



# **IW-Policy Paper 17/21**

## **Alterssicherung im Spiegel der Wahlprogramme**

Ökonomische Analyse, politische Konfliktlinien und mögliche Schnittmengen  
Jochen Pimpertz / Ruth Maria Schüler

Köln, 17.08.2021

**Inhaltsverzeichnis**

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Am Vorabend des demografischen Wandels</b>	<b>4</b>
<b>2 Zur Weiterentwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung</b>	<b>5</b>
2.1 Ökonomische Referenzen	6
2.2 Systemimmanente Reformvorschläge	9
2.3 Systemverändernde Reformen	11
2.4 Armutsprävention im Alter	15
<b>3 Betriebliche und private Altersvorsorge</b>	<b>16</b>
3.1 Betriebliche Altersvorsorge	17
3.2 Private Altersvorsorge	18
3.3 Legitimationsprobleme einer obligatorischen Vorsorge	20
<b>4 Politische Gedankenspiele: Konfliktlinien und Brücken</b>	<b>22</b>
<b>5 Leitlinien für die kommende Legislaturperiode</b>	<b>24</b>
<b>Literatur</b>	<b>28</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>31</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>31</b>

**JEL-Klassifikation:**

H55 – Gesetzliche Rentenpolitik und staatliche Pensionen

J11 – Demografische Trends und Bevölkerungsprognosen

## Zusammenfassung

Durch die steigende Lebenserwartung wird sich die Rentenbezugsdauer und damit die Anzahl der jährlich zu versorgenden Ruheständler in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) erhöhen. Zudem beschleunigt die alternde Babyboomer-Generation schon in den nächsten Jahren den Anstieg der Rentnerzahl. Gleichzeitig werden aufgrund der niedrigen Geburtenziffern immer weniger Versicherte in das umlagefinanzierte System einzahlen. Für die kommende Legislaturperiode besteht deshalb die Aufgabe darin, die Finanzierung der gesetzlichen Rentenansprüche nachhaltig zu sichern und dabei die intergenerative Balance zu wahren.

Dafür ist eine langfristige Anhebung der Regelaltersgrenze unverzichtbar, weil der erwartete Anstieg des Beitragssatzes nicht nur gebremst, sondern dieser ab dem Jahr 2040 dauerhaft unter der 22-Prozent-Marke stabilisiert werden kann. Gleichzeitig ließe sich ein Sicherungsniveau von über 46 Prozent langfristig realisieren. Doch in den Wahlprogrammen von CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und SPD finden sich dazu keine Vorschläge, DIE LINKE fordert sogar eine Rückkehr zur „Rente mit 65“. Die Liberalen plädieren für eine Flexibilisierung des Renteneintritts, setzen dabei aber auf Anreize zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Die infolge der Corona-Pandemie wirksame Rentengarantie verschärft das Problem der intergenerativen Lastverschiebung zusätzlich, weil der Nachholfaktor bis 2025 ausgesetzt ist. Diese Fehlentwicklung ließe sich durch ein sofortiges Reaktivieren des Faktors korrigieren – dafür plädiert aber nur die FDP.

Stattdessen fordern Bündnis 90/Die Grünen und SPD ein langfristiges Sicherungsniveau von 48 Prozent, DIE LINKE will es sogar auf 53 Prozent erhöhen. Den Beitragszahlern drohen damit nochmals höhere Lasten. Die drei Parteien wollen unter anderem mit einem Ausbau der GRV zu einer Erwerbstätigenversicherung für Entlastung sorgen. Allerdings würde damit die Lösung des intergenerativen Verteilungsproblems lediglich in die Zukunft verschoben. Eine dauerhafte Lösung demografischer Probleme verspricht dieser Weg aber nicht. Der Übergang zu einer Erwerbstätigenversicherung sollte – wenn überhaupt – über lange Fristen geplant werden, ohne diese Option mit Zielen der Armutsprävention zu überfrachten.

DIE LINKE fordert eine Abschaffung der geförderten Privatvorsorge, die betriebliche Altersvorsorge (bAV) solle eine freiwillige, arbeitgeberfinanzierte Leistung sein. Die übrigen Parteien setzen weiterhin auf die ergänzenden Säulen der Alterssicherung und fordern dazu (mit Einschränkung die FDP) eine verpflichtende Vorsorge mit der Möglichkeit des Opt-out. Diese soll in einem Bürgerfonds (Bündnis 90/Die Grünen) organisiert oder durch ein staatliches Standardvorsorgeprodukt (zum Beispiel CDU/CSU) umgesetzt werden. Ein Obligatorium ist aber nicht nur ineffizient, weil damit Bildungs- und Vorsorgeentscheidungen der Bürger verzerrt werden können. Es provoziert auch die Frage nach der Legitimation staatlich initiierten Zwangssparens jenseits der Sozialversicherungspflicht. Dem Vorwurf zu hoher Verwaltungskosten ließe sich stattdessen mit dem Angebot einer staatlich organisierten Anlagealternative effektiv begegnen. Einer verpflichtenden Einzahlung in einen Staatsfonds bedarf es dazu nicht. Die Förderung ergänzender Vorsorge sollte treffsicher zugunsten niedriger Einkommen organisiert werden (SPD), aber neutral bezüglich der Anlageform erfolgen (FDP).

## 1 Am Vorabend des demografischen Wandels

Der demografische Wandel stellt die GRV vor große Herausforderungen. Wenn der Altenquotient – d.h. die Bevölkerung ab einem Alter von 67 Jahren im Verhältnis zur Bevölkerung im Erwerbsalter zwischen 20 und 66 Jahren – von aktuell 36,7 Prozent auf 52,6 Prozent im Jahr 2040 steigt (Statistisches Bundesamt, 2019), wird sich diese Entwicklung analog in der GRV vollziehen. Denn zum einen verlängert sich der Rentenbezug für jüngere Ruheständler bei weiter steigender Lebenserwartung. Deshalb steigt die Zahl der jährlich im Umlageverfahren zu versorgenden Rentner. Des Weiteren drängen in den kommenden Jahren mit den Babyboomern stärker besetzte Jahrgänge in den Ruhestand als in der Vergangenheit. Dies beschleunigt den Anstieg der Rentnerzahlen zusätzlich. Zum anderen folgen ihnen aufgrund niedriger Geburtenziffern schwächer besetzte Jahrgänge in das Erwerbsleben. Deshalb rechnet zum Beispiel die Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020, 55) in ihrem Basis-Szenario für die kommenden beiden Dekaden mit einem Rückgang der Beitragszahler um rund 3 Millionen, aber mit einem Anstieg der Rentnerzahl um rund 4 Millionen.

Die Rentenpolitik steht damit nicht nur vor der ökonomischen Herausforderung steigender Finanzierungserfordernisse, sondern auch vor der verteilungspolitischen Herausforderung, die Lastenverteilung zwischen den Generationen auszubalancieren. Letzteres gilt vielen als Voraussetzung für eine nachhaltige Akzeptanz der umlagefinanzierten Alterssicherung. Dabei sind zwei Perspektiven zu unterscheiden: die Verteilung der Finanzierungslasten im aktuellen Bevölkerungsquerschnitt einerseits und die langfristige Entwicklung der intergenerativen Lastenverteilung andererseits (Pimpertz, 2020).

Die Antworten, die die Parteien mit ihren rentenpolitischen Wahlprogrammen auf diese Herausforderungen geben wollen, können weiter differenziert werden zwischen Vorschlägen, die den Herausforderungen innerhalb der bestehenden Systemlogik der GRV begegnen wollen, und solchen, die den Versicherungscharakter der GRV grundlegend verändern.

- In der GRV besteht grundsätzlich bei ansonsten unverändertem Rentenrecht die Möglichkeit, die steigenden Finanzierungslasten entweder über höhere Beitragssätze den aktiven Versicherten aufzubürden oder aber über ein sinkendes Rentenniveau den Anstieg der Rentenausgaben zu bremsen, also die Lasten der Ruhestandsgeneration aufzubürden. Mit den Rentenreformen Anfang der 2000er Jahre wurde ein Anpassungspfad verabredet, der eine Kombination aus beidem vorsieht – einem langfristigen, aber gegenüber ursprünglichen Prognosen gebremsten Anstieg des Beitragssatzes bei einem gleichzeitig langfristig sinkenden Sicherungsniveau. Die daraus resultierende Veränderung der intergenerativen Balance lässt sich innerhalb des Systems über drei Stellschrauben nachjustieren: einer Erhöhung der Regelaltersgrenze, einer Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Renten Anpassungsformel sowie durch ein zeitnahes Reaktivieren des Nachholfaktors (Pimpertz/Schüler, 2021a).
- Wird keine dieser Stellschrauben genutzt, kann eine Finanzierung der zu erwartenden Mehrausgaben zum Beispiel durch höhere Steuerzuschüsse des Bundes (zu Lasten des Steuerzahlers) angestrebt werden (BMW, 2021, 20). Alternativ kann eine Erweiterung der Beitragsbemessung (zu Lasten der Beitragszahler) gegebenenfalls ergänzt um eine degressive

Erhöhung oder Kappung der Rentenanwartschaften mit steigendem Einkommen (BMWi, 2021, 35 ff.) und schließlich eine Ausweitung der Pflichtversicherung für Entlastung sorgen. Diese Alternativen haben gemeinsam, dass sie die etablierte Versicherungslogik durchbrechen. Entweder wird der Grundsatz der Teilhabeäquivalenz zugunsten von Umverteilungszielen aufgelöst oder ein höherer Steuerzuschuss nicht mehr allein zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen eingesetzt.

Mit den Rentenreformen der 2000er Jahre wurde das Leistungsversprechen einer den Lebensstandard sichernden gesetzlichen Rente zugunsten der zweiten und dritten Säulen der Alterssicherung abgelöst (Kochskämper/Pimpertz, 2017, 4). Aus der neu tarierten Drei-Säulen-Systematik ergibt sich für politische Entscheider deshalb die Frage, ob und wie die private und betriebliche Altersvorsorge zusätzlich incentiviert werden müssen, damit mögliche Vorsorgelücken, die aus einem regelgebunden sinkenden gesetzlichen Sicherungsniveau resultieren, durch betriebliche und private Altersvorsorge geschlossen werden können. Deshalb sind bei der Analyse der Wahlprogramme auch Vorschläge zur Weiterentwicklung der kapitalgedeckten Altersvorsorge in den Blick zu nehmen, da diese mit den Weichenstellungen in der gesetzlichen Säule korrespondieren.

Im Folgenden wird beleuchtet, ob und wie die Parteien auf den aus der demografischen Entwicklung resultierenden Handlungsbedarf reagieren wollen. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob die vorgeschlagenen Instrumente geeignet sind, die GRV möglichst nachhaltig zu finanzieren und wie die Lasten intergenerativ verteilt werden. Darüber hinaus sind Vorschläge zur Stärkung von privater und betrieblicher Altersvorsorge daraufhin zu prüfen, ob sie in geeigneter Form auf die identifizierten Probleme beider Säulen reagieren. Im Mittelpunkt stehen die Wahlprogramme der Parteien DIE LINKE, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU und FDP – in der Erwartung, dass eine künftige Regierungskoalition aus dem Kreis dieser Parteien gebildet werden wird. Da eine Regierungsbeteiligung der AfD als unwahrscheinlich gilt, wird deren Wahlprogramm im Folgenden nur am Rande beleuchtet.

## 2 Zur Weiterentwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung

Mit Ausnahme der FDP, welche die Herausforderungen des demografischen Wandels und des Wandels am Arbeitsmarkt als zentral benennt (FDP, 2021, 87), stehen bei den übrigen Parteien andere Motive im Vordergrund: CDU/CSU bekennen sich in einem weiten Sinne zum Äquivalenzprinzip („Leistung muss sich lohnen.“), aber auch zu dem Versprechen, dass Rente ein Leben in Würde ermöglichen soll, bevor sie auf eine nachhaltige, sichere und solide Finanzierung hinweisen (CDU/CSU, 2021, 58). Die Grünen argumentieren mit der Gefahr steigender Altersarmutsrisiken, die die Akzeptanz der gesetzlichen Rente bedrohe (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 114). Auch für DIE LINKE ist drohende Altersarmut zentraler Antrieb für die Reform der gesetzlichen Altersversorgung (DIE LINKE, 2021, 22). Die SPD betont die Würde der Arbeit und möchte den Lebensstandard möglichst auch im Alter sichern (SPD, 2021, 35).

Diese sehr allgemein gehaltenen Zielformulierungen eröffnen einen breiten Interpretationsspielraum. Die folgenden Einordnungen stehen deshalb unter dem Vorbehalt eigener

Auslegungen und möglicher Anpassungen, die die Parteien im Zuge nachfolgender Koalitionsverhandlungen bereit sind vorzunehmen.

