

Grundprinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung nicht infrage stellen: eine Kritik an den Reformvorschlägen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Prof. Dr. Peter Bofinger, Würzburg

Der Beitrag diskutiert die Reformvorschläge des Sachverständigenrates (SVR) zur gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in seinem Jahresgutachten 2023/24. Er überprüft die Konsistenz seiner Prognose mit früheren Prognosen des SVR. Er analysiert den Lösungsansatz einer privaten Kapitaldeckung sowie das von ihm vorgeschlagene Wahlrecht für Selbstständige aus ordnungspolitischer Perspektive. Eine mangelnde Konsistenz mit den Grundprinzipien der GRV kennzeichnet die Vorschläge, das Äquivalenzprinzip durch eine Umverteilung innerhalb des Systems aufzuweichen und dabei den Versicherungsschutz für die Langlebigkeit zu reduzieren. Eine alternative Lösung, die mit dem gleichen Bedarf an öffentlichen Mitteln wie das Konzept des SVR auskommen würde, besteht darin, die für die Kapitaldeckung vorgesehenen Mittel als Bundeszuschuss einzusetzen und Selbstständige in das System zu integrieren. So könnte bis in die 2060er-Jahre eine Haltelinie von 48 Prozent gesichert werden.

1. Das Reformkonzept des SVR

In seinem Jahresgutachten 2023/24 befasst sich der Sachverständigenrat¹ (SVR) intensiv mit der längerfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Er prognostiziert unter Status-quo-Bedingungen einen Rückgang des Sicherungsniveaus von 49,5 Prozent im Jahr 2023² auf 44,0 Prozent im Jahr 2080 und einen Anstieg des Beitragssatzes von 18,6 Prozent auf 24,1 Prozent. Zur Bewältigung der „ausgeprägten Finanzierungsprobleme“ stellt er ein Bündel von Reformmaßnahmen vor.

Als „Kernelemente“ einer Reform der GRV plädiert der SVR für eine Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung und den Ausbau einer kapitalgedeckten Lebensversicherung außerhalb der GRV. Zugleich sollen Rentenleistungen gekürzt werden, um schneller wirksame Effekte zu erzielen. Dazu soll der Nachhaltigkeitsfaktor verstärkt werden. Bestandsrenten sollen nicht mehr an die Lohnentwicklung, sondern nur noch an die Inflationsrate angepasst werden. Ent-

stehende soziale Härten sollen durch eine „progressive Rente“ abgefedert werden, bei der überdurchschnittliche Renten zugunsten von unterdurchschnittlichen Renten gekürzt werden.³ Eine Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in den Versicherungskreis könne die Finanzierungsprobleme der GRV nicht lösen. Eine Versicherungspflicht für Selbstständige mit Wahlfreiheit könne die GRV kurz- bis mittelfristig entlasten.

Diese Empfehlungen wurden nur von drei der fünf Ratsmitglieder geteilt. Veronika Grimm und Achim Truger haben in separaten Minder-

1 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR]: Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24, Wiesbaden 2023.

2 Das offizielle Rentenniveau lag im Jahr 2023 allerdings bei 48,15 Prozent.

3 Die Wortschöpfung „progressive Rente“ impliziert dabei das Gegenteil dessen, was angestrebt wird: eine mit der Höhe der Entgeltpunkte unterproportional steigende Rentenzahlung, also eine degressive Rente. Der Wissenschaftliche Dienst beim Deutschen Bundestag (2023) verwendet deshalb die korrekte Bezeichnung der „degressiven Rente“, Deutscher Bundestag: Sachstand: Grenzen der Zulässigkeit eines degressiven Rentenmodells, WD 6-3000-001/23, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin 2023, <https://www.bundestag.de/resource/blob/935702/1c10fd472198b977f128c3eeb-fd35ac5/WD-6-001-23-pdf-data.pdf>.

heitsvoten zentrale Probleme des Ansatzes der Mehrheit deutlich herausgearbeitet. Achim Truger lehnt den Vorschlag einer ergänzenden Kapitaldeckung ab, weil er die „in Aussicht gestellten sehr positiven Wirkungen“ bezweifelt. Er lehnt zudem wesentliche Elemente der vorgeschlagenen GRV-Reform ab, weil sie eine deutliche Zunahme der Altersarmut und die endgültige Aufgabe des Ziels der Lebensstandardsicherung zur Folge hätten.

Veronika Grimm weist vor allem darauf hin, dass durch die von der Mehrheit vorgeschlagene Umverteilung das Äquivalenzprinzip zugunsten des Solidarprinzips geschwächt werde. Eine Umverteilung über die GRV sei zudem weniger zielführend als über das Steuer- und Transfersystem. Ansonsten unterstützt Veronika Grimm jedoch alle anderen Elemente des Konzepts der Mehrheit.

2. Überblick über die Kritikpunkte

In diesem Beitrag sollen über die in den Minderheitsvoten zum Ausdruck gebrachten Bedenken weitere Probleme des von der Mehrheit des vom SVR vorgeschlagenen Reformkonzepts diskutiert werden:

- Als „Anmaßung von Wissen“ muss es erscheinen, dass sich die Projektionen des SVR bis zum Jahr 2080 erstrecken und damit sogar noch ein Jahrzehnt über die Bevölkerungsvorausschätzungen des Statistischen Bundesamtes hinausgehen. Wie fragwürdig solche Projektionen sind, kann man daran erkennen, dass sich schon für die beiden vergangenen Jahrzehnte gravierende Abweichungen bei den Prognosen für die Bevölkerungsentwicklung und die Anzahl der Erwerbstätigkeit ergeben. Bei den Projektionen des SVR für 2016 und 2023 zeigt sich, dass in nur sieben Jahren signifikante Veränderungen beim Sicherungsniveau und den Beitragssätzen eingetreten sind.
- Bei dem vom SVR vorgeschlagenen Konzept einer ergänzenden Kapitaldeckung

handelt es sich im Kern um eine Subvention der privaten Ersparnis, die mit rund 14 Milliarden Euro erhebliche Zuschüsse des Bundes für die private Alterssicherung erfordert. In Anbetracht der im internationalen Vergleich weit überdurchschnittlichen Sparneigung der deutschen Haushalte ist die Ratio einer solchen Subvention nicht zu erkennen, zumal die Förderung keine höhere, sondern nur eine andere Ersparnis voraussetzt. Dabei gibt es keine Evidenz dafür, dass die Haushalte, denen es aufgrund geringer Einkommen bisher nicht möglich war zu sparen, durch die Subvention in die Lage versetzt würden, 4 Prozent ihres Einkommens in die ergänzende Kapitaldeckung zu investieren.

- Für ein Umlagesystem wie die GRV ist es zentral, dass es möglichst alle Erwerbstätigen einer Volkswirtschaft umfasst. Es ist daher erstaunlich, dass der SVR unkritisch die Position des Koalitionsvertrags übernimmt, wonach den Selbstständigen ein Wahlrecht eingeräumt werden sollte, ob sie ihre Altersvorsorge privat oder über die GRV organisieren. Auf der Basis der Berechnungen des SVR lässt sich zeigen, dass eine GRV-Versicherungspflicht für alle Erwerbstätigen signifikante Entlastungen bringen würde: In der Spitze könnten das Sicherungsniveau um einen Prozentpunkt höher und der Beitragssatz um 0,6 Punkte geringer ausfallen.
- Die Funktion von Alterssicherungssystemen besteht darin, das Langlebkeitsrisiko abzusichern. Mit dem Vorschlag, die Leistungen von der Lebenserwartung bestimmter Gruppen abhängig zu machen, schwächt der SVR diese Kernfunktion der GRV. Als Kriterium für die Lebenserwartung soll dabei die Einkommenshöhe der Versicherten dienen. Wenn man dieses Prinzip in der GRV konsequent anwenden würde, müsste man die Leistungen für die Gruppe der Frauen deutlich reduzieren, da sie beim Renteneintritt eine weitaus längere fernere Lebenserwartung als Männer aufweisen. Mit dem Prinzip einer von der Lebenserwartung abhängigen Renten-

leistung versucht der SVR Kürzungen von Rentenleistungen zu rechtfertigen. Diese sollten entweder durch eine Verstärkung des Nachhaltigkeitsfaktors oder ein Abkoppeln der Bestandsrenten von der allgemeinen Lohnentwicklung erreicht werden.

