

Jörg Althammer / Iris Wittl

Alterssicherungspolitik: Wirtschafts- und sozialethische Herausforderungen

Zusammenfassung

Der demographische Wandel stellt weiterhin eine der zentralen Herausforderungen für die gesetzliche Alterssicherung in Deutschland dar. Durch den für die kommenden Jahre absehbaren Anstieg des Rentenfallquotienten sieht sich das umlagefinanzierte Alterssicherungssystem einem Zielkonflikt zwischen Beitragsstabilität einerseits und einem adäquaten Versorgungsniveau andererseits gegenüber. Ohne grundlegende Änderungen im Leistungsrecht ist bereits jetzt absehbar, dass die Altersarmut in Deutschland im kommenden Jahrzehnt deutlich ansteigen wird. Gleichzeitig ist es aus Gründen der Generationengerechtigkeit und der Nachhaltigkeit der Rentenfinanzierung nicht möglich, die demografischen Lasten einseitig der jüngeren Generation aufzubürden. Insofern erfordert der demografische Wandel eine kritische Überprüfung der Konstruktionsprinzipien des Alterssicherungssystems in Deutschland.

Der vorliegende Beitrag greift diese Diskussion auf und zeigt zunächst, dass die grundlegenden Prinzipien der lohnbezogenen und beitragsäquivalenten Rente bereits in der Vergangenheit mehrfach modifiziert wurden. Anschließend werden aktuelle Reformvorschläge der Alterssicherungspolitik wie eine verstärkte Steuerfinanzierung oder eine verstärkte Kapitaldeckung aus wirtschaftsethischer Perspektive kritisch gewürdigt. Als zentrales Problem der deutschen Alterssicherung wird schließlich die fehlende Integration von leistungsorientierter Versicherung und bedürftigkeitsorientierter Fürsorge identifiziert. Ein Plädoyer für ein hybrides Alterssicherungssystem, das Versicherungs- und Fürsorgeleistungen integriert, schließt den Beitrag ab.

Abstract

Demographic change continues to be one of the major challenges for the statutory pension system in Germany. Due to the expected increase in the pension case ratio in the coming years, the Pay-As-You-Go pension system faces a conflict of objectives between contribution stability on the one hand and an adequate level of benefits on the other. Without fundamental changes in benefit legislation, it is already foreseeable that old-age poverty in Germany will increase significantly in the upcoming decade. At the same time, for reasons of intergenerational equity and the sustainability of pension financing, it is not possible to impose demographic burdens unilaterally on the younger generation. Thus, demographic change calls for a critical review of the design principles of the old-age pension system in Germany.

This article addresses this discussion and first shows that the basic principles of wage-related and contribution-equivalent pensions have already been modified several times in the past. Subsequently, we evaluate critically current proposals for reforming old-age security policy, such as increased tax financing or increased funding, from the perspective of economic ethics. Finally, we identify the lack of integration between benefit-oriented insurance and means-tested welfare as a central problem of the German old-age security system. The article concludes with a proposal for a hybrid old-age security system that integrates insurance and welfare benefits.

1 Einführung

Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist eine der wesentlichen Säulen der sozialen Sicherung in Deutschland. Mit der Alters-, der Erwerbsminderungs- und der Hinterbliebenensicherung bietet die GRV für den größten Teil der Bevölkerung einen zuverlässigen Schutz vor den wirtschaftlichen *Standardrisiken* der Langlebigkeit, der Erwerbsunfähigkeit und des Todes der hauptverdienenden Person. Die grundlegenden Gestaltungsprinzipien der GRV – die Äquivalenz von Beitragsleistung und Rentenhöhe und das Prinzip der Lebensstandardsicherung – galten in der Gesellschaft als weitgehend akzeptiert, zumal das Prinzip der Lebensstandardsicherung nach bundesdeutschem Sozialstaatsverständnis in zweifacher Hinsicht zu interpretieren ist.¹ Zum einen sollen die Leistungen ausreichend sein, um den Lebensstandard der versicherten Person auch in der Ruhestandsphase aufrecht zu erhalten. Zum anderen soll sich die Entwicklung des Lebensstandards der Nicht-mehr Erwerbstätigen an die Entwicklung des Lebensstandards der Erwerbstätigen generation anpassen, die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung also dynamisiert werden.

Obwohl die Vermeidung von Altersarmut keine originäre Aufgabe der Sozialversicherung ist, waren die Leistungen der gesetzlichen Rente bis in die jüngste Vergangenheit so umfassend, dass Altersarmut in Deutschland ein untergeordnetes Problem darstellte. So lagen in den vergangenen Jahrzehnten sowohl die Armutsrisikoquote als auch die Quote der Bezieher*innen von Leistungen zur Grundsicherung bei den Rentnerhaushalten durchgängig unterhalb jener Werte, die für die Gesamtbevölkerung ausgewiesen werden. Rentnerhaushalte stellten im Unterschied zu Langzeitarbeitslosen oder Alleinerziehenden keine vulnerable gesellschaftliche Gruppe dar.² Zudem erwies sich das umlagefinanzierte Alterssicherungssystem als äußerst flexibel und anpassungsfähig an Änderungen der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Da die gesetzlichen Renten aus den Beitragsleistungen des laufenden

1 Vgl. hierzu sowie zur Diskussion um die Generationengerechtigkeit in der Alterssicherung Möhring-Hesse 2008.

2 Eine Ausnahme hiervon stellen alleinstehende Rentnerinnen dar. Aufgrund geringer versicherungspflichtiger Arbeitseinkommen, unterbrochener Erwerbsbiografien sowie niedriger Anwartschaften aus der Hinterbliebenenversicherung waren verwitwete Frauen überdurchschnittlich von Altersarmut betroffen.

Jahres finanziert werden, war es beispielsweise nach dem Fall der Mauer möglich, die gesamte ostdeutsche Bevölkerung in den Versichertenkreis der deutschen Alterssicherung zu integrieren und die Rentenzahlungen in Ostdeutschland massiv zu erhöhen. Alle diese Faktoren trugen maßgeblich zur sozialen Integration, zur gesellschaftlichen Kohäsion und nicht zuletzt zur politischen Stabilität in Deutschland bei.

Dieses umfassende Sicherungsversprechen des Sozialstaats ist jedoch in den vergangenen Jahren fragil geworden. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, der zu einem deutlichen Anstieg des Altenquotienten führen wird, hat die Politik bereits zu Beginn der 2000er-Jahre Maßnahmen ergriffen, um das Leistungsniveau der GRV langfristig abzusenken. Zunächst war politisch beabsichtigt, den Lebensstandard der Rentner*innen durch den Einstieg in ein Mehrsäulensystem der Alterssicherung zu stabilisieren. Die Absenkung des Lebensstandards sollte durch den staatlich geförderten Aufbau einer privaten, kapitalgedeckten Alterssicherung (*Riester-Rente*) zumindest kompensiert werden. Aber bereits im Jahr 2004 wurde auch dieses Leistungsversprechen durch die Einführung des *Nachhaltigkeitsfaktors* aufgekündigt. Spätestens seit dieser Reform ist die Zielsetzung des Alterssicherungssystems unklar. Einerseits hält die Politik institutionell am Versicherungsprinzip und am Prinzip der Teilhabeäquivalenz der Versicherten fest; andererseits wird die Leistungshöhe der gesetzlichen Rente in Zukunft nicht ausreichend sein, um den Lebensstandard der älteren Bevölkerung aufrecht zu erhalten. Vielfach wird die Leistungshöhe sogar unzureichend sein, um dem Eintritt von Altersarmut wirksam vorzubeugen. So ist die Armutsgefährdungsquote der Rentnerhaushalte in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen und lag mit 19,4 % im Jahr 2021 erstmals über der Armutsgefährdungsquote der Gesamtbevölkerung (vgl. Statistisches Bundesamt 2023). Damit rückt neben der Frage der Beitragssatzstabilität zunehmend die Frage nach dem adäquaten Versorgungsniveau in den Vordergrund. Inhaltlich geht die rentenpolitische Diskussion jedoch deutlich darüber hinaus. Sie betrifft die normative Verortung der staatlichen Alterssicherungspolitik im verteilungspolitischen Gesamtsystem ebenso wie die zentralen Gestaltungsprinzipien sozialer Sicherung. Somit ist der Alterssicherungsdiskurs nicht nur eine Diskussion um die Rentenfinanzierung, sondern betrifft auch die systemischen Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft.