## 2.1 Ökonomische Referenzen

Bei der ökonomischen Analyse der Vorschläge, die auf eine Weiterentwicklung der GRV in ihrer bestehenden Systematik abstellen, besteht die erste Herausforderung darin, eine Referenz zu definieren, vor deren Hintergrund die Wirkung der in den Wahlprogrammen vorgeschlagenen Maßnahmen bewertet werden können. Dazu gilt es zunächst, grundlegende Zusammenhänge in der umlagefinanzierten Rentenversicherung darzulegen: Die Entwicklung der zentralen Größen in der GRV, Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern, werden vom Verhältnis von sozialversicherungspflichtigen Beitragszahlern und der Höhe ihrer beitragspflichtigen Einkommen einerseits sowie der Anzahl gesetzlicher Rentner und der Höhe ihrer Ansprüche andererseits bestimmt. Dabei sind mindestens drei Stellschrauben systematisch angelegt, über die unmittelbar Einfluss auf die Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau genommen werden kann und damit mittelbar auf die Lastenverteilung zwischen den Generationen der beruflich aktiven Versicherten und der Ruheständler:

- **Regelaltersgrenze.** 2007 wurde mit dem Rentenversicherungs-Anpassungsgesetz die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre beschlossen. Die Anpassung startete im Jahr 2012 und wird im Jahr 2029 abgeschlossen sein. Nach derzeitigem Rechtsstand gilt ab 2031 dauerhaft eine Regelaltersgrenze von 67 Jahren.
- **Nachhaltigkeitsfaktor.** Über die Rentenanpassungsformel wird der Rentenwert regelgebunden mit zeitlichem Abstand an die Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter angepasst. Seit dem Jahr 2004 wird diese Formel um einen Faktor ergänzt, der die Veränderung des Beitragszahler-Rentnerverhältnisses bei der jährlichen Rentenanpassung berücksichtigt (Nachhaltigkeitsfaktor). Ziel ist es, damit die aus der Bevölkerungsalterung resultierenden zusätzlichen Finanzierungserfordernisse auf Beitragszahler und Rentenbezieher zu verteilen. Allerdings fließt die Veränderung der Relation zwischen Beitragszahlern und Rentnern lediglich mit einem Gewichtungsfaktor von 0,25 in die jährliche Berechnung der Rentenanpassung ein.
- **Nachholfaktor.** Die 2009 eingeführte Rentengarantie stellt sicher, dass die Renten auch in einem konjunkturellen Abschwung nominal nicht sinken. Rentenkürzungen, die sich rechnerisch aus der Anpassungsformel ergeben, werden damit aber nicht ignoriert, denn ansonsten würde die Nominalsicherung der Rentenzahlungen dauerhaft zu Lasten der Beitragszahler finanziert (Pimpertz/Schüler, 2021a, 19 f.). Deshalb sieht der Nachholfaktor vor, unterbliebene Rentenkürzungen anteilig mit späteren Rentensteigerungen zu verrechnen, um somit mittelfristig wieder die ursprünglich erwarteten Entwicklungspfade von Beitragssatz und Sicherungsniveau zu erreichen. Mit dem Rentenpakt 2019 wurde aber nicht nur die doppelte Haltelinie eingeführt, wonach ein maximaler Beitragssatz von 20 Prozent und ein Sicherungsniveau von mindestens 48 Prozent bis zum Jahr 2025 garantiert wird. Um diese Vorgaben auch bei schwankenden wirtschaftlichen Entwicklungen einhalten zu können, wurde der Nachholfaktor bis dahin ausgesetzt.

Eine erste Referenz für die Bewertung rentenpolitischer Maßnahmen ergibt sich aus der Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau unter dem rentenrechtlichen Status quo (Basis-Szenario). Auf der Grundlage eines Generationenkontenmodells lassen sich bei gegebenen Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung die Veränderungen beider Kenngrößen simulieren, die sich aufgrund der erwarteten Bevölkerungsentwicklung ergeben, wenn in den kommenden Jahrzehnten keine Anpassungen im System vorgenommen werden (Pimpertz/Schüler, 2021a, 12 ff.). Demnach steigt der Beitragssatz von derzeit 18,6 Prozent bis zum Jahr 2040 auf 22,1 Prozent und weiter auf 23,6 Prozent im Jahr 2060 (Abbildung 2-1). Spiegelbildlich sinkt das Sicherungsniveau von gut 48 Prozent vor der Corona-Pandemie bis zum Jahr 2040 auf 45,8 Prozent und langfristig weiter bis auf 44,4 Prozent (Abbildung 2-2).

Da derartige Projektionen annahmebasiert berechnet werden, dürfen die skizzierten Entwicklungen nicht als Prognose fehlinterpretiert werden. Sie geben aber eine Orientierung über mögliche Entwicklungen unter plausiblen Annahmen. Mehr noch können relative Veränderungen dargestellt werden, die sich unter ansonsten gleichen Annahmen bei Variation einzelner, rentenpolitisch relevanter Parameter einstellen.

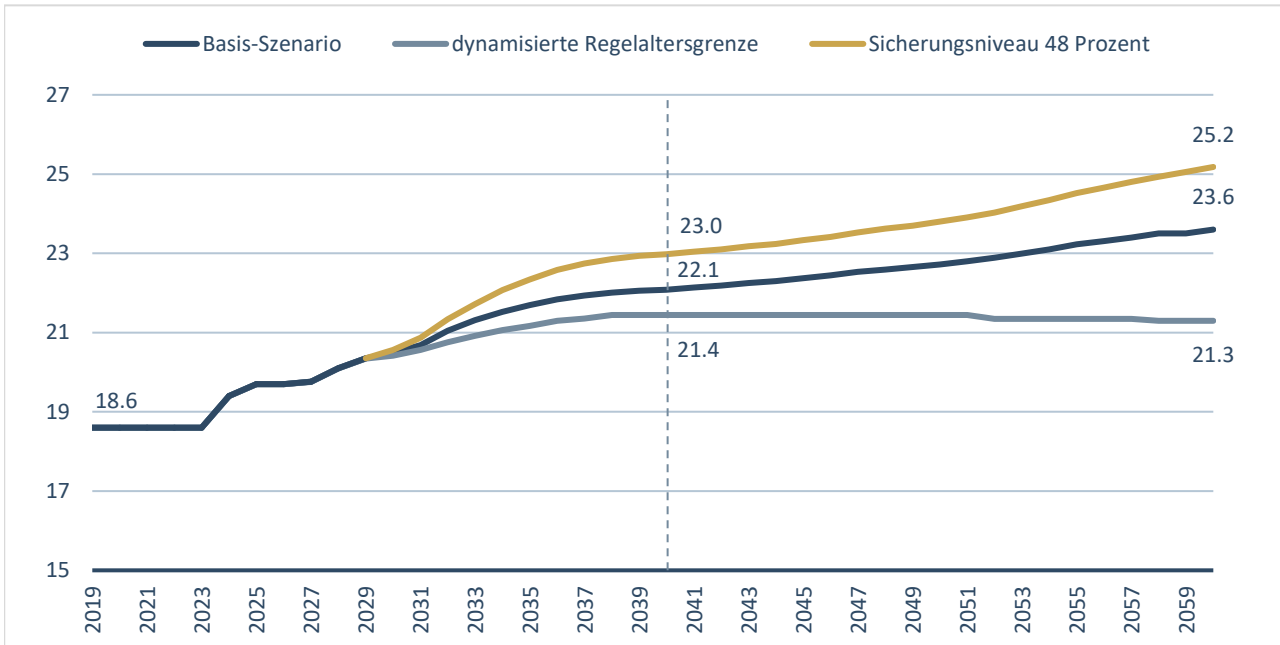
Vor dem Hintergrund des aktuellen Gutachtens des wissenschaftlichen Beirats im Bundeswirtschaftsministerium (BMW, 2021) ließe sich zum Beispiel auch eine Referenz mit dynamisierter Regelaltersgrenze konstruieren, um die Vorschläge der Parteien zu beurteilen (siehe auch Kochskämper, 2019, 8). Würde die Regelaltersgrenze auch nach 2031 mit unveränderter Geschwindigkeit angehoben, bis sie Anfang der 2050er Jahre bei 70 Jahren fixiert würde, ergäbe sich ähnlich den Berechnungen des wissenschaftlichen Beirats ein Beitragssatzanstieg bis auf 21,4 Prozent im Jahr 2040 (Abbildung 2-1). Danach könnte der Satz aber nachhaltig auf diesem neuen Niveau gehalten werden (Pimpertz, 2021). Gleichzeitig ließe sich das Sicherungsniveau vor Steuern auf einem vergleichsweise höheren Niveau stabilisieren. Es läge im Jahr 2040 bei 46,3 statt 45,8 Prozent wie im Basis-Szenario und bis in die 2050er Jahre oberhalb der 46-Prozent-Marke (Abbildung 2-2).

Der Konstruktion unterschiedlicher Referenzen liegt letztlich eine wertbehaftete Entscheidung zugrunde, da mit dem Zusammenhang von Beitragssatz und Sicherungsniveau mittelbar auch über die intergenerative Lastenverteilung entschieden wird. Kombiniert man zum Beispiel eine dynamisierte Regelaltersgrenze mit einer höheren Gewichtung des Nachhaltigkeitsfaktors (0,33 statt 0,25) und folgt man der im politischen Raum diskutierten Forderung nach einem zeitnahen Wiedereinsetzen des Nachholfaktors, dann ließe sich der Beitragssatzanstieg unter ansonsten unveränderten Annahmen ab 2040 sogar dauerhaft unter der 21-Prozent-Marke stabilisieren. Dies hätte aber den Preis eines schneller absinkenden Sicherungsniveaus, das im Jahr 2060 voraussichtlich unter 43 Prozent fiel (Pimpertz/Schüler, 2021a, 21). In den unterschiedlichen rentenpolitischen Wahlprogrammen kommen also nicht nur die verschiedenen Werthaltungen darüber zum Ausdruck, welche Form der intergenerativen Lastenverteilung die jeweiligen Parteien für angemessen erachten. Auch die Abschätzung möglicher ökonomischer Folgen impliziert je nach Referenzszenario unterschiedliche Lastenverteilungen.



### Abbildung 2-1: Beitragssatzentwicklung bis 2060

In Prozent des beitragspflichtigen Einkommens

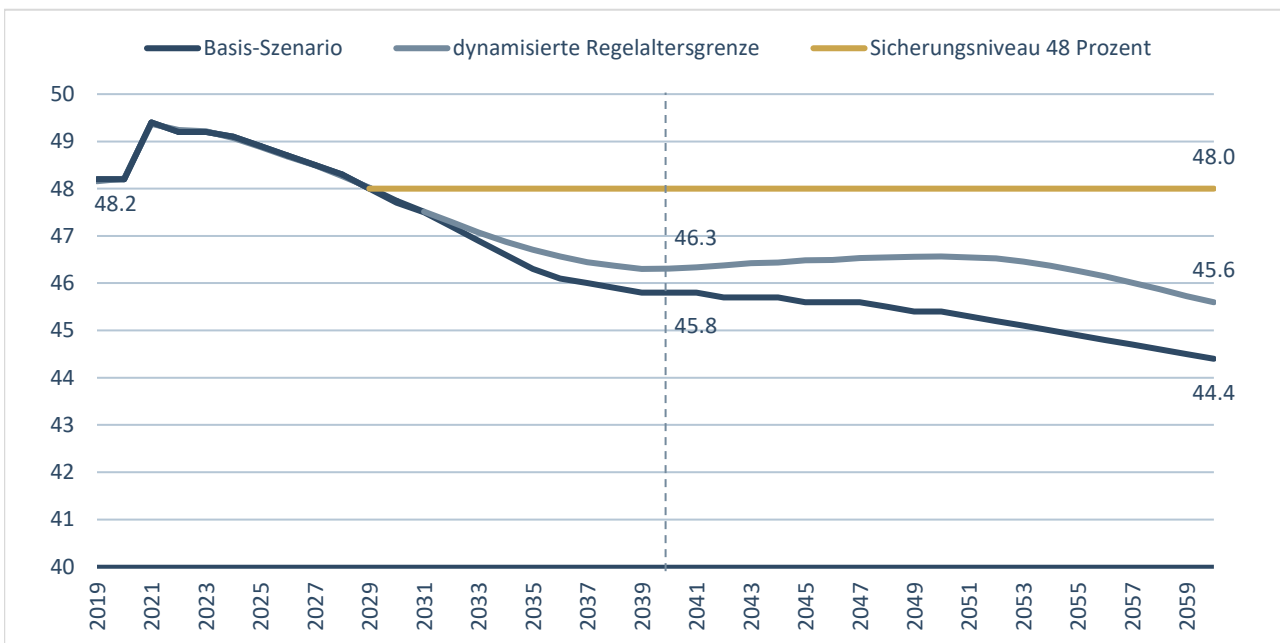


Um den Effekt sichtbar darzustellen, wurde die Ordinate auf 15 Prozent gesetzt.

Quellen: Pimpertz, 2021; Pimpertz/Schüler, 2021b, 12

### Abbildung 2-2: Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern bis 2060

In Prozent



Um den Effekt sichtbar darzustellen, wurde die Ordinate auf 40 Prozent gesetzt.