- Die „progressive Rente“, bei der sich die Leistungen unterproportional zu den Entgeltpunkten verhalten, impliziert eine Verletzung des Äquivalenzprinzips der GRV. Es ist dabei nicht überzeugend, wenn sich der SVR darauf beruft, dass dieses Prinzip ohnehin schon beschädigt sei. Es müsste dann umso mehr darauf geachtet werden, dass es nicht weiter demoliert wird. Die GRV würde so immer mehr in ein völlig unsystematisches Steuersystem mutieren. Bei einem Wahlrecht für Selbstständige würde das zu einer Erosion des Umlagesystems führen.
- Zu den positiven Nachrichten des Gutachtens zählt, dass unter den Status-quo-Bedingungen bis zum Jahr 2045 kein genereller Anstieg der Altersmut zu erwarten ist. Dies würde sich jedoch grundlegend ändern, wenn die vom SVR vorgeschlagene Abkopplung der Bestandsrenten von der allgemeinen Lohnentwicklung implementiert würde. Aus diesem Grund plädiert der SVR für die progressive Rente, bei der die Leistungen für „reiche Rentner“ massiv gekürzt werden, um intragenerationale Transfers zugunsten „armer Rentner“ zu ermöglichen. Bei diesem Vorschlag wird vom SVR nicht berücksichtigt, dass für die Armutsvermeidung langjähriger Versicherter im Jahr 2021 die Grundrente eingeführt wurde. Zudem ist die Rentenhöhe kein verlässlicher Indikator für die Bedürftigkeit eines Versicherten, sodass solche Transfers nicht zielgerichtet ausfallen.
- Wie könnte eine alternative Reformkonzeption für die GRV ausgestaltet werden? Sie könnte auf der Annahme des SVR basieren, dass es möglich ist, 14 Milliarden Euro⁴ pro Jahr an Bundesmitteln für die kapitalgedeckte Alterssicherung aufzubringen. Diese würden aber nicht für eine diffuse Sparsubvention eingesetzt wer-

den, sondern zu einer Erhöhung des Sicherungsniveaus. Wenn zugleich eine verpflichtende GRV-Mitgliedschaft für alle Selbstständigen eingeführt würde, könnte so bis in die 60er-Jahre dieses Jahrhunderts die „Haltelinie“ von 48 Prozent gesichert werden. In Anbetracht der Tatsache, dass die nicht beitragsgedeckten Leistungen nach wie vor über dem Bundeszuschuss liegen, wäre die hier vorgeschlagene Ausweitung unter dem Aspekt des Äquivalenzprinzips zu rechtfertigen.

- Insgesamt muss es bei der hohen Belastung der Aktiven durch Beiträge zur GRV darum gehen, die Grundprinzipien des Umlagesystems zu stärken und nicht zu schwächen. Es geht dabei darum, dass ein solches System möglichst umfassend konzipiert ist, dass eine Äquivalenz von individuellen Beiträgen und Leistungen gewährleistet ist und dass das Langlebkeitsrisiko angemessen abgedeckt wird. Das Reformkonzept des SVR beschädigt diese Prinzipien zugunsten einer teuren und nicht zielgerichteten Subvention des privaten Sparens.

3. Anmaßung von Wissen

Grundlage der Reformvorschläge sind Projektionen bis zum Jahr 2080, bei denen die zentralen Größen des Rentenversicherungssystems im Text sogar bis auf die Nachkommastellen angegeben werden:

„Bis zum Jahr 2080 steigt der Beitragssatz weiter auf 24,1 %.“⁵

Damit geht der SVR sogar noch über den Prognosezeitraum für die Bevölkerungsvo-rausberechnungen des Statistischen Bundesamtes hinaus, die bis zum Jahr 2070 rei-

⁴ „Im Jahr 2019 umfassten die Kosten der Förderzulage für Riesen-Verträge 4 Mrd Euro [...]. Würden alle Erwerbstätigen und Arbeitslosengeld-I-Empfänger und -Empfängerinnen teilnehmen, könnten die Kosten der Zulagen um etwa 10 Mrd Euro pro Jahr steigen.“ SVR, a. a. O., S. 343.

⁵ SVR, a. a. O., S. 297.

chen. Was es bedeutet, heute die Situation im Jahr 2080 zu prognostizieren, wird deutlich bei einer Rückschau auf die vergangenen 57 Jahre. Niemand hätte im Jahr 1967 die enormen technologischen Innovationen und geopolitischen Veränderungen erahnen können, die unser heutiges Leben entscheidend prägen.

Aber man muss gar nicht so weit zurückgehen, um die Probleme solcher Prognosen zu verdeutlichen. Der SVR stellt fest, dass die demografische Entwicklung ein „gut zu projizierender Prozess“⁶ sei. Dies ist zu bezweifeln, wenn man einmal die Bevölkerungsprojektionen des Statistischen Bundesamtes in den beiden vergangenen Jahrzehnten betrachtet (Abbildung 1). So liegen beispielsweise die 9. und 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2000 beziehungsweise 2009 für das Jahr 2022 bereits um circa 4,4 beziehungsweise 4,1 Millionen Personen unter den Ist-Zahlen. Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass die Ist-Zahlen durch den Zensus um 1,5 Millionen Personen nach unten revidiert wurden. Noch größere Abweichungen zeigen die Modellrechnungen zur Entwicklung der Beschäftigung (Abbildung 2). Dies ist damit zu erklären, dass diese auf den schon unsicheren Berechnungen zur Bevölkerungsentwicklung aufbauen. Auf dieser Grundlage müssen dann Annahmen über die Erwerbsneigung nach Alter und Geschlecht getroffen werden und es muss die zukünftige Arbeitsmarktnachfrage abgeschätzt werden.

Die Rentenversicherungsberichte der Vergangenheit haben die tatsächliche Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt erheblich unterschätzt. So wurde in den Berichten der Jahre 2000, 2005 und 2010 die tatsächliche Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (ohne Beamtinnen und Beamte) im Jahr 2023 jeweils um mindestens 6 Millionen Personen verfehlt.

Dass es in relativ kurzer Zeit zu signifikanten Veränderungen von Projektionen zur Entwicklung der GRV kommen kann, verdeutlichen die divergierenden Berechnungen des SVR aus den Jahren 2011, 2016 und 2023.

Im Vergleich der Jahre 2016 und 2023 ergeben sich Abweichungen von bis zu 3,2 Prozentpunkten für das Sicherungsniveau (Abbildung 3) und 1,1 Prozentpunkte für den Beitragssatz (Abbildung 4). Im Vergleich von 2011, für das nur Daten für den Beitragssatz vorliegen, und 2023 belaufen sich die Abweichungen auf bis zu 3,3 Beitragssatzpunkte.

