

EINE
EINHHEIT -
LICHE
BUNDES -
RENTE

Paradigmenwechsel
in der Alterssicherung

1. Einleitung

Das deutsche leistungszentrierte Rentensystem¹ steht durch demografischen und gesellschaftlichen Wandel enorm unter Druck. Während es ursprünglich nur zum Ziel hatte, Leistung zu belohnen und Status zu erhalten, wird gesellschaftlich immer stärker erwartet, dass es auch Armut vermeidet. Das ist systemisch nachvollziehbar, da die Rentenversicherung sich schon lange nicht mehr nur über Rentenbeiträge finanziert. Angesichts eines allgemeinen Steuerzuschusses aus dem Bundeshaushalt in Höhe von rund 150 Milliarden Euro pro Jahr ist gerechtfertigt, das Rentensystem auch an seinem Beitrag zur Verteilungsgerechtigkeit zu messen. Das von der Ampel-Regierung geplante Rentenpaket II adressierte diese Frage jedoch nicht und arbeitete sich nur am Rentenniveau ab. Ob dieses nun ein paar Prozentpunkte höher oder niedriger ist, macht aber für kleine Renten absolut betrachtet kaum einen Unterschied – für hohe Renten wiederum einen sehr großen. Das Rentenpaket II hätte also auch kein effektiver Hebel im Kampf gegen Altersarmut sein können. Dabei ist dieser Kampf für die Legitimität des Rentensystems im Allgemeinen essenziell: „Altersarmut kann ein ansonsten erfolgreiches Alterssicherungssystem nachhaltig desavouieren“².

Während die Vermeidung von Armut eine zunehmend artikulierte Erwartungshaltung ist, bezieht sich das deutsche Rentensystem im Kern auf die Beitragsäquivalenz und damit auf die Belohnung von Lebensleistung. Doch Armutsvermeidung und Leistungsbelohnung sind widersprüchliche Ziele. Entweder möchte man das frühere Erwerbsleben in der Rente replizieren und Armut ausdrücklich fortschreiben. Alternativ möchte man genau das nicht tun und Armut vermeiden. Letzteres heißt, dass manche Menschen besser gestellt werden, als es ihrem früheren Erwerbsverlauf entsprechen würde. Man kann also nicht widerspruchsfrei beide Ziele gleichzeitig verfolgen – jedenfalls nicht innerhalb einer Säule. Wer an der Beitragsäquivalenz festhält und entsprechend keine Umverteilung innerhalb der Entgeltsystematik einführen möchte, kann zwar die beitragsäquivalenten Renten so stark erhöhen (etwa über Steuerzuschüsse), dass sie als Nebenprodukt Armut vermeiden. Das wäre aber ineffizient, weil die hohen Renten überproportional stark aufgewertet werden. Aus der Logik des Systems heraus hat das deutsche Rentensystem deswegen weder zielführende und treffsichere noch kosteneffiziente Mechanismen, um Armut zu vermeiden.

Bereits existierende Maßnahmen zur Armutsvermeidung wie die Grundsicherung im Alter oder die Grundrente stellen keinen effektiven Schutz dar: Sie sind zu knapp bemessen und werden von den Anspruchsberechtigten aus verschiedenen Gründen zu selten wirklich in Anspruch genommen. Da die Lohnersatzraten der gesetzlichen Rentenversicherung ohne zusätzliche private oder betriebliche Vorsorge auch unter günstigen Umständen die Erwartung einer auskömmlichen Altersversorgung nicht erfüllen, sind Altersarmut und substanzieller Statusverlust im Alter ein wachsendes Problem. Selbst Menschen mit mittlerem Einkommensniveau haben begründeterweise Sorgen um ihre finanzielle Situation im Alter, da sie zu arm sind für selbstständige Vorsorge, aber zu reich für die Grundsicherung.

¹ Mit dem „deutschen Rentensystem“ ist hier und im Folgenden die Altersrente der gesetzlichen Rentenversicherung gemeint. Sie ist für rund zwei Drittel der Alterseinkommen in Deutschland verantwortlich und somit der zentrale Dreh- und Angelpunkt einer wirkungsvollen Rentenpolitik.

² Rische, H. (2012): Zukunftsperspektiven der Rentenversicherung, in: Eichenhofer, E., Rische, H. und Schmähl, W. (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung - SGB VI, Teil 2, überarbeitete Auflage, Köln: Luchterhand, S. 897.



Der Fokus auf die Beitragsäquivalenz und den Versicherungsgedanken in der Rentenversicherung ist auch in seiner Verteilungswirkung problematisch. Da arme Menschen kürzer leben als reiche, wirkt die auf eine monatliche Rentenhöhe zugeschnittene Beitragsäquivalenz wie eine Umverteilung von Arm zu Reich. Außerdem stößt die Leistungszentrierung der Rentenversicherung an gesellschaftspolitische Grenzen. Was die relevanten Lebensleistungen sind, die sie belohnen soll, wird ständig neu verhandelt und tendenziell erweitert. Dies führt zu höheren Leistungen, denen keine entsprechenden Beitragszahlungen gegenüberstehen und den hohen Steuerzuschuss aus Bundesmitteln begründen.

Solange sie der Logik der Beitragsäquivalenz folgt, kann die Rentenversicherung also auf drei zentrale Herausforderungen keine Antwort formulieren:

01

Altersarmut

Aufgrund variierender und unsteter Erwerbsbiografien zahlen Menschen weniger in die Rentenversicherung ein, was ihre monatlichen Auszahlungen im Alter senkt.

02

Unterschiedliche Lebensdauern

Da das Einkommen mit der Lebenserwartung korreliert, führt das aktuelle Rentensystem zu Subventionen für Gutverdienende und relativen Abzügen für Geringverdienende.

03

Erweiterung des Leistungsbegriffs

Jenseits der Erwerbsarbeit leisten viele Menschen wertvolle Beiträge zur Gesellschaft (z.B. in Form von Pflege oder Ehrenamt), die im derzeitigen Rentensystem nicht ausreichend anerkannt werden.

Deswegen braucht es einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel in der Alterssicherung. Entweder das Rentensystem wird aus der Politik heraus neugestaltet oder es wird vom demografischen und gesellschaftlichen Wandel und deren Konsequenzen neugestaltet. Eine aktive Politik kommt dem zuvor. Dieses Papier bietet einen gerechtigkeits-theoretisch fundierten Vorschlag, wie der Kern des künftigen Rentensystems auf zwei Säulen zugeschnitten sein sollte, und dazugehörige Begründungen, die auch für sich genommen dazu beitragen können, das Rentensystem weiterzuentwickeln.³

2. Problemfelder des aktuellen Rentensystems

2.1 Altersarmut

Die Menschen in Deutschland sorgen sich mit Blick auf das Alter mehr um ihre finanzielle Sicherheit als um ihre Gesundheit.⁴ Doch bisher ist der Anteil von armen und auf Grundsicherung angewiesenen Menschen unter den

3 Mindest- und Sockelrenten sind in anderen europäischen Ländern üblich, siehe bspw. OECD (2023): Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators, Paris: OECD Publishing, [online] <https://doi.org/10.1787/678055dd-en> [17.12.2024].

