu rechnen. Der Sachverständigenrat ging historisch von einer impliziten nominalen Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung von 3 bis 4 % aus, legt in einer aktuellen Simulation für die langfristige aktienbasierte Anlage aber eine reale Rendite von jährlich 5 % zugrunde (SVR 2023). Andere gehen in einem Basisszenario von realen Renditen von 6 % (Maurer und Schwintowski 2022) bzw. 6,1 % aus (Swedish Pensions Agency 2020), was anhand der Renditen staatlich organisierter Fonds bei aktienbasierter Anlage (AP7 2024; NEST 2024) realistisch erscheint.

Für die Altersvorsorge genutzt werden kann der Zinseszinsseffekt, der indes nur bei höheren Renditen maßgebliche Erträge bringt. Dieser Effekt zeigt sich in der Simulation des Sachverständigenrats, in der eine Erhöhung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung mit dem Effekt einer entsprechenden Einzahlung auf eine aktienbasierte kapitalgedeckte Vorsorge verglichen wird. Nach der auf den Renditeannahmen des Sachverständigenrats beruhenden Berechnung steigt das Gesamtversorgungsniveau gegenüber dem Basisszenario bei einer Erhöhung des Rentenbeitrags

um 4% langfristig auf etwa 50%, indes auf über 70%, wenn diese 4% in der zusätzlichen Altersvorsorge aktienbasiert angelegt werden (SVR 2023).

AUTOMATISCHE EINBEZIEHUNG IN EINE KAPITALGEDECKTE ALTERSVORSORGE

Internationale Vorbilder und Vorschläge zur Umsetzung in Deutschland

Aktuell sinkt hierzulande die Verbreitung betrieblicher und individueller Altersvorsorge (BMAS 2024). Der Deutsche Juristentag hat bereits im Jahre 2004 und damit parallel zur Entwicklung im Vereinigten Königreich eine automatische Einbeziehung in eine ergänzende Altersvorsorge empfohlen (DJT 2004). Der britische *Pensions Act 2008* verlangt von Arbeitgebern, bei ihnen beschäftigten Arbeitnehmern eine Altersvorsorge anzubieten, ab 2025 soll ein entsprechendes System in Irland eingeführt werden (*Automatic Enrolment Retirement Savings System Act 2024*). Eine automatische Einbeziehung in ein staatliches Standardprodukt sehen auch immer mehr US-amerikanische Bundesstaaten für die individuelle Altersvorsorge (IRA) vor, meist erfolgt die automatische Einbeziehung sowohl in den USA als auch im Vereinigten Königreich aber in eine Betriebsrente.

Das pAV-Reformgesetz sieht eine automatische Einbeziehung in eine ergänzende Altersvorsorge nicht vor. Die Fokusgruppe private Altersvorsorge ist entsprechenden Vorschlägen etwa des Verbraucherzentrale Bundesverbandes mehrheitlich nicht gefolgt. Hessen hält indes weiter an seinem Projekt einer Deutschlandrente fest, im Grundsatzprogramm politischer Parteien wird teilweise sogar eine verpflichtende kapitalgedeckte Altersvorsorge gefordert, was über die bloße Pflicht zum Angebot bzw. zur Verschaffung eines Altersvorsorgevertrages hinausgeht. Nach Vorlage des Abschlussberichts der »Fokusgruppe private Altersvorsorge« (2023) hat schließlich der Sachverständigenrat die automatische Einbeziehung in einen Altersvorsorgevertrag als Handlungsoption für künftige Reformen benannt (2023). Vorteil einer automatischen Einbeziehung ist die stärkere Verbreitung ergänzender Altersvorsorge bei Erhalt der Wahlfreiheit der Vorsorgenden bezüglich Ob und Wie der Vorsorge.

Aufgabe des Silodenkens in der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge

Eine gesetzlich vorgesehene automatische Einbeziehung hätte Rückwirkung auf die Struktur des deutschen Alterssicherungssystems. Im Vereinigten Königreich können Arbeitgeber eine automatische Einbeziehung sowohl in eine Betriebsrente (*Occupational Pension*) als auch in eine individuelle Altersvorsorge (*Personal Pension*) anbieten. Zu beidem ist ein Zuschuss des Arbeitgebers vorgesehen. In den USA werden individuelle und betriebliche Altersvorsorge zwar

ebenfalls unterschieden. Der Arbeitgeber kann dort aber in der betrieblichen Vorsorge die für die individuelle Altersvorsorge üblichen Produkte, insbesondere Investmentfonds, anbieten und es kann ein Betriebsrentenanspruch auf ein individuelles Vorsorgekonto übertragen werden. Auch in Deutschland sollte das Silodenken in der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge aufgegeben werden, individuelle und betriebliche Vorsorge sollten kompatibler gestaltet werden. Insbesondere sollten Beiträge des Arbeitgebers zu investmentförmiger Altersvorsorge zugelassen werden, um so möglichst vielen Beschäftigten eine renditeträchtige kapitalgedeckte Altersvorsorge zu ermöglichen (Roth 2009).

Optionen für eine Mindestleistung des Arbeitgebers zur ergänzenden Vorsorge

Im Rahmen einer automatischen Einbeziehung kann wie im Vereinigten Königreich (sowie ab 2025 auch in Irland) ein Mindestbeitrag des Arbeitgebers vorgesehen werden. Im Vereinigten Königreich werden 3% vom Arbeitgeber abgeführt, in Irland ist in der Endstufe eine Arbeitgeberleistung von 6% des Einkommens vorgesehen. Freilich muss eine automatische Einbeziehung keineswegs mit einer Arbeitgeberleistung verbunden sein. In nunmehr 15 Bundesstaaten der USA erfolgt eine automatische Einbeziehung durch den Arbeitgeber im Rahmen der privaten (individuellen) Altersvorsorge in einen IRA ohne eine Beteiligung des Arbeitgebers, da ansonsten das US-amerikanische Betriebsrentenrecht eingreifen würde.

Ein Arbeitgeberbeitrag zur ergänzenden Vorsorge des Arbeitnehmers könnte künftig in Form eines Mindestbetrags vorgesehen werden. Hierdurch könnte auch Geringverdienern eine zusätzliche Vorsorge ermöglicht werden. Im pAV-Reformgesetz vorgesehen ist ein zusätzlicher Zuschuss für Geringverdiener, gemeinsam mit der Mindesteigenleistung von monatlich 10 Euro finanziert bereits ein der Grundzulage unterfallender Arbeitgeberzuschuss von 20 Euro im Monat eine monatliche Rate von 50 Euro. Bei einer Ansparphase von vierzig Jahren würden sich die Einzahlungen auf 24 000 Euro summieren. Sofern mit aktienbasierter Anlage eine Rendite von (real) 6,1% erzielt wird (so bislang bei AP7 und NEST), würde sich dieser Betrag mehr als vervierfachen. Mit einem Gesamtvermögen von knapp 100 000 Euro und weiteren jährlichen Wertsteigerungen könnte dann etwa über 25 Jahre ein Auszahlungsplan mit monatlichen Leistungen von 500 Euro finanziert werden.

STÄRKUNG DER EIGENVERANTWORTUNG AUCH IN DER BETRIEBLICHEN ALTERSVORSORGE

Auch zwanzig Jahre nachdem der 65. Deutsche Juristentag (DJT) in Bonn 2004 über private und betriebliche Altersvorsorge zwischen Sicherheit und Selbstverantwortung verhandelt hat, sieht das deutsche

Betriebsrentenrecht eine Eigenverantwortung der Arbeitnehmer nur sehr eingeschränkt vor. Der DJT hatte 2004 eine reine Beitragszusage nicht nur auf tariflicher Grundlage gefordert. In den USA sind reine Beitragszusagen auf vertraglicher Basis bereits lange üblich, Arbeitgeber müssen nach dem *Pension Protection Act 2006* bei reinen Beitragszusagen verschiedene Investmentoptionen anbieten. Zurückgegriffen werden sollte dabei auch auf die Erfahrungen im schwedischen Prämienrentensystem mit Alternativen im staatlich organisierten Standardprodukt sowie generell im Prämienrentensystem, das private Fondsanbieter mittlerweile in einem Ausschreibungsverfahren auswählt.

WEITERE MASSNAHMEN ZUR STÄRKUNG VON EIGENVERANTWORTUNG UND GENERATIONENGERECHTIGKEIT

Im Rahmen der Vorbereitung des pAV-Reformgesetzes wurden weitere Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung sowie der Generationengerechtigkeit nur andiskutiert (Fokusgruppe 2023). Insbesondere die Eigenverantwortung im deutschen Alterssicherungssystem könnte durch eine steuerliche Förderung auch der Anlage aus versteuertem Einkommen gefördert werden (so in den USA unter der Bezeichnung »Roth-IRA«). Entsprechende Vorschläge aus Praxis und Schrifttum (BVI, Roth 2024) wurden im pAV-Reformgesetz nicht aufgenommen. Eine Beschränkung der Förderung auf das zu versteuernde Einkommen erscheint aber nicht nur aufgrund der aktuellen Haushaltslage wenig empfehlenswert. Sie ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht gefordert und diskriminiert nicht abhängig Beschäftigte. Einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit würde die Förderung aus versteuertem Einkommen leisten, wenn auch Kindern sowie Neugeborenen eine im Alter steuerfreie Vorsorgeform zur Verfügung gestellt würde. Regeln für eine Altersvorsorge von Kindern gibt es in Israel und Neuseeland, für Deutschland wurde auch ein Vorschlag unterbreitet, der eine Finanzierung aus Steuergeld vorsah (Maurer und Schwintowski 2022).

FAZIT UND AUSBLICK

Das pAV-Reformgesetz sieht eine bedeutende Verbesserung des deutschen Alterssicherungssystems vor. Mit dem Ermöglichen einer renditeorientierten Vermögensanlage auch in der steuerlich geförderten privaten (individuellen) Altersvorsorge kann das Gesamteinkommen im Alter auf ein international vergleichbares Niveau gehoben werden. Der freiwillige Ansatz des pAV-Reformgesetzes wirft die Frage auf,

ob sich für eine stärkere Verbreitung künftig weitere Maßnahmen empfehlen. Hier ist insbesondere an eine automatische Einbeziehung zu denken, zu der wie im Vereinigten Königreich auch Arbeitgeberbeiträge möglich sein sollten. Etwaig zwingende Arbeitgeberbeiträge zu einer zusätzlichen kapitalgedeckten Vorsorge müssen nicht wie im Vereinigten Königreich und ab 2025 in Irland in einem festen Prozentbetrag des Einkommens festgelegt werden. Im deutschen Altersvorsorgesystem kommt auch ein fester Mindestbeitrag in Betracht.

Sofern in Deutschland eine automatische Einbeziehung in eine zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge erwogen wird, sollte diese säulenübergreifend in der individuellen und betrieblichen Altersvorsorge implementiert werden. Zudem wäre auch die betriebliche Altersvorsorge für renditeträchtige Anlagen zu öffnen, auf das Erfordernis einer tariflichen Grundlage für reine Beitragszusagen sollte verzichtet werden. Weitere künftige Reformoptionen sind die steuerliche Förderung individueller Vorsorge aus versteuertem Einkommen sowie die Förderung der Altersvorsorge nicht (sozialversicherungspflichtig) Erwerbstätiger, insbesondere von Kindern.

REFERENZEN

- APT (2024), *Annual and Sustainability Report 2023*.
- Bundesministerium der Finanzen – BMF (2024), *Gesetz zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge (pAV-Reformgesetz), Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen*, 30. September 2024 (Bearbeitungsstand 23. September 2024).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS (2024), *Alterssicherungsbericht 2024, Ergänztender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2024 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI*, Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2022), »Eine verteilungsbasierte Vermögensbilanz der privaten Haushalte in Deutschland«, *Monatsbericht* Juli 2022, 15–40.
- Deutscher Juristentag – DJT (2004), Verhandlungen des 65. Deutschen Juristentags Bonn 2004, Abteilung Wirtschaftsrecht, Private und betriebliche Altersvorsorge zwischen Sicherheit und Selbstverantwortung.
- Finanzwende (2024), »Riester- und Rürup-Renten: Zwei Prozent sollten es schon sein«, verfügbar unter: <https://www.finanzwende-recherche.de/unsere-themen/riester/kundennutzen-bei-riester-und-ruep-enten/>.
- Fokusgruppe private Altersvorsorge (2023), *Abschlussbericht 2023*, Berlin.
- Maurer, R. und H.-P. Schwintowski (2022), »Die Generationenrente ab Geburt: Vorschlag für eine Altersarmut vermeidende ergänzende kapitalgedeckte Alterssicherung«, *Safe White Paper* No. 90, August 2022.
- NEST (2024), *Retirement Date Fund Performance*, June 2024.
- OECD (2023), *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- Swedish Pensions Agency (Hrsg.) (2020), *Orange Report 2020, Annual Report of the Swedish Pension System*.
- Roth, M. (2009), *Private Altersvorsorge: Betriebsrentenrecht und individuelle Vorsorge*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Roth, M. (2024), »Zur Reform der zusätzlichen Alterssicherung«, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht ZESAR* 23(3), 101–110.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2023), *Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24*, Wiesbaden.
- Werdning, M., C. Schaffranka, L. Nöh und F.K. Lembcke (2023), »Ergänzende Kapitaldeckung der Altersvorsorge: Gründe, Gestaltungsoptionen und Auswirkungen«, *SVR-Arbeitspapier* Nr. 2/2023.

Andreas Richter und Jörg Schiller

Die Zukunft der deutschen Rentenversicherung: Möglichkeiten kapitalgedeckter Vorsorge und die Rolle lebenslanger Renten

EINLEITUNG: STAND AKTUELLER RENTENREFORMEN

Der Bruch der Regierungskoalition eröffnet die Möglichkeit, aktuelle Reformvorhaben im Bereich der Rentenversicherung noch einmal zu hinterfragen. Das durch das Kabinett beschlossene Rentenpaket II war bereits innerhalb der Ampel-Koalition eine schwierige Kompromisslösung und wird von einer neuen Bundesregierung sehr wahrscheinlich stark modifiziert werden. Grundlegende Neuregelungen des Referentenentwurfs für ein Gesetz zur Reform der privaten Altersvorsorge (pAV-Reformgesetz) dürften wohl eine bessere Chance haben, umgesetzt zu werden, da diese recht offensichtliche Defizite der Riester-Rente adressieren.