Der SVR ist sich dieses Problems bewusst und nimmt dazu in einem Kasten „Mögliche Einwände gegen die Analysen und Schlussfolgerungen des Sachverständigenrates“ wie folgt Stellung:

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

Der SVR beantwortet diese sich selbst gestellte Frage wie folgt:

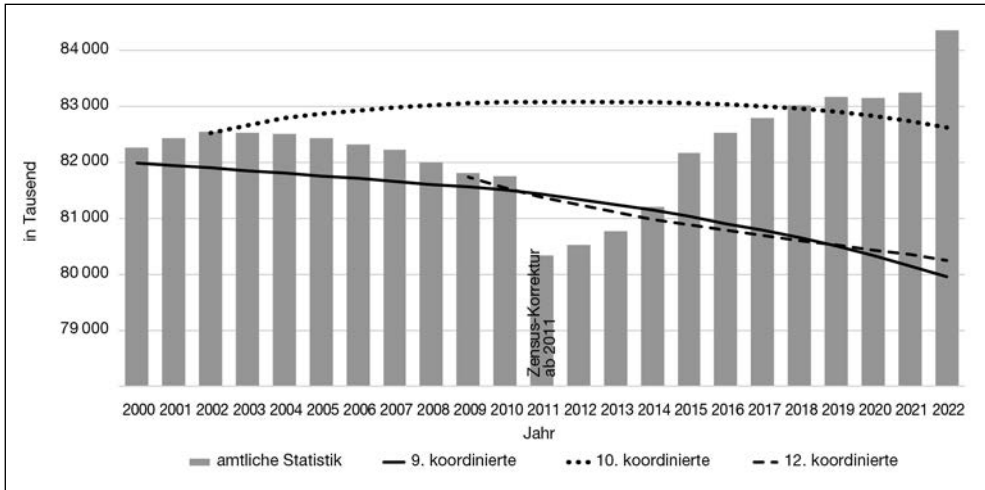
„[...] Erstens hat sich der jährliche Wanderungssaldo deutlich erhöht. [...] Zweitens ist die Erwerbslosenquote kontinuierlich immer weiter gesunken (von über 10 % der Erwerbspersonen im Jahr 2005 auf zuletzt gut 3 %). Ein weiterer Rückgang in vergleichbarer Größenordnung ist rechnerisch nicht möglich.“⁷

Es ist nicht ersichtlich, wieso sich der SVR in seiner Verteidigung auf das Jahr 2005 bezieht, da seine Projektionen erstmals in den Jahren 2011 und 2016 vorgenommen wurden: Im Jahr 2011 lag die Erwerbslosenquote bei 5,1 Prozent und im Jahr 2016 war sie mit 3,6 Prozent kaum noch höher als im Jahr 2023. Für die Abweichungen zwischen den Projektionen 2016 und 2023 dürfte der Rückgang der Erwerbslosenquote keine ausreichende Erklärung bieten.

⁶ SVR, a. a. O., S. 296.

⁷ SVR, a. a. O., S. 353.

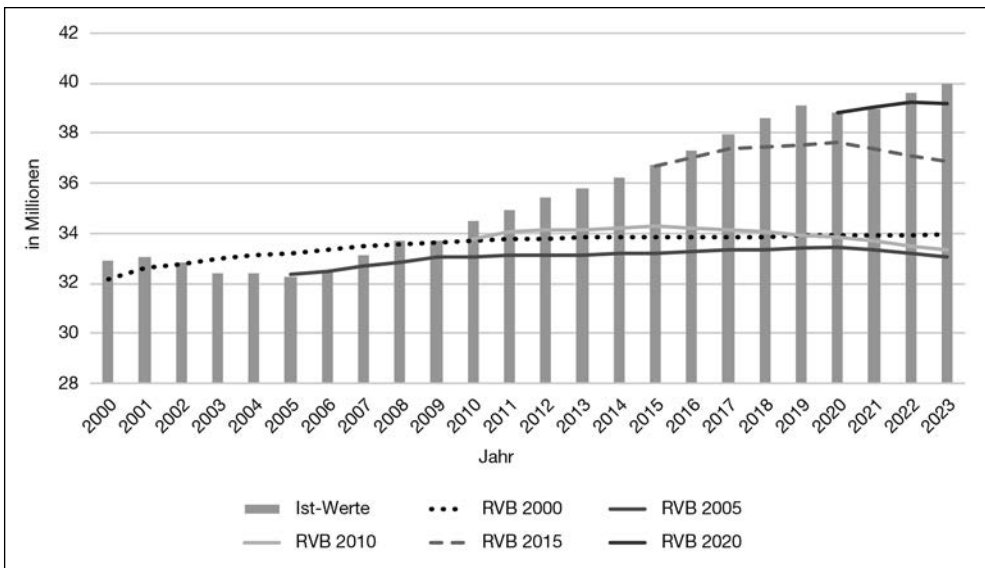
Abbildung 1: Schätzungen der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen und tatsächliche Bevölkerungsentwicklung



Anmerkungen: jeweils mittlere Variante (Wanderungssaldo 200 000 ab 2000 bei der 9. koordinierten, ab 2003 bei der 10. koordinierten, ab 2010 bei der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung; konstante Geburtenziffer 1,4; jeweils moderat steigende Lebenserwartung.

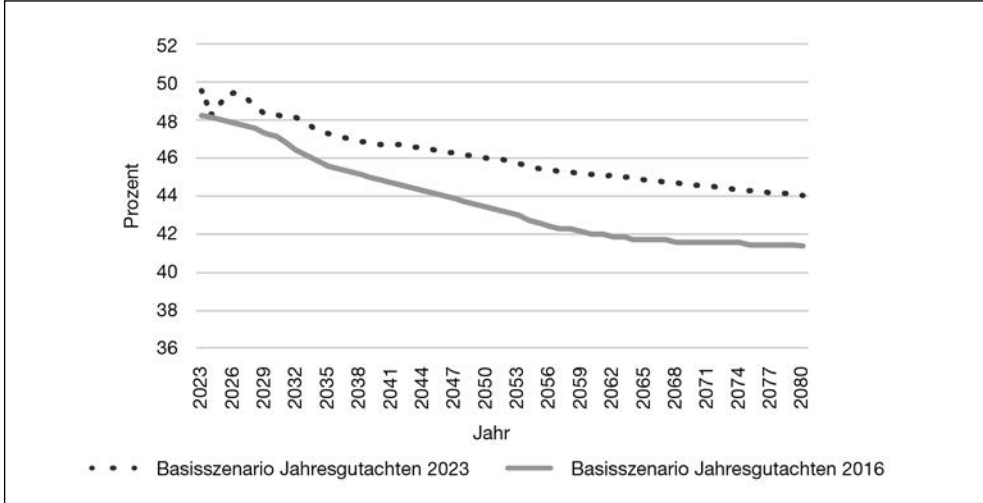
Quelle: Destatis.