4 Holler, M. und Wiegel, C. (2020): Der Altersübergang aus Sicht von Beschäftigten und Personen im Ruhestand, in: Stadelbacher, S. und Schneider, W. (Hrsg.): Lebenswirklichkeiten des Alter(n)s. Vielfalt, Heterogenität, Ungleichheit, Wiesbaden: Springer VS, S. 55, [online] <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-29073-3> [18.12.2024].



Alten geringer als im Bevölkerungsdurchschnitt.⁵ Auch das Medianeinkommen von Menschen ab 65 liegt nur unwesentlich unter dem Bundesdurchschnitt.⁶ Allerdings geht die Schere innerhalb der Gruppe der Alten aufgrund mehrerer Entwicklungen stetig auseinander.

Erstens ist die gesetzliche Rente allein, aufgrund eines abnehmenden Sicherungsniveaus, immer weniger in der Lage, Armut sicher zu vermeiden und den Lebensstandard abzusichern.⁷ Gründe hierfür sind z.B. der demografische Druck, sich verändernde politische Anforderungen sowie die allgemeine Haushaltslage der Bundesregierung. Die gesetzliche Rentenversicherung stellt aber für die meisten Menschen nach wie vor die wichtigste oder sogar einzige Altersvorsorge dar. 2021 stammten 70 Prozent der Einkommen von Menschen über 65 Jahren aus ihr.⁸ Das macht die betriebliche und private Altersvorsorge umso wichtiger, um den gewünschten Lebensstandard im Alter zu halten. Da allen drei Säulen die Beitragsäquivalenz jedoch zugrunde liegt, schreibt sich die Ungleichheit in der gesetzlichen Rentenversicherung in die private und betriebliche Altersvorsorge fort: Wer in der einen Säule gut versorgt ist, ist es tendenziell auch in den anderen. Wer als Arbeitnehmer:in eine geringe gesetzliche Rente hat, hatte meist auch nicht die Möglichkeit, privat vorzusorgen oder von einer betrieblichen Altersvorsorge zu profitieren.

Zweitens gehen die Erwerbsbiografien insbesondere angesichts eines längeren Berufslebens weiter auseinander. Immer mehr Menschen werden auf Unterbrechungen aufgrund von Krankheit, familiären Verpflichtungen, Umzügen, Arbeitslosigkeit, Jobwechsel oder Weiterbildungen zurückblicken.⁹



„Die lebenslange Arbeitsstelle wird zum Privileg weniger, gut ausgebildeter Arbeitnehmer, während diejenigen, die keine ‚Fachkräfte‘ sind, in zeitlich begrenzte Arbeitsverhältnisse einsteigen und in ihnen verbleiben, so dass sie sich gewissermaßen von Job zu Job hangeln – ohne dabei solide und umfangreiche Rentenansprüche zu erwerben.“¹⁰

Drittens befinden sich die abhängig Beschäftigten immer häufiger in Verhältnissen, die eine ausreichende Altersvorsorge erschweren, darunter Minijobs, Honorar- und Werkverträge sowie Scheinselbstständigkeiten. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten ist nach einem Anstieg auf rund 24 Prozent zwischen 1995 und 2017 zwar wieder auf 15 Prozent gesunken.¹¹ Doch ist auch das noch eine beträchtliche Zahl für jede Alterskohorte. Zudem schaffen viele, die einmal im Niedriglohnsektor arbeiten, nicht den Sprung (zurück) in besser bezahlte Arbeitsverhältnisse.¹² Die Armut oder Armutsgefährdung wird sich daher auch in die Rente fortschreiben, wenngleich es vielen der im Niedriglohnsektor Beschäftigten sicherlich weder an Fleiß noch Entbehrung mangelt.

5 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2021a): Sechster Armuts- und Reichtumsbericht, Kurzfassung, Berlin: BMAS, S. 48 (XLVIII) [online] <https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/sechster-armuts-reichtumsbericht-kurzfassung.html> [18.12.2024]

6 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2021b): Sechster Armuts- und Reichtumsbericht, Langfassung, Berlin: BMAS, S. 58, [online] <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziale-Sicherung/6-arb-langfassung.html> [18.12.2024]

7 Damit steht Deutschland nicht allein da, siehe OECD (2023): Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators, Paris: OECD Publishing, [online] <https://doi.org/10.1787/678055dd-en> [17.12.2024].

8 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2021b, S. 60.

9 OECD (2019): OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, Paris: OECD Publishing [online] <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en> [21.11.2024].

10 Richter, E. (2020): Seniorendemokratie. Die Überalterung der Gesellschaft und ihre Folgen für die Politik, 1. Auflage, Berlin: Suhrkamp, S. 69.