Da die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland auf dem Umlageverfahren basiert, ist sie anfällig für demografische Veränderungen und insbesondere für eine älter werdende Gesellschaft. Die Gefahr von Generationenungerechtigkeiten ist dabei systemimmanent, weil tendenziell zahlenmäßig starke Altersgruppen auch größeren Einfluss auf politische Entscheidungen haben. Aktuell nimmt die Gruppe der Rentner*innen zu, so dass nicht überrascht, wenn sie durch Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung begünstigt wird. Die zunehmende Alterung der deutschen Gesellschaft sowie die sich abschwächende Konjunktur zeigen die Grenzen der umlagefinanzierten, gesetzlichen Rentenversicherung auf und verdeutlichen die Notwendigkeit einer stärkeren kapitalgedeckten Altersvorsorge und besonders auch wirksamer Anreize für freiwillige private Altersvorsorge.

Der demografische Wandel, der in den kommenden Jahren mit dem Renteneintritt der Baby-Boomer stark durchschlagen wird, kommt nicht überraschend. So wurde beispielsweise schon im Jahresgutachten 1988/89 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sehr deutlich auf diese Entwicklung hingewiesen. Die Wirtschaftsweisen kritisierten u. a., dass die »Möglichkeiten einer Ergänzung der Gesetzlichen Rentenversicherung durch eine Selbstvorsorge nicht erwogen werden« (SVR 1988, S. 16). Trotz des schon damals offensichtlichen Handlungsbedarfs in Richtung privater Altersvorsorge sind bisher ausreichende Reformen ausgeblieben.

Im Fokus der vergangenen Rentenreformen stand fast ausschließlich die umlagefinanzierte, gesetzliche Rentenversicherung.

So wurde etwa der Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung, nachdem er bis in die 1970er-Jahre stark gestiegen war, durch diverse Reformen seitdem relativ stabil gehalten – mit der Konsequenz eines sinkenden Rentenniveaus (von 55,2% im Jahr 1970 auf 48% im Jahr 2024; DRV 2024, S. 256). Geeignete Rahmenbedingungen für eine wirksame kapitalgedeckte Altersvorsorge wurden nicht geschaffen. Zwar wurde vor dem Hintergrund des sinkenden Rentenniveaus im Zuge einer Reform (Deutscher Bundestag 2001) im Jahr 2002 die Riester-Rente als ein durch Zuschüsse und steuerliche Vorteile staatlich gefördertes Instrument der privaten Altersvorsorge eingeführt. Die Riester-Rente konnte aber nie die gewünschte Wirkung entfalten. Dies lag unter anderem daran, dass sie mit einer Vielzahl von mehr oder weniger sinnvollen Vorgaben, wie einer 100%igen Beitragsgarantie, überfrachtet wurde. So ließ die Beitragsgarantie nur sehr renditeschwache Kapitalanlagen zu, so dass die Produkte insbesondere während einer langanhaltenden Niedrigzinsphase unattraktiv wurden.

Ende September 2024 wurde nun der Referentenentwurf für ein pAV-Reformgesetz veröffentlicht, der die kapitalgedeckte freiwillige Altersvorsorge stärken soll. Der Referentenentwurf orientiert sich stark an Empfehlungen aus dem Abschlussbericht der Fokusgruppe private Altersvorsorge, der im Sommer 2023 vorgelegt wurde. Die Fokusgruppe war von der Bundesregierung eingesetzt worden, um Vorschläge für ein Nachfolgekonzept der Riester-Rente zu erarbeiten. Entsprechend den Empfehlungen der Fokusgruppe lässt der Entwurf des pAV-Reformgesetzes in der Kapitalanlage mehr Risiko zu, so dass ein größeres Renditepotenzial ermöglicht wird. Auch in der Leistungsphase wird größere Flexibilität ermöglicht, indem hier auf weitreichende Garantien verzichtet wird, die Riester-geförderte Produkte beinhalten müssen (insbesondere darf aktuell das Niveau der



Prof. Dr. Andreas Richter

leitet das Institut für Risikomanagement und Versicherung und das Munich Risk and Insurance Center (MRIC) an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Prof. Dr. Jörg Schiller

hat die Professur für Versicherungswirtschaft und Sozialsysteme der Universität Hohenheim inne.

Renten betragsmäßig nicht sinken). Zudem soll mit dem Referentenentwurf auf die grundlegende Pflicht zur lebenslangen Verrentung verzichtet werden, und Auszahlpläne bis zum Alter 85 werden als gleichwertig förderwürdig erachtet.

Dieser Beitrag wird im Folgenden auf die beiden zentralen aktuell im Raum stehenden Reformprojekte eingehen. Zunächst werden kurz wichtige Aspekte zum Rentenpaket II thematisiert, bevor wir etwas ausführlicher auf den Referentenentwurf für das pAV-Reformgesetz eingehen. Es wird vor allem auch die Frage erörtert, ob lebenslange Renten weiterhin obligatorischer Bestandteil geförderter Altersvorsorge sein sollten.

OBLIGATORISCHE INDIVIDUELLE KAPITALGEDECKTE VORSORGE STATT RENTENPAKET II

Im März 2024 wurde von der aktuellen Regierung das geplante Rentenpaket II vorgelegt, das ein sogenanntes Generationenkapital einführen und eine Haltelinie für das Rentenniveau langfristig bei 48% festschreiben sollte. Die Einführung des Generationenkapitals ist grundsätzlich sinnvoll, weil damit erstmals ein Element der Kapitaldeckung in die gesetzliche Rentenversicherung eingeführt wird. Allerdings wird der geplante Umfang von rund 200 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030 nur wenig zur Lösung der Probleme der 2030er-Jahre beitragen können.

Die im Rentenpaket II vorgesehene Haltelinie für das gesetzliche Rentenniveau ist äußerst kritisch zu sehen. Da künftig immer weniger Beitragszahlende das unveränderte Rentenniveau finanzieren sollen, werden die Beiträge und die steuerfinanzierten Bundesmittel steigen müssen. Die Bundesregierung ging von einer Steigerung des Beitragssatzes bis 2035 auf 22,3% aus, der dann bis 2045 konstant bleiben sollte. Verhindert wird damit ein Absinken des Rentenniveaus bis 2045 auf ungefähr 45%. Die resultierende Stabilisierung des Rentenniveaus zugunsten der Baby-Boomer wird also größtenteils von den jüngeren Generationen finanziert werden müssen, denen damit wiederum weniger finanzielle Mittel bleiben, um ihre eigene Rentenlücke kapitalgedeckt zu schließen. Und sollte sich gar herausstellen, dass eine jetzt beschlossene Haltelinie doch nicht haltbar ist und das Rentenniveau in Zukunft entsprechend abgesenkt werden muss, würde dies die Ungerechtigkeit zulasten der Jüngeren weiter verstärken.

Im Sinne der Generationengerechtigkeit sollte somit unbedingt auf die Haltelinie verzichtet werden. Um langfristig das Rentenniveau zu stabilisieren, muss vielmehr über Elemente individueller kapitalgedeckter Vorsorge auch in der gesetzlichen Rentenversicherung nachgedacht werden. So wäre etwa in Anlehnung an das schwedische Rentensystem (Raskopf 2021) eine Verpflichtung zur Anlage eines gewissen Prozentsatzes des Einkommens (in Schweden sind dies 2,5% des Bruttoeinkommens) in kapitalmarktbasierte Fonds

denkbar. Ein entsprechender Vorschlag könnte darin bestehen, die Haltelinie für das Rentenniveau durch eine Obergrenze (z. B. in Höhe von 22%) für die Rentenversicherungsbeiträge zu ersetzen, diese in den kommenden Jahren schrittweise zu erhöhen und die zusätzlichen Beiträge nicht in eine umlagefinanzierte Stabilisierung des Rentenniveaus, sondern in eine individuelle kapitalgedeckte Komponente der gesetzlichen Rente zu investieren, die letztlich den jeweiligen Beitragszahlenden selbst zugutekommen.

Eine entsprechende Pflicht zur kapitalgedeckten Vorsorge kann langfristig dazu beitragen, das Rentenniveau zu stabilisieren. Würde man auf diesen Schritt jetzt verzichten und die im Rentenpaket II geplante umlagefinanzierte Einhaltung der Haltelinie umsetzen, wäre aufgrund der damit verbundenen Beitragssteigerungen auch die Möglichkeit vergeben, in absehbarer Zukunft eine zusätzliche individuelle kapitalgedeckte Komponente in die gesetzliche Altersvorsorge zu integrieren.

Ein wichtiger Nebeneffekt einer Pflicht zur individuellen Vorsorge als Bestandteil der gesetzlichen Rentenversicherung kann in dem zu erwartenden Effekt auf die finanzielle Bildung gesehen werden. Selbstverständlich sollte eine Eigenvorsorgepflicht Standardlösungen für diejenigen anbieten, die sich mit den individuellen Kapitalanlageentscheidungen nicht auseinandersetzen wollen oder können (vgl. zur Verwendung eines Standardfonds im schwedischen Modell Cronqvist und Thaler 2004). Aber auch unabhängig von der Frage, wie aktiv Auswahlmöglichkeiten wahrgenommen werden, ist davon auszugehen, dass eine solche Lösung zumindest das Interesse der Rentenversicherten an kapitalmarktorientierter Altersvorsorge spürbar vergrößert und damit auch zusätzliche Motivation für freiwillige eigene Vorsorge bewirken kann.

LEBENSLANGE RENTEN UND GEFÖRDERTE PRIVATE VORSORGE

Bei der Reform der privaten geförderten Altersvorsorge geht es um eine Modernisierung der Riester-Rente und somit um Rahmenbedingungen für eine freiwillige, individuelle kapitalgedeckte Vorsorge. Vor dem Hintergrund der oben genannten Probleme und der damit verbundenen mangelnden Akzeptanz der Riester-Rente ist zu begrüßen, dass der Entwurf des pAV-Reformgesetzes in der Anspar- und auch in der Leistungsphase Investitionen in risikoreichere und damit renditestärkere Anlagen zulässt. Allerdings schießt der Referentenentwurf insofern über das Ziel hinaus, als etwa auch Investitionen in Einzelaktien möglich sein sollen.

Vorgesehen ist im Gesetzentwurf außerdem eine Abkehr von der lebenslangen Rente als obligatorischem Bestandteil geförderter privater Altersvorsorge. Vielmehr werden Auszahlpläne, die die angesparten Mittel über den Zeitraum bis zum Alter 85 verteilen,

als gleichwertig angesehen. Dass dieser Vorschlag problematisch ist, zeigt eine einfache Überlegung (vgl. McCabe et al. 2024):

Eine wichtige Zielgruppe staatlich geförderter privater Altersvorsorge sind diejenigen, die ihren Lebensstandard im Alter nicht schon aus anderen Quellen finanzieren können. Gehen nun jedoch Rentner*innen in einer solchen Situation die Mittel aus einem staatlich geförderten Auszahlplan aus und steht keine Anschlussrente zur Verfügung, muss der Lebensstandard im hohen Alter gesenkt werden. Im schlimmsten Fall droht Altersarmut, und ggf. müsste der Staat im Rahmen der Grundsicherung noch einmal unterstützen. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine heute 65-jährige Frau das Ende des Auszahlplans erlebt, beträgt auf Basis aktueller Daten 59 %. Für Männer liegt diese Wahrscheinlichkeit bei 42,6 % (Destatis 2024). Dabei sei angemerkt, dass die Wahrscheinlichkeiten äußerst konservativ ermittelt wurden, da die verwendeten Sterbetafeln keine Annahmen über die zukünftigen Veränderungen der Sterblichkeit treffen. Werden sinnvollerweise solche Annahmen berücksichtigt, ergeben sich noch höhere Werte. Gravierend ist, dass Frauen von diesem Risiko besonders stark betroffen sind, da sie einerseits länger leben und andererseits im Durchschnitt geringere Renten beziehen.

Ganz offensichtlich schließt nur die lebenslange Rente – oder auch Leibrente – das Risiko des vorzeitigen Kapitalverzehr vollständig aus. Sie verschafft Planungssicherheit, ohne dass eine individuelle Schätzung der Lebensdauer und eine komplexe Gestaltung von Zahlungsströmen erforderlich sind. Als Bestandteil staatlich geförderter Altersvorsorge ist für die angesprochene Zielgruppe eine Leibrente offensichtlich deutlich bedarfsgerechter als der Auszahlplan.

Lebenslange Renten werden allerdings von Konsument*innen oftmals unterbewertet, so dass die Nachfrage relativ gering ist. Das entsprechende Phänomen wird als sogenanntes *Annuity Puzzle* auch in der Literatur umfassend erörtert (vgl. Yaari 1965 sowie unter vielen anderen auch Benartzi et al. 2011). So haben viele Konsument*innen den Wunsch, insbesondere bei frühem Tod Hinterbliebene versorgen zu können und Liquidität für ungeplante Ausgaben (etwa aufgrund krankheitsbedingter Notlagen) zu halten. Die reine Leibrente reduziert die Flexibilität in der Rentenphase, auch wenn sich das Problem durch entsprechende Produktvarianten (wie Rentengarantiezeiten und andere Todesfallleistungen) adressieren lässt. Zudem werden solche Renten oft nicht als Versicherungsprodukte wahrgenommen, die die individuellen Konsummöglichkeiten gegen das Risiko eines langen Lebens absichern (»Konsumframe«). Vielmehr werden lebenslange Renten, insbesondere beim Vergleich mit anderen Altersvorsorgealternativen, als riskante Investition dargestellt (»Investitionsframe«) und wahrgenommen, wenn etwa die Beurteilung einer Rentenversicherung auf die Frage reduziert wird, in welchem hohen Alter sie sich erst »rentiere«. Untersuchungen zeigen, dass

Menschen sich deutlich häufiger für eine Leibrente entscheiden, wenn diese im »Konsumframe« präsentiert wird (vgl. Brown et al. 2008).