Quellen: Pimpertz, 2021; Pimpertz/Schüler, 2021b, 12

## 2.2 Systemimmanente Reformvorschläge

### Aussagen zur Regelaltersgrenze

Während die Forderung nach einer Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors in keinem der fünf Wahlprogramme zu finden ist und allein die FDP das Wiedereinsetzen des Nachholfaktors einbringt, ist der Vorschlag, die Regelaltersgrenze dynamisch an die steigende Lebenserwartung anzupassen, durch den Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums in die politische Debatte getragen worden (BMW, 2021, 25 ff.). Doch so eindringlich der Wissenschaftliche Beirat die Notwendigkeit einer höheren Regelaltersgrenze betont, so vehement war die Zurückweisung der Idee durch den amtierenden Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier (CDU), den SPD-Kanzlerkandidaten Olaf Scholz und den Grünen-Vorsitzenden Robert Habeck – wohlwissend, dass die Anhebung der Regelaltersgrenze von der Mehrheit der deutschen Wahlbevölkerung abgelehnt wird (Forschungsgruppe Wahlen e. V., 2018). Dabei könnte eine dynamische Anpassung sowohl den Beitragssatz als auch das Sicherungsniveau langfristig stabilisieren. Gegenüber dem Basis-Szenario fiele der Beitragssatz bis zum Jahr 2060 um bis zu 1,3 Prozentpunkte niedriger aus, das Sicherungsniveau vor Steuern ab 2040 würde auf einem 0,5 bis 0,9 Punkte höheren Niveau stabilisiert (Abbildungen 2-1 und 2-2).

Die Reaktionen der zitierten Politiker auf den Vorstoß des Wissenschaftlichen Beirats des Bundeswirtschaftsministeriums spiegeln die programmatischen Aussagen der Parteien:

- SPD und Grüne wollen am Renteneintritt mit 67 Jahren ab 2031 festhalten und treffen keine Aussagen über die Weiterentwicklung der Regelaltersgrenze.
- DIE LINKE plädiert sogar für eine Rückkehr zu einem Renteneintrittsalter von 65 Jahren und fordert darüber hinaus, das Privileg eines abschlagfreien vorzeitigen Rentenbezugs auf eine Versichertenbiografie von 40 Jahren auszuweiten.
- CDU/CSU möchten für die heute aktiven Generationen eine klare Perspektive für die nächsten 30 Jahre entwickeln, äußert sich aber nicht zum Thema Regelaltersgrenze.
- Die FDP votiert für einen flexiblen Renteneintritt ab einem Mindestalter von 60 Jahren unter Wahrung des Äquivalenzprinzips. Durch die Abschaffung von Zuverdienstgrenzen bei erleichterten Möglichkeiten, Teilrenten zu beziehen, sollen nach schwedischem Vorbild Anreize für einen späten Renteneintritt geschaffen werden.

Die zurückhaltende Positionierung der Parteien zur Regelaltersgrenze mag vor dem Hintergrund vermeintlicher Wählerpräferenzen verständlich erscheinen. Tatsächlich haben sich aber einige der europäischen Nachbarländer hierzu bereits deutlich progressiver verhalten: In Schweden, dessen Rentenversicherungsmodell das rentenpolitische Programm der FDP inspiriert hat, wechseln Arbeitnehmer derzeit im Schnitt zwei Jahre später in den Ruhestand als hierzulande. Im Jahr 2019 bezogen Ruheständler hierzulande erstmals eine Altersrente im Durchschnitt mit 64,3 Jahren (Deutsche Rentenversicherung, 2020, 131). In Dänemark erreicht die Regelaltersgrenze im Jahr 2030 ein Niveau von 68 statt 67 Jahren, in den Niederlanden gilt für den erstmaligen Grundrentenbezug bereits heute eine Altersgrenze von 67 Jahren. In beiden Ländern ist

außerdem gesetzlich verankert, dass das Rentenalter bei weiter steigender Lebenserwartung regelgebunden angehoben wird (Pimpertz, 2019).

Wenn die FDP von dem Konzept einer allgemeingültigen Regelaltersgrenze abrückt, so bekennt sie sich aber zu dem Ziel, die Lebensarbeitszeit in der alternden Bevölkerung zu verlängern. Dies soll bei flexibler Altersgrenze über Anreizbedingungen angestrebt werden, die einen vorzeitigen Ruhestand weniger attraktiv erscheinen lassen. Unklar bleibt dabei allerdings, wie vermieden werden kann, dass ältere Arbeitnehmer zum frühestmöglichen Zeitpunkt Rente beziehen, aber sozialversicherungsfrei unbegrenzt hinzuverdienen. In diesem Fall würde der umlagefinanzierten Rentenversicherung ein Ausfall an Beitragszahlungen drohen, die zur Finanzierung der Bestandsrenten bei gegebenem Beitragssatz notwendig sind.

### Aussagen zum Sicherungsniveau

Während Aussagen zur Weiterentwicklung der Regelaltersgrenze politisch wenig opportun erscheinen, sind einige Parteien deutlich konkreter hinsichtlich ihrer Vorstellungen bezüglich des künftigen Sicherungsniveaus. Auf der Grundlage des Generationenkontenmodells, mit dem die Entwicklungen von Beitragssatz und Sicherungsniveau in einem Basis-Szenario sowie in einem Szenario mit dynamisierter Regelaltersgrenze simuliert werden können, lässt sich auch der Effekt einer langfristigen Sicherungszusage berechnen (Abbildungen 2-1 und 2-2). In einem Szenario, das ein langfristiges Sicherungsniveau von 48 Prozent vorsieht, müsste unter ansonsten unveränderten Annahmen im bestehenden GRV-System der Beitragssatz deutlich schneller und höher steigen als in den beiden vorgestellten Referenz-Szenarien. Im Jahr 2040 läge er um 0,9 Punkte über dem Niveau im Basis-Szenario und 1,6 Punkte über dem im Szenario mit dynamisierter Regelaltersgrenze. Langfristig werden die Abweichungen noch größer. Im Jahr 2060 läge der Beitragssatz um 1,6 respektive 3,9 Prozent höher.

Dennoch sprechen sich einige Parteien zugunsten großzügiger Versorgungsversprechen aus:

- Die SPD möchte das Sicherungsniveau langfristig bei mindestens 48 Prozent stabilisieren, auch Bündnis 90/Die Grünen sprechen sich für ein Sicherungsniveau von 48 Prozent aus.
- DIE LINKE möchte sogar zu einem Sicherungsniveau von 53 Prozent zurückkehren, das vor den Rentenreformen Anfang der 2000er Jahre geherrscht hat.
- CDU/CSU formuliert dagegen kein konkretes Sicherungsziel und fordert stattdessen die Installation eines Alterssicherungsbeirats, der konkrete Empfehlungen für verbindliche und perspektivische Haltelinien geben soll.
- In der rentenpolitischen Systematik der FDP taucht ein Sicherungsniveau dagegen nicht auf, da mit einer freiwilligen Entscheidung über den Rentenzugang die Individuen unmittelbar über die Höhe ihrer umlagefinanzierten Altersversorgung entscheiden können.

## 2.3 Systemverändernde Reformen

Wenn mit einer Umsetzung der Versorgungsversprechen, welche SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE formulieren, zusätzliche Finanzierungserfordernisse einhergehen, aber zusätzliche Beitragssatzerhöhungen (über das Basis-Szenario hinaus) vermieden werden sollen, stellt sich die Frage nach alternativen Finanzierungsquellen. Dazu entwickeln die Parteien unterschiedliche Vorstellungen:

- Bündnis 90/Die Grünen sprechen davon, die Belastungen für Versicherte und Arbeitgeber zu begrenzen, nennen dafür aber keine konkreten Zielvorgaben. „Bei Bedarf“ sollen aber höhere Steuerzuschüsse fließen, um Beitragslasten zu begrenzen (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 114). Perspektivisch streben die Grünen eine Bürgerversicherung an und wollen dazu in einem ersten Schritt bislang nicht abgesicherte Selbständige und Abgeordnete in den Kreis der Pflichtversicherten aufnehmen.
- Die SPD spart die Frage nach möglichen Erhöhungen des Steuerzuschusses aus, fordert aber eine Ausweitung der Pflichtversicherung auf Beamte, Selbständige, freie Berufe und Abgeordnete (SPD, 2021, 35).
- Auch DIE LINKE fordert eine „solidarische Erwerbstätigenversicherung“. Zur Finanzierung ihrer Leistungsversprechen, die insbesondere bei Beziehern niedriger Renten deutlich über den Status quo hinausreichen, schlägt die Partei vor, die Beitragsbemessungsgrenze in mehreren Schritten „drastisch anzuheben“. Gleichzeitig soll der Anstieg der Rentenansprüche für höhere Verdienstgruppen gedeckelt werden. Einen Steuerzuschuss sieht DIE LINKE dagegen nur zur Finanzierung ihrer „solidarischen Mindestrente“ in Höhe von 1.200 Euro netto pro Monat vor (DIE LINKE, 2021, 22 f.).

Während die wahlprogrammatischen Aussagen von CDU/CSU und FDP keine Aussagen zu höheren Leistungsversprechen beinhalten und folglich auch keine Hinweise auf mögliche Gegenfinanzierungsbedarfe geben, spricht sich die AfD für einen höheren Steuerzuschuss zur Begrenzung steigender Beitragslasten aus, wobei dieser sich auf die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen konzentrieren sollte (AfD, 2021, 126). Dabei deutet die Formulierung an, dass höhere Steuerzuschüsse aus Umwidmungen staatlicher Aufgaben an anderer Stelle zu finanzieren sind, um höhere Steuerlasten zu vermeiden. Gleichzeitig aber sollen aus Steuermitteln nur versicherungsfremde Leistungen finanziert werden, also implizit der Steuerzuschuss auf eben solche Aufgaben begrenzt werden, die in der Logik der GRV aus nicht beitragsbezogen ermittelten Ansprüchen resultieren. Ohne eine Neudefinition versicherungsfremder Aufgaben entfielen aber nach der Argumentation der AfD damit die Begründung für einen höheren Steuerzuschuss. Diesen logischen Widerspruch vermag das Programm nicht aufzulösen.

Da die Parteien keine durchgerechneten Finanzierungstableaus vorlegen, bleibt offen, in welchem Ausmaß Steuertarife angepasst werden müssten, um das notwendige zusätzliche Steueraufkommen zu generieren, oder alternativ, welches Beitragsaufkommen aus der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze (bei gedeckelten Leistungsansprüchen) generiert werden kann. Deutlich wird aber, dass beide Ansätze auf eine Umverteilung der Finanzierungslasten im Querschnitt der Bevölkerung abstellen, indem weitere Personenkreise oder andere

Finanzierungsquellen einbezogen werden. In einer alternativen Querverteilung der Lasten kann aber nur dann ein Lösungsbeitrag für die Problematik intergenerativer Lastenverschiebungen liegen, wenn der Nachweis gelingt, dass die zusätzlich zu belastenden Quellen sich im demografischen Wandel günstiger entwickeln als die bislang beitragspflichtigen Einkommen. Die Programme legen aber weder Rechenschaft über eine derartige Hypothese ab, noch liefern sie Belege dafür, dass eine solche Hypothese empirisch erhärtet werden kann.

Wenn aber die systemimmanente Anpassung über Beitragssatzerhöhungen vermieden werden soll, lässt sich zumindest der finanzielle Umfang der steuer- und rentenpolitischen Herausforderungen anhand der Entwicklung des Ausgabenanteils für Renten und Pensionen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) bebildern (Tabelle 2-1).

### Tabelle 2-1: Ausgaben für Renten und Pensionen

BIP-Quoten in Prozent

	Basis-Szenario	Dynamisierte Regelaltersgrenze	Sicherungs niveau von 48 Prozent
2019	10,10	10,10	10,10
2040	11,59	11,20	11,95
2060	12,25	11,38	12,89

Im Basis-Szenario wird das geltende Rentenrecht zu Grunde gelegt: Fixe Regelaltersgrenze von 67 Jahren ab dem Jahr 2031, ausgesetzter Nachholfaktor und ein Nachhaltigkeitsfaktor von 0,25. Im Szenario „Dynamisierte Regelaltersgrenze“ wird das gesetzliche Rentenalter auch nach 2031 jedes Jahr um zwei Monate angehoben, bis ab dem Jahr 2052 dauerhaft eine Altersgrenze von 70 Jahren gilt. Mit dem Szenario „Sicherungs niveau von 48 Prozent“ wird ein entsprechendes Leistungsversprechen dauerhaft zugesichert.