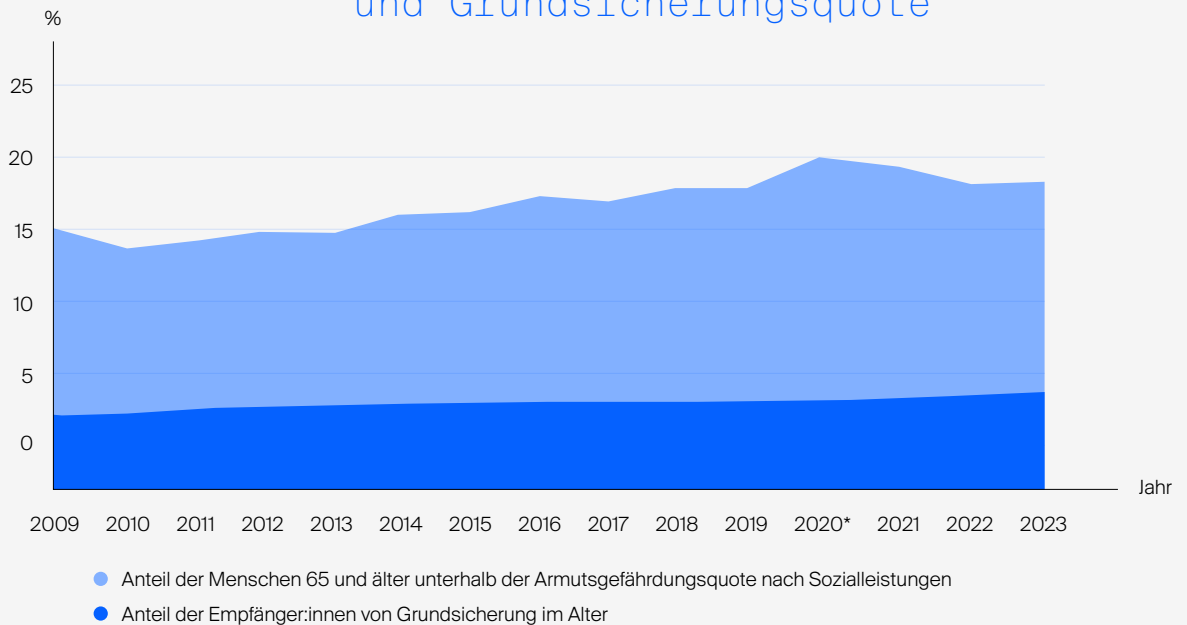
11 Grabka, M.M. (2024): Niedriglohnsektor in Deutschland schrumpft seit 2017, DIW Wochenbericht, 5/2024, S. 67-76, [online] https://www.diw.de/de/diw_01.c.891034.de/publikationen/wochenberichte/2024_05_1/niedriglohnsektor_in_deutschland_schrumpft_seit_2017.html [15.12.2024].

12 Grabka, M.M. und Göbler, K. (2020): Der Niedriglohnsektor in Deutschland. Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte?, [online] <https://doi.org/10.11586/2020032> [01.01.2025]



Im Jahr 2006 lag die Armutsgefährdungsquote bei Personen ab 65 Jahren mit 10,4 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung von 14 Prozent. Bis 2019 stieg diese Quote auf 18 Prozent an, während der Durchschnitt der Gesamtbevölkerung nur auf 14,8 Prozent anwuchs.¹³ Prognosen zufolge wird die Armutsgefährdungsquote bei Senior:innen zwischen 2045 und 2050 20,4 Prozent betragen.¹⁴ Der Anteil der Grundsicherungsempfänger:innen im Alter hat sich seit Beginn des Jahrtausends mehr als verdoppelt: Ende 2023 bezogen 3,9 Prozent der Personen über der Regelaltersgrenze Grundsicherung im Alter.¹⁵ Die Grundsicherungsquote könnte bis 2036 auf etwas über 7 Prozent anwachsen.¹⁶

Entwicklung der Armutsgefährdungs- und Grundsicherungsquote



Quelle: 13, 17, 18 [Eigene Darstellung]

* Von 2019 auf 2020 wurde die Methodik verändert.

41 Prozent der Männer und 77 Prozent der Frauen erhielten 2023 eine Brutto- rente von weniger als 1.200 Euro monatlich¹⁹, wobei die Armutsgefährdungs- schwelle im selben Jahr bei ca. 1.310 Euro netto²⁰ und der Mindestlohn für eine Vollzeitstelle (38 Stunden pro Woche und 4,35 Wochen pro Monat) bei 1.983,60 Euro brutto²¹ lag. Es ist jedoch wichtig zu beachten, dass eine niedrige gesetzliche Rente nicht zwangsläufig auf Armut hindeutet. Personen mit geringen Rentenansprüchen haben oft nur kurze Zeit in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt, beispielsweise weil sie später verbeamtet

- 13 Statistisches Bundesamt (Destatis) (2024a): Armut und soziale Ausgrenzung – Armutsgefährdungsschwellen und -quoten, [online] <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armut-gefaehrung/Tabellen/armutsschwelle-gefaehrung-silc.html> [21.11.2024].
- 14 Statista (2024a): Prognose zur Armutsgefährdungsquote von Senioren in Deutschland nach verschiedenen Arbeitsmarkt- und Zins-Szenarien von 2015 bis 2050, [online] <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/786216/umfrage/prognose-von-altersarmut-nach-verschiedenen-szenarien-in-deutschland/> [21.11.2024].
- 15 Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) (2024): Empfängerquoten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2003–2023, [online] https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/ab1151.pdf [15.12.2024].
- 16 Haan, P., Stichnoth, H., Blömer, M., Buslei, H., Geyer, J., Krolage, C. und Müller, K.-U. (2017): Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politikszenerarien, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 103, [online] https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSI/Publikationen/GrauePublikationen/Entwicklung_der_Altersarmut_bis_2036.pdf [10.12.2024].
- 17 Statistisches Bundesamt (Destatis) (2024b): Armutsgefährdungsschwelle und Armutsgefährdung (monetäre Armut), [online] <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armut-gefaehrung/Tabellen/armutsschwelle-gefaehrung-mz-silc.html> [07.01.2025].
- 18 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2024): Grundsicherung im Alter: Quoten der Empfängerinnen und Empfänger von mindestsicherung und Grundsicherung im Alter, [online] <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Fakten-zur-Rente/Grundsicherung-im-Alter/grundsicherung-im-alter.html> [07.01.2025].
- 19 Demografieportal (2024): Höhe der gesetzlichen Altersrente, [online] <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/rentenhoeh.html> [21.11.2024].
- 20 Statistisches Bundesamt (Destatis) (2024b): Armutsgefährdung in Deutschland 2023 – Schwelle und Quote im Überblick, [online] https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_147_63.html [21.11.2024].
- 21 Statistisches Bundesamt (Destatis) (2024c): Gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland, [online] <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Tabellen/gesetzlicher-mindestlohn.html> [01.01.2024] [Eigene Berechnung].



wurden oder selbständig tätig waren. Diese Gruppen verfügen häufig über andere Einkommensquellen oder Altersvorsorgeformen, die ihre finanzielle Situation absichern.