Unzureichende Informationen und eine mangelnde finanzielle Bildung können im Rahmen von Altersvorsorgeentscheidungen einen besonders wichtigen Engpass darstellen, da es sich im Gegensatz zu anderen Finanzentscheidungen um mehr oder weniger einmalige Entscheidungen handelt. Folglich kann die Entscheidungsqualität nicht wesentlich durch Lernen aus Wiederholungen gesteigert werden (Benartzi et al. 2011). Hinzu kommt, dass Menschen ihre individuelle Lebenserwartung systematisch unterschätzen, z. B. weil sie ihre Einschätzungen an den beobachteten Lebensdauern in den Generationen der Eltern- und Großeltern orientieren (vgl. Forsa 2021), wobei die Veränderungen der Lebenserwartung ignoriert werden. Auch diese Fehleinschätzungen führen zu einer Unterbewertung lebenslanger Renten (O’Dea und Sturrock 2023).

Ein weiterer entscheidender Faktor, der die Nachfrage nach lebenslangen Renten begrenzt, ist das Problem adverser Selektion: In der Regel findet in der privaten Rentenversicherung keine umfassende Risikoprüfung statt, und die Rentenhöhe ist im Wesentlichen unabhängig vom individuellen Gesundheitszustand der Versicherten. Unter diesen Voraussetzungen ist dann eine Leibrente für Menschen mit unterdurchschnittlicher Lebenserwartung weniger attraktiv. Dies führt dazu, dass die Lebenserwartung in Rentenversicherungsbeständen signifikant höher ist als in der Grundgesamtheit potenzieller Versicherter (vgl. z. B. Finkelstein und Poterba 2002). Dies wiederum muss sich auf den Preis solcher Deckungen auswirken.

Der Verzicht auf eine risikoabhängige Gestaltung der Preise und der Rentenhöhen ist vermutlich auch darauf zurückzuführen, dass in der Rentenversicherung die Gesunden die »schlechten« Risiken darstellen, die also bei risikogerechter Preisgestaltung eine höhere Versicherungsprämie für die gleiche Rente zahlen oder bei gleichem Preis eine niedrigere Rente beziehen würden. Doch auch wenn diese Konstellation vielleicht auf den ersten Blick kontraintuitiv und (zumindest im deutschen Markt) auch marktunüblich ist, stellen risikobasierte Prämien und Produkte aus versicherungsökonomischer Sicht einen zentralen Ansatzpunkt dar, um eine bessere Akzeptanz und Marktdurchdringung lebenslanger Renten zu erreichen. Denn adverse Selektion drängt die Rentner*innen mit unterdurchschnittlicher Lebenserwartung systematisch aus dem Markt.

Auch wenn der risikobasierten Preis- und Produktgestaltung sicher Grenzen gesetzt sind, wenn es etwa um die Erfassung von Faktoren gesunder Lebensführung geht, lässt sich das Problem adverser Selektion durch sogenannte *Enhanced Annuities* oder auch »Vorzugsrenten«, die abweichend von der üblichen Praxis risikobasiert gestaltet werden, begrenzen. Insbesondere, wenn eine Pflicht zur Verrentung als Be-

standteil privater geförderter Altersvorsorge weiterhin in Betracht gezogen wird, sollten *Enhanced Annuities* eine größere Rolle spielen (vgl. auch Surminski 2024).

Zudem sind für den Erfolg privater Altersvorsorge die gezielte Informationsbereitstellung zum individuellen Langlebigkeitsrisiko und die Beratung über die mit unterschiedlichen Altersvorsorgeprodukten verbundenen Möglichkeiten und Grenzen elementar. Insbesondere können dabei auch die oben skizzierten Probleme der Unterbewertung lebenslanger Renten als wichtiger Bestandteil einer Altersvorsorgelösung adressiert werden.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Aufgrund der aktuellen politischen Entwicklung werden rentenpolitische Entscheidungen, die bereits kurz vor der Umsetzung standen, noch einmal neu bewertet. Dies eröffnet die Gelegenheit, statt der im Rentenpaket II vorgesehenen Umverteilung zulasten der jüngeren Generationen das System der gesetzlichen Rentenversicherung durch eine individuelle kapitalgedeckte Komponente zu ergänzen. Möglich wäre z. B. die Pflicht, einen Prozentsatz des Einkommens, etwa im Umfang der im Rahmen des Rentenpakets II sonst in den kommenden Jahren zu erwartenden Beitragssteigerungen, am Kapitalmarkt in Fonds zu investieren.

Auch der Referentenentwurf für das pAV-Reformgesetz ist nach dem Bruch der Koalition sicher noch weit von einer Umsetzung entfernt. Es bleibt zu hoffen, dass die längst überfällige Reform der geförderten privaten Altersvorsorge trotzdem nicht allzu lange auf sich warten lässt. Der Referentenentwurf sieht u. a. deutlich größere Freiheiten für die Kapitalanlage innerhalb geförderter Produkte und damit insbesondere und sinnvollerweise eine Abkehr von den vollständigen Beitragsgarantien der Riester-Rente vor. Auch für die Bezugsphase ist die vorgesehene Flexibilisierung durchaus zu begrüßen, allerdings sollte über den Verzicht auf eine Verrentungspflicht noch einmal nachgedacht werden.

Nur die lebenslange Rente schließt das signifikante Risiko eines vorzeitigen Kapitalverzehr vollständig aus. Im Vergleich zum Auszahlplan bis zum Alter 85, der durch den Gesetzentwurf als gleichwertig erachtet wird, ist sie damit für die Zielgruppe staatlich geförderter privater Altersvorsorge offensichtlich bedarfsgerechter. Allerdings gibt es eine Reihe von Einflussfaktoren, die dazu führen, dass lebenslange Renten von den Konsument*innen unterbewertet werden. Im Rahmen einer Reform der privaten geförder-

ten Altersvorsorge sollten Anreize gesetzt werden, diese Faktoren z. B. durch Instrumente der Produktgestaltung, alternative Produkte (wie etwa *Enhanced Annuities*) und Informationsbereitstellung zu adressieren. Ob sich das angesprochene Problem der Unterbewertung allerdings auf diesem Wege vollständig lösen lässt, ist zu bezweifeln. Grundsätzlich bleibt die Gefahr, dass in einem Förderrahmen, der Leibrenten und die angesprochenen Auszahlpläne gleichbehandelt, viele angehende Rentner*innen auf eine sinnvolle und bedarfsgerechte Absicherung des individuellen Langlebigkeitsrisikos verzichten. Es spricht damit vieles für eine Beibehaltung der Verrentungspflicht. Zumindest sollten staatlich geförderte Auszahlpläne auch weiterhin verpflichtend mit einer lebenslangen Anschlussrente verbunden werden.

REFERENZEN

- Benartzi, S., A. Previtero und R. H. Thaler (2011), »Annuity Puzzles«, *Journal of Economic Perspectives* 25(4), 143–164.
- Brown, J. R., J. R. Kling, S. Mullainathan und M. V. Wrobel (2008), »Why Don't People Insure Late-Life Consumption? A Framing Explanation of the Under-Annuitization Puzzle«, *American Economic Review* 98(2), 304–309.
- Cronqvist, H. und R. H. Thaler (2004), »Design Choices in Privatized Social-Security Systems: Learning from the Swedish Experience«, *American Economic Review* 94(2), 424–428.
- Deutscher Bundestag (2001), *Gesetz zur Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines Kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens* (Altersvermögensgesetz – AVmG), G-SIG: 14019559.
- Deutsche Rentenversicherung – DRV (2024), *Rentenversicherung in Zeitreihen*, Ausgabe 2024, DRV-Schriften, Band 22.
- Forsa (2021), *Geschätzte Rentendauer: Ergebnisse einer repräsentativen Befragung der Jahrgänge 1964 und jünger*, Berlin, verfügbar unter: <https://www.gdv.de/resource/blob/70222/bd57faa3f5d20d5fa9f2eccc-722b34ad/forsa-umfrage-data.pdf>.
- Finkelstein, A. und J. Poterba (2002), »Selection Effects in the United Kingdom Individual Annuities Market«, *The Economic Journal* 112(476), 28–50.
- McCabe, K.S., A. Richter und J. Schiller (2004), *Wert und Wertschätzung lebenslanger Renten in der freiwilligen Altersvorsorge*, Gutachten im Auftrag des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), verfügbar unter: <https://www.gdv.de/resource/blob/183628/94c1265ec701b7d86c56744ff5b9b5a1/pdf-wert-data.pdf>.
- O'Dea, C. und D. Sturrock (2023), »Survival Pessimism and the Demand for Annuities«, *The Review of Economics and Statistics* 105(2), 442–457.
- Raskopf, C. (2021), »Der schwedische Pensionsfonds AP7: ein Vorbild für Deutschland?«, *Capital – Online*, 23. Dezember, verfügbar unter: <https://www.capital.de/geld-versicherungen/der-schwedische-pensionsfonds-ap7-ein-vorbild-fuer-deutschland-121842>.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (1988), *Arbeitsplätze im Wettbewerb, Jahresgutachten 1988/89*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt – Destatis (2024), *Sterbetafeln 2021/2023* (EVAS-Nummer 12621) [Datensatz].
- Surminski, M. (2024), »Mit der Vorzugsrente die Verrentungspflicht bewahren«, *Zeitschrift für Versicherungswesen* 5/2024, 209.
- Yaari, M. (1965), »Uncertain Lifetime, Life Insurance, and the Theory of the Consumer«, *Review of Economic Studies* 32(2), 137–150.

Michaela Engelmeier

Eine generationengerechte Altersvorsorge ist im aktuellen gesetzlichen Rentensystem möglich

Es stimmt: Der demografische Wandel stellt die Alterssicherung in Deutschland vor eine Herausforderung. Die Menschen werden immer älter und immer weniger junge Menschen kommen nach. Das ist für ein System, das auf einer Umlagefinanzierung beruht, eine Herausforderung. Die Beiträge, die in die Rentenkasse fließen, werden direkt als Renten wieder ausgezahlt. Nimmt die Zahl der Beitragszahlenden ab und die der Rentner*innen zu, dann scheint das zunächst eine gewisse Schieflage darzustellen. Gleichzeitig gibt es gerade auf der Seite der Beschäftigten – der Beitragszahlenden – noch großes Potenzial, um die Einnahmeseite zu stärken und damit gute Renten auch für nachfolgende Generationen zu sichern. Das ist möglich, ohne dabei eine Generation zu überfordern.

Zum einen kann durch eine Steigerung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, die Einnahmeseite der gesetzlichen Rentenversicherung gestärkt werden. Gleichzeitig erhalten die Menschen so auch höhere individuelle Renten. Denn das System der gesetzlichen Rente beruht neben dem Umlageverfahren auch auf dem Äquivalenzprinzip. Kurz gesagt, entscheidet die Höhe der Beiträge über die Höhe der Rente. Je höher das Einkommen und die Beiträge die darauf gezahlt werden, desto höher ist am Ende auch die Rente des Versicherten. Das Prinzip gilt bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Diese liegt im Jahr 2024 im Osten bei 7 450 Euro monatlich und im Westen bei 7 550 Euro monatlich. Nach aktuellen Plänen der Bundesregierung wird sie 2025 – erstmals einheitlich in Ost und West – bei 8 050 Euro liegen. Für Einkommen, die über dieser Grenze liegen, werden keine Beiträge fällig. Die Rente wird dadurch nicht erhöht.

D.h., einerseits bestimmen die Versicherten mit der Höhe ihrer Beiträge die Höhe ihrer eigenen gesetzlichen Rente, auf der anderen Seite wird das Geld direkt für die aktuellen Rentner*innen wieder ausgegeben. Letzteres wird auch als Generationenvertrag bezeichnet.

GENERATIONENGERECHTIGKEIT: EIN BEGRIFF IN ALLER MUNDE

Am sogenannten Generationenvertrag entbrennt sich immer wieder die Diskussion über die Zukunftsfähigkeit der gesetzlichen Rente. Dabei beschreibt der Begriff *Generationengerechtigkeit* zunächst einmal nur die Verteilung verschiedener Ressourcen unter den Generationen.

Zuletzt entstand diese Diskussion im Rahmen der Arbeit am geplanten Rentenpaket II der ehemaligen Ampelregierung, konkret an der Stabilisierung des

Rentenniveaus bei 48 %. Nicht wenige Menschen sind der Meinung, dass dies zulasten der jungen Generation geht, da diese für die Kosten aufkommen muss. Dabei werden aus unserer Sicht zwei Aspekte vergessen: Zum einen profitiert auch die heutige Generation der Beitragszahlenden von einem stabilen Rentenniveau, denn das Rentenniveau von heute ist die Ausgangslage für das Rentenniveau und damit die Höhe der Renten von morgen. Zum anderen reden wir über Versicherte, die jahrzehntelang Beiträge gezahlt und mit ihrer Arbeitskraft zum Wirtschaftswachstum in Deutschland beigetragen haben.

Zusätzlich muss allen klar sein, dass Leistungskürzungen bei der gesetzlichen Rente Kosten an anderer Stelle verursachen, denn von irgendetwas werden die Rentner*innen im Alter leben müssen. Wenn die gesetzliche Rente voraussichtlich nicht zum Leben reicht, wird es Menschen geben, die sich eine zusätzliche Altersvorsorge leisten können und darüber abgesichert sind. Wer aber nicht privat vorsorgen kann, wird ggf. später Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung Wohngeld in Anspruch nehmen müssen.

Daher ist es wichtig, hierzu Alternativen in den Blick zu nehmen.

BEITRAGSSEITE STÄRKEN DURCH BESSERE CHANCEN AUF DEM ARBEITSMARKT

Eine entscheidende Rolle spielt die Arbeitsmarktpolitik – sowohl bei der Frage der Beitragseinnahme, als auch bei der Höhe der Renten. Wir können daher eine gute Rentenpolitik nicht losgelöst von der Arbeitsmarktpolitik betrachten. So gibt es zahlreiche Personengruppen, die ihr volles Erwerbspotenzial und damit gleichzeitig auch ihr »Rentenpotenzial« nicht ausschöpfen. Dazu gehören z. B. Frauen, Menschen mit Migrationsgeschichte, Ältere, Personen ohne Berufsabschluss und Menschen mit Schwerbehinderung.