In diesem Beitrag werden die zentralen Entwicklungstendenzen der Alterssicherungspolitik nachgezeichnet und die wichtigsten

Reformvorschläge vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen kritisch gewürdigt. Ein Vorschlag zur Adressierung des Problems einer zunehmenden Altersarmut durch eine Integration von Fürsorge- und Versicherungsleistungen schließt den Beitrag ab.

2 Zur normativen und institutionellen Verortung der deutschen Alterssicherungspolitik

Das bestehende System der deutschen Alterssicherung³ ist institutionell grundsätzlich zweigeteilt. Die gesetzliche Rentenversicherung als die mit Abstand bedeutendste Säule der Alterssicherung ist als Versicherungsleistung ausgestaltet und unterliegt damit dem Äquivalenzprinzip. Dies bedeutet, dass die Höhe der Rentenzahlungen von der Höhe der zuvor erbrachten Beiträge abhängt. Seit der Einführung der dynamischen Rente im Jahr 1957 war es das erklärte Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung, den Lebensstandard, den die versicherte Person in der Erwerbsphase hatte, auch im Alter aufrecht zu erhalten. Die Aufrechterhaltung der Statusunterschiede im Alter und die ausgeprägte Erwerbsorientierung gelten in der vergleichenden Sozialstaatsforschung als die strukturbestimmenden Merkmale des deutschen Alterssicherungssystems (vgl. Esping-Andersen 1990; Manow 2021). Aspekte der Bedürftigkeit spielten dabei weder bei den Anspruchsvoraussetzungen noch im Rahmen der Leistungsgewährung eine Rolle. Eine eigenständige Politik zur Bekämpfung von Altersarmut erschien zunächst verzichtbar, da die deutliche Anhebung der Altersrenten durch die Einführung der umlagefinanzierten Alterssicherung und durch die Dynamisierung der Leistungen einen hinreichenden Abstand der Einkommen im Alter zur Armutsgrenze gewährleisten sollte. Die ökonomische Grundlage war der starke Anstieg der Arbeitsproduktivität in der Industrialisierung; der Arbeiter war – wie der *Vater* der umlagefinanzierten Rente, Wilfrid Schreiber (1955/2004, 10), es formulierte – nicht mehr „funktionell arm“. Gleichzeitig war es nie das politische Ziel, den während der Erwerbsphase erwirtschafteten

3 Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die gesetzliche Rentenversicherung für Arbeitnehmer*innen sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gem. dem 3. und 4. Kapitel des SGB XII. Weitere soziale Alterssicherungssysteme wie die Beamtenversorgung oder die berufsständischen Versorgungswerke bleiben außer Betracht.

Lebensstandard im Alter ausschließlich durch die gesetzliche Rente zu gewährleisten. Zu einer vollständigen Aufrechterhaltung des bisherigen Lebensstandards galt es schon immer als erforderlich, private Vermögensbildung zu betreiben, entweder durch den Abschluss einer privaten Lebensversicherung oder durch den Erwerb einer selbst genutzten Immobilie. Im ursprünglichen Konzept der Sozialen Marktwirtschaft war die Vermögensbildungspolitik deshalb ein integraler Bestandteil der Sicherungspolitik im Alter und die Alterssicherung schon immer als Mehrsäulenmodell konzipiert.⁴

Die Bekämpfung von Altersarmut ist ordnungspolitisch die Aufgabe der Sozialhilfe, deren Anspruchsvoraussetzungen und die Leistungsgewährung sich nicht am Versicherungs-, sondern am Fürsorgeprinzip orientieren. Damit unterscheidet sich die Politik zur Armutsbekämpfung in mehrfacher Hinsicht von der Politik der sozialen Absicherung des Altersrisikos. Zum einen besteht ein Leistungsanspruch auch ohne individuelle Vorleistungen in Form von Beiträgen oder sonstigen Verpflichtungen. Im Unterschied zur Grundsicherung für Arbeitsuchende werden die Leistungen der Grundsicherung im Alter zudem unbedingt vergeben, d. h. sie setzen keine weiteren Mitwirkungspflichten der Leistung beziehenden Person voraus. Zum anderen ist die Höhe der Leistung gemäß dem Bedarfsdeckungsprinzip vorgegeben; die Leistungen der Grundsicherung sind so auszugestalten, dass sie die Führung eines Lebens ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.⁵ Gemäß dem Grundsatz des Nachrangs der Grundsicherungsleistung (Subsidiaritätsprinzip) ist eigenes Einkommen und Vermögen vorrangig einzusetzen, d. h. Rentenansprüche und Vermögen werden – mit Ausnahme bestimmter Schonbeträge⁶ – vollständig auf die Grundsicherungsleistung

4 Dies wird auch dadurch deutlich, dass die Vermögensbildungspolitik im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft schon immer ein integraler Bestandteil war.

5 Vgl. §1 Abs. 1 SGB XII (Sozialhilfe) mit explizitem Verweis auf Art. 1 Abs. 1 GG. Aktuell erfolgt die Ermittlung des sozio-ökonomischen Existenzminimums gemäß dem „modifizierten Statistikmodell“. Danach bemisst sich die Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums grundsätzlich an den empirisch ermittelten Verbrauchsausgaben der einkommensschwächsten Haushalte. Zur Bestimmung des Existenzminimums sowie zur methodischen Kritik vgl. Axer 2013; Schüssler 2015 und Dudel u. a. a. 2017.

6 Zum Schonvermögen der Grundsicherung im Alter zählt ein staatlich gefördertes Altersvorsorgevermögen (Riester-Rente), angemessenes selbstgenutztes Immobilienvermögen sowie Geldvermögen in Höhe von 10.000 € pro Person.

angerechnet. Schließlich handelt es sich bei Fürsorgeleistungen im Unterschied zu Versicherungsleistungen nicht um individualisierte Ansprüche; die Leistungshöhe ist vielmehr abhängig von den sozio-ökonomischen Gegebenheiten der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft.

2.1 Verteilungspolitische Probleme des Alterssicherungssystems im demografischen Wandel

Diese Doppelstruktur von Versicherungs- und Fürsorgeleistung, die sich sowohl normativ wie institutionell grundsätzlich unterscheiden, wirft nicht nur ökonomische, sondern auch wirtschaftsethische Probleme auf. Denn das nach dem meritokratischen Prinzip ausgestaltete Versicherungssystem und das am Bedarfsprinzip ausgerichtete Fürsorgesystem können nur nebeneinander bestehen, sofern gewährleistet ist, dass sich die Leistungshöhe der beiden Systeme hinreichend unterscheidet. Nur bei einem ausreichenden Abstand zwischen Versicherungs- und Fürsorgeleistung lassen sich die Beitragszahlungen zur Alterssicherung meritokratisch legitimieren.⁷ Sofern jedoch die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung im Zuge der Alterung der Bevölkerung generell abgesenkt werden, verringert sich der Abstand zwischen Versicherungs- und Fürsorgeleistung. Personen mit unterdurchschnittlichem versicherungspflichtigem Einkommen oder mit stark fragmentierten Versicherungsbiographien erhalten dann nur noch Versicherungsleistungen, die nicht oder nur unwesentlich höher sind als die bedarfsorientierte Fürsorgeleistung. Für diese Personengruppen stehen den Beiträgen dann keine äquivalenten Versicherungsleistungen gegenüber, für sie sind die Beiträge zur Rentenversicherung reine Steuern. Damit

Einkommen ist unabhängig von der Einkommensquelle in voller Höhe anzurechnen, sofern es 50 % der Regelbedarfsstufe 1 überschreitet. Damit fällt die Anrechnung von Einkommen und Vermögen in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit rigider aus, als das im SGB II (Bürgergeld) der Fall ist.