Besonders kritisch ist die Rente für geringe bis mittlere Einkommen. Menschen, die nach 45 Jahren im Jahr 2023 in Rente gegangen sind und während dieser Zeit stets 75 Prozent des Durchschnittsgehalts verdienten, lagen unter dem Strich gerade einmal auf dem Niveau der Grundsicherung.²² Sie hatten einerseits nicht die finanziellen Spielräume, privat oder betrieblich ausreichend vorzusorgen, erhalten aber andererseits keine armutsvermeidende Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

Bisher setzten das deutsche Rentensystem und die gesetzliche Rentenversicherung darauf, dass im Erwerbsleben ausreichende Ansprüche gesammelt wurden, um Armut gewissermaßen als Nebenprodukt zu vermeiden. Erst mit der Grundsicherung im Alter und der Grundrente wurden Absicherungen für den Notfall ergänzt. Doch ein Leben von der Grundsicherung allein schützt kaum vor Armut und ermöglicht schwerlich gesellschaftliche Teilhabe nach gängigen Standards. Außerdem nehmen viele Berechtigte sie aus Nichtwissen und Scham heraus nicht in Anspruch.²³ Die manchmal auch als armutsvermeidende Maßnahme genannte Rente für besonders langjährig Versicherte („Rente mit 63“) zielt nicht auf besonders bedürftige oder körperlich belastete Gruppen. Wenn jemand langjährig versichert war und die erforderliche Mindestmenge an Entgeltpunkten gesammelt hat, ist es naheliegend, dass die Person bei überdurchschnittlich guter Gesundheit und einigermaßen wohlhabend ist.²⁴

Der Grundrentenzuschlag wiederum verbessert die Alterseinkommen von Menschen mit langer Erwerbsbiografie und niedrigem Erwerbseinkommen teils spürbar um durchschnittlich bis zu 90 Euro pro Monat. Doch erstens wird die volle Grundrente nur bei einem Monatseinkommen von bis zu 1.317 Euro für Alleinstehende und 2.055 Euro für Paare gezahlt. Das entspricht ziemlich exakt der Armutsgefährdungsschwelle. Zweitens ist die Anforderung an eine stete Erwerbsbiografie mit 33 Grundrentenjahren recht hoch. Drittens ist der Korridor, wie hoch oder niedrig das frühere Einkommen sein durfte, eng definiert. Sie wirkt also Armut im Alter entgegen, ist aber bestenfalls ein eingeschränktes Versprechen an ein Leben im Alter ohne Armut.²⁵

Der beste Weg, um Altersarmut zu verhindern, liegt weiterhin in der Herstellung steter und auskömmlicher Erwerbsverhältnisse vor der Rente. Sofern dies aber nur schwerlich zu garantieren ist, sollte die Rentenversicherung – in Übereinstimmung mit den moralischen Vorstellungen der deutschen Bevölkerung – beherzt korrigierend eingreifen.

2.2 Differenzielle Sterblichkeit

Da die Rentenversicherung die frühere Einkommensposition ins Verhältnis zu einer monatlichen Rentenleistung setzt, erhalten bei gleichem Einkommen Individuen, die länger leben, auf die Lebens-

22 Portal Sozialpolitik (2023): Diffusionsniveau der gesetzlichen Rente, [online] https://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=diffusionsniveau_2023 [21.11.2024].

23 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2021): Mindestrente: Absicherung gegen Altersarmut und notwendiger Baustein für weitere Reformen, DIW Aktuell, Nr. 72, [online] https://www.diw.de/de/diw_01.c.824031.de/publikationen/diw_aktuell/2021_0072/mindestrente_absicherung_gegen_altersarmut_und_notwendiger_baustein_fuer_weitere_reformen.html [21.11.2024].

24 Für weitere Daten, siehe auch Sozialpolitik aktuell (2023): Grafik: Durchschnittliche Höhe von Altersrenten im Jahr des Zugangs 2000-2023, [online] https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVII44a.pdf [19.12.2024].

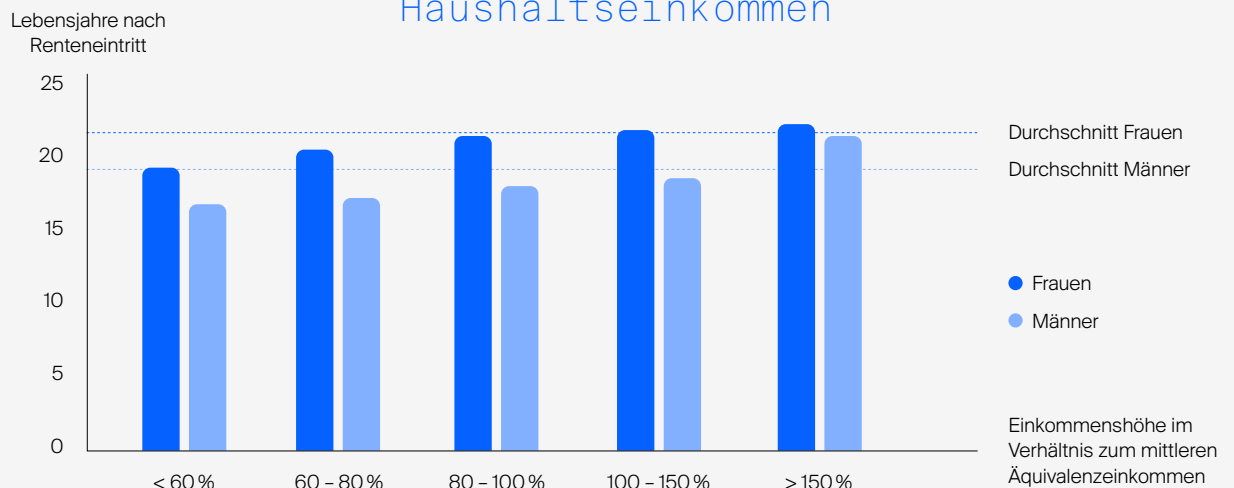
25 Geyer, J. und Haan, P. (2024): Bilanz der Grundrente: Weniger Menschen als erwartet profitieren davon, DIW Aktuell, Nr. 91, [online] https://www.diw.de/de/diw_01.c.889901.de/publikationen/diw_aktuell/2024_0091/bilanz_der_grundrente_weniger_menschen_als_erwartet_profitieren_davon.html [17.12.2024].



zeit betrachtet mehr Rentenauszahlungen. Als Sozialversicherung erstellt die Rentenversicherung kein individuelles Risikoprofil, sondern nimmt an, dass alle Menschen unabhängig von Beruf, Geschlecht, Einkommen oder Vorerkrankungen im Durchschnitt gleich lange leben. Dabei sind diese Faktoren nicht zufällig verteilt, sondern korrelieren stark mit der Lebensdauer, sodass die Bilanz in der Altersrente für manche Gruppen systematisch verzerrt ist.