So hat in den vergangenen Jahren die Erwerbsbeteiligung von Frauen zwar stetig zugenommen, mittlerweile liegt deren Erwerbstätigenquote bei 73,6 % – die der Männer hingegen bei 80,8 % (Bundesagentur für Arbeit 2024, S. 6). Schauen wir jedoch auf den Stundenumfang der Erwerbstätigkeit, stellen wir fest, dass 50 % der erwerbstätigen Frauen in Teilzeit arbeiten (Destatis 2024). Besonders hoch ist die Teilzeitquote bei Müttern. Laut dem



Michaela Engelmeier

ist Vorstandsvorsitzende des Sozialverbands Deutschland SoVD e.V.

Bündnis »Sorgearbeit fair teilen« arbeiten 66 % der erwerbstätigen Mütter in Teilzeit, 25 % arbeiten gar nicht (Bündnis Sorgearbeit fair teilen o.D.). Gleichzeitig gibt es den Wunsch von Frauen nach einer Ausweitung der wöchentlichen Arbeitszeit. Dies bestätigen jüngst Zahlen des Sozialberichts 2024. Das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Koautorin des Sozialberichts 2024, konstatiert: »Wenn Mütter in dem Umfang arbeiten könnten, den sie sich wünschen, stünden dem Arbeitsmarkt zusätzlich 645 000 Vollzeitäquivalente zur Verfügung« (WZB 2024). Das ist ein wichtiger Befund, der nicht nur in der Alterssicherungspolitik, sondern auch mit Blick auf den Fachkräftemangel besondere Beachtung finden sollte.

Zusätzlich gibt es laut einer aktuellen Studie der Bertelsmann Stiftung (2024) ein Potenzial von 1,3 Mio. Vollzeitstellen in der Altersgruppe der 55- bis 70-Jährigen. Auch liegt die Erwerbsbeteiligungsquote von Menschen mit Migrationsgeschichte unter der der Gesamtbevölkerung.¹ Hier schlummert ein großes Potenzial. Weitere Personengruppen, die unsere Aufmerksamkeit bei der Integration in den Arbeitsmarkt benötigen, sind Personen ohne Berufsabschluss und Menschen mit Schwerbehinderung. Sie könnten stärker erwerbstätig sein, wenn es insgesamt weniger Vorbehalte und Vorurteile gegenüber Menschen mit Behinderungen als Arbeitnehmer*innen gäbe.

Und wenn wir uns die Personengruppen ansehen, die mit das größte Potenzial für eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit haben, wird deutlich, dass zur Stärkung der Beitragsseite der gesetzlichen Rentenversicherung auch eine gute Familien- und Gleichstellungspolitik mitgedacht werden muss. Denn es sind vor allem Frauen, die wegen der Erziehung von Kindern und/oder der Pflege von Angehörigen, ihre Berufstätigkeit hintenanstellen und dann über den gesamten Lebensverlauf hinweg mit den Folgen leben (müssen).

Konkret heißt das: Wir brauchen endlich die Umwandlung der Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (denn diese halten Frauen viel zu oft in der Teilzeitfalle). Wir brauchen Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf. Wir brauchen mehr Qualifikation, Aus-/Fort- und Weiterbildung, alters- und alternsgerechte Arbeitsplätze und insgesamt eine Arbeitswelt, die den veränderten Rahmenbedingungen gerecht wird.

Damit wird deutlich, dass wir Rentenpolitik auch immer zusammen mit anderen Politikbereichen denken und diskutieren müssen. Das wird aus Sicht des SoVD allzu oft vergessen.

DIE GESETZLICHE RENTE IST GUT. SIE MUSS ABER NOCH BESSER WERDEN...

Die gesetzliche Rentenversicherung bietet über die Auszahlung von Altersrenten viele weitere Vorteile, die

¹ Laut dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung sind das bei den 15- bis unter 65-jährigen Männern acht Prozentpunkte weniger und bei den Frauen 17 Prozentpunkte (BiB 2024).

in der öffentlichen Diskussion leider allzu oft übersehen werden. So deckt sie z. B. mit den Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten, wie den Witwen-/Witwer- oder (Halb-)Waisenrenten, auch die Risiken Krankheit und Tod ab. Darüber hinaus gewährt die gesetzliche Rentenversicherung Leistungen der Rehabilitation und Prävention, die den Erhalt beziehungsweise die Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit zum Ziel haben. Damit sind diese Leistungen auch mit Blick auf die Fachkräftesicherung von besonderer Bedeutung und bedingen sich gegenseitig, wenn wir über die Stärkung der Beitragsseite der gesetzlichen Rentenversicherung sprechen. Diese Leistungen gibt es bei kapitalgedeckten Altersvorsorgeprodukten in der Regel nicht oder müssen teuer hinzugekauft werden.

Darüber hinaus werden die Renten verlässlich und pünktlich ausgezahlt, sie werden jährlich an die Lohnentwicklung angepasst – was hoffentlich so bleibt; dafür ist die Verabschiedung der Stabilisierung des Rentenniveaus von zentraler Bedeutung. Zudem übernimmt die gesetzliche Rentenversicherung den hälftigen Krankenversicherungsbeitrag und enthält weitere solidarische Elemente, wie zum Beispiel die Anerkennung von Kindererziehungszeiten (auch Mütterrente genannt).

All das sind Leistungen, die unbedingt mit in die Waagschale gehören, wenn wir über die Zukunft der Alterssicherung in Deutschland sprechen. Das sind Leistungen, die es so nur mit der gesetzlichen Rente gibt und die verloren gehen würden, wenn wir diese weiter schwächen. Deshalb plädiert der SoVD dafür, an der gesetzlichen Rentenversicherung festzuhalten und sie weiterzuentwickeln.

DIE GESETZLICHE RENTENVERSICHERUNG ZU EINER ERWERBSTÄTIGENVERSICHERUNG WEITERENTWICKELN

Dazu gehört in erster Linie die Weiterentwicklung zu einer Erwerbstätigenversicherung, in die alle Beschäftigten einbezogen werden. Neben den abhängig Beschäftigten sind das alle Selbständigen, die Beamt*innen, Mandatsträger*innen und die Mitglieder der berufsständischen Versorgungswerke.

Die Erwerbstätigenversicherung wird nicht das Allheilmittel für die Frage der Finanzierung der Alterssicherung in Deutschland sein. Denn selbstverständlich erwerben mehr Versicherte auch mehr Rentenansprüche. Dennoch gibt es Untersuchungen, die darauf hindeuten, dass bei einer raschen Aufnahme weiterer Personengruppen in die gesetzliche Rentenversicherung, die Babyboomer-Zeit (bis ca. 2036) abgedeckt werden könnte (Zwiener et al. 2020). Viel wichtiger ist jedoch, dass damit das System gerechter und solidarischer werden würde. Auch könnte besser umverteilt werden, wenn alle Erwerbstätigen in einem System sind. Das gilt im Übrigen auch für die Kranken- und Pflegeversicherung.

Eine Reform in diese Richtung wäre aus Sicht des SoVD die entscheidende Maßnahme, um unser Alterssicherungssystem zukunftsfest zu machen. Hier können wir einiges von Österreich lernen. In einem erst kürzlich im Wirtschaftsdienst veröffentlichten Artikel zweier Experten der Deutschen Rentenversicherung Bund wird vor allem mit Blick auf die Beamt*innen festgehalten: »Einen Ansatzpunkt für Deutschland bietet auch das österreichische Modell der Abdeckung der Beamten. Die graduelle Harmonisierung der Berechnung der Beamtenpension an das System der gesetzlichen Rente mindert Gerechtigkeitsdebatten, wie sie in Deutschland immer wieder geführt werden. Die Finanzierung über einen separaten »Topf«, in den auch aktive und pensionierte Beamte (sowie der Dienstgeber) Beiträge einzahlen, reduziert die Belastungen des Staates bei der Finanzierung der Beamtenpensionen« (Brandt und Freudenberg 2024).

MEHR KAPITALDECKUNG IST NICHT DIE LÖSUNG

Den weiteren Ausbau der Kapitaldeckung – insbesondere in der ersten Säule – lehnen wir als SoVD ab. Zum einen ist die Altersvorsorge ein viel zu ernstes Thema, um sie den Risiken des Kapitalmarkts auszusetzen. Zum anderen kann damit der demografische Wandel nicht ausgehebelt werden, er würde nur in einen anderen Bereich verlagert. Denn auf dem Kapitalmarkt wird es sich ebenso bemerkbar machen, wenn immer mehr Menschen Renditen erhalten und immer weniger Menschen Geld anlegen.

Ein Merkmal kapitalgedeckter Altersvorsorge ist außerdem, dass jede*r für sich anlegt, in der Regel nur eigenes Geld dafür verwendet und am Ende auch das Risiko alleine trägt. Wer kein Geld zusätzlich zur Verfügung hat, wird nicht zusätzlich vorsorgen können. Eine Ausnahme bildet hier die betriebliche Altersversorgung, sofern sich der Arbeitgeber an den Beiträgen beteiligt. Aber auch hier profitieren bei weitem nicht alle Beschäftigten.

FAZIT

Wir müssen uns bewusstmachen, dass die Alterssicherung in einer alternden Gesellschaft mehr Geld

kosten wird – egal mit welchem System. Mit der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente haben wir bereits ein sehr gutes System, das jedoch noch besser werden muss. Zwei Stellschrauben sind in diesem Artikel genannt worden: die Weiterentwicklung zu einer Erwerbstätigenversicherung und Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt, die zu einer Ausweitung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung führen. Gerade diese beiden Maßnahmen können dazu beitragen, die Kosten fairer zu verteilen und bessere Renten zu ermöglichen. Letztendlich wäre das gerecht für alle: Alle Beschäftigten zahlen in ein System zu vergleichbaren Konditionen und der Arbeitsmarkt ermöglicht jedem die Chance auf ein auskömmliches Einkommen und anschließend eine ebenso auskömmliche Rente. Das ist am Ende dann auch keine Frage der Generationengerechtigkeit, sondern der Kostenverteilung insgesamt.

REFERENZEN

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2024), *Beschäftigungspotenziale Älterer – Umfang und Realisierungschancen bis 2035*, Gütersloh, verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/beschaeftigungspotenziale-aelterer>.

Brandt, U. und C. Freudenberg (2024), »Österreichs Rentenpolitik: Vom Nachbarn lernen?«, *Wirtschaftsdienst* 104(10), 696–702.

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2024), *Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern 2023*, Nürnberg.

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung – BiB (2024), »Potenziale und Herausforderungen: Neue Publikation veranschaulicht die Vielfalt der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland«, Pressemitteilung, 14. Februar, verfügbar unter: <https://www.bib.bund.de/DE/Presse/Mitteilungen/2024/2024-02-14-Potenziale-und-Herausforderungen-Vielfalt-der-Bevoelkerung-mit-Migrationshintergrund-in-Deutschland.html>, aufgerufen am 24. Oktober 2024.

Bündnis Sorgearbeit fair teilen (o.D.), »Zahlen und Fakten«, verfügbar unter: <https://www.sorgearbeit-fair-teilen.de/sorgearbeit/zahlen-und-fakten/>, aufgerufen am 24. Oktober 2024.

Statistisches Bundesamt – Destatis (2024), »Teilzeitquote erneut leicht gestiegen auf 31 % im Jahr 2023«, Pressemitteilung Nr. N017, 26. April, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_N017_13.html, aufgerufen am 24. Oktober 2024.

Wissenschaftszentrum Berlin – WZB (2024), »Ungleichheit und Armutsrisiko kaum verändert – trotz steigender Vermögen und Löhne«, Pressemitteilung, 6. November, verfügbar unter: <https://www.wzb.eu/de/pressemitteilung/ungleichheit-und-armutsrisiko-kaum-veraendert-trotz-steigender-vermoegen-und-loehne>.

Zwiener, R., F. Blank und C. Logeay (2020), »Werden die Kosten der Alterung gerecht verteilt? Vorteile eines stabilen Rentenniveaus und einer Erwerbstätigenversicherung«, IMK Policy Brief Nr. 89.

Sebastian Dullien

Die umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland ist solider als oft dargestellt

Mit dem Aus der Ampel-Koalition aus SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP ist wohl auch das Rentenpaket II gescheitert. Dieses Paket sollte unter anderem die sogenannte »Haltelinie« bis 2040 verlängern, die ein Absinken des Rentenniveaus auch nach 2025 verhindert. Zudem sollte über das sogenannte »Generationskapital« ein Kapitalstock angelegt werden, der in Zukunft den Anstieg der Rentenbeiträge dämpft.

Damit dürfte eine mögliche Rentenreform zum Wahlkampfthema oder spätestens zum Thema von Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl werden. Eines der Argumente wird dabei absehbar die These sein, das bestehende Umlageverfahren sei angesichts des anstehenden demografischen Wandels nicht mehr zeitgemäß und eine Stabilisierung des Absicherungsniveaus benachteilige die junge Generation.

Doch stimmt das tatsächlich? Betrachtet man einmal nüchtern die Zahlen zur gesetzlichen deutschen Rentenversicherung – auch bei Berücksichtigung des vorliegenden Rentenpakets II – so muss die Generalkritik am Umlageverfahren als weit überzogen beurteilt werden.

Die Kritik argumentiert mit projizierten steigenden Beitragssätzen und Bundeszuschüssen. Die Beitragssätze könnten – bei Umsetzung des Rentenpakets II – von derzeit 18,6% auf 22,3% bis 2045 steigen. Das Rentenpaket II hätte dabei einen Anteil von etwa einem Prozentpunkt (Bundesregierung 2024).

RENTENBEITRÄGE SIND KEINE STEUERN

Ökonomisch ist allerdings ein Anstieg der Beitragssätze zur Rentenversicherung an sich nicht problematisch. Denn unabhängig davon, ob die Altersvorsorge öffentlich über ein umlagefinanziertes System oder privat über individuelle Ersparnisse finanziert wird: Wenn die Lebenserwartung steigt, Menschen aber

zugleich ihren Renteneintritt nicht im gleichen Maße hinausschieben und zugleich ein bestimmtes Einkommensniveau im Ruhestand erhalten wollen, so muss in der Arbeitsphase zwingend ein größerer Anteil der Erwerbseinkommen für die Altersvorsorge aufgewendet werden. Wer nach 40 Jahren Erwerbstätigkeit 1 500 Euro im Monat über 20 Jahre erhalten möchte, muss dafür mehr ansparen als jemand, der diese Summe nur über 15 Jahre erhalten möchte. Da durch das Rentenpa-

ket II auch das Sicherungsniveau deutlich ansteigen würde, müssen Beiträge und Auszahlungen zusammen betrachtet werden.