7 Diese Problematik ist strukturell äquivalent zum Lohnabstandsgebot auf dem Arbeitsmarkt. Ebenso, wie ein zu geringer Abstand zwischen unteren Lohngruppen und Fürsorgeleistungen negative Arbeitsanreize setzt und dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit widerspricht, widerspricht ein zu geringer Abstand von Versicherungs- und Fürsorgeleistungen dem Effizienzgebot und dem Leistungsprinzip.

verliert jedoch die Beitragszahlung ihre normative Grundlage. Gleichzeitig erhöht sich dadurch der Anreiz für die versicherte Person, sich der Versicherungspflicht durch Minijobs oder Solo-Selbstständigkeit zu entziehen. Gerade für Personen mit einer geringen Arbeitsproduktivität oder mit familiären Erziehungs- oder Pflegeverpflichtungen besteht somit ein Anreiz, Beschäftigungsverhältnisse nachzufragen, die nicht sozialversicherungspflichtig sind.

2.2 Modifikationen im System der Alterssicherung

Diese offensichtlichen Defizite einer ausschließlich lohnbezogenen Alterssicherung führten dazu, dass das ursprünglich auf dem Prinzip der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhende Alterssicherungssystem in den vergangenen Jahren konzeptionell in zweifacher Weise modifiziert wurde. Zum einen wurde der Leistungsgedanke, welcher der Rentenversicherung zugrunde liegt, inhaltlich ausgeweitet. Neben monetären Beitragszahlungen aus dem versicherungspflichtigen Arbeitseinkommen werden seit dem Jahr 1986 auch Zeiten der Kindererziehung und später auch die der häuslichen Pflege als anspruchsbegründend und rentensteigernd anerkannt. Insbesondere an der unterschiedlichen Behandlung von Zeiten der Kindererziehung lässt sich der Paradigmenwechsel, der sich in Bezug auf den Leistungsgedanken vollzogen hat, deutlich erkennen. Ursprünglich war es die Aufgabe der Anrechnung von Kindererziehungszeiten, erziehungsbedingte Lücken in der Versichertenbiographie zu schließen. Zeiten der Kindererziehung wurden nur dann angerechnet, sofern die Erwerbstätigkeit der Erziehungsperson vollständig oder teilweise eingeschränkt wurde (*alternative Anrechnung*). Dieses *Lückenschließungsprinzip* war zunächst eindeutig sozial- und verteilungspolitisch motiviert. Erst durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1996 wurden die Zeiten der Kindererziehung den Beitragszeiten vollständig gleichgestellt (vgl. Bundesverfassungsgericht 1996). Diese additive Anrechnung von Beitrags- und Kindererziehungszeiten macht deutlich, dass hier unterschiedliche gesellschaftliche Vorleistungen für das Alterssicherungssystem honoriert werden. Durch die Beitragszahlungen werden in einem umlagefinanzierten System die laufenden Rentenleistungen finanziert; Beitragszahlungen stellen also die finanzielle Basis der *aktuellen* Renten sicher. Die Geburt und die Erziehung von Kindern stellen demgegenüber den

notwendigen generativen Beitrag für die umlagefinanzierte Alterssicherung dar; sie gewährleisten somit die *zukünftige* finanzielle Stabilität der gesetzlichen Rente.⁸

Die Berücksichtigung von Zeiten der Pflege ist konzeptionell etwas anders zu verorten. Die Erbringung häuslicher Pflege stellt zwar ebenfalls eine sozialpolitisch notwendige Leistung dar; ohne die Pflege innerhalb der Familie wäre die gesetzliche Pflegeversicherung finanziell überfordert. Allerdings fällt hier die fiskalische Externalität der Care-Arbeit nicht in der Renten-, sondern in der Pflegeversicherung an. Aus diesem Grund übernimmt die Pflegekasse auch die Beitragszahlungen zur GRV bei nicht-erwerbsmäßiger Pflege.

Eine zweite konzeptionelle Modifikation des Äquivalenzprinzips erfolgte durch die Einführung von bedarfsorientierten Elementen in die gesetzliche Rentenversicherung. Bereits im Jahr 1973 wurden sehr niedrige Leistungsansprüche für Versicherungszeiten vor 1973 auf 75 % des Durchschnittseinkommens aufgestockt (Rente nach Mindesteinkommen). Da aufgrund der konkreten Ausgestaltung dieser Maßnahme die Leistungen bei gleichen Beitragszahlungen unterschiedlich hoch ausfallen konnte, wurde diese Regelung im Jahr 1992 durch die Rente nach Mindestentgeltpunkten abgelöst. Geringe Entgeltpunkte für vollwertige Pflichtbeitragszeiten vor 1992 wurden um 50 % erhöht, jedoch maximal auf 75 % des Durchschnittseinkommens angehoben. Insofern ist die Durchbrechung des Äquivalenzprinzips durch eine Höherbewertung sehr geringer Rentenansprüche, wie sie seit 2021 durch den sog. *Grundrentenzuschlag* erfolgt, keine für die Rentenversicherung völlig unbekannte Maßnahme.⁹ Allerdings müssen in einem nach dem berufsständischen

8 Diese funktionale Beziehung zwischen Kindererziehung und Rentenfinanzierung wird dadurch verdeckt, dass der Bund sog. echte Beitragszahlungen während der drei ersten Jahre der Kindererziehung leistet. Damit fließen die staatlichen Leistungen zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes; versicherungsökonomisch sinnvoll wäre jedoch die Übernahme der Rentenzahlungen aufgrund von Kindererziehungszeiten während der Ruhestandsphase der Erziehungsperson.

9 Der Grundrentenzuschlag ist im Unterschied zu einer Grundrente keine eigenständige Leistung, sondern ein Zuschlag zu den erworbenen Versicherungsansprüchen. Den Zuschlag in voller Höhe erhält, wer mindestens 35 Jahre an Versicherungszeiten nachweisen kann. In diesem Fall werden Beitragszeiten, in denen Ansprüche zwischen 30 % und 80 % des durchschnittlichen Versicherungsanspruchs erworben wurden verdoppelt, jedoch maximal auf 80 % der durchschnittlichen Leistung angehoben.

Prinzip ausdifferenzierten Alterssicherungssystem die Wartezeiten für eine Erhöhung von geringen Zahlbeträgen der Rente relativ hoch sein, da ansonsten auch Personen in den Genuss dieser sozialpolitischen Leistung kommen würden, deren Alterssicherung nicht auf der gesetzlichen Rente beruht (z. B. freiberuflich Tätige und Selbständige mit ausreichendem privaten Versicherungsschutz). Eine auf dem Versicherungsprinzip beruhende Alterssicherung ist deshalb grundsätzlich nicht geeignet, Altersarmut bei jenen Personen zu bekämpfen, die erhebliche Lücken im Versicherungsverlauf aufweisen.