Quelle: Pimpertz/Schüler, 2021b, 11

Die Entwicklungen des Ausgabenanteils für Renten und Pensionen am BIP ergeben sich aus dem Generationenkonto modell, das bereits für die Simulation der Beitragssatzentwicklungen in unterschiedlichen Szenarien verwendet wurde. Wieder lassen sich zwei mögliche Referenzen heranziehen: Im Basisjahr 2019 betrug der im Generationenkonto modell simulierte Ausgabenanteil für Renten und Pensionen am BIP 10,1 Prozent. Geht man davon aus, dass die heute bestehenden rechtlichen Regelungen auch die nächsten 40 Jahre gelten (Basis-Szenario), würde sich dieser Anteil bis 2040 auf 11,6 Prozent erhöhen, um dann im Jahr 2060 auf fast 12,3 Prozent zu steigen. Im Vergleich hierzu könnte der Anstieg der Ausgaben mit Einführung einer dynamisierten Regelaltersgrenze bis 2040 (2060) um 0,39 (0,87) Prozentpunkte niedriger ausfallen. In einem Szenario mit einem dauerhaften Sicherungs niveau von 48 Prozent läge der Anteil dagegen im Jahr 2040 um 0,36 Prozentpunkte BIP über dem Basis-Szenario (0,75 Prozentpunkte BIP über dem Szenario mit dynamisierter Regelaltersgrenze), im Jahr 2060 um 0,64 (1,51) Prozentpunkte BIP höher.

Ein Gedankenexperiment kann die Dimensionen der damit einhergehenden Finanzierungserfordernisse veranschaulichen. Dazu lässt sich kontrafaktisch annehmen, dass sich die demografischen Bedingungen der Jahre 2040 und 2060 und damit die prognostizierten Anteile bereits

unter den wirtschaftlichen Bedingungen des Jahres 2019 eingestellt hätten. Laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung betrug das nominale BIP zu diesem Zeitpunkt 3.499,05 Milliarden Euro.

- Bei einem Sicherungsniveau von 48 Prozent, wie von SPD und Bündnis 90/Die Grünen avisiert, hätte der zusätzliche Finanzierungsbedarf im Jahr 2019, der sich aus der Entwicklung der BIP-Quoten bis zum Jahr 2040 ergibt, ein Volumen von zusätzlich 12,6 Milliarden Euro ausgemacht. Im Vergleich zum Szenario mit dynamisierter Regelaltersgrenze hätte dem zusätzlichen Finanzierungserfordernis eine Summe von 26,2 Milliarden Euro entsprochen.
- Unter den Verhältnissen des Jahres 2060 wären in dieser kontrafaktischen Gegenüberstellung die zusätzlichen Finanzierungserfordernisse im Jahr 2019 auf 22,4 Milliarden Euro (im Vergleich zum Basis-Szenario) respektive 52,8 Milliarden Euro (im Vergleich zu einem Szenario mit dynamisierter Regelaltersgrenze) gestiegen.
- Ein noch höheres Sicherungsversprechen von 53 Prozent wie bei der Partei DIE LINKE hätte zu nochmals höheren Deckungslücken geführt.

### Erwerbstätigenversicherung

Eine Ausweitung der Pflichtversicherung auf bislang nicht integrierte Erwerbsgruppen wie von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Partei DIE LINKE gefordert, kann möglicherweise temporär zu einer finanziellen Entlastung in der umlagefinanzierten GRV führen. Voraussetzung dafür wäre aber, dass zunächst nur jüngere Erwerbstätige integriert würden, die Beiträge entrichten, aber noch keine Rentenansprüche im Umlageverfahren geltend machen. Anderenfalls drohte zum Beispiel mit einer Überführung aller Versorgungsansprüche von Beamten und Pensionären das System überfordert zu werden. So beläuft sich der Barwert der Pensionszusagen von Bund und Ländern für 2019 auf gut 2 Billionen Euro, wobei auf die Länder mit 1,2 Billionen Euro der größere Teil der Pensionszusagen entfällt (Beznoska/Hentze, 2020). Während mit einer Überführung der Finanzierung in die GRV Bund und Länder entlastet würden, wären die entsprechenden Versorgungsleistungen zukünftig von den Beitragszahlern in der GRV zu finanzieren.

Angenommen, es würden nur jüngere, bislang nicht versicherungspflichtige Erwerbstätige künftig in der GRV pflichtversichert, so würden deren Beitragszahlungen zunächst das Beitragsaufkommen im gesetzlichen System erhöhen. Spätestens wenn aber mit dem Erreichen der Regelaltersgrenze auch diese Gruppen nach und nach in den Ruhestand gehen, müssen die heutigen Kinder- und Enkelgenerationen dann deren Versorgungsansprüche zusätzlich schultern. Mit Blick auf den demografischen Wandel wird in einem solchen Modell die Lösung der intergenerativen Lastenverschiebung lediglich in die Zukunft verschoben. Auch für den Gesamtstaat ergibt sich nicht zwingend eine Entlastung. Denn die Versorgungsansprüche der aktuellen Pensionäre und älteren Staatsdiener wären bis dahin weiter aus Steuermitteln zu finanzieren, zusätzlich aber auch die Arbeitgeberanteile am Rentenversicherungsbeitrag. Völlig offen ist zudem, ob jüngere Staatsdiener die Reduktion ihres Nettoeinkommens bei unverändertem Bruttoentgelt akzeptieren, weil sie dann auch den Arbeitnehmeranteil am Rentenversicherungsbeitrag aufbringen müssten. Möglicherweise verliert der Staatsdienst unter solchen Vorgaben an

Attraktivität, so dass sich gut ausgebildete Fachkräfte nur unter der Voraussetzung eines für sie höheren Bruttoentgeltniveaus gewinnen lassen.

Vor diesem Hintergrund sprechen sich weder CDU/CSU noch FDP für eine Ausweitung der Pflichtversicherung aus. Die Union fordert eine Alterssicherungspflicht für Selbständige, lässt aber offen, über welche Alternativen ein solches Obligatorium erfüllt werden kann.

### Kapitaldeckung in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Statt die Pflichtversicherung und/oder die Beitragsbemessungsgrundlage auszuweiten, setzen die Liberalen auf eine „gesetzliche Aktienrente“. Das Versorgungsversprechen, das bislang die umlagefinanzierte GRV gibt, soll demnach künftig auch über eine kapitalgedeckte Säule finanziert werden (FDP, 2021, 88). Dazu sollen bis zu zwei Prozentpunkte des Beitragssatzes in eine kapitalgedeckte Altersvorsorge fließen. Unklar bleibt in den Aussagen des Wahlprogramms, ob dazu der Beitragssatz um zwei Punkte erhöht oder das entsprechende Beitragsaufkommen bei unverändertem Beitragssatz für den Aufbau der Aktienrente verwendet werden soll. Letzteres wäre allerdings ohne zusätzliche Finanzierungsvorschläge nicht möglich, da ansonsten das entsprechende Beitragsaufkommen zur Finanzierung aktueller Rentenansprüche im Umlageverfahren fehlen würde.

Der Charme dieser Idee resultiert aus der Annahme, dass sich ein Vorsorgekapital höher verzinst als das Wachstum der beitragspflichtigen Einkommen. Deshalb ließe sich ein angestrebtes Versorgungsniveau zu einem geringeren als ursprünglich erwarteten Beitragssatz in der GRV finanzieren. Aus verteilungspolitischer Sicht wäre bei der institutionellen Umsetzung allerdings zu beachten, dass tatsächlich jene Generationen entlastet werden, die von dem erwarteten Beitragssatzanstieg in besonderem Maße betroffen sind. Weil eine verpflichtende Kapitalbildung nicht zwingend eine organisatorische Zuordnung zur GRV voraussetzt, ließe sich die Idee zum Beispiel auch im Rahmen eines „Altersvorsorge-Depots“ jenseits der GRV erreichen, wie es die FDP zusätzlich fordert. Eine verpflichtende Einzahlung ließe sich dazu auf eine Höhe definieren, die 2 Prozent Beitragssatz entspricht. Auf diesem Wege kann gewährleistet werden, dass vor allem jüngere Versicherte von der kapitalgedeckten Finanzierungssäule profitieren, weil in einer eigentumsrechtlich geschützten Struktur keine Zweckentfremdung des Vermögens zugunsten älterer Kohorten möglich ist. Mit Blick auf die intergenerative Verteilungswirkung wäre es deshalb sogar sinnvoll, beide Finanzierungssäulen organisatorisch zu trennen.

Weil das Programm der Liberalen keine weiterführenden Aussagen dazu macht, sind der Fantasie auch bei der Frage des Vermögensaufbaus keine Grenzen gesetzt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Niedrigzinsphase ist zum Beispiel denkbar, ein rechtlich separiertes Sondervermögen über die Ausgabe von Staatsanleihen zu alimentieren, statt den Kapitalstock über jährliche Beiträge sukzessive aufzubauen. Daran schließen sich Fragen an, ob ein kreditfinanzierter Kapitalstock als „ewige Schuld“ eingerichtet werden soll, oder ob aus den erwarteten Renditen zunächst die ausgegebenen Anleihen getilgt werden sollen, um nach erfolgter Tilgung eine kapitalgedeckt finanzierte Rente aus den weiterhin erzielbaren Renditen zu zahlen. Den denkbaren Optionen ist gemeinsam, dass die Rendite aus der Anlage eines Sondervermögens einen Beitrag



zur Finanzierung von Sozialversicherungsansprüchen leistet und so der erwartete Beitragssatzanstieg zugunsten künftiger Beitragszahler gebremst werden kann.

## 2.4 Armutsprävention im Alter

Alle Parteien betonen das Ziel der Altersarmutsprävention:

- Bündnis 90/Die Grünen: „Um Altersarmut zu verhindern, werden wir die Grundrente reparieren ...“
- CDU/CSU: „Rente muss ein Leben in Würde ermöglichen. Sie muss immer mehr sein als nur Armutsbekämpfung.“
- DIE LINKE: „Wir wollen eine gesetzliche Rente, die den Lebensstandard wieder sichert und vor Armut schützt.“
- FDP: „Basis-Rente einführen – Altersarmut gezielt bekämpfen.“
- SPD: „Es geht um Respekt und Wertschätzung der Arbeit und darum, sich mit eigener Arbeit eine gute eigenständige Absicherung im Alter zu schaffen.“

Aus diesen Bekenntnissen leiten die Parteien unterschiedliche Vorschläge zur Altersgrundsicherung ab. Während CDU/CSU und SPD auf die Einführung der Grundrente verweisen, fordern die Grünen eine Garantierente, die FDP eine Basisrente und DIE LINKE eine solidarische Mindestrente in Höhe von 1.200 Euro netto im Monat, welche steuerfinanziert sein soll. Alle Vorschläge verknüpfen Grundsicherungsziele mit der GRV, obwohl deren Aufgabe in einer Versteigerung des Einkommens in der Ruhestandsphase liegt (Kochskämper/Pimpertz, 2017, 16). Die Aufgabe der Armutsprävention wird in der Statik der Alterssicherungssysteme durch die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung geleistet. Konsequenterweise ist auch nur diese steuerfinanziert. Nur durch diese klare Trennung kann das Äquivalenzprinzip der gesetzlichen Rente gewahrt bleiben. Die Vorschläge der Parteien bergen deshalb die Gefahr, dass diese klare Aufgabentrennung aufgehoben wird. Zudem bedeuten sie eine weitere Lastenverschiebung zuungunsten der jüngeren Generation (BMWi, 2021, 3), insbesondere wenn die Vorschläge mit einer Auflösung der Bedürftigkeitsprüfung kombiniert werden. Selbst DIE LINKE, die mit ihrem Konzept einer „solidarischen Mindestsicherung“ eine gegenüber der Grundsicherung deutlich generösere Absicherung verspricht, geht deshalb von einer „einkommens- und vermögensgeprüften“ Mindestrente aus (DIE LINKE, 2021, 23).

Neben der Altersarmutsprävention widmen die Parteien sich der Frage, wie Erziehungs- und Pflegezeiten in der GRV berücksichtigt werden können. Wenn Altersarmut auf Grund von Pflege- oder Erziehungszeiten diskutiert wird, gilt aber auch hier, dass eine gleichwertige Behandlung von Erwerbs-, Erziehungs- und Pflegearbeit im Rentenrecht nach Maßgabe der Teilhabeäquivalenz zu berücksichtigen ist, während mit Blick auf Armutsgefährdungsrisiken zum Beispiel das bedarfsgewichtete Äquivalenzeinkommen maßgeblich ist, also der Haushaltskontext zu betrachten ist. Mit dem Vorschlag der Partei DIE LINKE, pro Kind drei Entgeltpunkte anzurechnen (ein Vorschlag, den auch die CSU jenseits des Wahlprogramms äußert), wird zwar der Leistung



der Kindererziehung Rechnung getragen, der Haushaltskontext allerdings nicht berücksichtigt. Unter dem Ziel der Armutsprävention drohen deshalb bei Haushalten mit hohem Einkommen und daraus resultierenden hohen Rentenanwartschaften Mitnahmeeffekte. Auch das demografische Problem wird damit nicht entschärft, werden doch Beiträge für Kindererziehungszeiten aus dem aktuellen Steueraufkommen vor allem zu Lasten der beruflich aktiven Generation finanziert. Die daraus resultierenden Rentenansprüche werden dagegen erst in der Zukunft wirksam und verschärfen dann den intergenerativen Verteilungskonflikt (Pimpertz, 2005, 20 ff.). Zudem drohen damit die Anreize vor allem für Frauen tendenziell abgeschwächt zu werden, nach familienbedingter Auszeit frühzeitig oder in Vollzeit in die Erwerbstätigkeit zurückzukehren.