Gelegentlich wird in der Debatte suggeriert, durch die Versicherungspflicht seien die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zumindest teilweise das Äquivalent einer Steuer (BDA 2024). Höhere Beitragssätze würden in diesem Fall wie eine höhere (Grenz-) Steuerbelastung wirken und könnten darüber negative Arbeitsanreizeffekte haben, die wiederum zu einem Rückgang des Arbeitsangebots und der Beschäftigung führen könnten. Wie jede Steuer hätte dann ein höherer Rentenbeitrag tatsächlich einen Wohlfahrtsverlust zur Folge.

Dieses Argument ist jedoch irreführend, wie auch die Deutsche Bundesbank (2024) jüngst noch einmal herausgestellt hat. Da mit höheren Rentenbeiträgen auch höhere Rentenzahlungen in der Zukunft einhergehen, sind die höheren Beiträge aus individueller und mikroökonomischer Sicht nicht wie eine höhere Steuer zu betrachten, sondern eher wie eine »Anlage in eine obligatorische Vorsorge« (Deutsche Bundesbank 2024, S. 60). Das gilt auch für die durch das Rentenpaket II potenziell verursachte Beitragserhöhungen: Durch das Rentenpaket II würden zwar die Rentenbeiträge in der Zukunft etwas stärker steigen, als es ohne dieses Paket der Fall gewesen wäre, allerdings erhöht sich auch das Rentenniveau in der Zukunft. Die zusätzlichen Beiträge sind somit keine Steuer, sondern eine zusätzliche »Anlage in obligatorische Vorsorge«.

Eine stärkere obligatorische Altersvorsorge insgesamt sollte nach mikroökonomischem Kalkül in all jenen Fällen, in denen Menschen ohnehin zusätzlich freiwillig für das Alter vorgesorgt hätten, nicht zu einer Veränderung im Arbeits- oder Konsumverhalten führen, sondern bestenfalls zu einer Substitution zwischen freiwilliger und obligatorischer Vorsorge (d. h. einem Rückgang privater Ersparnis bei Ausweitung der gesetzlichen Absicherung). Für all jene, die aus eigenem Antrieb nicht vorgesorgt hätten, aber nun zu stärkerer Vorsorge gezwungen werden, ist unklar, wie die Reaktion auf höhere Beiträge ausfällt – theoretisch ist sogar eine Ausweitung des Arbeitsangebots als Reaktion denkbar. Makroökonomisch lässt sich zudem in Simulationen zeigen, dass eine generelle Erhöhung der umlagefinanzierten Renten auch bei höheren Beiträgen keine negativen Wachstums- oder Beschäftigungseffekte verursacht (Zwiener et al. 2020; Lindner et al. 2019; Logeay et al. 2022).

Klar einen Steuercharakter haben die Rentenversicherungsbeiträge allerdings für jene Menschen, bei denen ein Mehr an Beitragszahlungen nicht mehr zu



Prof. Dr. Sebastian Dullien

ist Professor für Allgemeine Volkswirtschaftslehre, insb. internationale Wirtschaft an der HTW Berlin und wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung.

einem Mehr an Renten im Alter führt. Dies sind Menschen, die Grundsicherung im Alter beziehen. Um abzuschätzen, wie relevant dies gesamtwirtschaftlich ist, ist wichtig, wie viele Menschen davon betroffen sind. Nach zuletzt vorliegenden Zahlen bezogen 2022 nur 3,7% der Menschen im Rentenalter Grundsicherung im Alter, so dass marginale Beitragszahlungen während der Erwerbszeit keinen Einfluss auf ihre Rentenhöhe gehabt hätten. Hier hätten zusätzliche Beitragszahlungen klar einen Steuercharakter, aber dies betrifft nur eine kleine Minderheit und der gesamtwirtschaftliche Effekt auf das Arbeitsangebot dürfte sehr begrenzt sein.

Das Rentenpaket II, das insgesamt das Rentenniveau in der Zukunft anheben würde, würde dabei allerdings noch einmal dazu beitragen, den Anteil dieser Personen an den Menschen im Ruhestand zu verringern, weil mit einem höheren Wert der angesammelten Rentenpunkte weniger Menschen unter die Grenze zum Bezug von Grundsicherung fallen als ohne das Paket.

BUNDESZUSCHÜSSE BLEIBEN RELATIV ZUM BIP ANNÄHERND KONSTANT

Bei den Bundeszuschüssen wird von Kritikern des umlagebasierten Systems argumentiert, dass durch steigende Zuschüsse zur Rente aus allgemeinen Steuermitteln weniger Mittel für andere Ausgaben, etwa Investitionen in Infrastruktur oder Bildung, zur Verfügung stünden. So schreibt der Bundesrechnungshof (2024): »Die Bundeszuschüsse [...] fallen durch das Rentenpaket II bis zum Jahr 2045 um 107 Mrd. Euro höher aus. [...] Dieses große zusätzliche finanzielle Engagement birgt erhebliche Risiken. Der Bundesrechnungshof warnt erneut vor einer finanziellen Überlastung des Bundes durch den Finanzbedarf der Rentenversicherung.«

Allerdings ist ökonomisch die Argumentation mit nominalen Euro-Werten in der fernen Zukunft, insbesondere noch als aufaddierte Summe über einen arbiträren Mehrjahreszeitraum, wenig hilfreich. Zur Beurteilung der künftigen Belastung wäre eine Darstellung relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) besser geeignet. Berechnet man aus den Regierungsprojektionen zu den Bundeszuschüssen (BMAS 2023a) und Projektionen für die BIP-Entwicklung (BMAS 2023b) diese Quoten, so bleibt der Anstieg selbst mit dem Rentenpaket II sehr moderat. Von 2020 bis 2035 steigen danach die Bundeszuschüsse von 2,0% auf 2,3% des BIP. Relativ zum BIP lägen damit die Zuschüsse zur Rentenversicherung auch 2035 nicht höher als schon 2003 (damals 2,4% des BIP).¹ Ein relevantes Haushaltsproblem für den Bund lässt sich aus diesem Anstieg nicht erkennen.

Zuletzt wird in der Debatte um das Rentenpaket II oft postuliert, die parallele Erhöhung der Rentenzahlung und der Beitragssätze in dem Paket verletze die Generationengerechtigkeit (BDA 2024). Schwierig wird hier schon konzeptionell, dass die Bewertung davon abhängt, wie man in diesem Zusammenhang »Generationengerechtigkeit« definiert (Brettschneider 2024). Zur Frage, was generationengerecht ist, gibt es dabei eine breite philosophische und politikwissenschaftliche Literatur. Exemplarisch ist die Definition von Tremmel (2012), die darauf abzielt, dass Generationengerechtigkeit erreicht ist, wenn künftige Generationen mindestens die gleichen Chancen zur Erfüllung ihrer Bedürfnisse haben wie die aktuelle Generation.²

Unabhängig von dem Alterssicherungssystem ist basierend auf der Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte davon auszugehen, dass die potenziellen Lebenseinkünfte künftiger Generationen höher sind als früherer Generationen, da die Lebenserwartung im Trend ebenso steigt wie die realen Stundenlöhne. Eine hinreichende Bedingung, in einer solchen Situation mit der Rentenversicherung keine Generationenungerechtigkeit zu produzieren, ist, die Alterssicherungssysteme so auszugestalten, dass es keine großen Ungleichgewichte der Ein- und Auszahlungen zwischen verschiedenen Generationen gibt.

Neben Beitragssatz, Bundeszuschüsse und Sicherungsniveau können die kohortenspezifischen internen Renditen einen ergänzenden Blick über Verteilungswirkung von Reformen geben. Dabei ist zu beachten, dass noch mehr als bei Projektionen von den drei zuvor genannten Größen Renditeberechnungen mit einer weiteren Reihe von Annahmen verbunden sind.

KEINE BENACHTEILIGUNG JÜNGERER

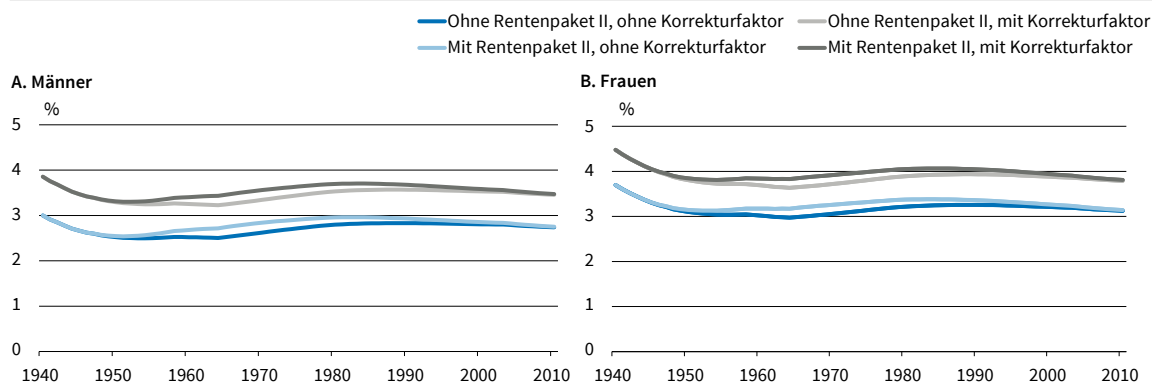
Zur Berechnung der Rendite muss unter anderem differenziert werden zwischen Beiträgen, die für die enge Alterssicherung aufgewendet werden, und solchen Beiträgen, die in andere Absicherungselemente fließen wie die Erwerbsunfähigkeitsrenten, die Hinterbliebenenrenten sowie Rehabilitationsleistungen, sodass ein direkter Vergleich mit Erträgen aus privaten Kapitalanlagen schwierig ist. Der SVR (2006) legt deshalb einen Korrekturfaktor an, mit dem die Rendite nur für jenen Teil der Beiträge berechnet wird, der in die Alterssicherung fließt. Die Absicherung gegen Erwerbsunfähigkeit und der Hinterbliebenen werden dabei quasi wie separate Versicherungen betrachtet, deren Analyse außen vorbleiben.

Betrachtet man die Renditen sowohl mit wie auch ohne Korrekturfaktor, so zeigt sich zunächst, dass keine Benachteiligung jüngerer Generationen zu erkennen ist (vgl. Abb. 1). Die internen Renditen schwan-

¹ Für die Berechnung wurde zunächst die nominale mittelfristige BIP-Projektion der Bundesregierung verwendet und diese dann fortgeschrieben mit den Annahmen aus BMAS (2023b).

² Ökonomisch gibt es einen Forschungsstrang, der Generationengerechtigkeit über Generationenbilanzen zu messen versucht, siehe Hagist et al. (2014). Die Ergebnisse sind aber extrem abhängig von den genutzten Annahmen und die Methode unter anderem deshalb hoch umstritten, siehe Galbraith et al. (2009); Watts (2012).

Abb. 1

Interne Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung nach Geburtsjahr^a

^a Die dargestellten Renditen beziehen sich auf Personen aus Westdeutschland mit einem durchschnittlichen Verdienstprofil und durchgängiger Erwerbsbiografie bis zum gesetzlichen Renteneintritt. Als Input verwendet das Modell die mittlere Variante (Variante 2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung von Destatis einschließlich der dort enthaltenen Annahmen über die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung, eine Fortschreibung der historischen Arbeitsmarktentwicklung, unter der das Modelloutput den Schätzungen des BMAS entspricht, sowie die Annahme eines nominalen Lohnwachstums von 3 % pro Jahr. Als Korrekturfaktor wurde in Anlehnung an die Methodik des SVR (2006) 0,8 angesetzt. Die Renditen wurden berechnet von Camille Logeay und João Domingues Semeano, basierend auf dem von den beiden an der HTW Berlin entwickelten DyReMo-Modell für die deutsche Rentenversicherung. Quelle: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.

© ifo Institut

ken zwischen den Geburtsjahrgängen um lediglich rund 0,5 Prozentpunkte.³ Wenn nach dieser Betrachtung Kohorten in dem System überhaupt schlechter gestellt sind, wären das Geburtsjahrgänge zwischen den späten 1940er- und den späten 1970er-Jahren. Das Rentenpaket II verbessert die internen Renditen der Geburtsjahrgänge der späten 1940er bis in die frühen 2000er. Bis zum Endpunkt einer halbwegs seriösen Zukunftsprojektion, bei den Geburtsjahrgängen 2010, würde sich die interne Rendite der eingezahlten Beiträge für alle derzeit noch oder noch nicht erwerbstätigen Geburtsjahrgänge durch das Rentenpaket II verbessern.

Natürlich sind die geschätzten Renditen insbesondere in die Zukunft mit Unsicherheiten verbunden. Die zugrunde liegenden Simulationen basieren auf der Annahme einer mittleren demografischen Entwicklung analog jenen in den Bevölkerungsprojektionen des Statistischen Bundesamts und auf der Annahme einer weiter relativ robusten Beschäftigungsentwicklung. Beide Annahmen können sich als falsch erweisen (allerdings auch als zu pessimistisch – wie das in der Vergangenheit bei Prognosen zur Entwicklung im gesetzlichen Rentenversicherungssystem oft der Fall war).

Andererseits bietet die umlagefinanzierte Rente eine implizite Lohnindexierung. Soweit der Nutzen des eigenen Konsums vom Konsumniveau im Rest der Gesellschaft abhängt, wie es mikroökonomische Forschung nahelegt (siehe etwa Abel 1990), bietet diese damit eine Absicherung, die kein anderes Vorsorgeprodukt so leistet, weil sich die Rentenzahlungen auch beim Auftreten von gesamtwirtschaftlichen Schocks im Trend mit der Lohnentwicklung bewegen.

³ Der Verlauf der Renditen ähnelt den Berechnungen in SVR (2006). Die Niveauunterschiede erklären sich unter anderem durch die hohe Inflation in den Jahren 2022–2024, die zu einer höheren internen nominalen Rendite aller Kohorten geführt hat, die zu diesem Zeitpunkt erwerbstätig oder im Ruhestand waren.