Abbildung 2: Schätzungen der Rentenversicherungsberichte (RVB) und tatsächliche Entwicklung der Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer



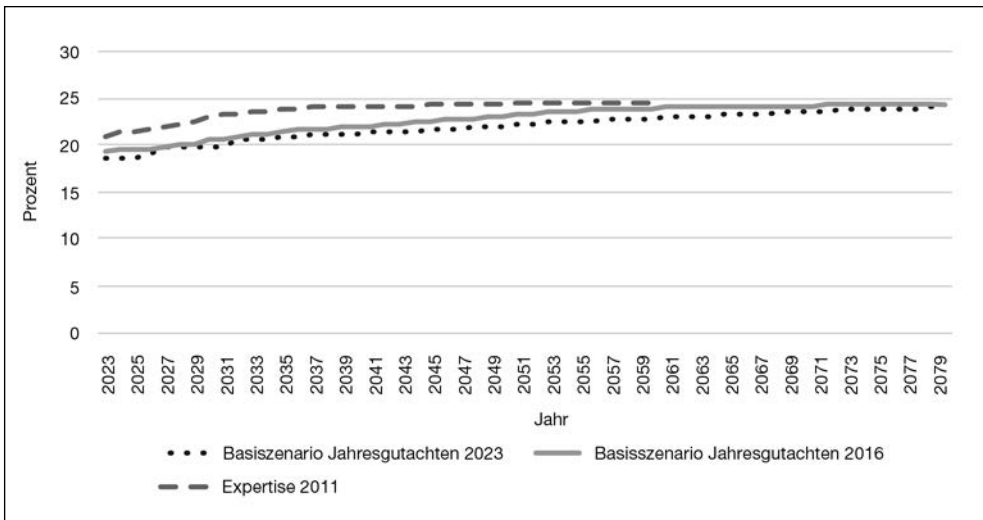
Quelle: Rentenversicherungsberichte des BMAS; Destatis.

Abbildung 3: Projektionen für das Sicherungsniveau in den SVR-Gutachten 2016 und 2023



Quelle: SVR, verschiedene Gutachten.

Abbildung 4: Projektionen für den Beitragssatz in der Expertise 2011 sowie den SVR-Gutachten 2016 und 2023



Quelle: SVR, verschiedene Gutachten.

Bei der hohen Unsicherheit der Projektionen ist zu fragen, wieso der SVR überhaupt Projektionen bis zum Jahr 2080 vornimmt. Wie die im Jahr 2007 beschlossene „Rente mit 67“ zeigt, reicht ein Vorlauf von fünf Jahren (Beginn der schrittweisen Erhöhung) bis maximal 24 Jahren (maximale Erhöhung) aus, um eine erhebliche Verlängerung des Renteneintrittsalters zu implementieren. Es gibt also in dieser Hinsicht heute keinen Handlungsbedarf, der über das Jahr 2050 hinausreicht. Es drängt sich daher der Verdacht auf, dass die Projektion bis 2080 vor allem deshalb gewählt wurde, um die Vorteile der Kapitaldeckung in einem besonders günstigen Licht präsentieren zu können. Aber hier stellt sich in besonderer Weise das Problem einer Anmaßung von Wissen, da niemand seriös vorhersagen kann, wie die globale und die deutsche Wirtschaft in mehr als 50 Jahren aufgestellt sein werden.

4. Ergänzende Kapitaldeckung: Wie lässt sich eine Subvention der privaten Ersparnis rechtfertigen?

Im Reformkonzept des SVR kommt einer die Leistungen der GRV ergänzenden Kapitaldeckung eine zentrale Rolle zu. Für sich genommen führt dies nach den Berechnungen des SVR zu einer massiven Erhöhung des Sicherungsniveaus bis zum Jahr 2080 (Abbildung 5). Allerdings fallen dafür die von den Versicherten zu leistenden „Beiträge“ (Summe aus Beitragssatz und zusätzlicher Aufwendung für die Kapitaldeckung) durchweg um 4 Prozentpunkte höher aus als im Basisszenario.

Außerdem wären erhebliche zusätzliche Zahlungen des Bundes für die Subventionierung der privaten Kapitalbildung erforderlich. Diese für das Konzept zentrale Größe wird vom SVR allerdings nur im Vorbeigehen genannt:

„Im Jahr 2019 umfassten die Kosten der Förderzulage für Riester-Verträge 4 Mrd Euro [...]. Würden alle Erwerbstätigen und

Arbeitslosengeld-I-Empfängerinnen und -Empfänger teilnehmen, könnten die Kosten für die Zulagen um etwa 10 Mrd Euro pro Jahr steigen.“⁸

Der Vorschlag des SVR sieht keine verpflichtende Teilnahme vor. Zunächst sollen alle Versicherten automatisch einbezogen werden („Auto-Enrolment“). Sie können sich dem jedoch durch ein „Opt-out“ entziehen. Im Kern handelt es sich bei dem Vorschlag des SVR um eine staatliche Subvention des privaten Sparens. Dies ist erstaunlich, da der SVR, wie seine Position zum Inflation Reduction Act (IRA) verdeutlicht, Subventionen grundsätzlich skeptisch gegenübersteht.⁹ Außerdem existiert mit der betrieblichen Altersversorgung bereits ein aufwendiges System der Sparförderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.¹⁰ Zudem ist zu fragen, wieso der SVR einen Spielraum von 10 Milliarden Euro an zusätzlichen Bundesmitteln für die Kapitaldeckung sieht, während er gleichzeitig davor warnt, den Bundeszuschuss für die GRV zu erhöhen. Diese zusätzlichen Mittel sind jedenfalls mit dem vom SVR postulierten Prinzip der finanziellen Nachhaltigkeit nur schwer zu vereinbaren. Der SVR formuliert dieses Prinzip wie folgt:

„Im Kontext der GRV kann finanzielle Nachhaltigkeit daran gemessen werden, wie langfristig das im geltenden Recht vorgesehene Sicherungsniveau mit den aktuellen Beitragssätzen gehalten werden kann, ohne dass ein steigender Ausgleich aus dem Bundeshaushalt [...] erforderlich wird [...].“¹¹

Unvereinbar ist damit zudem die Notwendigkeit der Beitragszahlerinnen und Beitrags-

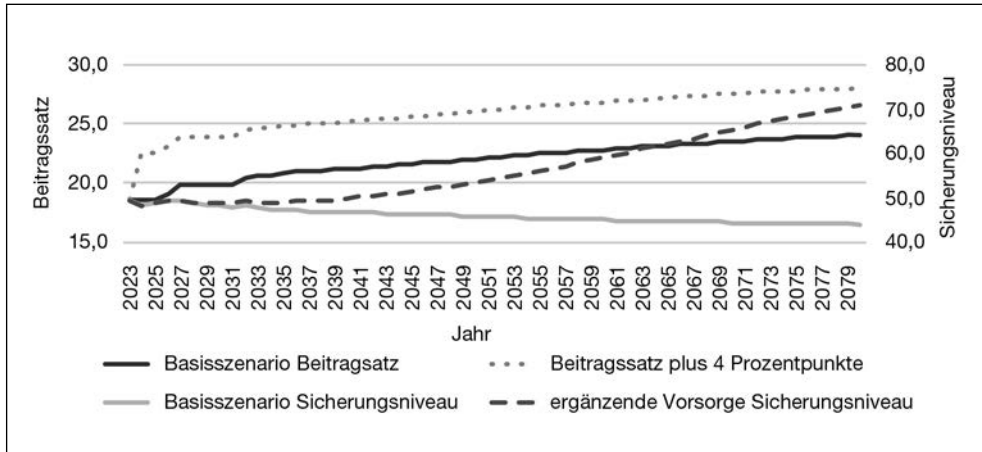
⁸ SVR, a. a. O., S. 343.

⁹ SVR: Der Inflation Reduction Act: Ist die neue US-Industriepolitik eine Gefahr für Europa?, Policy Brief, 1/2023.