Reiche Menschen haben im Alter von 65 Jahren die Aussicht auf ein rund sechs Jahre längeres verbleibendes Leben als arme Menschen im selben Alter.²⁶ Da die frühere Einkommensposition ins Verhältnis zur monatlichen Rentenleistung gesetzt wird, gibt es innerhalb der Altersrente eine systematische Umverteilung von Arm zu Reich.²⁷ Zwar umfasst die Rentenversicherung auch andere Leistungen wie etwa Reha-Maßnahmen, die Witwenrente oder die Erwerbsunfähigkeitsrente. Doch die Altersrente ist vom Volumen her und per Definition der Kern der gesetzlichen Rentenversicherung. Wenn das Rentenversprechen nach der Versicherungslogik für reiche Menschen wertvoller als für arme ist, wie es ein OECD-Bericht anmahnt, ist dies problematisch.²⁸ Manche Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass die implizite Steuer auf Rentenauszahlungen in Deutschland für Menschen mit geringem Einkommen zwischen 10 bis 12 Prozent und der implizite Bonus für Menschen mit hohem Einkommen zwischen 4 bis 7 Prozent beträgt – ähnlich auch in anderen OECD-Ländern.²⁹

Korrelation Lebenserwartung & Haushaltseinkommen



Quelle: 30 [Eigene Darstellung]

Den „eigentliche[n] Skandal“³¹, die gravierend unterschiedlichen Lebensdauern, kann die Rentenversicherung damit nur abmildern und nicht lösen. Das Risikoprofil zu individualisieren, etwa durch eine Anpassung des individuellen Renteneintrittsalters oder der Rentenhöhe, wäre ein Bruch mit der bisherigen Verteilungslogik und würde viele neue normative Fragen und praktische Un-

26 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2021): Gesetzliche Rentenversicherung: Reformbedarf und Perspektiven, DIW Kompakt, Nr. 171, [online] https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01c.822952.de/diwkompakt_2021-171.pdf [21.11.2024].

27 Ayuso, M., Bravo, J.M. und Holzmann, R. (2016a): Addressing longevity heterogeneity in pension scheme design and reform, Journal of Finance and Economics, 4(1), S. 2.

28 Whitehouse, E.R. und Zaidi, A. (2008): Socio-Economic Differences in Mortality: Implications for Pensions Policy, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 71, Paris: OECD Publishing, S. 26, [online] <https://www.oecd.org/els/workingpapers> [21.11.2024].

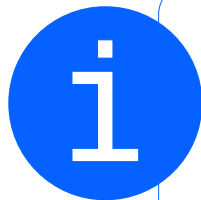
29 Ayuso, M., Bravo, J.M. und Holzmann, R. (2016b): Addressing longevity heterogeneity in pension scheme design and reform, Journal of Finance and Economics, 4(1), S. 6.

30 Geyer, J., Haan, P., Schaller, M. (2022): Heterogene Lebenserwartung und das Rentensystem: Regressive Verteilungswirkungen und Reformoptionen in IW-Trends, 49(2), S. 142, [online] <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-soll-die-gesetzliche-rente-unterschiedliche-soziodemografische-hintergruende-beruecksichtigen.html> [08.01.2025].

31 Blank, F. (2022): Unterschiedliche Lebenserwartungen: ein rentenpolitisches Problem?, IW-Trends, 49(2), S. 139, [online] <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-soll-die-gesetzliche-rente-unterschiedliche-soziodemografische-hintergruende-beruecksichtigen.html> [21.11.2024].



sicherheiten aufwerfen. Die Rentenversicherung könnte aber angesichts der hohen Korrelation von Lebenserwartung und Einkommen hohe Rentenbeiträge und -auszahlungen stärker besteuern, um geringe Beiträge und Auszahlungen aufzuwerten.³² Das würde die Fairness der Versicherungslogik stärken.



Beitragsbemessungsgrenze

Die Beitragsbemessungsgrenze – aktuell bei monatlich 8.050 Euro Bruttoeinkommen (2025) – ist die Einkommensgrenze, bis zu welcher Beitragszahlungen fällig sind und Rentenansprüche gesammelt werden. Wenn diese erhöht wird, steigen zwar die Einnahmen, aber die Ausgaben tendenziell noch stärker: denn Gutverdienende leben überdurchschnittlich lang. Um der differenziellen Sterblichkeit entgegenzuwirken, müsste also die Grenze für die Beitragspflicht stärker erhöht werden als die Grenze für zusätzliche Rentenansprüche.³³

2.3 Leistungsbegriff

Derzeit gilt die Altersrente als Belohnung für die Lebensleistung. Wer hohe Beiträge zahlt, soll auch mit einer hohen Rente belohnt werden. Dies ist das Prinzip der Beitragsäquivalenz, womit das Rentensystem den Verdienstbegriff des Erwerbslebens in die Rente fortschreibt. Was als zu belohnende Lebensleistung gilt, ist jedoch zunehmend Gegenstand gesellschaftlicher Debatten. Dabei wird oft nicht nur von der reinen Teilnahme am Arbeitsmarkt ausgegangen. Entsprechend sollte die Rente auch andere Sphären des Lebens berücksichtigen – insbesondere gesellschaftlich relevante Leistungen wie die Erziehung, die Pflege oder das Ehrenamt, die es anderen Menschen erst ermöglichen, beitragspflichtigen Tätigkeiten nachzugehen. Beitragsfremde Zeiten der Kindererziehung, des Wehrdiensts oder des Studiums wurden bereits als rentenrelevant anerkannt. Debatten um eine stete Ausweitung dieses Katalogs halten aber an, etwa mit Blick auf Pflegezeiten oder die sogenannte Mütterrente.

Es zeigt sich zudem, dass die Menschen die Leistungslogik im Alter nur jenseits der Armutsschwelle anwenden. Altersarmut gilt hingegen als gesamtgesellschaftliches Scheitern. Bis zu einer garantierten armutsfesten Rentenhöhe sollte der Leistungsbegriff daher keine Rolle spielen. Denn Altersarmut wird als unverantwortetes Schicksal gesehen, welches die Solidargemeinschaft zurecht auf den Plan ruft. Während 75 Prozent der Menschen in Deutschland der Ansicht sind, dass der Staat für Arbeitslose sorgen sollte, sehen ihn beinahe 100 Prozent in der Pflicht für Alte und Kranke zu sorgen.³⁴ In Deutschland wie in fast allen anderen europäischen Ländern fordern die meisten Menschen daher, dass der Sozialstaat alte Menschen bedingungslos unterstützen sollte, während sie für andere Gruppen wie Arbeitslose die Unterstützung an Bedingungen knüpfen.³⁵ Zwei Drittel der Menschen in Deutschland stehen einer leistungsunabhängigen Mindestrente positiv

32 In diese Richtung argumentierte auch der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2023/24 – Wachstumsschwäche überwinden: In die Zukunft investieren, [online] <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2023.html> [21.11.2024].

33 Bundesregierung (2025): Verordnung im Kabinett: Rechengrößen in der Sozialversicherung, [online] <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/beitragsbemessungsgrenzen-2025-2313522> [08.01.2025].

34 Destatis, WZB und BiB (2021): Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, S. 391 [online] https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021.pdf?__blob=publicationFile [01.01.2025].