Der Vorteil der Lohnindexierung der Rentenzahlung gerade in Phasen höherer Inflation hat sich anschaulich in den vergangenen Jahren gezeigt: Seit dem letzten Vorpandemiejahr 2019 bis 2024 sind die Verbraucherpreise um rund 20 % gestiegen, etwa 10 Prozentpunkte stärker als es bei Einhalten der Zielinflation der EZB der Fall gewesen wäre. Dank der Anpassung an die Entwicklung der Beitragszahlungen sind zugleich auch die nominalen Renten um fast 20 % gestiegen, so dass Realeinkommensverluste der Rentner*innen weitgehend ausgeglichen werden konnten, während viele nominalfixierte Sparprodukte Realwertverluste hinnehmen mussten.

In der Summe ist damit aus diesen Kennzahlen für die gesetzliche Rentenversicherung auch und gerade nach der hypothetischen Umsetzung des Rentenpakets II weder gesamtwirtschaftliche Probleme noch Ungleichgewichte bei der Generationengerechtigkeit zu erkennen.

REFERENZEN

- Abel, A. B. (1990), »Asset Prices under Habit Formation and Catching up with the Joneses«, *American Economic Review* 80(2), 38–42.
- BDA (2024), »Rentenpaket II: Den Preis für den fehlenden politischen Mut zahlen die Jungen«, BDA Agenda, 17/2024.
- Brettschneider, A. (2024), »Generationengerechtigkeit« in der Alterssicherung – Solidarität oder Renditegleichheit?, in: A. Karger-Kroll und L. Schäfers (Hrsg.), *Gerechte Rente: Sozialethische Perspektiven einer interdisziplinären Sondierung der Alterssicherung*, Nomos, Baden-Baden, 205–226.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS (2023b), 2024 Ageing Report: Germany – Country Fiche, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS (2023a), *Rentenversicherungsbericht 2023*, Berlin.
- Bundesrechnungshof (2024), *Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)* (Bundestagsdrucksache 20/11898) und zum Antrag der Fraktion der AfD »Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot« (Bundestagsdrucksache 20/11847).
- Bundesregierung (2024), *Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung*. Bearbeitungsstand 03.05.2024, Berlin.

Deutsche Bundesbank (2024), »Abgabenlast auf Arbeitseinkommen im internationalen Vergleich: zum Unterschied von Rentenbeitrag und Steuerzahlung«, *Monatsbericht*, Juni 2024, 52–74.

Galbraith, J. K., L. R. Wray und W. Mossler (2009), »The Case Against Intergenerational Accounting. The Accounting Campaign Against Social Security and Medicare«, Public Policy Brief 98, Jerome Levy Economics Institute of Bard College.

Hagist, C., S. Moog und B. Raffelhüschen (2014), »Generationengerechte Politik? Eine Analyse der aktuellen Politik der Bundesregierung anhand der Generationenbilanz«, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) / Journal for Comparative Government and European Policy* 12(4), 529–548.

Lindner, F., C. Logeay, R. Zwiener und F. Blank (2019), »Demographischer Wandel. Zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten höherer Beitragssätze und Steuern«, IMK Policy Brief 81.

Logeay, C., R. Zwiener und F. Blank (2022), *Nachhaltigkeit in der Rentenversicherung in Zeiten des demografischen Wandels. Makroökonomische Effekte einer Beitragssatzerhöhung in der Rentenversicherung*, IMK Study 76.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2006), *Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/07*, Wiesbaden.

Tremmel, J. (2012), *Eine Theorie der Generationengerechtigkeit*, Mentis, Münster.

Watts, R. (2012), »The Intergenerational Accounting Project and the Myth of a Looming Fiscal Crisis«, *Journal of Australian Political Economy* 69, 86–102.

Zwiener, R., F. Blank und C. Logeay (2020), »Werden die Kosten der Alterung gerecht verteilt? Vorteile eines stabilen Rentenniveaus und einer Erwerbstätigenversicherung«, IMK Policy Brief 89.

Anja Piel

Solidarität trägt auch im 21. Jahrhundert

Der Generationenvertrag ist gelebte Solidarität der Generationen: Jüngere Erwerbstätige finanzieren mit ihren Beiträgen die Renten der älteren Generation und können ihrerseits darauf vertrauen, später selbst eine Rente von der Solidargemeinschaft zu erhalten. Die umlagefinanzierte gesetzliche Rente ist für die Beschäftigten eine konkrete und unersetzliche Umsetzung des Sozialstaatsgebots nach Artikel 20 Grundgesetz. Dieser Ansatz ist nicht nur heute sondern auch künftig tragfähig, solange er durch eine faire Verteilung von Einkommen und Wohlstand finanziert wird. Die Idee, dass die arbeitende Bevölkerung in die Rentenkassen einzahlt und so die ältere Generation im Ruhestand unterstützt, ist auch im 21. Jahrhundert von zentraler Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft und in Zeiten großer Unsicherheit und Krisen notwendiger denn je.

ALTERSSICHERUNG IN DER SACKGASSE

In der Tat wurde die Alterssicherung in Deutschland aber durch die Politik in eine Sackgasse gesteuert, in der sie seit gut 20 Jahren feststeckt. Das Niveau des bewährten, leistungsstarken und finanzierbaren gesetzlichen Alterssicherungssystems wurde sehenden Auges in den Sinkflug navigiert. Gleichzeitig wurde durch die nachgelagerte Besteuerung der Renten das Nettorentenniveau weiter abgesenkt. Auch viele Elemente des sozialen Ausgleichs wurden reduziert oder ganz abgeschafft, um die Kosten für die gesetzliche Rente weiter zu drücken. Dadurch wurden die Rentenansprüche von prekär Beschäftigten und Erwerbslosen zusätzlich gekürzt. Außerdem steigt das Rentenalter auf 67 Jahre, obwohl es schon vor der Steigerung viele Menschen nicht gesund und in Arbeit bis in die reguläre Rente geschafft haben.

Im Ergebnis dieser Kostensenkungsmaßnahmen hat Deutschland laut OECD international ein unterdurchschnittliches Rentenniveau bei einem überdurchschnittlich hohen Rentenalter (vgl. Abb. 1). Und in Deutschland sind die Ausgaben für die Alterssicherung der abhängig Beschäftigten im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich im Verhältnis zum Wohlstand des Landes.

WOHLSTAND GERECHT VERTEILEN

Dabei ist aber nicht der Generationenvertrag das Problem, sondern vielmehr, dass weite Teile der jüngeren Generation nicht tariflich entlohnt oder wegen Niedriglöhnen, befristeten Arbeitsverhältnissen oder Arbeitslosigkeit nicht am Wohlstand beteiligt werden und dadurch dann auch nur geringe Beiträge zahlen. Ebenso sorgen fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten und falsch gesetzte finanzielle Anreize wie Minijobs und Ehegattensplitting dafür, dass Frauen in Deutschland besonderes oft nur in Teilzeit arbeiten und dadurch keine oder nur geringe Löhne erzielen können. Die für auskömmlich finanzierte Sozialversicherungen so wichtige Erwerbstätigkeit und die damit zu erzielende Lohnsumme wird dadurch aktiv verringert.

Wird gleichzeitig das Rentenniveau gesenkt, dann werden die Rentner*innen automatisch vom Wohlstand abgekoppelt. Wohin das führt, zeigen die letzten drei Jahrzehnte: Die Zahl der Rentner*innen ist seit 1995 um mehrere Millionen angestiegen, gleichzeitig sind aber die Ausgaben der Rentenversicherungen ge-

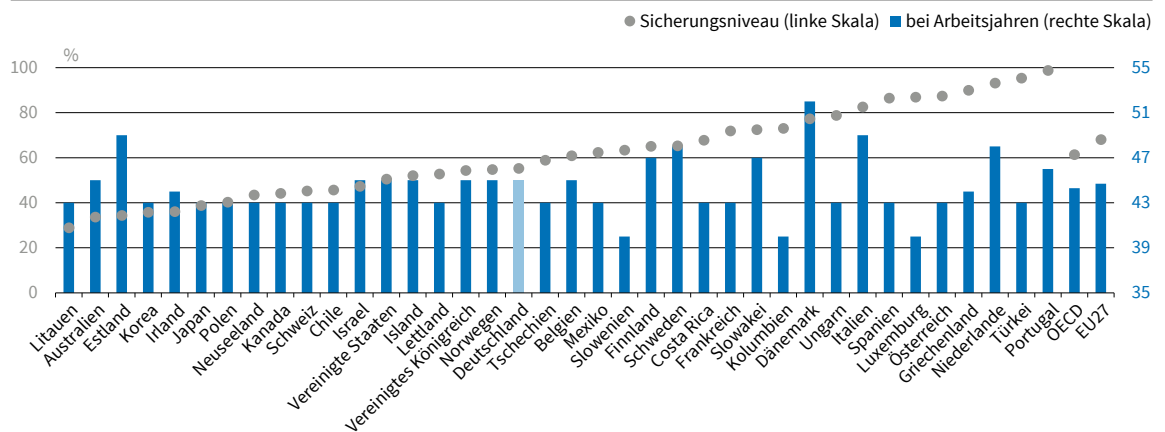


Anja Piel

ist Mitglied im geschäftsführenden DGB-Bundesvorstand.

Abb. 1

Sicherungsniveau und dafür notwendige Arbeitsjahre



Quelle: OECD (2023).

© ifo Institut

messen am Bruttoinlandsprodukt gesunken und im Verhältnis dazu heute geringer als 1995 (vgl. Abb. 2). Im Ergebnis bekommen Rentner*innen heute einen gut 25% kleineren Teil des allgemeinen Wohlstands als die Rentner*innen 1995. Von Generationengerechtigkeit kann wohl kaum die Rede sein, wenn unsere Rentner*innen systematisch vom Wohlstand abgekoppelt werden. Wird das Rentenniveau nicht stabilisiert und wieder angehoben, dann werden auch die jungen Generationen, wenn sie in Rente gehen, einen immer kleineren Teil vom Wohlstand abbekommen.

Ein starker, solidarischer Generationenvertrag braucht vor allem eine stabile Arbeitsmarktpolitik und gerechte Löhne, um zu funktionieren. Nicht der demografische Wandel gefährdet die gute Rente, sondern eine ungleiche Verteilung des Wohlstands, tariffreie Arbeitsverhältnisse und prekäre Arbeit. Wenn zudem, wie jüngst noch vom ehemaligen Bundesfinanzminister Lindner durchgesetzt, die Steuerzuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung gekürzt werden, um Steuersenkungen finanzieren und die Schuldenbremse einhalten zu können, dann sabotiert das den Generationenvertrag, belastet alle Beitragszahlenden und entlastet vor allem Spitzenverdiener*innen und alle nicht gesetzlich Rentenversicherten.

AUSKÖMMLICHE RENTE FÜR ARBEITNEHMER*INNEN SICHERN

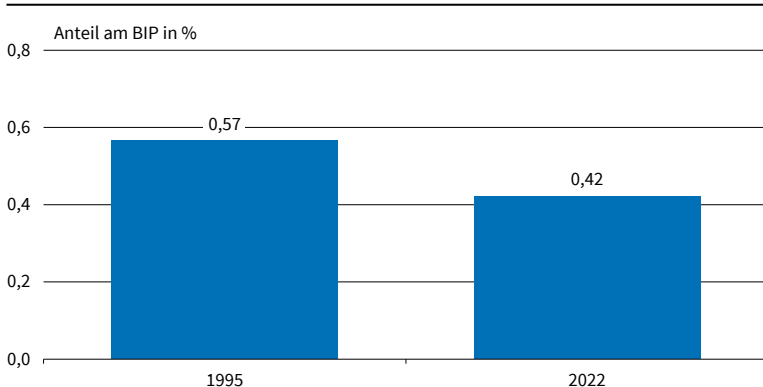
Die gesetzliche Rentenversicherung ist die einzige funktionierende flächendeckende und solidarische Absicherung im Alter für Beschäftigte. Ihre Aufgabe ist es, Altersarmut zu vermeiden und einen halbwegs auskömmlichen Lebensstandard im Alter und bei Erwerbsminderung zu sichern. Die gesetzliche Rente ist die einzige Säule der Alterssicherung, in der sich Arbeitgeber hälftig an der Finanzierung beteiligen müssen. Die gesetzliche Rentenversicherung ist in Deutschland, wie in den meisten Ländern, das zentrale und unverzichtbare Element der Alterssicherung. In den meisten OECD- und EU-Ländern sind dabei die Beitragssätze und Leistungen aber spürbar höher als in Deutschland, die Verteilungsfrage wird somit dort gerechter gelöst.

Die gesetzliche Rentenversicherung zu schwächen, schafft erst die Probleme, die so angeblich gelöst werden sollen. Die jungen Generationen bekommen weniger Rente und müssen trotzdem höhere Beiträge zahlen. Um die durch ein Absinken des Rentenniveaus gerissenen Lücken zu schließen, muss(t)en die jungen Generationen zudem zukünftig immer höhere Beiträge für private Altersvorsorge ausgeben und werden damit zusätzlich belastet. Da die private Vorsorge von den Beschäftigten allein finanziert werden muss, wird es für sie sogar teurer als ein gemeinsam mit dem Arbeitgeber finanziertes stabilisiertes und erhöhtes gesetzliches Rentenniveau. Und nicht zuletzt können sich viele Menschen, gerade in prekären Arbeitsverhältnissen, eine private Vorsorge schlicht nicht leisten; jeder dritte Haushalt in Deutschland verfügt über keinerlei Sparfähigkeit. Viele Beschäftigte können einem sinkenden Rentenniveau schlicht nicht hinterher sparen. Allein die Unternehmen werden hierdurch entlastet.

Außerdem bedeutet private Vorsorge weniger Solidarität: Denn hier gilt ohne Wenn und Aber: Man bekommt nur raus, was man einzahlt. Wer wegen Kindererziehung oder der Pflege von Angehörigen oder

Abb. 2

Rentenausgaben pro eine Million Rentner*innen



Quelle: Rentenversicherung in Zeitreihen; Berechnungen der Autorin.

© ifo Institut

wegen Krankheit oder Arbeitslosigkeit nichts einzahlen kann, geht am Ende leer aus.