2.3 Normative Implikationen des sozio-demografischen Wandels

2.3.1 Die demografische Entwicklung – stilisierte Fakten

Die normative Würdigung der Reformoptionen in der Alterssicherungspolitik erfordert zunächst eine Klärung jener Faktoren, die eine Reform erforderlich machen. Dies ist im Wesentlichen die demografische Entwicklung. Wie in allen entwickelten Gesellschaften unterliegt auch in Deutschland die Bevölkerung dem Prozess einer *doppelten Alterung*. Darunter ist die Tatsache zu verstehen, dass zum einen die Lebenserwartung in der Gesellschaft steigt und gleichzeitig die Zahl der Geburten je Frau sinkt. So ist die fernere Lebenserwartung¹⁰ im Alter von 65 Jahren bei den Männern von 13,6 Jahre im Jahr 1960 auf 17,8 Jahre im Jahr 2020 gestiegen; bei den Frauen belief sich der Anstieg von 15,3 Jahre (1960) auf 21,1 Jahre (2020) (vgl. Statistisches Bundesamt 2020). Dieser Anstieg verlief in der Vergangenheit fast linear,¹¹ und auch für die Zukunft wird ein weiterer Anstieg prognostiziert. Hinzu kommt, dass sich der Gesundheitszustand der älteren Bevölkerung im Durchschnitt gemäß der *compression of morbidity*-These (*Kompressionsthese*) deutlich

10 Die fernere Lebenserwartung ab einem bestimmten Jahr gibt die Lebenserwartung einer Person unter der Bedingung an, dass diese Person bereits ein bestimmtes Lebensjahr erreicht hat. Die Lebenserwartung ab 65 Jahren repräsentiert somit approximativ die zu erwartende Rentenbezugsdauer bei einem Renteneintritt zum 65. Lebensjahr.

11 Eine kurzfristige Unterbrechung dieses Trends zeigte sich lediglich während der Coronakrise; und auch hier ist der Rückgang der Lebenserwartung in Deutschland signifikant geringer als in vergleichbaren OECD-Staaten, insbes. den USA; vgl. Aburto u. a. 2020.

verbessert hat.¹² Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass in der Sozialgerontologie die traditionelle Einteilung des Lebenszyklus in drei Phasen (Jugend – Erwerbsleben – Alter) durch eine Ausdifferenzierung der späteren Lebensphase in mehrere, nur schwer voneinander abgrenzbare, Lebensabschnitte abgelöst wurde. Eine gängige Unterteilung differenziert zwischen den *noch erwerbstätigen Senioren (50+)*, dem *gesunden Rentenalter*, dem *Lebensalter verstärkter Fragilisierung* bzw. der *vulnerablen Phase* sowie die *Phase der Pflegebedürftigkeit und des Lebensendes*.¹³ Insbesondere die Phase des gesunden Rentenalters ist sozialhistorisch relativ neu und stellt die Alterssicherungspolitik vor neue Herausforderungen, aber auch vor neue Möglichkeiten. Denn mit dem Überschreiten einer historisch definierten Altersgrenze ist nun nicht mehr der weitgehende Verlust der Erwerbsfähigkeit verbunden, wie dies bei Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung noch unterstellt werden konnte. Gleichzeitig ist der Übergang von der Phase des gesunden Rentenalters in die vulnerable Phase nicht universell bestimmbar; er ist individuell unterschiedlich und hängt neben einer genetischen Prädisposition sowie verhaltensbedingten Faktoren von zahlreichen sozio-ökonomischen Determinanten wie dem Bildungsstand, der Höhe des Einkommens sowie dem familiären Umfeld ab. Eine Generationenpolitik, welche die Veränderung der Lebenserwartung zum Anlass von politischen Reformmaßnahmen nimmt, muss auch die Heterogenität beim Übergang in die jeweiligen Lebensphasen berücksichtigen.

Neben der gestiegenen Lebenserwartung ist die Alterung der Gesellschaft von einem Rückgang der Geburtenrate verursacht. Dieser Rückgang ist in der Literatur ausführlich dokumentiert und wurde sozialpolitisch hinlänglich diskutiert. Aber auch hier sind zwei Effekte zu unterscheiden. Zum einen die Tatsache, dass die Fertilitätsziffer seit Mitte der 1960er Jahre deutlich unter dem Bestand erhaltenden Niveau liegt. Diese *low fertility rate* führt dazu, dass das Erwerbspersonenpotenzial langfristig sinken und der Altenquotient tendenziell steigen wird. Davon zu unterscheiden ist der Sachverhalt, dass ab Mitte der 2020er Jahre die geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand treten werden, während sich auf dem Arbeitsmarkt nur noch geburtenschwächere Jahrgänge befinden.

12 Der empirische Befund hierzu ist eindeutig. Zum internationalen Vergleich vgl. Crimmins 2016; Fries u. a. 2011. Für Deutschland vgl. Felder 2012; SVR Wirtschaft 2011 und Buchner/Wasem 2000.

13 Vgl. Höpflinger 2009, unter Verweis auf Lalive u. a. 2000.

Dieser demographische Übergang wird dazu führen, dass der Anteil der Rentner*innen an der Gesamtbevölkerung in den kommenden Jahren sprunghaft ansteigen wird. Beide Effekte führen einem deutlich steigenden Altenquotient in Deutschland. Für eine ursachenadäquate Reaktion der Alterssicherungspolitik ist es jedoch entscheidend, diese Effekte zu trennen und eine jeweils problemadäquate Lösung zu finden. Bevor die jeweiligen Strategien der Alterssicherungspolitik kritisch diskutiert werden, ist noch auf den normativen Bezugsrahmen einzugehen, innerhalb dessen sich eine Reform der Alterssicherungspolitik vollziehen kann.

2.3.2 Alterssicherung im Spannungsfeld von Nachhaltigkeit, intra- und intergenerationaler Gerechtigkeit

Die Diskussion um eine sozial gerechte Reform der Alterssicherung ist vor dem Spannungsfeld der finanziellen Tragfähigkeit sozialer Sicherungssysteme einerseits sowie den Kriterien der *intra*-, versus der *intergenerationalen* Gerechtigkeit andererseits zu führen. Diese Verschränkung unterschiedlicher Verteilungsaspekte kann dazu führen, dass unterschiedliche normative Wertungen über eine sozial gerechte Alterssicherungspolitik nicht nur auf unterschiedlichen Vorstellungen über soziale Gerechtigkeit zurückzuführen sind, sondern dass gegenläufige Beurteilungen zur Gerechtigkeit von politischen Maßnahmen auch innerhalb eines gegebenen normativen Bezugsrahmens auftreten können. Hinsichtlich der Frage der *intratemporalen* Gerechtigkeit sozialer Institutionen lässt sich auf die umfassende gerechtigkeitstheoretische Literatur und auf die verschiedenen Ansätze zur Operationalisierung von Armut und sozialer Ausgrenzung verweisen. Gerechtigkeitstheoretisch verläuft diese Diskussion entlang dem gängigen Spannungsfeld zwischen Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es auch innerhalb eines primär meritokratischen Paradigmas unstrittig ist, dass eine soziale gerechte Alterssicherungspolitik dem Eintritt von Altersarmut entgegenwirken muss. In der politischen Diskussion umstritten ist somit nicht das Ziel an sich, sondern vielmehr die adäquate Operationalisierung des Konzepts der Altersarmut.¹⁴

¹⁴ Zu den unterschiedlichen Armutsdefinitionen und ihrem jeweiligen Aussagegehalt vgl. Cremer 2016.