¹⁰ In dem ansonsten sehr detaillierten Kieler Subventionsbericht findet man keine Zahlenangaben zur Position „Steuerliche Regelungen zur privaten Altersvorsorge und zur betrieblichen Altersversorgung“, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/f538af77-3462-4431-8e47-110fcb09dee5-KBW_44.pdf.

¹¹ SVR, a. a. O., S. 288.

Abbildung 5: Szenarien für Beitragssatz und Sicherungsniveau bei ergänzender Kapitaldeckung (in Prozent)



Quelle: SVR.

zahler, ab sofort bis zum Ende des Projektionszeitraums 4 Prozent ihres Einkommens für die Kapitaldeckung zu leisten. Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürfte es in ihrer aktiven Phase keinen Unterschied machen, ob sie einen Beitrag in die GRV oder für eine ergänzende Kapitaldeckung leisten. Der SVR schreibt dazu:

„Steigende Beitragssätze belasten die Aktiven, indem sie die Arbeitskosten erhöhen bzw. die Nettolöhne reduzieren, und wirken sich deshalb ungünstig auf die Standortattraktivität Deutschlands aus [...]“¹²

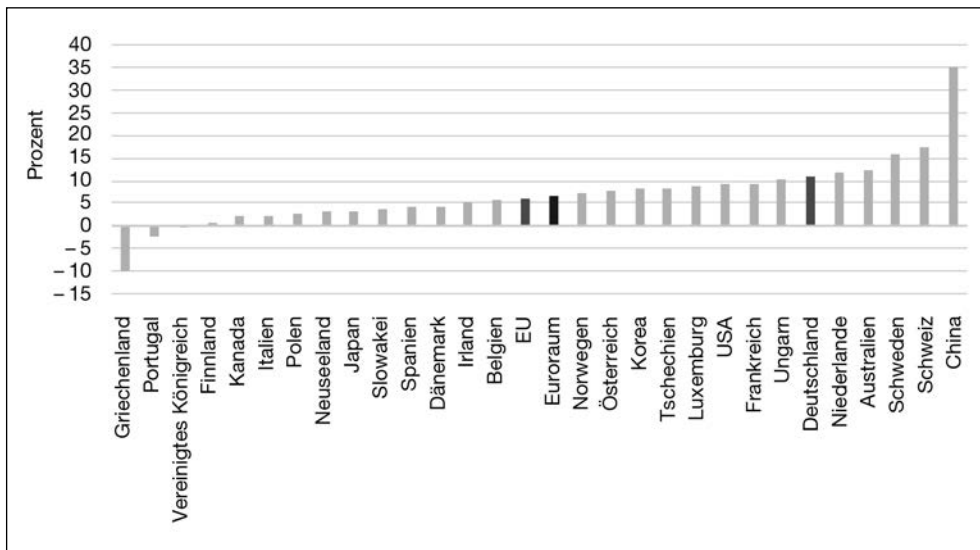
Völlig unklar ist dabei, ob mit diesem Konzept tatsächlich eine Verbesserung der Alterssicherung erreicht werden kann und ob dies auch in einer effizienten Weise erfolgt. Bei der im internationalen Vergleich traditionell sehr hohen Sparquote der deutschen Haushalte (Abbildung 6) ist jedenfalls nicht ersichtlich, wieso es überhaupt einer zusätzlichen Subventionierung des Sparens bedarf. Der SVR ist sich dieses Problems bewusst und stellt dazu fest:

„Wichtig ist zu beachten, dass die beschriebene Reform nicht darauf zielt, die gesamtwirtschaftlich bereits hohe Sparquote in Deutschland weiter deutlich zu erhöhen. Zu zusätzlichen Ersparnissen sollen am ehesten Personen motiviert werden, die bisher nicht entweder über einen Riester-Vertrag verfügen oder auf andere, möglichst gleichwertige Weise für ihr Alter vorsorgen. Sie machen geschätzt 17 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus [...]“¹³

Der SVR räumt damit implizit ein, dass die Kapitaldeckung für den Großteil der Versicherten bedeutet, dass sie nicht mehr, sondern lediglich anders sparen. Wie jede Subvention würde die ergänzende Kapitaldeckung die Allokation auf den Vermögensmärkten (zu denen auch der Immobilienmarkt zu zählen ist) zugunsten der geförderten Anlagen verzerren. Ein ökonomischer Nutzen

¹² SVR, a. a. O., S. 289.
¹³ SVR, a. a. O., S. 344.

Abbildung 6: Sparquote der privaten Haushalte im Jahr 2019



Quelle: OECD.

einer solchen Subvention ist also insoweit nicht erkennbar.¹⁴

Es ist aber auch nicht gesichert, dass die Versicherten, die bisher nicht gespart haben, durch die staatliche Subvention veranlasst werden, ein Vermögen aufzubauen. Trotz der seit zwei Jahrzehnten bestehenden Riester-Förderung und der betrieblichen Altersversorgung verfügen die vermögensärmeren Haushalte, das heißt die unteren 20 Prozent der Nettovermögensverteilung, über faktisch kein Finanzvermögen, das über die geringen auf den Giro- und Sparkonten gehaltenen Beträge hinausgeht (Tabelle 1).

Die Haushaltsbefragung der Bundesbank für das Jahr 2021 zeigt zudem, dass bei den unteren 40 Prozent der Bruttoeinkommen nur 6 Prozent (0 bis 20 Prozent) und 11 Prozent (20 bis 40 Prozent) über einen Riester- oder Rürup-Vertrag verfügen (Tabelle 2).

Dies reflektiert den Befund, dass die Sparquote von Haushalten mit geringeren Einkommen äußerst gering und in den untersten Dezilen sogar negativ ist (Abbildung 7). Es ist zu vermuten, dass es diesen Haushalten

schlichtweg an der Möglichkeit fehlt, einen Teil des Einkommens nicht für den Konsum einzusetzen. Es erstaunt, dass sich der SVR, dessen Vorsitzende ausdrücklich für eine evidenzbasierte Politikberatung plädiert (Leopoldina 2023)¹⁵, überhaupt nicht mit der Frage auseinandergesetzt hat, inwieweit bei den Haushalten, die bisher nicht sparen, die Möglichkeit besteht, ab sofort 4 Prozent ihres Einkommens für die ergänzende Kapitaldeckung zu sparen.

Wenn man davon ausgeht, dass ein Großteil der Versicherten nicht mehr, sondern nur anders spart, und dass von den Versicherten, die bisher nicht sparen, nur ein Teil zu einer Kapitaldeckung in der Lage ist, dürfte der von der Kapitaldeckung zu erwartende Effekt auf die Alterssicherung deutlich gerin-

¹⁴ Der SVR spekuliert dabei auf eine Umschichtung von Bankanlagen zu renditestärkeren Anlagen: „Wenn eine Umschichtung von Bankanlagen zu renditestärkeren Anlagen gelingt, erhöht sich die gesamtwirtschaftliche Sparquote nicht. Es können jedoch Wachstumsimpulse von einer stärkeren Kapitalmarktfinanzierung ausgehen.“ SVR, a. a. O., S. 344.

¹⁵ Siehe <https://www.leopoldina.org/presse-1/pressemitteilungen/pressemitteilung/press/3008/>.

Tabelle 1: Struktur der Vermögen der vermögensärmeren 20 Prozent der Nettovermögensverteilung

Position	2017		2021	
	Prävalenzrate in %	Mittelwert (bedingt) in Euro	Prävalenzrate in %	Mittelwert (bedingt) in Euro
Finanzvermögen	98	2 500	99	3 400
Spar- und Girokonten	98	1 300	98	2 100
Sachvermögen	45	15 700	49	17 700
Verschuldung	54	30 000	54	28 000
unbesicherte Kredite	53	11 300	52	10 400

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, April 2023, S. 34.