Jenseits der Frage nach der Armutsprävention motiviert die Bedeutung der Kindererziehung für die umlagefinanzierte Alterssicherung die AfD zu dem Vorschlag, Familien für jedes Kind um (bis zu) 20.000 Euro bei der Beitragszahlung steuerfinanziert zu entlasten (AfD, 2021, 129). Systematisch ist der Vorschlag unter familienpolitischen Gesichtspunkten zu diskutieren, weil er die Belastung von Eltern während der Erziehungsphase in den Blick nimmt, nicht aber deren Altersvorsorge. Nur unter der impliziten Annahme, dass die Begünstigten die steuerfinanzierte Entlastung unmittelbar wieder in eine kapitalgedeckte Vorsorge investieren, lässt sich dieses Instrument unter Vorsorgeaspekten diskutieren. Damit aber würde die familienpolitische Begründung hinfällig. Darüber hinaus ist der Vorschlag der AfD nicht geeignet, zu einer Lösung der intergenerativen Lastenverschiebung beizutragen. Denn die Gegenfinanzierung der steuerfinanzierten Beitragsentlastung belastet wiederum vor allem die aktuell wirtschaftlich aktive Bevölkerung. Die Finanzierung demografisch bedingt steigender Rentenlasten bleibt dagegen offen.

### 3 Betriebliche und private Altersvorsorge

Mit der Rentenreform von 2001 wurde der Anspruch, dass allein die gesetzliche Rente den Lebensstandard sichern soll, aufgegeben (Kochskämper/Pimpertz, 2017, 30). In der Statik der Alterssicherung wurden die Bedeutung der kapitalgedeckten betrieblichen Altersvorsorge (bAV) und der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge aufgewertet. Wenn, wie von den Parteien betont wird, die Sicherung des Lebensstandards im Alter das Ziel ist, rückt die Teilhabe an beiden ergänzenden Säulen in den Fokus. Dabei stehen unterschiedliche Befunde im Raum, die eine besondere Befassung mit den Anreizbedingungen in beiden Säulen rechtfertigen können: Anfängen von der Beobachtung, dass vor allem Geringverdiener mit niedrigerem Bruttoeinkommen unterdurchschnittlich für das Alter vorsorgen, über das vergleichsweise geringe Engagement jüngerer Altersgruppen in der betrieblichen Altersversorgung, bis zu deren vergleichsweise geringeren Verbreitung in Unternehmen mit niedriger Beschäftigtenzahl (Beznoska/Pimpertz, 2016, 7 f.).

Während CDU/CSU sich zum Drei-Säulen-System bekennen („Wir stehen für eine zukunftsfeste Alterssicherung auf drei Säulen.“), betont DIE LINKE und in einem geringeren Maß die SPD die Bedeutung der GRV (DIE LINKE: „Wir wollen eine gesetzliche Rente, die den Lebensstandard wieder sichert und vor Armut schützt.“ SPD: „Wir wollen die gesetzliche Rente stärken... Eine ergänzende private Altersvorsorge ist kein Ersatz für die gesetzliche Rente.“). Den Lebensstandard im Alter zu sichern, kann aber nur gelingen, wenn alle drei Säulen gestärkt werden.

### 3.1 Betriebliche Altersvorsorge

Im Jahr 2019 verfügten knapp 54 Prozent der Arbeitnehmer über eine betriebliche Altersvorsorge (BMAS, 2020, 140). Der Anteil ist aufgrund der dynamischen Entwicklung am Arbeitsmarkt in den letzten Jahren gesunken. Knapp die Hälfte der Beschäftigten mit einer Anwartschaft der betrieblichen Altersvorsorge (bAV) nutzt die Möglichkeit zur Entgeltumwandlung, das heißt nur ein Viertel aller Arbeitnehmer machen hiervon Gebrauch.<sup>1</sup> Dabei sind die Nutzung und die Höhe der bAV nicht zufällig über die Beschäftigten und über die Unternehmen verteilt. So steigen die Sparquoten mit der Betriebsgröße und dem Einkommen (Kochskämper/Pimpertz, 2017, 59). Auch die Entgeltumwandlung wird stärker von Beschäftigten mit höheren Löhnen genutzt (Geyer/Himmelreicher, 2021). Zudem steigt der Verbreitungsgrad der Entgeltumwandlung mit der Betriebszugehörigkeit (BMAS, 2020, 144). Bei den betrieblichen Merkmalen spielen analog zur bAV Tarifbindung und Betriebsgröße eine Rolle (Geyer/Himmelreicher, 2021).

Unter der Zielvorgabe, die Teilhabe an der bAV zu erhöhen, besteht die Herausforderung also darin, die Bedingungen für die Umsetzung einer bAV so zu gestalten, dass auch kleine Unternehmen ihren Mitarbeitenden ein Angebot zur bAV machen (können). Auf Arbeitnehmerseite gilt es, Personen mit niedrigem Einkommen und Personen, die häufig den Arbeitgeber wechseln, zu erreichen.

- CDU/CSU und SPD verweisen auf die Einführung des Betriebsrentenstärkungsgesetz aus dem Jahr 2018. Dieses hat die steuerliche Förderung von Geringverdienern in der bAV eingeführt und will mit dem Sozialpartnermodell kleine Unternehmen für die bAV gewinnen, indem die Wahl der bAV auf eine reine Beitragszusage reduziert wird. Hiermit sollen die häufig als Hemmnis identifizierten Informationskosten für Unternehmen gesenkt werden. Bisher gibt es keine empirische Evidenz, inwiefern die Ziele des Betriebsrentenstärkungsgesetzes durch diese beiden Maßnahmen erreicht werden können. Das erste Sozialpartnermodell, welches zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften als tarifvertragliche Vereinbarung geschlossen wurde, wurde zum 1.07.2021 aktiv und kann folglich noch nicht evaluiert werden. Eine Befragung von Arbeitgebern zeigt allerdings, dass der Informationsgrad über die Änderungen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes mit der Größe des Unternehmens steigt (Pimpertz/Stettes, 2018; BMAS, 2020, 171), kleine Unternehmen davon also eher seltener erfahren haben. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass das Gesetz die Zielgruppe nicht oder nur schwer erreicht. Weil das Sozialpartnermodell eine weitere Durchführungsmöglichkeit neben den fünf etablierten Optionen bietet, verursacht dieser neue Weg der bAV zusätzliche Informationskosten und erweist sich deshalb möglicherweise eher als Hindernis für kleine Unternehmen, Mitarbeitern eine bAV anzubieten.
- Da die Bemühungen der Vergangenheit bisher nicht ausgereicht haben, um den Verbreitungsgrad der bAV weiter zu steigern, plädieren FDP und Bündnis 90/Die Grünen für den automatischen Einbezug ganzer Belegschaften mit der Möglichkeit, bei aktivem Widerspruch auszutreten (Opt-out). SPD und Union setzen weiter auf das Sozialpartnermodell. CDU/CSU wollen die Effektivität des Betriebsrentenstärkungsgesetzes allerdings zunächst

<sup>1</sup> Laut einer Studie des DIW auf Basis des Sozio-Oekonomischen Panels beträgt der Anteil der Beschäftigten, welche die Entgeltumwandlung nutzen sogar nur 19 Prozent (Geyer/Himmelreicher, 2021).

evaluieren, auch wenn es erste Hinweise gibt, dass das Sozialpartnermodell die Unternehmen nicht in der Breite erreichen wird, wie von den Initiatoren erhofft. Immerhin erscheint eine Evaluation sinnvoll, ehe weiterführende Ableitungen getroffen werden. Das Ziel, mehr Geringverdiener in die bAV aufzunehmen, scheint durch die steuerliche Förderung nicht erreicht worden sein. Der Anteil an Geringverdienern ist trotz Nutzung des Steuervorteils der Unternehmen zwischen 2016 und 2020 gleich geblieben (BMAS, 2021, 169) – ein Hinweis darauf, dass die steuerliche Förderung vor allem zu Mitnahmeeffekten geführt haben kann.

- DIE LINKE thematisiert die bAV lediglich am Rande und fordert dazu auf, dass die Vorsorge in der zweiten Säule „überwiegend von den Arbeitgeber\*innen finanziert wird (als betriebliche Sozialleistung)“ (DIE LINKE, 2021, 23). Diese Forderung ist insofern konsequent, als das Programm der Linken eine grundlegende Abkehr von der kapitalgedeckten Altersvorsorge fordert, dazu die bisherige Riester-Rente in die GRV integrieren möchte und das Sicherungsversprechen der gesetzlichen Säule zu einer den Lebensstandard sichernden Rente ausbauen will. Ökonomische Zusammenhänge blendet die Forderung allerdings aus, denn ein unverändertes Nettoentgeltniveau vorausgesetzt würde eine ausschließlich arbeitgeberfinanzierte bAV entweder die Arbeitskosten erhöhen und in der Folge den Spielraum für künftige Lohnerhöhungen begrenzen, oder aber den Anreiz zu betrieblicher Vorsorge zunehmend reduzieren.

Auffällig ist, dass bis auf die Forderung eines Obligatoriums (mit Opt out) alle Wahlprogramme keine alternativen Lösungsvorschläge unterbreiten, wie die Verbreitung der bAV bei den identifizierten „Problemgruppen“ der jüngeren Erwerbstätigen und kleineren und mittleren Betriebe erhöht werden kann. Das mag insofern konsequent erscheinen, als neben der zweiten Säule der Altersvorsorge auch alternative Möglichkeiten bestehen – angefangen von der geförderten ergänzenden Privatvorsorge über nicht geförderte Optionen bis hin zum Immobilienerwerb, der ebenfalls der Altersvorsorge dienen kann. Vor diesem Hintergrund erscheint es aber aus ökonomischer Sicht fraglich, warum ausgerechnet mit der gezielten Stärkung einer Säule das vorgebliche Ziel der Lebensstandardsicherung angestrebt werden soll (siehe auch Kapitel 3.3).

### 3.2 Private Altersvorsorge

Seit 2002 haben sozialversicherungspflichtige Beschäftigte und Beamte die Möglichkeit, im Rahmen eines Riestervertrags staatliche Förderung zur privaten Altersvorsorge zu erhalten. 2017 haben 11 Millionen Personen eine solche Riester-Förderung erhalten (BMAS, 2020, 148). Die staatliche Förderung belief sich auf rund 2,7 Milliarden Euro. Hinzu konnten Riester-Sparer einen Steuervorteil in Höhe von 1,2 Milliarden Euro geltend machen. Insgesamt betrug die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge im Jahr 2017 damit 3,9 Milliarden Euro.<sup>2</sup>

Empirische Studien zeigen, dass die Einführung der Riester-Förderung kaum zu einer Steigerung der privaten Ersparnisse für die Altersvorsorge geführt hat (Corneo et al., 2009). Danach steht zu vermuten, dass mit der Riester-Förderung vor allem nicht staatlich geförderte private Altersvorsorge verdrängt und Mitnahmeeffekte begünstigt wurden, die eine ineffiziente

---

<sup>2</sup> Im Vergleich hierzu betragen die staatlichen Zuschüsse zur GRV – konkret die Summe aus allgemeinem Bundeszuschuss, Erhöhungsbeitrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss und zusätzlichem Bundeszuschuss – im Jahr 2019 72,3 Milliarden Euro.

Anlageentscheidung nach sich ziehen können (Kochskämper, 2016; Kochskämper/Pimpertz, 2017, 164). Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht entsteht ein Wohlfahrtsverlust, da die Zulagen die tatsächlichen Produktpreise verzerren (Corneo et al., 2009). Es wäre bei der privaten Altersvorsorge deshalb ratsam, statt einer selektiven Förderung einzelner Anlageformen eine anlageformneutrale Förderung zu garantieren und gegebenenfalls auf Produkte hinzuweisen, welche zur privaten Vorsorge nicht empfohlen werden (Kochskämper/Pimpertz, 2017, 164).