In der wirtschaftspolitischen Diskussion wird Altersarmut häufig über die Quote der Bezieher*innen von Grundsicherungsleistungen operationalisiert (vgl. insbes. BMW-Beirat 2012). Dieser Indikator ist jedoch aus mehreren Gründen ungeeignet. Würde man – was in der Literatur durchaus umstritten ist – den Bedarf eines Rentnerhaushalts mit dem Niveau der Grundsicherungsleistungen gleichsetzen, dann wären die Bezieher*innen von Grundsicherungsleistungen nicht mehr als arm zu klassifizieren. Die Quote der Bezieher*innen von Grundsicherungsleistungen wären somit kein Indikator für Altersarmut, sondern lediglich der Ausweis des Umfangs der *bekämpften Armut*. Zudem ist die Höhe dieser Quote auch von der institutionellen Ausgestaltung der Fürsorgeleistung – und hier insbesondere von der Höhe der Transferleistungen – abhängig. Ein Anstieg der Regelsätze oder eine verringerte Anrechnung eigenen Einkommens oder Vermögens würde die Lebenslage der Bezieher*innen von Grundsicherungsleistungen zwar verbessern, rein statistisch aber zu einer *Erhöhung* der empirisch gemessenen Armutsquote führen.¹⁵ In der Armutforschung hat sich deshalb das Konzept der relativen Einkommensarmut durchgesetzt. Als sozial exkludiert bzw. relativ einkommensarm gelten demnach Personen, deren Nettoäquivalenzeinkommen 60 % des Medians einer Gesellschaft unterschreitet. Diese Quote der relativ einkommensarmen Rentnerhaushalte – die in der Vergangenheit ebenfalls immer deutlich unter jener der Gesamtbevölkerung lag –, ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. So beläuft sich diese Quote bei den Personen über 65 Jahren aktuell (2021) auf 19,4 %, während sie bei den 18–65-jährigen 14,5 % beträgt (vgl. Statistisches Bundesamt 2023). Bei den Über-80-Jährigen beträgt die relative Einkommensarmutsquote derzeit 22,4 % (16,9 % bei den Männern und 26,1 % bei den Frauen) (vgl. Fey/Wagner 2021).

15 Dieses Argument ist nicht rein akademischer Natur. In der wirtschaftspolitischen Diskussion wird das Problem der Altersarmut häufig dadurch relativiert, dass andere soziale Gruppen, wie z. B. Alleinerziehende, deutlich häufiger auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind als Rentner*innen. Dies verkennt jedoch die Tatsache, dass sich die soziale Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) institutionell von der Grundsicherung im Alter (SGB XII) unterscheidet.

3 Reformen der Alterssicherungspolitik

3.1 Anhebung des Renteneintrittsalters

Der sozio-demografische Wandel wirft in Verbindung mit den grundlegenden Strukturmerkmalen des konservativen Sozialstaatsmodells grundlegende inter- und intragenerationale Gerechtigkeitsfragen auf. Bemerkenswerterweise verursacht dabei diejenige rentenpolitische Reformmaßnahme, die im politischen Bereich allgemein auf den größten Widerstand stößt, aus gerechtigkeitstheoretischer Perspektive die geringsten Beurteilungsprobleme: die Anhebung der Lebensarbeitszeit. Wie oben dargestellt, ist die fernere Lebenserwartung in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten durchgängig angestiegen. Ein konstantes Renteneintrittsalter wäre unter diesen Bedingungen gleichbedeutend mit einer permanenten Ausweitung des Leistungsvolumens des Alterssicherungssystems. Eine derartige Leistungsausweitung lässt sich jedoch gerechtigkeitstheoretisch nicht begründen, zumal hiervon jüngere Generationen profitieren, die unter sonst gleichen Umständen ohnehin bessere Lebensbedingungen vorfinden als vorangegangene Generationen. Eine Anhebung der Regelaltersgrenze in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Lebenserwartung ist insofern nicht nur eine wirksame Maßnahme zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung (vgl. Deutsche Bundesbank 2019; BMWi-Beirat 2021), sondern auch ein Gebot der *inter*generationalen sozialen Gerechtigkeit. Allerdings ist die soziale Stratifikation der in Gesundheit verbrachten Lebenszeit empirisch ebenso gut dokumentiert wie der Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung. Aus Gründen der *intra*generationalen Gerechtigkeit ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Lebenserwartung und der Gesundheitsstatus im Alter positiv mit dem Einkommen korrelieren.¹⁶ Die sozialpolitische Antwort hierauf kann jedoch nicht die Festschreibung des allgemeinen Renteneintrittsalters sein. Sofern die Erwerbsfähigkeit bestimmter Personengruppen ganz oder teilweise eingeschränkt ist, muss

16 Diese positive Korrelation zwischen Rentenhöhe und Lebenserwartung gilt in der sozialen Alterssicherung jedoch nur bei geschlechtsspezifischer Betrachtung. Über das gesamte Versichertenkollektiv hinweg wird dieser Zusammenhang durch die Tatsache überlagert, dass Frauen im Durchschnitt deutlich geringere Rentenanwartschaften haben als Männer, aber gleichzeitig eine höhere Lebenserwartung aufweisen.

dieser Situation durch eine entsprechend modifizierte Erwerbsminderungsrente Rechnung getragen werden. Für die allgemeine Rentenversicherung gilt, dass die Anhebung der Regelaltersgrenze in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Lebenserwartung ein Gebot ökonomischer Rationalität und sozialer Gerechtigkeit ist.

3.2 Nachhaltigkeit und intergenerationale Gerechtigkeit durch Kapitaldeckung?

Aufgrund der Abhängigkeit umlagefinanzierter sozialer Sicherungssysteme von der demografischen Entwicklung wird immer wieder eine Reform des Finanzierungsverfahrens diskutiert. Vor allem von ökonomischer Seite werden die Vorzüge des Kapitaldeckungsverfahrens gegenüber dem Umlageverfahren hervorgehoben und ein zumindest teilweiser Umstieg von der Umlagefinanzierung zur Kapitaldeckung vorgeschlagen.¹⁷ Ursprünglich wurde diese Forderung mit einer höheren Verzinsung des Kapitaldeckungsverfahrens im Vergleich zum Umlageverfahren begründet.¹⁸ Im Fall einer Kapitalfundierung könnte somit das gleiche sozialpolitische Leistungsvolumen bei einer insgesamt geringeren Belastung der Beitragszahler*innen finanziert werden. Dadurch würde auch die wirtschaftliche Tragfähigkeit und damit die Nachhaltigkeit des gesamten Alterssicherungssystems gestärkt. Dieses Argument war letztlich

17 Beim Umlageverfahren werden die Renten einer Periode durch die laufenden Beitragszahlungen der gleichen Periode gedeckt. Die ökonomische Grundlage ist somit die Arbeitsproduktivität, also das Humanvermögen einer Gesellschaft. Im Kapitaldeckungsverfahren werden die Versicherungsprämien angespart, auf dem Kapitalmarkt angelegt und verzinst. Der während der Erwerbsphase akkumulierte Kapitalstock muss so hoch sein, dass er die zu erwartenden Rentenzahlungen bis zum Lebensende abdeckt.

18 Beim Kapitaldeckungsverfahren entspricht die Beitragsverzinsung der Rendite der jeweiligen Anlageklasse, also jener von Staatsanleihen bei festverzinslicher Anlage oder der Dividendenrendite zuzüglich der Kursentwicklung im Fall einer Anlage auf dem Aktienmarkt. Im Umlageverfahren entspricht die interne Beitragsrendite bei konstantem Beitragssatz der Wachstumsrate der Lohnsumme, also der Summe der Wachstumsrate der versicherungspflichtigen Arbeitseinkommen und der Wachstumsrate der Erwerbstätigen. Damit kann die interne Rendite eines umlagefinanzierten Alterssicherungssystems auch bei rückläufigem Arbeitskräftepotenzial positiv sein, sofern die Wachstumsrate der Löhne den Rückgang bei den Erwerbstätigen überkompensiert.

ausschlaggebend für die Einführung der *Riester-Rente*, also der staatlichen Förderung einer privaten, kapitalfundierte Alterssicherung bei gleichzeitiger Absenkung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Rückblickend muss jedoch festgestellt werden, dass die Riesterrente die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen konnte (vgl. Geyer u. a. 2021; Corneo u. a. 2018). Hierfür sind mehrere Faktoren ausschlaggebend. Zum einen ist die Inanspruchnahme der Riesterrente in hohem Maße einkommensabhängig. Während im obersten Einkommensquintil fast jeder dritte Haushalt eine staatlich geförderte private Alterssicherung abgeschlossen hat,¹⁹ sind es im untersten Einkommensquintil gerade 13%. Hinzu kommt, dass in den unteren Einkommensgruppen der gezahlte Eigenanteil häufig nicht ausreicht, um die volle Fördersumme zu erhalten, und dass hier zahlreiche Verträge stillgelegt oder wieder gekündigt werden. Obwohl die Förderbedingungen so ausgestaltet sind, dass insbesondere Bezieher*innen niedriger Einkommen und kinderreiche Familien von der staatlichen Förderung profitieren, verfehlt die Riesterförderung ihre eigentliche Zielgruppe.²⁰ Zum anderen sind die Kapitalrenditen der geförderten Anlageprodukte viel zu gering, um die entstandene Rentenlücke auszugleichen.²¹ Gründe für die geringe Rentabilität der Riesterverträge sind neben staatlichen Regulierungen die hohen Abschluss- und Vertriebskosten dieser Produkte sowie die Niedrigzinsphase der vergangenen