RENTENNIVEAU FÜR ALLE ANHEBEN

Nur die gesetzliche Rente sorgt dafür, dass die Beschäftigten nicht allein gelassen werden. Ziel ist, dass alle nach einem normalen Arbeitsleben, auch mit Zeiten der Arbeitslosigkeit und Kindererziehung, einen angemessenen Lebensstandard im Alter haben und nicht in Armut leben müssen. Dazu muss aber das Rentenniveau in Deutschland stabilisiert und absehbar wieder angehoben werden. Die Anhebung des Rentenniveaus ist aus gewerkschaftlicher Sicht alternativlos. Insbesondere Geringverdiener sind auf ein hohes gesetzliches Rentenniveau angewiesen. Sinkt das Rentenniveau wie gesetzlich vorgesehen bis in die 2040er-Jahre auf rund 44 %, dann muss eine Person, die in Vollzeit zum Mindestlohn beschäftigt ist, für eine Altersrente in Höhe des durchschnittlichen Existenzminimums künftig über 50 Jahre arbeiten. Mit vollem Grundrentenzuschlag wären immer noch fast 39 Jahre durchgehende Erwerbsarbeit nötig und damit 2,5 Jahre mehr als bei einem stabilen Rentenniveau. Würde das Rentenniveau wieder angehoben, dann würden hier schon rund 35 Jahre ausreichen – immer noch eine hohe Hürde, aber deutlich eher zu leisten.

Zudem zeigen wissenschaftliche Untersuchungen: Wird das Rentenniveau nicht angehoben, steigt das Risiko von Altersarmut immer weiter an.

AUSBAU DER RENTENVERSICHERUNG ALS SOLIDARISCHES SYSTEM

Die gesetzliche Rentenversicherung zu stärken, ist nicht nur aus sozialen Gründen sinnvoll, sondern auch volkswirtschaftlich. Eine starke gesetzliche Rente mit einem guten Sicherungsniveau stärkt und sichert die Kaufkraft der Rentner*innen und stabilisiert so die Binnennachfrage, denn Rentner*innen verwenden den Großteil ihres Einkommens für den Konsum. Gerade der soziale Ausgleich sorgt für eine Umverteilung und eine gestärkte Nachfrage. Daher ist es dringend notwendig, die gesetzliche Rente auszubauen und den Solidarausgleich wieder zu stärken.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich dafür ein, dass die Rentenversicherung auch bei einem steigenden Anteil älterer Menschen auf lange Sicht finanzierbar bleibt. Hier helfen keine Debatten über eine Begrenzung des Beitragssatzes und mehr private Vorsorge als Ausgleich. Denn eine private Vorsorge als Ersatz erfordert hohe eigene Beiträge, an denen sich die Arbeitgeber nicht beteiligen. Eine gute Rente muss natürlich bezahlt werden. Dazu muss der Beitragssatz mittelfristig in kleinen, überschaubaren Schritten steigen. Zudem braucht es neben einer möglichst hohen Erwerbstätigenquote gute, tarifliche Löhne. Bei guten Lohnerhöhungen wirken sich diese

Beitragserhöhungen nicht negativ auf die Reallöhne aus; sie steigen dennoch.

Dringend notwendig ist es zudem, den Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung wieder anzuheben und verlässlich zu gestalten. Die Bundesregierung hat diesen zuletzt um etliche Milliarden gekürzt. Außerdem werden die sogenannte Mütterrente und viele andere gesamtgesellschaftliche Leistungen nach wie vor aus Beiträgen, statt ordnungspolitisch richtig, aus Steuern finanziert. Der Bundeszuschuss ist gemessen an den Einnahmen der Rentenversicherung, den Einnahmen des Bundes sowie der Wohlstandsentwicklung heute niedriger als vor rund 25 Jahren. Bei stabilem Rentenniveau würde der Bundeszuschuss zum Bruttoinlandsprodukt in den 2040er-Jahren wieder einen Wert wie um das Jahr 2000 herum erreichen (vgl. Abb. 3).

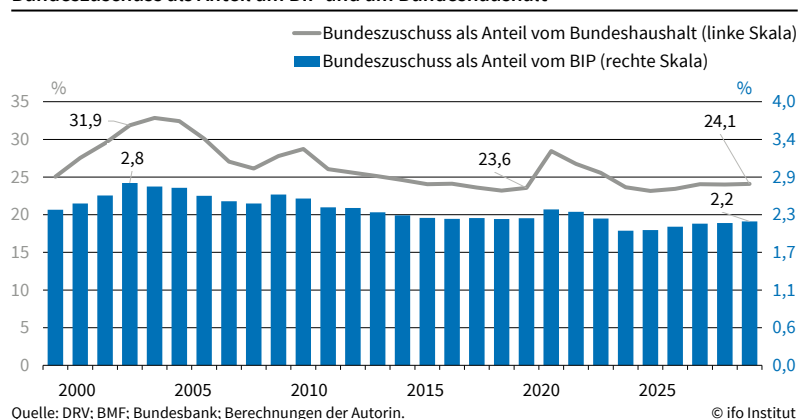
Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich zudem für eine gerechtere Finanzierung der Rentenversicherung ein. Daher muss sich neben Erwerbstätigen und Arbeitgebern auch der Bund über angemessene Zuschüsse beteiligen. Diese Zuschüsse müssen nicht zuletzt durch eine gerechte Besteuerung von Millionären und millionenschweren Erbschaften, aber auch von Kapitaleinkommen finanziert werden. Damit lässt sich eine tragfähige, langfristige Finanzierung sicherstellen, die eine solidarischere und leistungsfähigere Gestaltung des Alterssicherungssystems ermöglicht.

DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG NICHT DRAMATISIEREN

Es ist richtig, dass die demografische Entwicklung Druck auf jedes Rentensystem ausübt – auch auf das kapitalbasierte System. Die Antwort auf diese Herausforderungen ist nicht, den Generationenvertrag aufzugeben oder Leistungen zu kürzen. Denn die Köpfe nach Altersgruppen sind lange nicht so entscheidend wie die Zahl an Beschäftigten in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen. Ein wichtiger Schlüssel ist daher eine höhere Erwerbsbeteiligung, nicht zuletzt von vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen

Abb. 3

Bundeszuschuss als Anteil am BIP und am Bundeshaushalt



älteren Menschen, von Menschen mit Behinderung und Frauen. Prekäre Beschäftigung muss daher zurückgedrängt und Erwerbsarbeit ab dem ersten Euro versichert werden.

Maßgeblich für eine dauerhaft bessere Erwerbsbeteiligung sind außerdem ein effektiver Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie eine gute Gesundheitsversorgung. Denn jedes Jahr müssen 160 000 Menschen wegen Krankheit vorzeitig aus dem Arbeitsleben aussteigen. Ganz zu schweigen von den zehntausenden Menschen, die aufgrund ihrer Gesundheit keinen Arbeitsplatz bekommen, aber auch keine Erwerbsminderungsrente und die daher über viele Jahre in der Fürsorge feststecken. Das kostet nicht nur Geld, sondern bedeutet für diese Menschen den direkten Weg in Altersarmut und ist ein gesellschaftliches Desaster.

DIE GESETZLICHE RENTE LOHNT SICH

Die gesetzliche Rentenversicherung ist und bleibt ein tragfähiges System, auch im demografischen Wandel.

Die Rendite ist weiterhin hoch: Im Jahr 2024 beträgt der Rentenfaktor des gesetzlichen Rentensystems rund 46 Euro – berücksichtigt man die Absicherung der drei biometrischen Risiken, die Rentendynamik sowie den Zuschuss zur Krankenversicherung, dann liegt der Rentenfaktor sogar bei über 60 Euro. Eine solche Leistungsfähigkeit sucht man bei privaten Versicherungen vergeblich. Selbst bei einem Beitragssatz von 25 % läge der Rentenfaktor bezogen auf die Altersrente bei rund 50 Euro.

Ein gerechtes Rentensystem muss die soziale Sicherheit aller Generationen im Alter garantieren und sichern. Dazu muss der gesellschaftliche Wohlstand gerecht verteilt werden und die Generationen müssen fair miteinander umgehen. Eine starke gesetzliche Rente ist dabei Ausdruck der Solidarität zwischen und innerhalb der Generationen. Diese Solidarität funktioniert auch in Zukunft, wenn die richtigen Entscheidungen jetzt getroffen werden und die gesetzliche Rente durch ein stabilisiertes Rentenniveau gestärkt wird.

Melanie Häner-Müller

Lehren aus der Schweizer Altersvorsorge: Erfolgsfaktoren und Verbesserungsansätze



Dr. Melanie Häner-Müller

ist Bereichsleiterin Sozialpolitik und Bildungsverantwortliche am IWP Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern.

Wie in Deutschland ist auch die Schweiz mit einer alternden Bevölkerung konfrontiert. Für das Jahr 2050 wird in beiden Ländern ein Altersquotient von lediglich 46 prognostiziert.¹ Das bedeutet, dass ab diesem Zeitpunkt die Rente eines Rentners von weniger als zwei Erwerbstätigen finanziert werden muss. Aktuell sind es in beiden Ländern noch drei Erwerbstätige, die für die Rente eines Rentners aufkommen.

Diese Entwicklungen stellen sowohl die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) in der Schweiz als auch die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in Deutschland vor erhebliche finanzielle Herausforderungen. Dieser Beitrag nimmt das Schweizer System genauer unter die Lupe, um aufzuzeigen, welche Elemente für andere Länder wie Deutschland vielversprechend sein könnten und welche Reformansätze auch in der Schweiz notwendig sind.

STECKBRIEF DER SCHWEIZER ALTERSVORSORGE

Oft wird das Drei-Säulen-Modell der Schweizer Altersvorsorge von internationalen Experten gelobt (Leimgruber 2008; OECD 2019). Tatsächlich zeichnet sich das Schweizer Modell durch seine drei Säulen aus, die jeweils unterschiedliche Ziele verfolgen und so eine Diversifikation der Risiken ermöglichen (Häner et al. 2022).

Die erste Säule, die AHV, ist im Umlageverfahren finanziert und dient der allgemeinen Existenzsicherung. Versichert sind alle Personen, die in der Schweiz wohnhaft sind oder arbeiten. Die Renten der AHV werden durch die laufenden Lohnbeiträge der aktuell arbeitenden Bevölkerung finanziert. Ähnlich wie im deutschen Modell wird die Finanzierung durch hälftige Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gewährleistet, wobei der Beitragssatz in der Schweiz mit 8,7 %² deutlich niedriger ist als die 18,6 %³ der deutschen gesetzlichen Rentenversiche-

¹ Für Deutschland vgl. <https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/index.html#ly=2050>; für die Schweiz vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/zukunftige-entwicklung/schweiz-szenarien.html>.

² Vgl. [³ Vgl. \[36 ifo Schnelldienst 12/2024 77. Jahrgang 4. Dezember 2024\]\(https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Fakten-zur-Rente/Gesetzliche-Rentenversicherung/gesetzliche-rentenversicherung.html, aufgerufen am 10. November 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Arbeit_korrekt_melden/Private_Arbeitgebende/Lohnbudget_Lohnabrechnung/Hoehe_Beitraege.html#:~:text=Beiträge an die AHV%2FIV,Arbeitnehmer je hälftig zu tragen, aufgerufen am 10. November 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

rung. Wie in Deutschland gibt es auch in der Schweiz eine beträchtliche staatliche Bezuschussung. Neben dem fixen Bundesanteil von 20,2%⁴ fließen zusätzlich Erträge aus der Spielbankenabgabe, Mehrwertsteuer und Einnahmen aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte in die Finanzierung der AHV ein.

Während die AHV der Existenzsicherung dient, soll die berufliche Vorsorge den gewohnten Lebensstandard im Alter aufrechterhalten und zudem Risiken wie Unfall, Invalidität und Tod abdecken. Sie wird im Kapitaldeckungsverfahren finanziert, bei dem Arbeitnehmer gemeinsam mit ihren Arbeitgebern in ihr eigenes Alterskapital einzahlen. Beitragspflichtig sind alle Arbeitnehmer, die einen Mindestjahreslohn von 22 050 Schweizer Franken⁵ (Stand 2024) erzielen und das 24. Altersjahr erreicht haben. Die Gelder werden von Pensionskassen verwaltet und renditeorientiert angelegt. Daher wird der Kapitalmarkt auch als der dritte Beitragszahler in der zweiten Säule bezeichnet (Häner et al. 2022).

Schließlich gibt es die dritte Säule, die freiwillig ist und darauf abzielt, das Alterskapital zu erhöhen und ein zusätzliches finanzielles Polster anzulegen. Die gebundene Selbstvorsorge ist für Angestellte auf jährlich maximal 7 056 Schweizer Franken⁶ (Stand 2024) begrenzt. Die Beiträge sind steuerabzugsfähig und das angesparte Kapital unterliegt nicht der Vermögensteuer.

Auf den ersten Blick mag das Schweizer Modell nicht besonders herausragend erscheinen. Inzwischen haben viele Länder ähnliche Modelle mit unterschiedlichen Säulen, die sich in ihren Zielen und Finanzierungsformen ergänzen. Besonders bemerkenswert ist jedoch die starke zweite Säule, die der Schweizer Altersvorsorge einen großen volkswirtschaftlichen Vorteil verschafft – gerade in Zeiten des demografischen Wandels (Bütler et al. 2007).

DIE GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN VORTEILE EINER STARKEN ZWEITEN SÄULE

Um dies zu verstehen, lohnt sich ein kurzer Blick in die Vergangenheit. Bis zum Zweiten Weltkrieg bestand die Altersvorsorge in der Schweiz mehrheitlich aus beruflichen Vorsorgeeinrichtungen. Beweggründe für die Unternehmen waren einerseits die langfristige Mitarbeiterbindung und andererseits die Nutzung steuerlicher Vorteile. Nach und nach entstanden auch öffentliche Berufskassen für Beamte, Lehrer, Polizisten und Pfarrer. Gleichzeitig wurde die Einführung der AHV trotz mehrerer Anlaufversuche aufgeschoben und erfolgte erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Dies erlaubte es den Berufskassen, sich in der Zwischenzeit weiter zu etablieren (Lengwiler 2003).

⁴ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/medieninformationen/nsb-anzeigeseite.msg-id-102787.html>, aufgerufen am 10. November 2024.

⁵ Vgl. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/glossar/eintrittsschwelle.html>, aufgerufen am 11. November 2024.

⁶ Vgl. <https://www.ch.ch/de/pensionierung/altersvorsorge/3-saule--private-vorsorge/#3-saule-jaehrliche-einzahlung>, aufgerufen am 11. November 2024.