- Statt mehr Wahlfreiheit zu ermöglichen, sprechen sich CDU/CSU für die Einführung eines privaten Standardprodukts aus, welches verpflichtend eingeführt werden soll – unter Wahrung der Möglichkeit zu widersprechen. Die Kriterien für ein Opt-out werden allerdings nicht genannt, so dass offen bleibt, ob im Sinne eines Nudgings mit der obligatorischen Voreinstellung lediglich die Sensibilität für Altersvorsorge erhöht werden soll oder de facto ein umfangreicheres Zwangssparen angestrebt wird.
- Auch Bündnis 90/Die Grünen wollen einen öffentlich verwalteten Bürgerfonds als Alternative zur bisherigen Riester-Rente installieren, ihr Kritikpunkt richtet sich vor allem gegen die Versicherungswirtschaft. Ähnlich der Union sieht der Bürgerfonds ein Obligatorium mit einer Opt-out-Möglichkeit vor. Der Bürgerfonds soll auch für die bAV geöffnet werden. Gleichzeitig deutet die Formulierung im Wahlprogramm an, dass das Fondskapital zur Stärkung der Eigenkapitalausstattung der Wirtschaft eingesetzt werden kann. Dies öffnet das Tor für eine industriepolitische Instrumentalisierung des Kapitals. Die Anlage des Altersvorsorgekapitals sollte aber ausschließlich nach Effizienzkriterien erfolgen, da Möglichkeiten der politischen Einflussnahme stets auch die Gefahr von Fehlinvestitionen bergen.
- Die SPD möchte ebenfalls ein standardisiertes Angebot für die private Altersvorsorge, diese aber in Zukunft nur noch für untere und mittlere Einkommen staatlich fördern. Diese verteilungspolitische Präferenz entspricht der ökonomischen Ratio, die Förderung nach Bedarfskriterien treffsicher zu organisieren und damit den verzerrenden Einfluss der Förderung zu begrenzen. Allerdings bleibt der aus anreiztheoretischer Sicht begründete Einwand bestehen, dass die Förderung an bestimmte Produktkategorien gekoppelt wird.
- Den weitgehendsten Vorschlag unterbreitet DIE LINKE, die die Riester-Rente für gescheitert erklärt und eine staatlich geförderte Privatvorsorge zugunsten der umlagefinanzierten Rente aufgeben möchte (DIE LINKE; 2021, 23). Demnach sollen die Versicherten optieren dürfen, ihre bislang erworbenen Ansprüche in die GRV zu übertragen. Damit entfielen künftig die Förderung. Wie und nach welcher Kalkulation der bislang auf diese Versicherten entfallende Kapitalstock dann an die GRV übertragen wird, bleibt in dem Konzept der Linken offen. Ihre grundlegende Skepsis gegenüber dem Kapitalmarkt wirft aber weiterführende Fragen auf: Unklar bleiben zum einen die intergenerativen Verteilungswirkungen, da eine Übertragung der Ansprüche und des anteiligen Kapitalstocks die Gefahr birgt, die Mittel zur Versorgung aktueller Rentnergenerationen einzusetzen statt Vorsorge für künftige Anwartschaften zu betreiben. Zum anderen würden von einer derartigen „Sozialisierung“ bislang kapitalgedeckt finanzierter Anwartschaften auch negative Ausstrahleffekte auf alternative Vorsorgeformen ausgehen, weil damit der Schutz privaten Eigentums grundsätzlich tangiert würde.

- In dem Programm der FDP findet sich neben der Idee einer gesetzlichen Aktienrente auch die Forderung nach einem „Altersvorsorge-Depot“ (FDP, 2021, 88). Damit soll die Förderung der ergänzenden Privatvorsorge mit mehr Flexibilität der förderfähigen Anlageoptionen kombiniert, also präferenzgerechten Vorsorgearrangements Rechnung getragen werden.

Einen innovativen Vorschlag hält schließlich auch das Programm von CDU/CSU bereit, die mit ihrem Konzept einer „Generationenrente“ eine kapitalgedeckte Altersvorsorge von Geburt an vorsieht. Als Prüfauftrag formuliert sieht das Konzept vor, für jedes Kind von Geburt an einen steuerfinanzierten Monatsbeitrag in einen „Pensionsfonds“ zu zahlen, der vor staatlichem Zugriff geschützt werden soll (CDU/CSU, 2021, 61). Ziel der Generationenrente soll eine wirksame Armutsprävention sein. Völlig ungeklärt bleiben zunächst die fiskalischen Auswirkungen. Angenommen, für jedes aktuell lebende Kind bis zu einem Alter von 20 Jahren würde ein monatlicher Beitrag von 100 Euro pro Monat gezahlt, so resultierte daraus bei einer unterstellten Realverzinsung von 2 Prozent für jedes Kind nach 20 Jahren ein „Startkapital“ von nominal rund 35.000 Euro. Diese Mitgift würde aber im Gegenzug den Bundeshaushalt anfänglich mit rund 18,3 Milliarden Euro belasten, wenn 15,2 Millionen Bürger bis zu einem Alter von 20 Jahren bedacht würden. Da das Konzept lediglich als zu prüfendes Modell vorgeschlagen wird, fehlen im Wahlprogramm Aussagen zur Gegenfinanzierung. Würde das Konzept so oder ähnlich umgesetzt, wären die erforderlichen Mittel überwiegend von den aktuell wirtschaftlich aktiven Personen zusätzlich aufzubringen. Gleichzeitig würde die Generationenrente aber nicht verhindern, dass der Beitragssatz aufgrund der demografischen Entwicklung steigt und damit die Einkommens- und Beschäftigungschancen der Zielgruppe künftig unter Druck geraten.

### 3.3 Legitimationsprobleme einer obligatorischen Vorsorge

Die unterschiedlichen Vorschläge zur Weiterentwicklung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge offenbaren ein grundlegendes Legitimationsproblem staatlicher Alterssicherungspolitik: Mit welcher Begründung darf der Gesetzgeber eine obligatorische Zusatzvorsorge über die gesetzliche Sozialversicherungspflicht hinaus vorschreiben?

- Zunächst könnte man vermuten, dass die Parteien auf eine bevölkerungsweit verbreitete Sorge reagieren, die gesetzliche Rente allein könne künftig nicht mehr eine Absicherung der Erwerbstätigen mindestens in Höhe des Grundsicherungsniveaus garantieren.
  - Eine solche Grundannahme ignoriert zunächst die Tatsache, dass die auf dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz basierende gesetzliche Rente zu keinem Zeitpunkt das Versprechen einer Mindestsicherung beinhaltet hat. Denn die beitragsbezogen ermittelte Rente resultiert aus den freien Erwerbsentscheidungen der Versicherten. Genau aus diesem Grund stehen die drei Säulen der Alterssicherung auf dem Fundament der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung, die eine Mindestabsicherung unter Würdigung des Haushaltskontextes und der in der Vergangenheit getroffenen Verabredungen zur intrafamiliären Arbeitsteilung und Vorsorgeplanung vorsieht. Die beitragsbezogen ermittelte, gesetzliche Rente ist dem Versicherungsgedanken folgend das Ergebnis freiwilliger Erwerbsentscheidungen und kann deshalb keine Grundsicherungsfunktion erfüllen (Hüther/Pimpertz, 2017, 99 ff.).



- Gleichzeitig liegt der GRV mit dem Standardrentner eine implizite Norm zugrunde, die mit den Annahmen einer 45 Jahre währenden Erwerbsbiografie mit jeweils durchschnittlichen Verdiensten unterstellt, dass die Versicherten die Lebensphase im Erwerbsalter auch tatsächlich nach ihren Möglichkeiten zur Erwerbstätigkeit nutzen. Dies vorausgesetzt wird eine Standardrentner-Biografie aller Voraussicht nach auch künftig ausreichen, um eine gesetzliche Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erreichen, wie eine kontrafaktische Rechnung veranschaulicht: Bei einem Rückgang des Sicherungsniveaus zum Beispiel um 4 Prozentpunkte hätte eine entsprechend reduzierte, für Westdeutschland berechnete Standardrente im Juli 2021 immer noch 1.383 Euro pro Monat betragen. Die Vermutung einer „armutsfesten gesetzlichen Rente“ gilt umso mehr, wenn die idealtypische Biografie um die Implikationen erweitert würde, die mit dem Übergang zur „Rente mit 67“ intendiert werden. Denn wenn mit der höheren Regelaltersgrenze die Lebensarbeitszeit verlängert werden soll, sollte auch die „Standardrente“ künftig für 47 statt 45 Beitragsjahre berechnet werden (Kochskämper/Pimpertz, 2017, 31). Dann würde sich die auch die Standardrente eines Durchschnittsverdieners um 2 Entgeltpunkte erhöhen. In der kontrafaktischen Rechnung erhöht sie sich damit sogar auf 1.445 Euro pro Monat.
- Wenn dann aber das Ziel einer Lebensstandardsicherung über die zweite und dritte Säule angestrebt wird, gilt es zu beachten, dass mit einem Obligatorium weitere Festlegungen vonnöten wären – zum einen bezüglich des Sicherungsziels, das durch betriebliche und private Altersvorsorge erreicht werden soll, zum anderen und unmittelbar daraus folgend, ab welchem Alter und für wie lange eine solche Vorsorge erfolgen soll, um die vorgegebene Vorsorgeverpflichtung zu erfüllen.
  - Bereits die Vorgabe eines ergänzenden Sicherungsziels (Mindestbeitrag, Mindestdauer, Mindestsicherungsziel) wirft die Frage auf, warum der Staat in einer grundsätzlich freiheitlichen Grundordnung über die Sozialversicherungspflicht hinaus Freiheitsrechte der Bürger einschränken darf. Dies berührt die grundlegende Frage, wie weit die Fürsorgepflicht des Staates reicht, die letztlich nur durch den Souverän zu beantworten ist (Pimpertz, 2020).
  - Mehr noch drohen bei einer Verpflichtung, die zum Beispiel mit Eintritt in das Erwerbsleben greift, andere nutzenstiftende Verwendungen knapper Ressourcen verdrängt zu werden. Die in jüngeren Altersstufen schwächer verbreitete Teilhabe an der bAV lässt sich zum Beispiel plausibel mit konkurrierenden Zielen der Individuen erklären. So stehen am Anfang des Berufslebens Motive der Gründung eines eigenen Hausstands oder einer Familie im Vordergrund, für die aufgrund eines Vorsorgezwangs Ressourcen fehlen würden. Auch die Aus- und Weiterbildungsentscheidungen drohen verzerrt zu werden, wenn ein Obligatorium die verfügbaren Ressourcen einschränkt, obwohl mit der Bildungswahl möglicherweise höhere Einkommenserwartungen in der Zukunft einhergehen.
  - Schließlich erfordert ein Obligatorium stets eine Festlegung der Anlageformen, über die die Verpflichtung erfüllt werden kann. Dabei stehen den Individuen neben der bAV

und der geförderten Privatvorsorge auch Alternativen wie die ungeförderte Vorsorge oder der Immobilienerwerb offen. Insbesondere letzterer bietet die Chance, Vorsorgemotive und Gegenwartsnutzen miteinander zu verbinden – Spielräume, die durch eine obligatorische Vorsorgeform eingeengt würden. Der Vorschlag der FDP zugunsten eines „Altersvorsorge-Depots“ mit flexiblen Anlageoptionen berücksichtigt diesen Einwand insofern, als damit unterschiedlichen Vorsorgepräferenzen Rechnung getragen werden kann.

Wenn die Wahlprogramme der Parteien also um Lösungen einer vermeintlich unzureichenden Verbreitung kapitalgedeckter Vorsorge ringen, so sind die unterschiedlichen Vorschläge stets abzuwägen gegen grundlegende Freiheitsrechte und damit einhergehender Eigenverantwortung. Aus ökonomischer Sicht sind deshalb Vorschläge, die auf eine obligatorische ergänzende Vorsorge abstellen, kritisch zu beurteilen, weil damit Wohlfahrtsverluste ausgeblendet werden, die aus den eingeschränkten Möglichkeiten zu einer präferenzgerechten Vorsorgeentscheidung resultieren. Aus politökonomischer Sicht droht zudem die Gefahr, dass mit der Verpflichtung zur Privatvorsorge der politische Reformdruck in der umlagefinanzierten Alterssicherung sinkt, obwohl sich das Obligatorium primär auf die gesetzliche Sozialversicherung bezieht. Eine Ausnahme bildet dabei die vor allem verteilungspolitisch begründete Idee, Leistungsversprechen der GRV über eine ergänzende, kapitalgedeckte Säule mitzufinanzieren, um den Beitragssatzanstieg zu Lasten künftiger Generationen bremsen zu können.

## 4 Politische Gedankenspiele: Konfliktlinien und Brücken

Die Aufgabe einer zukünftigen Bundesregierung ist es, die gesetzliche Rente vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des Eintritts der Babyboomer-Generation zu stabilisieren und Anreize für die betriebliche und private Altersvorsorge zu optimieren. Die Wahlprogramme offenbaren dazu nicht nur unterschiedliche Strategien, in ihnen kommen auch unterschiedlich egalitäre Verteilungspräferenzen zum Ausdruck.