Tabelle 2: Private Altersvorsorge insgesamt sowie Riester-/Rürup-Altersvorsorgeprodukte nach Bruttoeinkommen

Position: Bruttoeinkommen (Quantile), in %	Private Altersvorsorge insgesamt (inklusive kapitalbildender Lebensversicherungen)			darunter: Riester-/Rürup-Altersvorsorgeprodukte		
	Prävalenzrate in %	bedingter Mittelwert	bedingter Median	Prävalenzrate in %	bedingter Mittelwert	bedingter Median
0–20	19	23 500	10 700	6	13 100	3 700
20–40	30	22 900	8 600	11	8 300	4 100
40–60	39	24 300	13 800	16	14 700	8 200
60–80	52	42 100	21 600	25	19 000	12 200
80–90	64	48 600	32 300	29	25 000	17 600
90–100	77	78 800	52 200	34	35 600	18 900

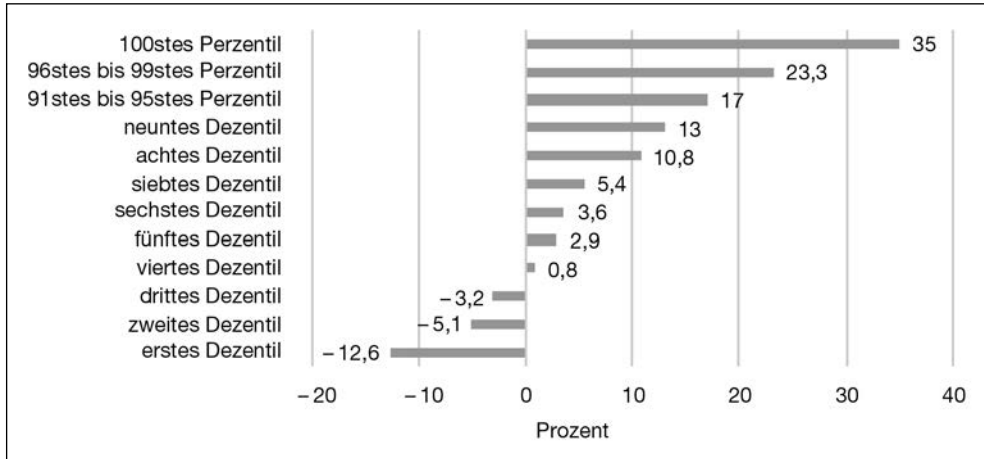
Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, April 2023, S. 54.

ger ausfallen als es in den Modellrechnungen des SVR dargestellt wird. Bei diesen wird ohne jegliche Diskussion angenommen,

„dass (mindestens) alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ab dem Jahr 2023 an der reformierten kapitalgedeck-

ten Altersvorsorge teilnehmen (oder eine gleichwertige Form ergänzender Vorsorge betreiben) und dass alle bisherigen Riester-Sparerinnen und -Sparer in das reformierte System wechseln.“¹⁶

¹⁶ SVR, a. a. O., S. 344–345.

Abbildung 7: Sparquote nach Haushaltseinkommen im Jahr 2013

Quelle: Späth, Jochen und Schmid, Kai Daniel: The distribution of Household Savings in Germany, IMK, Study Nr. 50, Hans-Böckler-Stiftung, 2016, S. 9.

Bei den für die Kapitaldeckung dargestellten Szenarien für die Sicherungsniveaus müsste man jedoch berücksichtigen,

- dass es sich bei den Versicherten, die ihre Ersparnis nur umschichten, um eine Bruttobetrachtung handelt, bei der die geringeren Erträge aus den nicht mehr besparten Anlageformen abgezogen werden müssten, und
- dass bei den Versicherten, die bisher nicht sparen, nur ein Teil in der Lage ist, sich an der Kapitaldeckung zu beteiligen.

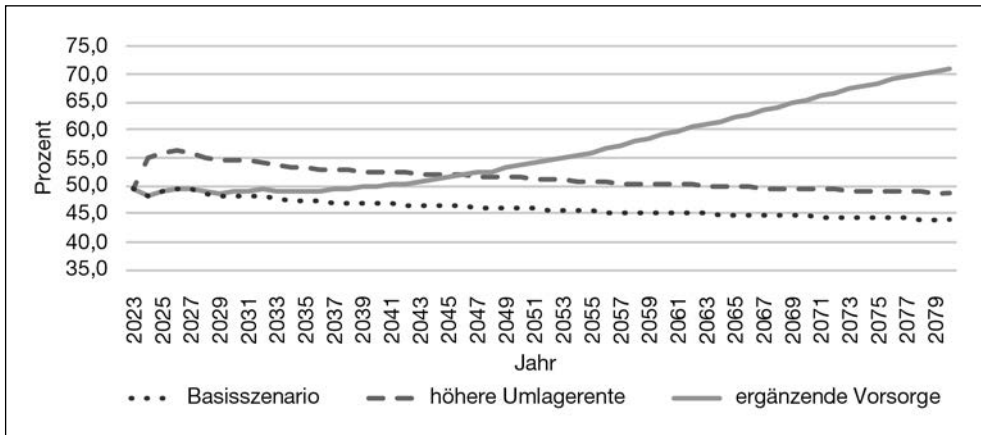
Die Effekte der Kapitaldeckung für die effektive Alterssicherung der Beschäftigten werden in den Szenarien des SVR somit maßlos übertrieben. Dies ist vor allem dann problematisch, wenn man sie mit einem Szenario vergleicht, das eine Erhöhung der Beitragsätze zur GRV um 4 Prozent unterstellt (Abbildung 8). Da in diesem Modell eine Verpflichtung zu höheren Beiträgen besteht, würde es sich tatsächlich um eine 100-Prozent-Beteiligung handeln.

5. Einbeziehung der Selbstständigen in die GRV

Als Reformoption zur Stabilisierung der GRV diskutiert der SVR auch die Einbeziehung der Selbstständigen. Dabei übernimmt er die Vorgabe des Koalitionsvertrags, wonach für Selbstständige zwar eine Pflicht zur Altersvorsorge etabliert werden soll. Dabei soll diesen jedoch ein Wahlrecht gewährt werden, ob sie in die GRV eintreten oder aber ein privates Vorsorgeprodukt wählen.

Obwohl die Ratio eines solchen Wahlrechts nicht zu erkennen ist, wird sie vom SVR auch nicht infrage gestellt. Aus der Logik eines Umlagesystems, das den heute Aktiven eine Beteiligung am Humankapital der Zukunft verspricht, ist es naheliegend, den Kreis der Teilnehmenden möglichst umfassend zu gestalten. Nur so ist gewährleistet, dass auch bis zum Jahr 2080 ausreichende Einnahmen aus der GRV zur Deckung der dann im Ruhestand befindlichen Menschen zur Verfügung stehen. Veronika Grimm weist in ihrem Minderheitsvotum darauf hin, dass sich die Anzahl der Selbstständigen in den freien Berufen seit dem Jahr 2001 verdoppelt

Abbildung 8: Sicherungsniveau bei Kapitaldeckung und bei höherer Umlagerente



Quelle: SVR.

hat und dass die Anzahl der gewerblichen Nebenerwerbsgründungen im Jahr 2020 um 9,9 Prozent gestiegen ist. Es sei nicht auszuschließen, „dass Hochqualifizierte sich der GRV ganz oder teilweise durch eine legale Selbständigkeit oder eine Scheinselbständigkeit entziehen.“¹⁷

Eine möglichst breit angelegte Versicherungspflicht ist insbesondere dann erforderlich, wenn die Beiträge steigen und wenn zudem eine verdeckte oder offene Umverteilung innerhalb des Systems besteht. Aus der Sicht des SVR, der sich explizit für eine Umverteilung innerhalb des Systems und eine Reduzierung der Zahlungen für Langlebende ausspricht, ist es deshalb nicht nachzuvollziehen, wieso er Selbstständigen mit höheren Einkommen weiterhin die Möglichkeit eröffnen möchte, sich diesem Umverteilungsmechanismus zu entziehen.