35 van Oorschot, W. (2006): Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfare states, in: Journal of European Social Policy, 16(1), S. 23-42.



gegenüber.³⁶ Dem Moralempfinden der Bevölkerung entsprechend braucht es also keine individuelle Verantwortungs- oder Leistungsprüfung, um eine Rente in armutsvermeidender Höhe zu erhalten.

3. Solidarität und Leistungsgerechtigkeit: Ein ausgewogenes Rentensystem



„Die Alten, das ist ein Terminus, der (...) für eine Personengruppe [steht], die aber im Gegensatz zu anderen Hilfsbedürftigen über weit zweifelsfreiere und privilegiere Anspruchstitel verfügt.“³⁷

Um den Zielen Armutsvermeidung und Leistungsbelohnung im Alter widerspruchsfrei zu entsprechen, ist es nötig, diese auf zwei unabhängige Säulen zu stellen. Die erste Säule besteht aus einer einheitlichen, armutsvermeidenden Bundesrente, die entsprechend dem allgemeinen Moralempfinden unabhängig von der Lebensleistung ist. Die zweite Säule bietet beitragsäquivalente Versicherungsleistungen an, um Statusdifferenzierung nach Lebensleistung zu ermöglichen.

Die Bundesrente:

Komponenten

- ✓ Einheitliche Leistungshöhe
- ✓ Indexierung an den Mindestlohn
- ✓ Progressive Besteuerung zwecks Bedarfsgerechtigkeit

Vorteile

- ✓ Armutsvermeidend
- ✓ Bürokratiearm
- ✓ Entpolitisiert im Hinblick auf Rentenhöhe
- ✓ Gekoppelt an Lohnentwicklung und Produktivitätswachstum

Bedingungen

- ✓ Erreichen der Regelaltersgrenze
- ✓ 50 Jahre Aufenthalt im Land
- ✓ 20 Jahre formelle Erwerbstätigkeit

3.1 Die erste Säule: Eine einheitliche Bundesrente

3.1.1 Ausgestaltung und Finanzierung

Die einheitliche Bundesrente sollte Armut unabhängig von der jeweiligen sozialen Lage, dem Vermögen und der individuellen Erwerbsbiografie verhindern. Das Ziel der Säule ist, dass alle Menschen im Alter genug haben, nicht

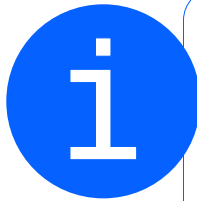
³⁶ DIA (2018): Umfrage zum Äquivalenzprinzip: Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung, S. 7, [online] https://www.dia-vorsorge.de/wp-content/uploads/2018/09/2018_09_24_Umfrage_%C3%84quivalenzprinzip.pdf [21.11.2024].

³⁷ Göckeljan, G. (2000): Das Alter würdigen: Altersbilder und Bedeutungswandel des Alters, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 14.



aber dass man relativ zu anderen mehr oder weniger hat. Dieses Vorgehen folgt den Ansprüchen, die der Suffizientarismus an die Verteilungsgerechtigkeit einer Gesellschaft stellt (s. Kasten). Das heißt nicht, dass Lebensleistung ignoriert wird. Es heißt, dass pauschal eine ausreichende Lebensleistung unterstellt wird, ohne genau die einzelnen Sphären des Lebens zu untersuchen. Dieser Weg bedeutet, auf umfassende Bürokratie und notwendigerweise strittige Bemessungsgrundlagen zu verzichten. Das System ist schlanker. Er bedeutet außerdem, dass niemand durch die individuellen Prüfungen fallen oder durch Unwissenheit von der Beantragung ferngehalten werden kann. Das System ist also inklusiver. Es vermittelt aber auch einen hohen Grad an Sicherheit frei von Stigmatisierung. Das System ist also verlässlicher.

Ein Risiko pauschaler Auszahlungen ist, dass Vorteile an Menschen verteilt werden, die eigentlich nicht zur Zielgruppe gehören. Jene, die bereits genug haben, sollten keine Solidarleistungen erhalten. Vorgelagerte Bedarfsprüfungen führen aber zu hoher Komplexität, enormem Verwaltungsaufwand und rechtlichen und politischen Herausforderungen bei der Definition von Schwellenwerten.³⁸ Bedarfsgerechtigkeit sollte daher durch ein nachträgliches Versteuern der Bundesrente hergestellt werden. Dies hält das Rentensystem schlank, transparent und nachvollziehbar. Es muss kein eigenständiges Gerechtigkeitsregime etabliert werden und die Auslagerung an das Steuersystem ermöglicht, die Bedarfsgerechtigkeit auch umfänglich über alle Einkommens- und Vermögensarten zu prüfen.



Suffizientarismus

Der Suffizientarismus ist eine moralphilosophische Theorie der Verteilungsgerechtigkeit, nach der das Problem nicht darin besteht, dass Menschen über ungleiche Ressourcen verfügen. Kritisch ist vielmehr, dass sie arm sind, das heißt, dass sie nicht genug haben. Das moralische Ziel ist also nicht, dass alle relativ betrachtet gleich oder ähnlich viel haben, sondern dass alle absolut betrachtet genug haben. Darüber hinaus gibt es keinen Anspruch mehr auf Umverteilung. Anders als in anderen egalitaristischen Theorien kann ein Millionär unter Milliardären keine Hilfe verlangen, da er auch als Millionär genug hat.³⁹

3.1.2 Zugangsbedingungen

Diese einheitliche Bundesrente sollte an drei Bedingungen gekoppelt werden: Erstens an das Erreichen eines bestimmten kalendarischen Alters, zweitens an das Erreichen von 50 Jahren des Aufenthalt im Land, drittens an 20 Jahre formeller Erwerbstätigkeit. Die erste Bedingung entspricht der gelebten Praxis des jetzigen Rentensystems. Das kalendarische Alter ist – anders als etwa der Gesundheitszustand – eindeutig, transparent und willkürfrei bestimmbar. Außerdem altern kalendarisch alle Menschen gleich schnell in die gleiche Richtung, was es zu einem einerseits sehr gleichheitsförderlichen und schamfreien, andererseits zu einem plan- und berechenbaren Indikator macht.⁴⁰

38 Zentrum für neue Sozialpolitik (2024): Soziale Hilfen in Krisenzeiten: Hohes Zustimmungspotenzial für Verzicht auf Bedürftigkeitsprüfungen, [online] <https://zentrum-neue-sozialpolitik.org/wp-content/uploads/2024/03/Policy-Paper-4-Soziale-Hilfen-in-Krisenzeiten.pdf> [25.11.2024].