CDU/CSU und FDP wollen die bestehende Drei-Säulen-Statik der Alterssicherung grundsätzlich beibehalten, die Liberalen aber bezüglich der Rentenzugangsentscheidung mehr Flexibilität unter Wahrung versicherungsmathematischer Bedingungen gewähren. Entsprechend prominent werden in beiden Programmen Maßnahmen zur Stärkung kapitalgedeckter Vorsorge beworben. Die FDP schlägt dazu auch den Aufbau eines Kapitalstocks unter dem Dach der GRV vor. SPD, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen legen ihr Augenmerk stärker auf den Versorgungsaspekt, sprechen sich für ein konstantes oder höheres Sicherungsniveau aus und fordern eine Ausweitung der Pflichtversicherung auf alle Erwerbstätigen. Mit den Vorschlägen zur Erweiterung der Beitragsbemessungsgrundlage rückt die Lastenverteilung im Querschnitt der Bevölkerung in den Fokus, aber mögliche Lösungen zur intergenerativen Verteilungsproblematik werden nicht diskutiert.

Ausgehend von der Annahme, dass die künftige Bundesregierung durch eine Parteienkoalition gebildet wird, haben zahlreiche repräsentative Bevölkerungsbefragungen zu den jeweils aktuellen Wahlpräferenzen die Fantasie beflügelt, welche Parteien wohl eine mögliche Regierungskoalition bilden könnten. Dabei reicht die „Farbenlehre“ durch das gesamte Spektrum von

„schwarz-grün“ oder „schwarz-gelb“ über eine „Jamaika-“, „Deutschland-“ oder „Ampelkoalition“ bis hin zu „rot-rot-grün“. Dies wirft die Frage auf, welche rentenpolitischen Schnittmengen sich auf der Grundlage der Wahlprogramme abzeichnen. Auch wenn sich ein derartiges politisches Gedankenspiel einer ökonomischen Beurteilung entzieht, lohnt es sich doch, mit Blick auf die kommenden rentenpolitischen Herausforderungen über mögliche Berührungspunkte und Konfliktlinien zu spekulieren:

- Jenseits der den Parteien eigenen, unterschiedlich egalitären Verteilungspräferenzen legt der Vorschlag einer Erwerbstätigenversicherung eine inhaltliche Nähe von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE in Fragen der Rentenpolitik nahe. Offen bleibt aber bei allen drei Programmen die langfristige Lösungsperspektive, wenn mit der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge die fiskalischen Herausforderungen bereits in der kommenden Legislaturperiode zunehmend offenbar werden. Der Versuch, zumindest kurzfristig den Finanzierungserfordernissen mit einer veränderten Lastenverteilung im Querschnitt der Bevölkerung zu begegnen, droht mittelfristig wirkungslos zu bleiben.
- Gleichwohl berührt die nach dem Erwerbsstatus ungleiche Behandlung in Fragen der Versicherungspflicht das Gerechtigkeitsempfinden. Ein bevölkerungseinheitliches System der verpflichtenden Alterssicherung lässt sich durchaus auch ökonomisch begründen. Entscheidend ist aber der Begründungszusammenhang. Geht es um die Beseitigung nicht gerechtfertigter Ungleichbehandlungen, dann eröffnen sich Möglichkeiten eines langfristigen Übergangs, ohne ein solches Vorhaben mit Zielen der Armutsprävention oder anderer Sicherungsziele zu überfrachten, geschweige denn damit demografische Herausforderungen meistern zu wollen. Dieser Gedanke lässt sich auch aus dem Programm der FDP interpretieren, die den modularen Aufbau der Alterssicherung betont. So sollen Ansprüche aus den drei Säulen des Rentensystems flexibel kombiniert und angepasst werden können. Unter diesem Narrativ eröffnen sich rentenpolitische Entwicklungsperspektiven, die eine Regierungsbildung von SPD oder Bündnis 90/Die Grünen mit der Union oder den Liberalen möglich erscheinen lässt, obwohl die beiden letztgenannten nicht auf eine Erwerbstätigenversicherung setzen.
- Deutliche Konfliktlinien zeichnen sich mit Blick auf die ergänzende Privatvorsorge ab – so rückt DIE LINKE von der Drei-Säulen-Statik der Alterssicherung ab und steht damit unter anderem im Widerspruch zu dem Bekenntnis von Bündnis 90/Die Grünen zur Rolle der kapitalgedeckten Ergänzung unter dem Dach eines Bürgerfonds. Die ökonomisch begründete Skepsis gegenüber einem Obligatorium ließe sich aber in einer möglichen Konstellation mit SPD oder CDU/CSU auflösen. Denn wenn – wie im Programm der Union angedeutet – die verpflichtende Privatvorsorge lediglich als Ultima Ratio angesehen wird, dann ergeben sich auf dem Weg dahin Abstufungen. So könnte zum Beispiel allein das Angebot eines unabhängigen, aber staatlich verwalteten Standardvorsorgeprodukts helfen, den Vorwurf zu hoher Verwaltungskosten bei privatwirtschaftlichen Angeboten zu heilen. Denn mit einer verwalteffizienten Alternative im Wettbewerb zu privatwirtschaftlichen Angeboten ist eine Disziplinierung potenzieller Mitbewerber zu erwarten, dazu bedarf es keines Obligatoriums.



- Mit Blick auf das grundlegende Sicherungsversprechen bleiben aber Fragezeichen für Konstellationen wie „Jamaika-“, „Ampel-“ oder „Deutschlandkoalition“ bestehen. Angesichts der Finanzierungserfordernisse, die aus einem Sicherungsniveau von mindestens 48 Prozent langfristig erwachsen, vermeiden Bündnis 90/Die Grünen, aber auch die SPD klare Aussagen darüber, über welchen Zeitraum sich ein solches Wahlversprechen erstrecken soll. Deshalb sind „gesichtswahrende“ Kompromisse denkbar, wenn es gelingt, in den kommenden Jahren den wirtschaftlichen Aufholprozess nach der Corona-Krise günstig zu gestalten. Zumindest für die kommende Legislaturperiode stünde dann die Einhaltung dieser Haltelinie nicht unmittelbar in Gefahr. Mit Blick auf die intergenerative Balance wird aber entscheidend sein, die bis 2025 definierten Grenzwerte nicht beliebig fortzuschreiben, sondern zu dem bis 2030 definierten Mindestsicherungsniveau von 43 Prozent zurückzukehren. Günstige Rahmenbedingungen vorausgesetzt würde das die Chance eröffnen, bei einer erwartbar günstigeren Entwicklung des Sicherungsniveaus diese als politischen Erfolg zu kommunizieren, statt sich unter unrealistischen Vorgaben der Gefahr auszusetzen, nachweislich mit der eigenen Rentenpolitik zu scheitern.
- Voraussetzung dafür wäre aber, die in der GRV systematisch angelegten Stellschrauben für eine nachhaltige Finanzierung des Systems und intergenerativ faire Balance zu nutzen. Hier zeigen sich die Parteien bislang nicht bereit, unpopulär erscheinende, aber letztlich kaum vermeidbare Maßnahmen zum Beispiel zur Weiterentwicklung der Regelaltersgrenze anzukündigen. Lediglich die FDP verbindet ihr Ziel einer Flexibilisierung des Rentenzugangs mit der Erwartung, zu einer längeren Lebensarbeitszeit anzureizen. Wenn aber eine höhere Erwerbsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen und FDP explizit, aber auch implizit von CDU/CSU angestrebt werden, dann liegt es nahe, unter dieser Zielvorgabe auch eine Diskussion über die langfristige Entwicklung einer Regelaltersgrenze anzustoßen. Denn auch hinter einem Anstieg der Altersgrenze steht die Annahme, dass die Menschen künftig länger erfolgreich am Erwerbsleben teilhaben, also die Erwerbsbeteiligung im Alter steigt. Damit ließe sich in der umlagefinanzierten Rentenversicherung nicht nur der Beitragssatzanstieg wirksam bremsen, sondern auch das Sicherungsniveau stabilisieren. In der Folge verlagert sich der Fokus damit auf die ökonomisch relevante Frage, wie Rahmenbedingungen für die Beschäftigung im Alter verbessert werden können. Es bleibt zu hoffen, dass sich die Parteien egal welcher Couleur nach dem Wahltag dieser ökonomischen Ratio annehmen. Schließlich liegt es auf der Hand, dass langfristig rationale Bildungsentscheidungen oder Vorsorgeplanungen der Wähler möglichst realistischer und stabiler Erwartungen bedürfen statt kurzfristiger, aber kaum erfüllbarer Versorgungsversprechen.

## 5 Leitlinien für die kommende Legislaturperiode

Egal in welcher Konstellation, die künftige Bundesregierung wird sich in der Rentenpolitik den demografischen Realitäten stellen müssen. Während die steigende Lebenserwartung bei anhaltend niedrigen Geburtenziffern zu einem langfristigen Anstieg des Rentnerquotienten führt, wird diese Entwicklung mit dem anstehenden Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge aus dem Erwerbsleben über die kommenden 15 bis 20 Jahren zusätzlich beschleunigt. Um die Finanzierung der Bestandsrenten und Anwartschaften zu sichern und gleichzeitig die

intergenerative Balance nachhaltig zu wahren, gilt es deshalb, die bestehenden Stellschrauben in den drei Säulen der Alterssicherung zeitnah zu nutzen. Denn das Zeitfenster für nachhaltige Reformen schließt sich bereits in der kommenden Legislaturperiode.

## Gesetzliche Rentenversicherung

- **Reaktivierung des Nachholfaktors.** Das Aussetzen des Nachholfaktors hat dazu geführt, dass die in diesem Jahr wirksame Rentengarantie das Sicherungsniveau dauerhaft gegenüber dem ursprünglichen Anpassungspfad erhöht und damit die Beitragszahler nachhaltig belastet. Diese zusätzliche intergenerative Lastverschiebung ist aber mit der Rentengarantie nicht intendiert. Deshalb sollte mit einer sofortigen Reaktivierung des Nachholfaktors dafür Sorge getragen werden, dass die ausgelassene rechnerische Rentenkürzung in diesem Jahr ab dem nächsten Sommer regelgebunden mit den dann erwarteten Erhöhungsspielräumen verrechnet werden kann. So lassen sich Sicherungsniveau und Beitragssatz wieder auf den ursprünglichen Anpassungspfad zurück führen, ohne Rentenbezieher oder Beitragszahler zu übervorteilen.
- **Anhebung der Regelaltersgrenze.** Mit einer langfristigen Anhebung der Regelaltersgrenze nach 2031 können zwei Ziele simultan erreicht werden: Der Beitragssatzanstieg kann bis zum Jahr 2040 gebremst und danach voraussichtlich unter der bisherigen, bis 2030 gültigen Obergrenze von 22 Prozent stabilisiert werden. Gleichzeitig trägt die damit intendierte Verlängerung der (beitragspflichtigen) Erwerbszeit dazu bei, das Sicherungsniveau bis in die zweite Hälfte der 2050er Jahre über 46 Prozent zu stabilisieren. Damit lässt sich die demografisch bedingte Veränderung der intergenerativen Balance zwischen Beitragszahlern und Rentnern zwar nicht verhindern, asymmetrische Verteilungswirkungen können aber begrenzt werden.
- **Erwerbschancen im Alter stärken.** Hinter der langfristigen Anhebung der Regelaltersgrenze steht die Vorstellung, künftige Erwerbsgenerationen zu einer längeren Lebenserwerbszeit zu motivieren. Während das Rentenrecht bereits starke Anreize für einen späteren Eintritt in den Ruhestand bietet, vermittelt das Signal einer langfristig steigenden Altersgrenze Planungssicherheit für die Bildungs-, Erwerbs- und Vorsorgeentscheidungen der Versicherten. Da die beitragsbezogen ermittelte, gesetzliche Rente aus der Erwerbsbiografie resultiert, nimmt eine erfolgreiche Alterssicherungspolitik ihren Anfang in der Arbeitsmarktpolitik. Statt die Folgen individueller Erwerbs- und Ruhestandsentscheidungen im Rentenrecht zu kurieren, sollte sich die kommende Bundesregierung auf die Gestaltung von Rahmenbedingungen konzentrieren, die die Beschäftigungschancen auch in höherem Alter begünstigen.

Der Ausbau der GRV zu einer Erwerbstätigenversicherung mag aus Gerechtigkeitserwägungen geboten erscheinen. Ein solches Vorhaben bedarf aber einer langen Übergangsphase. Auch wenn es verlockend erscheinen mag, für eine Übergangsphase die Finanzen der GRV zu entlasten, vermag dieser Schritt weder die Folgen des demografischen Wandels nachhaltig zu kompensieren noch lässt sich damit der Gesamtstaat entlasten. Im Gegenteil drohen notwendige Reformen in der umlagefinanzierten GRV auf die lange Bank geschoben zu werden. Die finanziellen Konsequenzen drohen dann aber in der Zukunft auf die heutige Kinder- und Enkelgeneration zurückzufallen.