Für eine Einbeziehung der Selbstständigen spricht nicht nur die langfristige Stabilität des Umlagesystems, sondern zugleich, dass daraus für Jahrzehnte eine spürbare Entlastung der GRV resultieren würde. Diese beruht auf dem Einführungsgewinn einer Versicherungspflicht, da für die Beiträge der heute in die GRV eintretenden Selbstständigen

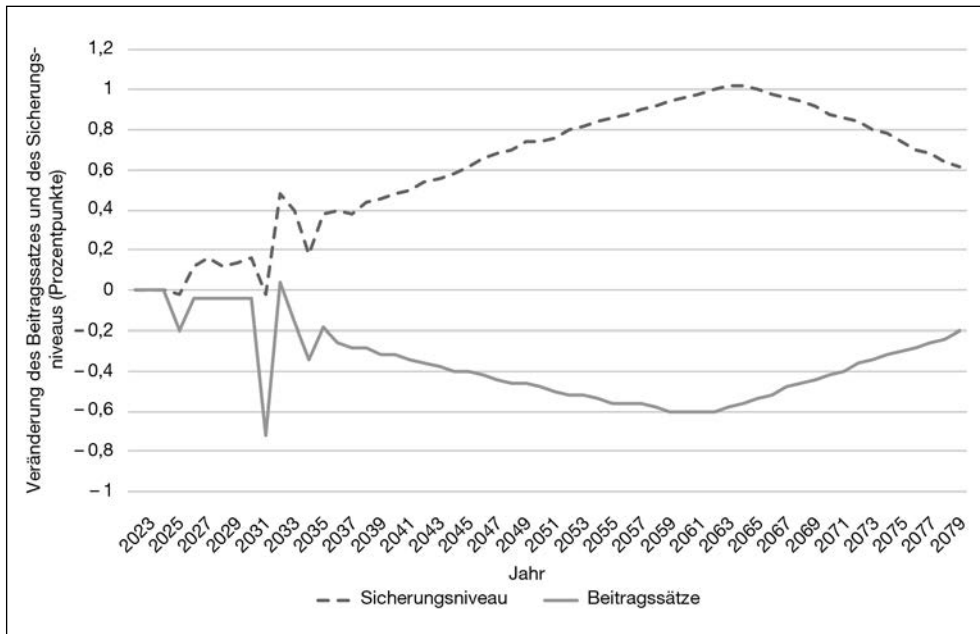
erst sehr viel später Rentenzahlungen geleistet werden müssten.

Die Vorteile für das Sicherungsniveau und die Beiträge können aus den Berechnungen des SVR abgeleitet werden, bei denen der SVR jedoch unterstellt hat, dass nur 50 Prozent der Selbstständigen an der GRV teilnehmen. Für eine umfassende Einbeziehung der Selbstständigen in die GRV ergeben sich in der Spitze ein um einen Prozentpunkt höheres Sicherungsniveau und um 0,6 Prozentpunkte niedrigere Beitragssätze (Abbildung 9). Auch im Jahr 2080 verbleiben mit +0,6 Prozentpunkten beim Sicherungsniveau sowie -0,2 Prozentpunkten beim Beitragssatz signifikante Vorteile für die GRV. Der SVR stellt hierzu fest:

„Wie stark die finanzielle Entlastung der GRV letztlich ausfällt, hängt maßgeblich von der Ausübung des Wahlrechts ab und ist daher mit Unsicherheit behaftet [...]. Erreichen die ersten in die GRV einbezogenen Jahrgänge das Renteneintrittsalter, gehen die Entlastungseffekte wieder

¹⁷ SVR, a. a. O., S. 374.

Abbildung 9: Effekte einer umfassenden Einbeziehung der Selbstständigen auf den Beitragssatz und das Sicherungsniveau



Quelle: eigene Berechnung auf der Basis der Daten des SVR.

zurück. Auch im Jahr 2080 hat die Einbeziehung der Selbstständigen jedoch noch leicht günstige Effekte auf Sicherungsniveau und Beitragssatz.¹⁸

Indem der SVR eine allgemeine GRV-Versicherungspflicht für Selbstständige ausschließt, werden somit in seinem Gutachten die beachtlichen Vorteile einer umfassenden Einbeziehung der Selbstständigen nicht angemessen zum Ausdruck gebracht. Zugleich wird die langfristige Stabilität des Umlagesystems gefährdet, da bei einer zunehmenden Digitalisierung des Arbeitslebens die Trennung zwischen selbstständiger und unselbstständiger Tätigkeit immer schwieriger zu ziehen sein dürfte.

6. Rentenleistungen in Abhängigkeit von der Lebenserwartung

Die Funktion einer Rentenversicherung besteht primär in der Absicherung gegen das individuelle Langlebkeitsrisiko (Roßbach 2023)¹⁹. In seinen Reformoptionen stellt der SVR dieses Prinzip infrage mit der Begründung, dass die Lebenserwartung in Deutschland positiv mit dem Einkommen korreliert sei: Es bestehe daher eine „unbeabsichtigte Umverteilung“ in der GRV²⁰. Diese nimmt der SVR als Rechtfertigung für Maßnahmen, die

¹⁸ SVR, a. a. O., S. 321.

¹⁹ Roßbach, Gundula: Alterssicherung ist mehr als Vermögensbildung, in: Aktuelles Presseseminar der Deutschen Rentenversicherung Bund am 8. und 9. November 2023 in Würzburg, DRV-Schriften Band 129, Berlin 2023, S. 33–41.

²⁰ SVR, a. a. O., S. 326–327.

- das Rentenniveau mit der Dauer des Rentenbezugs reduzieren, indem für Bestandsrenten nur noch eine bloße Inflationsanpassung, nicht aber eine Anpassung an die allgemeine Lohnentwicklung gewährt wird,
- die Renten von Versicherten mit höheren Einkommen reduzieren, indem eine „progressive Rentenberechnung“ vorgenommen wird, bei der Personen in Jahren mit einem geringen sozialversicherungspflichtigen Einkommen eine überproportional hohe Anzahl von Entgeltpunkten erhalten, während höhere Einkommen unterproportional höhere Punkte bekommen.²¹

Wenn man sich der Logik anschließen würde, dass die individuellen Rentenleistungen nach der durchschnittlichen Lebenserwartung bestimmter Versichertengruppen bemessen werden sollen, wäre die unmittelbare Implikation, die Rentenleistungen für Frauen zu reduzieren. Wie der SVR in Abbildung 122 zeigt, beträgt die fernere Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren bei Frauen 22,2 Jahre, während es bei Männern lediglich 18,8 Jahre sind.

Die erhebliche Begünstigung der Frauen in der GRV wird deutlich, wenn man einmal eine Leibrente von 200 000 Euro bei einer Verzinsung von 3 Prozent mit dem Leibrenten-Rechner von Destatis ermittelt.²² Für einen Mann ergibt sich eine jährliche Rente von 14 692 Euro, für eine Frau sind es nur 12 879 Euro. Der Abschlag beläuft sich somit auf 12 Prozent.