39 Stracke, E. (2023): Die kalendarische Altersgrenze im Rentensystem: Willkür oder Gleichheit?, Bielefeld: wbv Media, S. 75 ff.

40 ebd., S. 319ff. Außerdem: Stracke, E. (2025): Willkür oder Gleichheit? Die Willkürlichkeit der kalendarischen Altersgrenze im Rentensystem, in: Deutsche Rentenversicherung, 4/2024, S. 240-266 [in Erscheinung].



Die zweite Bedingung entspricht dem Wunsch, Leistung zu belohnen, ohne sich in Leistungsdiskursen zu verlieren. Bei 50 Jahren Aufenthalt im Land kann davon ausgegangen werden, dass die Person in der ein oder anderen Form einen Beitrag zur Gesellschaft erbracht hat. Lebensleistung wird also pauschal anerkannt, ohne sie in verschiedenen Sphären des Lebens zu quantifizieren und aufzuwiegen. Für Menschen mit kürzerem Aufenthalt in Deutschland, etwa für die dringend benötigten internationalen Fachkräfte, sind Teilansprüche denkbar. Mit diesen würden sie gegenüber der derzeitigen, rein beitragsäquivalenten Rentenanspruchsberechnung nicht schlechter gestellt werden. Die dritte Bedingung von 20 Jahren Erwerbstätigkeit baut Extremfällen vor, wo entgegen der allgemeinen Annahme dieses Minimum an Lebensleistung nicht erreicht wird. Es setzt damit volkswirtschaftlich sinnvolle Anreize zur Erwerbstätigkeit. Weit häufiger als diese Extremfälle gibt es jedoch Fälle, in denen Menschen erhebliche gesellschaftliche Leistungen erbracht haben, die im aktuellen System nicht honoriert werden. Zudem ist mit Erreichen der Bedingungen nicht verknüpft, dass man ein Leben in Luxus führen kann, sondern lediglich eines frei von Armut. Auch deswegen ist eine gewisse Großzügigkeit vertretbar.

3.1.3 Bemessung

Alle Schwellenwerte sind willkürlich und bergen erheblichen Rechtfertigungsbedarf. Deswegen sollte das Rentensystem auch in der Festlegung der Höhe der Bundesrente kein eigenes Gerechtigkeitsregime aufbauen. Vielmehr sollte die armutsfeste Bundesrente sich an etablierten Schwellenwerten orientieren, wofür insbesondere der Mindestlohn in Frage kommt. In den Niederlanden ist dies bereits gelebte Praxis.⁴¹



Die Höhe des Mindestlohns muss geeignet sein, um „zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden“.⁴²

Entsprechend der EU-Richtlinie hat der Mindestlohn das Ziel sicherzustellen, dass das Erwerbseinkommen für einen angemessenen Lebensstandard oberhalb der Armutsschwelle genügt.⁴³ Denn ein Einkommen im Armutsbereich bietet keinen Mindestschutz gegen die Widrigkeiten des Lebens und ermöglicht auch keine selbstbestimmte Teilhabe am Arbeitsmarkt. Der Mindestlohn muss also stets so hoch sein, dass er Menschen im erwerbsfähigen Alter und mit den anzunehmenden familiären Bedarfen vor Armut schützt. Wenn man für alte Menschen einen niedrigeren Bedarf ansetzt, ist auch eine anteilige Höhe des Mindestlohns denkbar. 2/3 des Mindestlohns hätten 2023 beispielsweise eine Rente in Höhe von ca. 1.324 Euro brutto pro Monat bedeutet. Damit kämen Männer flächendeckend circa auf das Niveau der mittleren Rente (durchschnittlich 1.348 Euro im Jahr 2023). Das Rentenniveau von Frauen (durchschnittlich 908 Euro im Jahr 2023)⁴⁴ würde hingegen mit einer Orientierung am Mindest-

41 OECD (2023): Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators, Paris: OECD Publishing, [online] <https://doi.org/10.1787/678055dd-en> [17.12.2024].

42 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2014): Mindestlohngesetz (MiLoG), [online] <https://www.gesetze-im-internet.de/milog/BINr134810014.html> [21.11.2024].

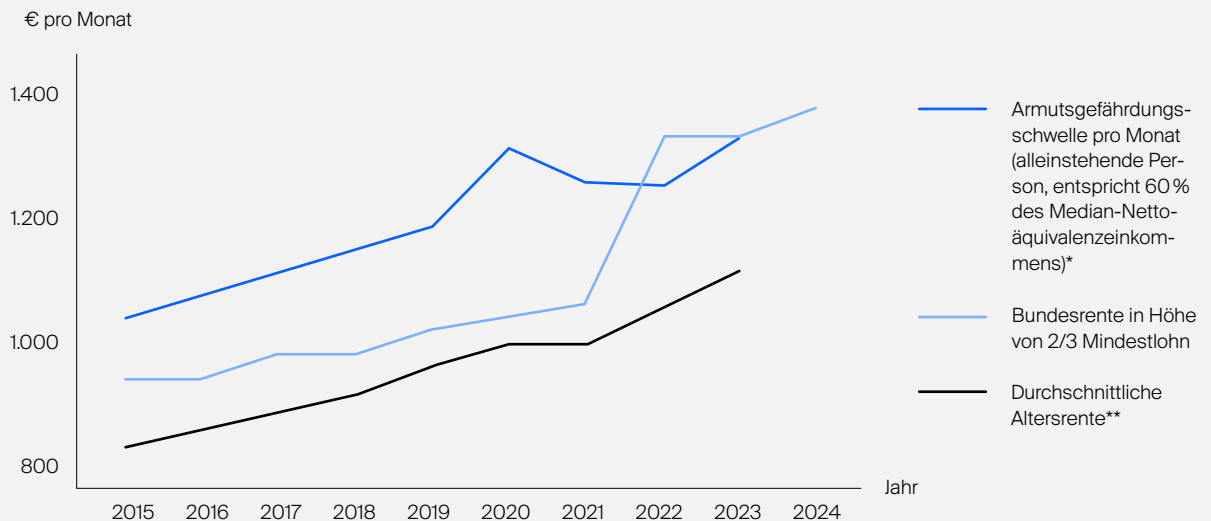
43 EU-Richtlinie 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union. [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2041> [01.01.2025].

44 Deutsche Rentenversicherung (DRV) (2024a): Statistik der Deutschen Rentenversicherung: Rente 2023, Band 230, S. XXI, [online] https://statistik-rente.de/drv/extern/publikationen/statistikbaende/documents/Rente_2023.pdf [21.11.2024].



lohn eine deutliche Aufwertung erfahren und läge über der statistischen Armutsgrenze (1.314 Euro/Monat im Jahr 2023).⁴⁵ Die Höhe lässt sich auch mit Blick auf das finanziell Erreichbare verändern, würde aber in jedem Fall die kleinen gesetzlichen Renten aufwerten und die hohen abschmelzen.