## Ergänzende kapitalgedeckte Vorsorge

- **Freiwilligkeit statt Obligatorium.** Das Engagement sowohl in der betrieblichen als auch in der ergänzenden privaten Altersvorsorge sollte freiwillig bleiben. Ein obligatorisches Zwangssparen (auch mit der Möglichkeit zum Opt-out) lässt sich jenseits der bestehenden Sozialversicherungspflicht zumindest aus ökonomischer Sicht kaum begründen, zumal der Gesetzgeber dann nicht nur Festlegungen bezüglich der Anlageformen treffen muss. Zu definieren sind dann auch sowohl der Beginn der ergänzenden Vorsorgeverpflichtung als auch Kriterien, unter welchen Bedingungen ein solches Obligatorium vor Erreichen der Regelaltersgrenze erfüllt ist. Mit den notwendigen Eingriffen in die eigenverantwortliche Vorsorge drohen aber volkswirtschaftlich wünschenswerte Bildungsentscheidungen sowie präferenzgerechte Lebensplanungen zumindest verzerrt, wenn nicht gar verhindert zu werden. Außerdem droht mit einer verpflichtenden Privatvorsorge der Druck für die kommende Bundesregierung zu sinken, sich mit der grundlegenden Reformnotwendigkeiten in der GRV anzunehmen. Unabhängig von dieser grundsätzlichen Entscheidung bleibt es aber Aufgabe der Politik, mögliche Hemmnisse in der betrieblichen und privaten Vorsorge zu beseitigen.
- **Anlageform-neutrale Förderung der Privatvorsorge.** Ob betrieblich oder privat, zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge ist zur Lebensstandardsicherung im Alter unverzichtbar. A priori ist aber nicht eindeutig zu klären, ob die eine oder andere Säule aus individueller Sicht vorzuziehen ist, insbesondere wenn Altersvorsorge in einem Paar-Haushalt gemeinsam geplant und verabredet und zu unterschiedlichen Lebensphasen priorisiert wird (Benzoska/Pimpertz, 2016). Zudem bestehen zum Beispiel mit dem Immobilienerwerb oder der Kapitallebensversicherung weitere Möglichkeiten, Vorsorge mit Konsumzielen und weiteren Sicherungsmotiven zu kombinieren. Die Wahl zugunsten solcher Alternativen würde aber nicht nur durch eine obligatorische Vorsorgeform verzerrt. De facto geschieht dies auch bereits durch die selektive Förderung einzelner Vorsorgeformen (Kochskämper, 2016). Um eigenverantwortliche und präferenzgerechte Vorsorgeentscheidungen zu ermöglichen, sollte deshalb eine Förderkulisse entwickelt werden, die möglichst neutral bezüglich der Wahlentscheidungen wirkt. In diesem Zuge lässt sich die Förderung auch treffsicher nach sozialpolitischen Kriterien differenzieren, um knappe Ressourcen möglichst effektiv einzusetzen.

Dagegen ist ein Staatsfonds zur Organisation obligatorischer Vorsorge weder zielführend noch effizient. Insbesondere eine industrie- oder umweltpolitische Instrumentalisierung des gebildeten Kapitals birgt die Gefahr von Fehlinvestitionen, die sich negativ auf das Sicherungsziel auswirken können. Zweifel bestehen zudem, ob der Staat über „bessere“ Informationen zur Kapitalanlage verfügt, als privatwirtschaftlich organisierte Finanzmarktakteure. Um dem vielfach zitierten Vorwurf zu hoher Verwaltungskosten in der privaten Versicherungswirtschaft zu begegnen und vermutete Mitnahmeeffekte einzudämmen, würde es reichen, ein staatlich organisiertes Standardprodukt mit öffentlich publizierter Anlagestrategie im Wettbewerb zu privatwirtschaftlichen Angeboten aufzusetzen.

## Armutsprävention im Alter bedürftigkeitsgeprüft organisieren

Grundsätzlich fußen die drei Säulen der Alterssicherung auf dem Fundament der Grundsicherung im Alter (Hüther/Pimpertz, 2017, 100). Während die Vorsorge in den drei Säulen vor Armutsgefährdungslagen im Alter schützen soll, dient die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung der unmittelbaren Armutsprävention. Sie greift, wenn die Absicherung aus den anderen drei Säulen oder das Vermögen eines Haushalts nicht ausreichen, um eine als mindestens notwendig erachtete Versorgung im Alter zu gewährleisten. Die Bedürftigkeitsprüfung erfüllt dabei nicht nur den Zweck, die Gemeinschaft der Steuerzahler vor ungerechtfertigter Beanspruchung zu schützen, weil neben den Einkommens- auch die Vermögensverhältnisse betrachtet werden. Sie dient auch der Ermittlung konkreter Unterstützungsbedarfe, die je nach Haushaltsslage unterschiedlich ausfallen können. Mit der Einführung der Grundrente hat die amtierende Bundesregierung diesen Grundsatz jedoch durchbrochen, weil die Kriterien der Bedürftigkeitsprüfung für gesetzliche Rentenbezieher unter bestimmten Voraussetzungen aufgeweicht wurden (Pimpertz/Stockhausen, 2019). Es erscheint allerdings unrealistisch zu hoffen, dass eine kommende Bundesregierung die Grundrente trotz gravierender ökonomischer und sozialpolitischer Kritik zurücknehme. Umso mehr gilt es, die Konstruktionsfehler der Grundrente zu heilen.

- **Vermögensprüfung bei der Grundrente.** Um den Steuerzahler vor ungerechtfertigten Mitnahmeeffekten zu schützen und treffsichere Hilfestellungen zu gewährleisten, sollten bei der Prüfung eines möglichen Grundrentenanspruchs nicht nur erwerbsbiografische Kriterien angelegt werden, sondern alle Bedürftigkeitskriterien des Grundsicherungsrechts, also neben den Einkommensverhältnissen des Rentenbeziehers und seines Partners auch die Vermögenssituation im Haushalt betrachtet werden.

Mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz ist eine selektive Begünstigung von Personen mit gesetzlichem Rentenanspruch – wie derzeit im Rahmen der Grundrente angelegt – nicht zu rechtfertigen. Wenn darüber hinaus weitere Ziele mit der Grundrente angestrebt werden, dann lassen sich Zugangskriterien treffsicherer im Grundsicherungsrecht definieren: Geht es um eine besondere Würdigung der Erwerbsbiografie potenziell Begünstigter, dann bieten Anrechnungsfreibeträge für die Altersversorgung – unabhängig davon, aus welcher Säule sich diese speist – die Möglichkeit, den Erwerbs- und Vorsorgeanstrengungen der Betroffenen gezielt Rechnung zu tragen. Geht es um eine Verbesserung der Lebenslagen im Alter für Bedürftige, so wäre eine Diskussion über die Bemessung altersabhängiger Bedarfssätze systematisch geboten. Geht es schließlich um die Vermeidung verschämter Altersarmut, gilt es die Bedürftigkeitsprüfung in geeigneter Form zu organisieren, damit potenziell Begünstigten nicht aus Scham vor dem „Gang zum Sozialamt“ notwendige und gerechtfertigte Hilfen vorenthalten bleiben. In keinem Fall erfordern die ergänzenden Ziele aber einen Verzicht auf eine umfassende Bedürftigkeitsprüfung.

## Literatur

AfD, 2021, Deutschland. Aber normal. [20210611 AfD Programm 2021 DRUCK AK.indd](#) [12.7.2021]

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2020, Pensionszusagen setzen öffentlichen Haushalten zu, IW-Kurzbericht, Nr. 104, [Pensionszusagen setzen öffentlichen Haushalten zu - Institut der deutschen Wirtschaft \(iwkoeln.de\)](#) [12.8.2021]

Beznoska, Martin / Pimpertz, Jochen, 2016, Neue Empirie zur betrieblichen Altersvorsorge, in: IW-Trends, 43. Jg., Heft 2, S. 3-19

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2020, Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2020 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2020), <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/alterssicherungsbericht-2020.pdf;jsessionid=4D4834B7A2B45B86EB95D5FC6185CDB4.delivery1-replication?blob=publicationFile&v=1> [28.6.2021]

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2021, Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/wissenschaftlicher-beirat-vorschlaege-reform-gutachten.pdf?blob=publicationFile&v=14> [9.6.2021]

Bündnis 90/Die Grünen, 2021, Deutschland. Alles ist drin., Bundestagswahlprogramm 2021, [https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021\\_barrierefrei.pdf](https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf) [26.7.2021]

CDU/CSU, 2021, Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland., <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf> [12.7.2021]

Corneo, Giacomo / Keese, Matthias / Schröder, Carsten, 2009, “The Riester scheme and private savings: an empirical analysis based on the German SOEP”, in: Schmollers Jahrbuch: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 129.2, S. 321-332

Deutsche Rentenversicherung, 2020, Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2020, Berlin

DIE LINKE, 2021, Zeit zu handeln! Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit! Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021, [https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/Wahlprogramm/DIE\\_LINKE\\_Wahlprogramm\\_zur\\_Bundestagswahl\\_2021.pdf](https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/Wahlprogramm/DIE_LINKE_Wahlprogramm_zur_Bundestagswahl_2021.pdf) [26.7.2021]

FDP, 2021, Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2021, <https://www.fdp.de/sites/default/files/import/2021-04/110463-programmentwurf-nie-gab-es-mehr-zu-tun-2.pdf> [26.07.2021]

Forschungsgruppe Wahlen e. V., Politbarometer August II 2018, Union verliert Vorsprung bei der Rentenkompetenz, [https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer\\_2018/August\\_II\\_2018/](https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2018/August_II_2018/) [29.6.2021]

Geyer, Johannes / Himmelreicher, Ralf, 2021, Trotz Rechtsanspruch ist die Nutzung der Entgeltumwandlung sehr ungleich verbreitet, DIW-Wochenbericht, Nr. 4, [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.809320.de/21-4-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.809320.de/21-4-1.pdf) [28.6.2021]

Hüther, Michael / Pimpertz, Jochen, 2017, Fundament stärken. Statik stabilisieren. Reformen fokussieren, in: Koster, Thomas (Hrsg.), Zukunftsbeste Rente, Freiburg, S. 98-105

Kochskämper, Susanna, 2019, Anhebung des Rentenalters – notwendig, aber noch nicht hinreichend, Köln, [file:///C:/Users/rschuele/Downloads/IW-Gutachten\\_Anhebung\\_Rentenalter.pdf](file:///C:/Users/rschuele/Downloads/IW-Gutachten_Anhebung_Rentenalter.pdf) [26.07.2021]

Kochskämper, Susanna, 2016, Die Förderkulisse der privaten Altersvorsorge, IW-Report Nr. 23, [Die Förderkulisse der privaten Altersvorsorge - Institut der deutschen Wirtschaft \(iwkoeln.de\)](http://www.iwkoeln.de) [12.8.2021]

Kochskämper, Susanna / Pimpertz, Jochen, 2017, Die gesetzliche Alterssicherung auf dem Prüfstand, IW-Analysen, Nr. 115, Köln

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, Bericht der Kommission, Band 1 – Empfehlungen, Berlin

Pimpertz, Jochen, 2021, Höhere Regelaltersgrenze: 68 reicht nicht, IW-Kurzbericht, Nr. 34, [Höhere Regelaltersgrenze: 68 reicht nicht - Institut der deutschen Wirtschaft \(iwkoeln.de\)](http://www.iwkoeln.de) [12.8.2021]

Pimpertz, Jochen, 2020, Grenzen des Vorsorgestaats in einer alternden Bevölkerung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 30. Jg., S. 645-652

Pimpertz, Jochen, 2019, Ein Vergleich ausgewählter Grundrentensysteme in der EU: Was können wir für Deutschland lernen? Köln

Pimpertz, Jochen, 2005, Alterssicherung im Drei-Generationenvertrag, IW-Positionen, Nr. 14, Köln

Pimpertz, Jochen / Schüler, Ruth Maria, 2021a, Nachhaltigkeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung, [Belastung der intergenerativen Balance bei der Rente - Institut der deutschen Wirtschaft \(iwkoeln.de\)](http://www.iwkoeln.de) [12.8.2021]

Pimpertz, Jochen / Schüler, Ruth Maria, 2021b, Langfristige Sicherung des Rentenniveaus? Be-  
lastung der intergenerativen Balance bei der Rente - Institut der deutschen Wirtschaft  
(iwkoeln.de) [12.8.2021]

Pimpertz, Jochen / Stettes, Oliver, 2018, Neue Impulse für die betriebliche Altersvorsorge? IW-  
Trends, 45. Jg., Nr. 3, S. 3-19

Pimpertz, Jochen / Stockhausen, Maximilian, 2019, Grundsicherung statt Grundrente. Eine  
Frage der Reichweite und Treffsicherheit, in: IW-Trends, 46. Jg., Nr. 3, S. 39-53

SPD, 2021, Aus Respekt vor Deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD. Wofür wir ste-  
hen. Was uns antreibt. Wonach wir streben, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Be-  
schluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Be-<br/>schluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf) [26.7.2021]

Statistisches Bundesamt, 2019, Bevölkerung Deutschlands bis 2060, Ergebnisse der 14. Koordi-  
nierten Bevölkerungsvorausberechnung – Hauptvarianten 1 bis 9, Wiesbaden

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Ausgaben für Renten und Pensionen .....	12
--	----

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Beitragssatzentwicklung bis 2060 .....	8
Abbildung 2-2: Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern bis 2060 .....	8