19 Da die Bezieher*innen hoher Haushaltseinkommen ohnehin private Kapitalbildung betreiben, stellt sich die Frage, ob es sich hierbei tatsächlich um eine zusätzliche Vermögensbildung handelt, oder ob nicht lediglich nicht-geförderte Anlagen durch staatlich geförderte Vermögenswerte substituiert wurden. Im letzten Fall hätte die Riesterförderung lediglich Mitnahmeeffekte hervorgerufen.

20 Diese Entwicklung kann eigentlich nicht überraschen. Denn aus empirischen Untersuchungen zur Vermögensbildung ist bekannt, dass die Vermögensbildung nicht nur die Sparwilligkeit, sondern auch eine gewisse Sparfähigkeit voraussetzt. Mit steigendem Einkommen erhöht sich nicht nur die Sparneigung, sondern auch die Bereitschaft, in riskantere und damit auch renditestärkere Anlagen zu investieren. Zur Sparfähigkeit der unterschiedlichen Einkommensgruppen vgl. Peichl/Schüle 2021.

21 Laut Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung ist ein zusätzlicher Vorsorgeaufwand in Höhe von 4% des Arbeitseinkommens ausreichend, um das Versorgungsniveau vor Steuern bei ca. 50% zu stabilisieren. Die Annahmen, die diesen Berechnungen zugrunde liegen, sind jedoch ausgesprochen optimistisch. So wird eine langfristige Verzinsung des eingesetzten Kapitals von real 4% unterstellt, und die Verwaltungskosten werden auf 10% angesetzt. Außerdem wird davon ausgegangen, dass die Leistungen der Riesterrente wie die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung dynamisiert werden (vgl. BMAS 2022).

Jahre an den Kapitalmärkten. Ein weiteres Problem ist die fehlende bzw. unzureichende Dynamisierung der Leistungen in der Auszahlungsphase (vgl. hierzu Hauser 2009; sowie Fachinger u. a. 2011).

In der jüngeren Diskussion spielt deshalb auch weniger die höhere Rentabilität des Kapitaldeckungsverfahrens als vielmehr die Forderung nach *intergenerationaler* Gerechtigkeit, also Generationengerechtigkeit, eine Rolle. Begründet wird diese Forderung damit, dass die ältere Generation die demographische Krise durch ihr Geburtenverhalten verursacht habe und aufgrund dessen verpflichtet sei, einen entsprechenden Beitrag zur Stabilisierung der künftigen Beitragsbelastung zu leisten. Die hierfür erforderliche intertemporale Verteilung von Einkommen ist aber nur im Rahmen eines Kapitaldeckungsverfahrens möglich, bei dem heutige Einkommen am Kapitalmarkt angelegt und zu einem späteren Zeitpunkt konsumiert werden. Allerdings hält auch dieses – in der politischen Diskussion häufig moralisch aufgeladene – Argument²² einer näheren Prüfung nicht stand. Zwar ist unstrittig, dass eine Generation, die weniger Kinder erzogen hat als ihre Vorgängergeneration, entsprechend geringere Leistungen aus dem umlagefinanzierten Alterssicherungssystem erwarten kann. Aber zum einen unterscheidet sich die Fertilitätsziffer der jüngeren Alterskohorten nicht von jener ihrer Elterngeneration; die endgültige Kinderzahl je Frau (Kohortenfertilität) ist mit ca. 1,5 Kindern seit dem Geburtsjahrgang 1950 annähernd konstant geblieben (vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2023). Hinzu kommt, dass die jüngere Erwerbstätigengeneration völlig andere soziale, finanzielle und strukturelle Bedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf vorfindet, als das bei den älteren Generationen der Fall war. Bei einer lebenszyklusübergreifenden Betrachtung aller familienpolitischen Leistungen müssten aus Gründen der Generationengerechtigkeit die Kindererziehungszeiten für die ältere Generation höher ausfallen als bei den jüngeren Kohorten. Nach geltendem Recht ist jedoch das Gegenteil der Fall.

22 Vgl. BMWi 2021, 40 bzw. der Freiburger Finanzwissenschaftler Bernd Raffelhüschen, der mit folgender Aussage zitiert wird: „Die geburtenstarken Jahrgänge lamentieren zwar immer eingehender über ihr Alterssicherungsproblem, liegen damit aber völlig falsch. Sie haben nämlich kein Problem – sie sind das Problem für ihre Kinder. [...] Die Babyboomer sind daher als Verursacher dafür verantwortlich, ihre wenigen Kinder in die Lage zu versetzen, den Generationenvertrag einzuhalten.“ Zitiert nach Wenig 2021.

3.3 Stabilisierung der Renten durch Steuerfinanzierung?

Neben einer verstärkten Kapitalbildung wird zunehmend der Umstieg der Finanzierung des Systems sozialer Alterssicherung von der Beitragsfinanzierung zur Steuerfinanzierung diskutiert. Die gesetzliche Grundlage hierfür existiert bereits. Denn um ein adäquates Versorgungsniveau zu gewährleisten und die Beitragsbelastung der Erwerbstätigen nicht zu stark ansteigen zu lassen, wurde im Jahr 2004 eine sog. *doppelte Haltelinie* in der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossen.²³ Diese doppelte Haltelinie verpflichtet den Gesetzgeber dazu, geeignete Maßnahmen zu treffen, falls das Rentenniveau bis 2030 unter 43 % sinken oder der Beitragssatz über 22 % steigen sollte. Der Gesetzgeber hat im Jahr 2018 diese *doppelte Haltelinie* nochmals verschärft und konkretisiert. Danach darf der Beitragssatz bis 2025 20 % nicht über- und das Sicherungsniveau 48 % nicht unterschreiten. Sofern die laufenden Beitragseinnahmen nicht ausreichen, um diese Ziele zu realisieren, ist vorgesehen, die entstehende Finanzierungslücke durch Steuermittel zu schließen. Eine Entfristung dieser Regelung hätte einen massiven zusätzlichen Bundeszuschuss zur Rentenversicherung zur Folge. Börsch-Supan/Rausch (vgl. 2018) schätzen die steuerlichen Mehrausgaben für die doppelte Haltelinie auf über 40 Mrd. € für das Jahr 2030 und auf über 100 Mrd. € für 2040. Zwar kennt die gesetzliche Rentenversicherung seit ihrer Gründung eine Bezuschussung durch den Bund. Dieser staatliche Zuschuss wurde ordnungspolitisch mit der Finanzierung der sog. *versicherungsfremden Leistungen* begründet, welche die Rentenversicherung für die Allgemeinheit übernimmt.²⁴ Eine Stabilisierung des Rentenniveaus durch einen steigenden Bundeszuschuss wäre im bestehenden, auf dem Prinzip der Beitragsbezogenheit beruhenden Versicherungssystem somit systemfremd. Darüber hinaus würde sie unter Beibehaltung des Prinzips der Teilhabeäquivalenz auch völlig kontraintuitive und unerwünschte Verteilungseffekte generieren. Denn während

23 Vgl. Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) vom 21. Juli 2004. Durch dieses Gesetz wurden die von der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission) erarbeiteten Vorschläge umgesetzt.