An Mindestlohn gekoppelte Bundesrente im Vergleich zu durchschnittlicher Rentenauszahlung im Zeitverlauf



* Sprung von 2019 auf 2020 liegt an der Umstellung in der Methodik; für 2024 lagen noch keine Daten vor.

** Netto vor Steuern; für 2024 lagen noch keine Daten vor.
Quelle: 42, 45, 46 [Eigene Darstellung und Berechnung]

Eine Kopplung an den Mindestlohn verhindert außerdem, dass einseitige Wahlgewinne gemacht werden. Da der Mindestlohn von einer unabhängigen Kommission festgelegt wird, fühlen sich weder Erwerbstätige noch Rentenbeziehende gegeneinander ausgespielt. Außerdem basiert die Höhe des Mindestlohns auf einer Mischkalkulation von Inflation, Lohnentwicklung und anderen Faktoren. Dass Renten bisher einseitig an die Nettolohnentwicklung gekoppelt werden, sorgt zwar dafür, dass Rentner:innen in Zeiten guter Lohnentwicklung voll von dieser profitieren. Bei hoher Inflation aber fürchten sie um ihren Lebensstandard. Bei sinkender Lohnentwicklung wiederum bleiben Renten stabil, was eine Unwucht zugunsten der älteren Generation darstellt. Eine Mischkalkulation kann daher Fairness und Vertrauen stärken. Der Mindestlohn ist damit insgesamt den diversen, teils umstrittenen Armutsindizes zur Bestimmung der Grundrentenhöhe deutlich vorzuziehen.

3.4 Die zweite Säule: Leistungsbelohnung

Auch im hier beschriebenen Ansatz soll Leistungsgerechtigkeit durch Beitragsäquivalenz weiterhin berücksichtigt werden. Individuen, die wünschen, sich in der Rente von anderen zu differenzieren, können zusätzlich vorsorgen.

45 Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022): Armutsgefährdungsschwelle in Deutschland 2022, [online] <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/Tabellen/armuts-schwelle-gefaehrung-mz-silc.html> [21.11.2024].

46 Deutsche Rentenversicherung (DRV) (2024b): Statistik der Deutschen Rentenversicherung: Altersrenten im Zeitverlauf 2024, [online] https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/altersrenten_im_zeitablauf.pdf [07.01.2025].



Doch Statusdifferenzierung und Vermögensanhäufung jenseits der Armutsschwelle sind in erster Linie Privatsache und keine staatliche Pflicht. Dass der Staat sich hier stärker zurückhält, ist auch deswegen sinnvoll, weil hohe Renten bisher vor allem an Menschen ausgezahlt werden, deren Erwerbsbiografie es zuließe, umfangreich in weitere Vermögenswerte zu investieren. Diesen Menschen ist zumutbar, sich privat und eigenständig um ihre Altersvorsorge zu kümmern.

Die zweite Säule kann daher die Gestalt von Betriebsrenten und privater Altersvorsorge annehmen. Der Staat sollte diese zusätzliche Vorsorge unterstützen, um möglichst vielen Menschen eine zusätzliche, leistungsbezogene Rente zu ermöglichen. Neben Beitragszuschüssen kommen hierbei etwa Informationen zu den Möglichkeiten eigener Vorsorge oder sanfter Druck dahingehend infrage. Denn für die Lebenszufriedenheit ist nicht nur das absolute Wohlstandsniveau im Alter, sondern auch das relative Einkommen im Vergleich zum früheren Erwerbsleben wichtig. Auch sollten die Arbeitgebenden in die Finanzierung dieser Säule umso mehr einbezogen werden, falls die Bundesrente über die Steuer finanziert wird. Denn am Ende soll das Alterssicherungsniveau mit diesem Vorschlag für die meisten Menschen und Einkommensgruppen höher und für alle Bürger:innen vor allem verlässlicher sein. Dafür braucht es eine breite Finanzierungsbasis.

4. Fazit

Das in diesem Papier skizzierte System schafft auch in Anbetracht zunehmend unsteter und teils prekärer Erwerbsbiografien verlässlich Vertrauen in eine ausreichende Alterssicherung. Es wirkt der Schere zwischen Arm und Reich entgegen und honoriert die Lebensleistung, ohne sie im Detail abzufragen. Es stellt nicht die Frage, ob Armut im Alter verdient sei, sondern beseitigt sie. Das hilft nicht nur alten Menschen, sondern stärkt die gesellschaftlichen Bindungskräfte und den Zukunftsoptimismus der Menschen. Darauf aufbauend kann auch die tief in der deutschen Gesellschaft verankerte Leistungslogik vielmehr konstruktive und produktive Wirkung entfalten, anstatt Abstiegsängste und Unsicherheit hervorzurufen.

Eine saubere Aufteilung des Rentensystems in eine armutsvermeidende und eine leistungsbelohnende Rente löst Widersprüche auf und erhöht die Effizienz, Zielgenauigkeit und Transparenz des Systems. Dafür braucht es aber einen grundlegenden Paradigmenwechsel in der deutschen Rentenpolitik: Man müsste die bestehenden Ansprüche der gesetzlichen Rentenversicherung auslaufen und Ansprüche im neuen System anteilig aufwachsen lassen. Gleichzeitig könnte man für eine Übergangsphase, so es die Haushaltslage zulässt, den Versicherten immer die bessere der beiden Optionen anbieten. Das würde die Akzeptanz des Systemwechsels voraussichtlich deutlich erhöhen.

Für die kommende Legislaturperiode ist sehr zu hoffen, dass die Parteien das Thema Rente nicht nur als Abwehrdebatte begreifen, sondern aktiv und mit verschiedenen Vorschlägen im politischen Raum verhandeln. Für eine wirklich grundlegende Reform braucht es angesichts des rentenpolitischen Klimas in Deutschland in der Tat viel Mut. Diesen Mut aufzubringen, wäre aber ein wichtiger Schritt: Sowohl für die zukünftigen Kohorten als auch für die Älteren, die aufgrund entbehrensreicher Jahre bereits Armut im Alter erfahren oder davon bedroht sind.



Impressum

Autor: Dr. Elmar Stracke

Redaktion: Nicholas Czichi-Welzer, Vanessa von Hilchen

Fachliche Begleitung: Lena Eck, Moritz Rüppel

Layout: Antonia Haase

www.zentrum-neue-sozialpolitik.org

bereich-zfs@zsp.org