Damit war klar, dass die staatliche Altersvorsorge lediglich eine Ergänzung zur beruflichen Vorsorge und nicht deren Ersatz darstellen sollte. In dieser Funktion wurde die AHV 1948 schließlich eingeführt, basierend auf dem deutschen bismarckschen Modell. 1972 wurde das Drei-Säulen-Modell verankert, nachdem die Initiative zur Einführung einer staatlichen Volkspension und damit die Verstaatlichung der Pensionskassen gescheitert war (Lengwiler 2003).

Im internationalen Vergleich nimmt die berufliche Vorsorge in der Schweiz auch heute eine herausragende Stellung ein. Das Vorsorgevermögen beläuft sich auf 152% des Bruttoinlandsprodukts. Zum Vergleich: In Deutschland sind es nur knapp 7%, in Frankreich 11% und in Schweden 98% der jeweiligen Wirtschaftsleistung. Die Dänen weisen mit 192% die höchste Quote der OECD-Länder aus (OECD 2023).

Doch was macht eine starke berufliche Vorsorge aus volkswirtschaftlicher Perspektive erstrebenswert? Einerseits ermöglicht der Kapitalstock der zweiten Säule Anlagerenditen, die langfristig zur Vermögensbildung beitragen (Blankart 2017). Andererseits geht ein höherer Anteil an kapitalgedeckter Vorsorge mit einem gesteigerten Wirtschaftswachstum einher. So erhöht die kapitalgedeckte Vorsorge den Sparanteil und fördert Investitionen, die zum Wirtschaftswachstum beitragen (Bütler et al. 2007; Davis und Hu 2008). Schließlich stärkt eine bedeutende zweite Säule die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in einer alternden Gesellschaft. Im Gegensatz zur umlagefinanzierten AHV führt der demografische Wandel hier nicht zu einer zusätzlichen Belastung zukünftiger Generationen.

GROSSE NACHHALTIGKEITSLÜCKE IN UMLAGEFINANZierter ERSTER SÄULE

Anders verhält es sich mit der umlagefinanzierten ersten Säule in der Schweiz. Bereits für das Jahr 2026 wird erwartet, dass die laufenden Ausgaben die laufenden Einnahmen übersteigen werden (BSV 2024). Zwar wurde das Rentenalter der Frauen an jenes der Männer auf 65 Jahre angeglichen und die Mehrwertsteuersätze mehrfach erhöht. Allerdings wurde im Frühling dieses Jahres auch die Auszahlung einer 13. AHV-Rente beschlossen, wodurch sich die finanzielle Schieflage weiter verschärft hat.

So kommt es, dass die AHV eine Nachhaltigkeitslücke von 177% aufweist (Rudolph et al. 2024). Die Nachhaltigkeitslücke beschreibt dabei die Abweichung der aktuellen Finanzierung von einer nachhaltigen Finanzierung, bei der alle laufenden und künftigen Rentenversprechen durch die aktuellen und zukünftigen Einnahmen gedeckt werden können. Auch die GRV in Deutschland sieht sich mit einer deutlichen Nachhaltigkeitslücke konfrontiert. Sie beläuft sich gemäß neusten Schätzungen auf 87,8% (Raffelhüschen et al. 2024). In beiden Ländern sind daher Diskussionen zur Behebung der finanziellen Schieflage an der Ta-

gesordnung. An Ideen mangelt es nicht, doch oftmals scheitert es daran, politische Mehrheiten für solche Reformvorhaben zu gewinnen. Das lässt sich politökonomisch gut erklären.

WESHALB ALTERSREFORMEN POLITISCH EINEN SCHWEREN STAND HABEN

Grundsätzlich gilt: In einem öffentlichen Budget besteht eine Asymmetrie zwischen Ausgaben und Einnahmen. Die Kosten bestimmter Ausgaben werden nicht nur von den betroffenen Individuen getragen, sondern teilweise auf die Gemeinschaft abgewälzt (Buchanan und Tullock 1962; Weingast et al. 1981). Dies führt zu einer Übernutzung der öffentlichen Ressourcen. Besonders betroffen sind Ausgaben, die für den Medianwähler von Interesse und Nutzen sind. Um ihre Wiederwahlchancen zu maximieren, müssen sich Politiker an den Präferenzen des Medianwählers orientieren. Dieser wird zunehmend älter. Aktuell liegt das Medianwähleralter in der Schweiz bei 57 Jahren und auch bei der deutschen Bundestagswahl 2021 war mehr als jeder Fünfte über 70 Jahre alt.⁷ Mit steigendem Medianwähleralter sinkt der politische Anreiz, Altersreformen durchzusetzen, da ältere Wähler besonders unter einem Leistungsabbau leiden würden und im Gegensatz dazu stark von einem Leistungsausbau profitieren.

Ein weiterer zentraler Mechanismus, der erklärt, weshalb eine Konsolidierung im Bereich der Altersvorsorge einen schweren Stand hat, ist die sogenannte Zeitinkonsistenz der Politik (Kydland und Prescott 1977). Es mag zwar attraktiv sein, eine nachhaltige Finanzierung der Altersvorsorge zu versprechen. Sobald jedoch die tatsächlichen Kosten für die Konsolidierung anfallen, wird es für Politiker weniger vorteilhaft, dieses Versprechen einzuhalten. Denn ihre Wählerbasis wäre mit höheren Kosten konfrontiert. Daher weichen langfristige Versprechen zur finanziellen Tragfähigkeit rasch den kurzfristigen Interessen, keine aktuellen Einbußen in Kauf nehmen zu müssen. Dies gilt umso mehr, als dass die Konsequenzen ausbleibender Reformen insbesondere zukünftige Generationen betreffen, die noch ungeboren oder nicht stimmberechtigt sind und somit für die Wiederwahl der Politikerinnen und Politiker nicht entscheidend sind.

HANDLUNGSEMPFEHLUNG: MEHR SELBSTBINDUNG DER POLITIK

Um das Problem der AHV-Finanzierung langfristig lösen zu können, bedarf es einer gewissen Entkopplung von der Tagespolitik. Ähnlich wie der griechische Held Odysseus, der sich an den Mast seines Schiffs band, um den törichtesten Gesängen der Sirenen widerstehen zu können, muss auch die Politik Maßnahmen ergreifen, um langfristig tragfähige und

generationenübergreifend ausgewogene Lösungen zu sichern. Ein möglicher Weg, diese »Selbstbindung« in der Schweizer Altersvorsorge zu etablieren, wurde bereits vor über zehn Jahren von den Ökonomen Feld, Pfeil, Schaltegger und Weder vorgeschlagen (Feld et al. 2012). Sie plädierten damals für die Einführung einer AHV-Schuldenbremse.

Die Grundidee dieser AHV-Schuldenbremse besteht darin, die nachhaltige Finanzierung der AHV durch einen klar definierten Steuerungsmechanismus zu gewährleisten. Das Modell orientiert sich stark an der Bundeshaushalt-Schuldenbremse, die seit 2001 in der Verfassung verankert ist. Im Wesentlichen würde die AHV-Schuldenbremse greifen, sobald ein festgelegter Schwellenwert überschritten wird, der die finanzielle Stabilität der AHV betrifft – etwa wenn die laufenden Ausgaben die laufenden Einnahmen deutlich übersteigen. Wird dieser Schwellenwert überschritten, hätte die Regierung den gesetzlichen Auftrag, dem Parlament binnen Jahresfrist einen Vorschlag zur Sanierung vorzulegen. Sollte die Liquidität im AHV-Fonds weiterhin gefährlich sinken, würde in einer zweiten Phase eine automatische Anpassung erfolgen. Ein entscheidender Punkt dabei wäre eine ausgewogene Lastenverteilung: Sowohl Ausgabenkürzungen als auch Einnahmenerhöhungen müssten gemeinsam umgesetzt werden. Eine Konsolidierung durch eine Kombination aus Mehrwertsteuererhöhung und Anhebung des Rentenalters würde nicht nur die Erwerbstätigen, sondern alle Bürger einbeziehen und die höhere Lebenserwartung ebenfalls berücksichtigen.

Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel war die Deutsche Rentenversicherung der Schweizer AHV bisher in Sachen Selbstbindung und Automatismen voraus. Doch mit dem aktuellen Rentenpaket II würde diese Selbstbindung stark aufgeweicht (Rausch und Börsch-Supan 2024). Angesichts der besonders tragenden Rolle, die die erste Säule in Deutschland für die Altersvorsorge spielt, wäre es jedoch umso wichtiger, an diesem Prinzip konsequent festzuhalten. Zudem könnte in beiden Ländern überlegt werden, ob es sinnvoll wäre, das Rentenalter an die steigende Lebenserwartung anzupassen, als Teil eines Wegs zurück zu einer langfristig tragfähigen Altersvorsorge. In einem Viertel der OECD-Länder wird das Renteneintrittsalter bereits an die Lebenserwartung angepasst, darunter Italien, Niederlande, Portugal, Dänemark und Finnland (OECD 2023).

GESAMTBILANZ: VORBILD MIT STEIGERUNGSPOTENZIAL

Die Schweizer Altersvorsorge zeigt aufgrund ihrer starken beruflichen Vorsorge eine größere Resilienz gegenüber dem demografischen Wandel. Eine breitere und verbindliche zweite Säule könnte auch der deutschen Gesellschaft – die vergleichbare Alterungstendenzen aufweist – eine willkommene Entlastung bieten.

⁷ Vgl. <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/wahlbeteiligung.html>, aufgerufen am 11. November 2024.

Für beide Länder bleibt jedoch die erste Säule zur allgemeinen Existenzsicherung unverzichtbar. Diese muss allerdings ebenfalls nachhaltig gesichert werden. Aufgrund der alternden Wählerschaft und der Problematik der Zeitinkonsistenz ist es schwierig, die erste Säule wieder auf den Pfad der Nachhaltigkeit zu bringen. Hierzu bedarf es einer gewissen Entkopplung vom laufenden politischen Prozess. Dies könnte durch ein klar definiertes Regelwerk gelingen, das dem Konzept der Schuldenbremse für den Bundeshaushalt nachempfunden ist. Diese Maßnahmen sollten so gestaltet sein, dass sie sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite ansetzen.

Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor hat Deutschland bereits einen wichtigen Schritt in diese Richtung gemacht, der jedoch durch die aktuellen Reformvorhaben des Rentenpakets II erneut gefährdet ist. Eine Entkopplung von der Politik wäre sowohl für die Schweizer AHV als auch die deutsche GRV ein entscheidender Vorteil, um die finanzielle Schieflage zu überwinden. Sie würde zur langfristigen Sicherung des Generationenvertrags in beiden Ländern beitragen.

REFERENZEN

- Alesina, A. und A. Passalacqua (2016), »The Political Economy of Government Debt«, in: J. B. Taylor und H. Uhlig (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*, Vol. 2, North Holland, Amsterdam, 2599–2651.
- Blankart, C. B. (2017), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, Vahlen, München.
- Buchanan, J.M. und G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Bundesamt für Statistik – BFS (2023), *Neurentenstatistik; Bezüger/innen einer Kapitalleistung und/oder einer neuen Altersrente aus einer Pensionskasse und Beträge pro Person, nach Geschlecht und Leistungskombination*, verfügbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/28785695>, aufgerufen am 10. November 2024.
- Bundesamt für Sozialversicherungen – BSV (2024), *Finanzperspektiven der AHV*, verfügbar unter: <https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/ahv/finanzperspektiven/finanzperspektiven-ahv-2040.pdf.download.pdf/Finanzperspektiven%20der%20AHV%20bis%202040.pdf>, aufgerufen am 10. November 2024.
- Bütler, M., F. Jaeger, M. Engler und T. Höppli (2007), *Die 2. Säule der schweizerischen Altersvorsorge im Wandel. Eine wissenschaftlich fundierte Erörterung einiger politisch und ökonomisch relevanter Kernfragen im Zusammenhang mit der Diskussion um ein neues BVG*, verfügbar unter: <https://www.asip.ch/de/dienstleistungen/hintergrundinformationen/attachment/6/>, aufgerufen am 10. November 2024.
- Davis, E. und Y.-W. Hu (2008), »Does Funding of Pensions Stimulate Economic Growth?«, *Journal of Pension Economics and Finance* 7(2), 221–249.
- Feld, L. P., C. Pfeil, C. A. Schaltegger und M. Weder (2012), *Steuerungsmechanismen in der AHV*, BSV-Forschungsbericht Nr. 7/12, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Bern.
- Häner, M., T. Erhardt, N. Koch und C. A. Schaltegger (2022), »Das Drei-Säulen-Modell der Schweizer Altersvorsorge: Ein kompakter Überblick nach 50 Jahren«, IWP Policy Papers No. 5.
- Kydland, F. E. und E. C. Prescott (1977), »Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans«, *Journal of Political Economy* 85(3), 473–492.
- Leimgruber, M. (2008), *Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000*, Cambridge University Press.
- Lengwiler, M. (2003), »Das Drei-Säulen-Konzept und seine Grenzen. Private und berufliche Altersvorsorge in der Schweiz im 20. Jahrhundert«, *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte* 48(1), 29–47.
- OECD (2019), *Economic Surveys: Switzerland 2019*, OECD Publishing, Paris, verfügbar unter: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/7e6fd372-en.pdf?expires=1731254516&id=id&accname=guest&checksum=D78F10E33C9DE4922A4EACA4FC7112CC>, aufgerufen am 11. November 2024.
- OECD (2023), *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- Raffelhüschen, B., S. Schultis, S. Seuffert und S. Stramka (2024), »Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Das Rentenpaket II«, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 176, Stiftung Marktwirtschaft.
- Rausch, J. und A. Börsch-Supan (2024), »Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II«, *ifo Schnelldienst* 77(5), 63–72.
- Rudolph, K. M., J. Bauer, V. Weisser und B. Raffelhüschen (2024), *Schweizer Generationenbilanz. Analysen zur fiskalischen Nachhaltigkeit der AHV*, UBS-Studie.
- Weingast, B. R., K. A. Shepsle und C. Johnson (1981), »The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Disruptive Politics«, *Journal of Political Economy* 89(4), 642–664.
- Yared, P. (2019), »Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend«, *Journal of Economic Perspectives* 33(2), 115–140.