24 Unter versicherungsfremden Leistungen sind jene Leistungen zu verstehen, die keinen Bezug zum versicherten Risiko aufweisen und insofern von der Allgemeinheit zu tragen sind.

steuerfinanzierte Transferleistungen vor allem Haushalten mit geringen Einkommen zugutekommen sollen und deshalb einkommensdegressiv auszugestalten sind, würden von einer Stabilisierung des Rentenniveaus aufgrund des Versicherungsprinzips vor allem Bezieher*innen hoher versicherungspflichtiger Einkommen profitieren. Insofern ist die Steuerfinanzierung der Rente, die das Ziel verfolgt, das Sicherungsniveau zu stabilisieren, unvereinbar mit dem Ziel der *intragenerationalen* Gerechtigkeit.

4 Perspektiven der Alterssicherungspolitik

Der Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand wird das Alterssicherungssystem in den kommenden zwei Jahrzehnten vor erhebliche Anpassungslasten stellen. Dies lässt sich auch durch eine verstärkte Kapitalfundierung nicht mehr aufhalten – ganz unabhängig davon, für wie sinnvoll man eine Substitution der Umlagefinanzierung durch das Kapitaldeckungsverfahren hält. Wenn man realistischere davon ausgeht, dass die bestehenden privaten Altersvermögen insbesondere bei den Bezieher*innen niedriger Einkommen nicht ausreichen, um das Versorgungsniveau zu stabilisieren, so entstehen durch den Renteneintritt der geburtenstarken Jahrgänge Versorgungslücken, die ohne kompensierende sozialpolitische Maßnahmen das ohnehin bestehende Problem einer steigenden Altersarmut noch zusätzlich verschärfen würden. Gleichzeitig ist eine dauerhafte Stabilisierung des Rentenniveaus über steigende Beitragssätze nicht möglich, da dies an die Grenzen der Belastbarkeit der Erwerbstätigengeneration stoßen würde.²⁵ Gleiches gilt für eine Finanzierung der Beitragslücke durch Steuern, wobei hier verschärfend hinzukommt, dass das Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung der Umverteilungsabsicht steuerfinanzierter Transferleistungen zuwiderläuft. Die bislang beschlossene Grundrente ist wiederum an strenge Anspruchsvoraussetzungen gebunden, so dass ein Großteil der

25 Neben dem Anstieg des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung müssen auch die demografisch bedingten Belastungen der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung berücksichtigt werden. Für eine sozialversicherungspflichtig beschäftigte Person ohne Kinder beträgt der Gesamtbeitragssatz aktuell 40,9 %; hinzu kommen 4 % für die private Zusatzversorgung. Die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung sind dabei ebenso demografieabhängig wie der Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung.

von Altersarmut bedrohten Personen nicht mit einem entsprechenden Rentenzuschlag rechnen kann. Eine Abkehr vom Äquivalenzprinzip würde schließlich mit grundlegenden Strukturprinzipien des deutschen Alterssicherungssystems brechen und in eigentumsrechtlich geschützte Rentenanwartschaften eingreifen.

Eine finanziell nachhaltige und sozial ausgewogene Alterssicherungspolitik lässt sich somit nicht allein durch die gesetzliche Rentenversicherung sicherstellen. Um Altersarmut wirksam zu bekämpfen, müssen neben den Versicherungsleistungen auch die Leistungen der sozialen Grundsicherung im Alter sowie die sog. *vorgelagerten Transferleistungen*²⁶ in den Blick genommen werden. Nur ein aufeinander abgestimmtes Konzept von bedarfsorientierten Transfers und beitragsbezogenen Versicherungsleistungen wird in der Lage sein, das umlagefinanzierte Alterssicherungssystem in seiner bisherigen Struktur unter den geänderten demografischen Bedingungen aufrecht zu erhalten. Dies läuft im Kern auf eine Kombination aus einer steuerfinanzierten, einkommensabhängigen Grundrente mit einer beitragsfinanzierten Versicherungsrente hinaus (vgl. Althammer 2018). Institutionell ließe sich dies durch eine Freibetragsregelung in der Grundsicherung im Alter lösen. Sofern die Einkünfte aus einer gesetzlichen oder privaten Rente nicht mehr vollständig auf die Grundsicherung im Alter angerechnet werden, verliert die Grundsicherung ihren reinen Fürsorgecharakter und wird Teil eines integrierten Modells sozialer Alterssicherungspolitik. Dadurch könnten mehrere Probleme des bestehenden Alterssicherungssystems simultan gelöst werden. Zum einen ließe sich in einem integrierten System das Sicherungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung absenken, ohne dass dadurch die Armutsquote der Über-65-Jährigen ansteigt. Denn im unteren Einkommensbereich würde die Absenkung des Rentenniveaus durch die Transferleistungen kompensiert werden. Gleichzeitig ließe sich durch ein steuerfinanziertes Grundeinkommen im Alter das Problem der Fehlsubventionierung der latent Versicherten lösen.²⁷ Denn auf das steuerfinanzierte Grundeinkommen sind alle

26 Unter den vorgelagerten Leistungen sind Transferleistungen zu verstehen, die verhindern sollen, dass Personen mit eigenständigen Erwerbs- oder Versicherungseinkommen auf die soziale Grundsicherung angewiesen sind. Für Rentnerhaushalte ist hier vor allem das Wohngeld relevant.

27 Dieses Problem resultiert daraus, dass zahlreiche Personen wie freiberuflich oder selbständig Tätige geringe Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung

Alterseinkünfte unabhängig von der Einkommensquelle anzurechnen. Damit sind Selbstständige oder Beamte, die über ein hinreichend hohes Alterseinkommen verfügen, automatisch von der Transferleistung ausgenommen. Personen mit unterbrochenen Versicherungsbiografien, die auf keine anderweitigen Alterseinkommen zurückgreifen können, werden demgegenüber durch die Transferleistung vor Altersarmut geschützt. Ein Freibetrag für Alterseinkünfte würde zudem das Problem angehen, dass die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung für die Bezieher*innen geringer Einkommen reinen Steuercharakter aufweisen. Eine partielle Anrechnung der Alterseinkünfte reduziert zwar die Rendite der Beitragszahlungen für Geringverdiener, ist jedoch im Unterschied zum geltenden Recht nicht konfiskatorisch. Schließlich würde durch die Integration von Fürsorge- und Versicherungsleistung die Grundsicherung im Alter ihren stigmatisierenden Charakter verlieren. Durch eine nur partielle Einkommensanrechnung würde sich die Grundsicherung im Alter zu einer Art Grundeinkommen im Alter weiterentwickeln, auf das ein universeller Anspruch dem Grunde nach besteht. Damit verliert die Grundsicherung ihren sozial selektiven und damit prinzipiell stigmatisierenden Charakter.

Die hier vorgeschlagene systematische Verzahnung von Versicherungs- und Transfersystem stärkt zudem den Versicherungscharakter der Sozialversicherung. Denn die Alterssicherung könnte von reinen Umverteilungsmaßnahmen befreit werden und sich stärker am Äquivalenzprinzip ausrichten. Die Bekämpfung von Altersarmut wäre dann ausschließlich die Aufgabe steuerfinanzierter Transferleistungen.

Die Alterssicherungspolitik steht in den kommenden Jahren aufgrund des demografischen Wandels vor erheblichen Herausforderungen. Diese Herausforderungen betreffen nicht nur die Rentenversicherung, sondern darüber hinaus auch die Absicherung im Krankheitsfall und insbesondere die soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit. Trotz dieser erheblichen Anpassungslasten besteht aber kein Grund, das bestehende System sozialer Sicherung grundsätzlich in Frage zu stellen. Die Fiskal- und Sozialpolitik verfügt über hinreichend viele Parameter, um diese Herausforderungen anzugehen. Allerdings setzt dies die gesellschaftliche

aufweisen, ohne auf diese Einkünfte im Alter angewiesen zu sein. Würde man alle geringen Rentenanwartschaften ohne Anrechnung der sonstigen Einkünfte auf ein bestimmtes Mindestniveau anheben, so hätte dies erhebliche Fehlsubventionierungen zu Folge.

Bereitschaft voraus, das institutionelle Gefüge an die veränderten soziodemographischen Rahmenbedingungen anzupassen. Eine sozial gerechte und ökonomisch rationale Reform der Sicherungspolitik im Alter erfordert zudem ein neues Austarieren von Versicherungs- und Fürsorgeleistungen in Richtung eines hybriden und universalistischen Systems sozialer Alterssicherung.

Literaturverzeichnis

- Aburto, José M.; Schöley, Jonas; Zhang, Luyin; Rahal, Charles; Missov, Trifon I.; Mills, Melinda C.; Dowd, Jennifer B.; Kashyap, Ridhi** (2020): Quantifying impacts of the COVID-19 pandemic through life expectancy losses: a population-level study of 29 countries. In: *International Journal of Epidemiology* 51 (1), 63–74.
- Althammer, Jörg** (2018): Altersarmut in Deutschland. In: Dabrowski, Martin; Wolf, Judith (Hg.): *Armut und soziale Gerechtigkeit in Deutschland*. Paderborn: Schöningh, 101–116.
- Axer, Peter** (2013): Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums und die Sicherung sozialer Grundvoraussetzungen. In: Anderheiden, Michael; Keil, Rainer; Kirste, Stephan; Schaefer, Jan Philipp (Hg.): *Verfassungsvoraussetzungen. Gedächtnisschrift für Winfried Brugger*. Tübingen: Mohr Siebeck, 335–353.
- Börsch-Supan, Axel, Rausch, Johannes** (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie. In: *ifo-Schnelldienst* 71 (9), 23–30.
- Buchner, Florian, Wasem, Jürgen** (2000): Versteilerung der alters- und geschlechtsspezifischen Ausgabenprofile von Krankenversicherern. In: *Zeitschrift für das gesamte Versicherungswesen* 89, 357–392.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung** (2023): Endgültige Kinderzahl je Frau der Geburtsjahrgänge 1933 bis 1975 in Ost- und Westdeutschland, online unter <<https://www.bib.bund.de/DE/Fakten/Fakt/F12-Endgueltige-Kinderzahl-West-Ost-ab-Jahrgang-1933.html>>, abgerufen 13. 10. 2023.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)** (2022): *Rentenversicherungsbericht 2022*, Berlin.
- Bundesverfassungsgericht** (1996): Beschluss des ersten Senats vom 12. März 1996, 1 BvR 609/90.
- Corneo, Giacomo; König, Johannes; Schröder, Carsten** (2018): Distributional Effects of Subsidizing Retirement Saving Accounts: Evidence from Germany. In: *Finanzarchiv* 74 (4), 415–445.
- Cremer, Georg** (2016): *Armut in Deutschland*. München: C. H. Beck.
- Crimmins, Eileen M.; Zhang, Yuan; Yasuhiko, Saito** (2016): Trends over 4 Decades in Disability-Free Life Expectancy in the United States. In: *American Journal of Public Health*, 106, 1287–1293.
- Deutsche Bundesbank** (2019): *Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung*, Monatsberichtsbeitrag Oktober 2019.

- Dudel, Christian; Garbuszus, Jan Marvin; Ott, Notburga; Werdning, Martin** (2017): Regelbedarfsermittlung für die Grundsicherung: Perspektiven für die Weiterentwicklung. In: Sozialer Fortschritt 66 (6), 433–450.
- Esping-Andersen, Gøsta** (1990): Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Polity Press.
- Fachinger, Uwe; Künemund, Harald; Schulz, Martin F.; Unger, Katharina** (2011): Dynamisierung kapitalgedeckter Altersvorsorge. In: Wirtschaftsdienst 93 (10), 686–694.
- Felder, Stefan** (2012): Gesundheitsausgaben und demografischer Wandel. In: Bundesgesundheitsblatt 55 (5), 614–623.
- Fey, Jonas; Wagner, Michael** (2021): Das Einkommen der Hochaltrigen in Deutschland. In: D80+ Kurzberichte 2. Köln.
- Fries, James F.; Bruce, Bonnie; Chakravarty, Eliza; Chodtko-Zajko, Wojtek** (2011): Compression of Morbidity 1980–2011: A Focused Review of Paradigms and Progress. In: Journal of Ageing Research. Doi: 10.4061/2011/261702.
- Geyer, Johannes; Grabka, Markus M.; Haan, Peter** (2021): 20 Jahre Riester-Rente: Private Altersvorsorge braucht einen Neustart. In: DIW Wochenbericht 40, 667–673.
- Hauser, Richard** (2009): Vorschlag für eine inflationsindexierte Riesterrente. In: Soziale Sicherheit 59 (5), 183–184.
- Höpfinger, François** (2009): Alter im gesellschaftlichen Wandel und neue soziale Normvorstellungen zu späteren Lebensjahren. In: Klie, Thomas; Kumlehn, Martina; Kunz, Ralph (Hg.): Praktische Theologie des Alterns. Berlin; Boston: De Gruyter, 55–73.
- Lalive d'Épinay, Christian; Bickel, Jean-François; Maystre, Carole; Vollenwyder, Nathalie** (2000): Vieillesse au fil du temps 1979–1994, Une révolution tranquille, Lousanne: Réalités sociales.
- Manow, Philip** (2021): Models of the Welfare State. In: Béland, Danile Leibfried, Stephan; Morgan, Kimberly J.; Obinger, Herbert; Pierson, Christopher (Hg.): The Oxford Handbook of the Welfare State, 2. Aufl. Oxford: Oxford University Press, 787–802.
- Möhring-Hesse, Matthias** (2008): Die Generationengerechtigkeit der Alterssicherung. Demographischer Wandel und bundesdeutscher Sozialversicherungsstaat. In: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 49, 183–210.
- Peichl, Andreas; Schüle, Paul** (2021): Eine Bestandsaufnahme der Sparfähigkeit in Deutschland: Wer kann was zurücklegen und wieviel? In: Naumer, Hans-Jörg (Hg.): Vermögensbildungspolitik. Wiesbaden: Springer, 101–112.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft)** (2011): Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung. Wiesbaden.
- Schreiber, Wilfried** (1955/2004): Existenzsicherung in der industriellen Gesellschaft (1955). Unv. Nachdruck (Diskussionsbeiträge, 28). Bund Katholischer Unternehmer e. V. (Hg.). Bergheim: Druckpunkt GmbH.
- Schüssler, Reinhard** (2015): Sozialrechtliche Regelbedarfsleistungen. Kritik und Reformbedarf. In: Wirtschaftsdienst 95 (1), 63–67.
- Statistisches Bundesamt** (2020): Kohortensterbetafeln für Deutschland. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2023): Armutsgefährdung sowie materielle und soziale Entbehrung bei älteren Menschen, online unter <<https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aeltere-Menschen/armutsgefuehrung.html>>, abgerufen 13. 10. 2023.

Wenig, Sven (2021): Raffelhüschen: „Babyboomer sind Problem für ihre Kinder“, online unter <<https://www.versicherungsbote.de/id/4902069/Raffelhuschen-geburtenstarke-Jahrgange-sind-Problem-ihrer-Kinder/>>, abgerufen 09. 08. 2023.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMW-Beirat) (2012): Altersarmut. Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi-Beirat) (2021): Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Berlin.

Über die Autor*innen

Jörg Althammer, Prof. Dr. rer. pol., Professor für Wirtschaftsethik und Sozialpolitik an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. Email: joerg.althammer@ku.de.

Iris Wittl, M.Sc., externe Doktorandin am Lehrstuhl für Wirtschaftsethik und Sozialpolitik der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. Email: iris.wittl@stud.ku.de.