Es wäre unter dem Gleichheitsgrundsatz schwer zu vertreten, dass die Umverteilung zwischen Beziehenden höherer und geringer Einkommen „unbeabsichtigt“, die Umverteilung zwischen Männern und Frauen aber „beabsichtigt“ sei.

Nach derselben Logik müssten dann Raucherinnen und Raucher sowie Fettleibige höhere Rentenleistungen beziehen, da ihre Lebenserwartung deutlich unter dem Durchschnitt liegt (Tabelle 3).

7. Abkehr vom Äquivalenzprinzip

Im Grunde soll das Argument der „unbeabsichtigten Umverteilung“ dazu dienen, die mit diesen Vorschlägen implizierte Abkehr vom Äquivalenzprinzip der GRV zu rechtfertigen. Damit wird jedoch ein Grundpfeiler der GRV beschädigt, die von den Beschäftigten rund ein Fünftel ihres Lebenseinkommens als Beiträge einfordert.

Monika Schnitzer, die Vorsitzende des SVR, hat die Abkehr vom Äquivalenzprinzip explizit gefordert:

„Wer doppelt so viel in die Rentenkasse einzahlt, sollte nicht mehr automatisch doppelt so viel herausbekommen. Wir sollten besonders hohe Renten künftig abschmelzen. Wer üppige Rentenansprüche erarbeitet hat, bekäme dann etwas weniger.“²³

Wie Achim Truger in seinem Minderheitsvotum²⁴ verdeutlicht, handelt es sich bei „üppigen Rentenansprüchen“ um eine Bruttorente von maximal 3 384 Euro, die nach den Vorschlägen der Mehrheit auf 2 538 Euro sinken würde. Das wäre nicht „etwas weniger“, sondern eine Kürzung um ein Viertel. Zudem würde die Kürzung bereits alle zukünftigen Rentnerinnen und Rentner erfassen, deren Entlohnung über dem durchschnittlichen sozialversicherungspflichtigen Bruttoeinkommen von gut 43 000 Euro jährlich liegt. Ohnehin ist die Anzahl der „üppigen Renten“ recht bescheiden: Nur 17 Prozent aller

²¹ Der Vorschlag geht auf ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zurück, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, 4. Mai 2021, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/wissenschaftlicher-beirat-vorschlaege-reform-gutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=16.

²² Siehe <https://service.destatis.de/DE/leibrentenrechner/>.

²³ Süddeutsche Zeitung vom 9. Januar 2023: Meine Generation hat über ihre Verhältnisse gelebt, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/rente-deutschland-schnitzer-interview-1.5728402?reduced=true>.

²⁴ SVR, a. a. O., S. 365.

Tabelle 3: Verlust an Lebenserwartung in Jahren (jeweilige Risikogruppe*)

Risikofaktor*	Männer	Frauen
Rauchen		
frühere/-r Raucher/-in	2,45	2,1
aktuelle/-r Raucher/-in	6,85	5,86
Übergewicht/Fettleibigkeit		
Übergewicht (BMI 25–30)	1,02	0,88
Fettleibigkeit (BMI >30)	5,01	4,34

Quelle: GDV, <https://www.gdv.de/gdv/themen/leben/rauchen-kostet-bis-zu-sieben-lebensjahre-35292>.

Rentnerinnen und Rentner kommen auf eine Rente von 1800 Euro und mehr.

Je geringer die Äquivalenz ausfällt, desto mehr mutieren die Beiträge zur GRV in eine implizite Steuer. Eine solche Form der Besteuerung ist im Vergleich zu einer expliziten Steuer wie der Einkommensteuer mit erheblichen Verzerrungen verbunden, da

- die Höhe des Arbeitseinkommens nichts darüber aussagt, wie hoch das gesamte Einkommen ausfällt und wie insgesamt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Beitragszahlerin beziehungsweise des Beitragszahlers beschaffen ist,
- die Höhe der Steuer durch die Beitragsbemessungsgrenze gedeckelt ist und sie zudem proportional ausgestaltet ist, also keine progressive Wirkung entfaltet und
- Beamtinnen und Beamte sowie Selbstständige nicht an diesem impliziten Besteuerungsmechanismus beteiligt werden.

Die Mehrheit des SVR versucht, die Verletzung des Äquivalenzprinzips wie folgt zu rechtfertigen:

„Eine progressive Rentenberechnung steht mit dem Äquivalenzprinzip in Konflikt. Allerdings durchbrechen gruppenspezifische Sonderregelungen und die Grundrente dieses Prinzip auch in der aktuellen Rentenberechnung [...]. Eine anerkannte Rechtfertigung für eine Durchbrechung

ist das Solidarprinzip. So schreibt der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages 2023, dass unter Einhaltung von Regelungen zum Bestandsschutz eine progressive Rentenberechnung aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich möglich und durch das Solidarprinzip gerechtfertigt sei, allerdings für jede Reform im Einzelfall geprüft werden müsse.“²⁵

Aber können die schon bestehenden Durchbrechungen des Prinzips eine Rechtfertigung für eine weitergehende Abkehr vom Äquivalenzprinzip bieten? Müsste dann nicht vielmehr umso mehr darauf geachtet werden, dass das Prinzip nicht noch weiter ausgehöhlt wird?

Zudem entspricht die Behauptung, dass das Solidarprinzip eine „anerkannte Rechtfertigung“ für die Durchbrechung des Äquivalenzprinzips darstellt, weder dem Stand der Literatur noch der Darstellung des Wissenschaftlichen Dienstes, der für Leistungen durch das Solidarprinzip grundsätzlich die Finanzierung aus Bundesmitteln vorsieht:

„Zu diesem Solidarprinzip gehören sämtliche Rentenleistungen, die nicht als Äquivalent zum gezahlten Beitrag erbracht werden und insoweit nicht beitragsgedeckt, also versicherungsfremd sind.

²⁵ SVR, a. a. O., S. 331.

Die der gesetzlichen Rentenversicherung aus nicht beitragsgedeckten Leistungen entstehenden Aufwendungen werden in der Regel aus Bundesmitteln gegenfinanziert.“²⁶

Insgesamt ist die Bewertung des wissenschaftlichen Dienstes eher zurückhaltend:

„Die Prüfung, inwieweit die Einführung eines degressiven Rentenmodells im Einklang mit dem allgemeinen Gleichheitssatz stehen könnte, setzt daher ebenso eine Konkretisierung des Vorschlags voraus, um Gruppen von Versicherten hinreichend abgrenzen zu können und gegebenenfalls Rechtfertigungsgründe zu finden.“²⁷

8. Armutssicherung und Umverteilung in der GRV

Die vom SVR in Auftrag gegebene Studie von Buslei et al.,²⁸ die sich auf den Zeitraum bis 2045 erstreckt, kommt unter den geltenden Regelungen zu einer eher günstigen Einschätzung der Armutsgefährdung von Rentnerinnen und Rentnern:

„Nach den Berechnungsergebnissen muss man bei geltendem Recht nicht von einem (generellen) weiteren Anstieg der Altersarmut ausgehen, während sich in früheren Rechnungen ein Anstieg zeigte. Wichtige Gründe hierfür sind neben den Annahmen des Static-Ageing Ansatzes, die mittlerweile erfolgte Einführung der Grundrente und des Rentenzuschlags für ehemalige Bezieher*innen einer Erwerbsminderungsrente. Ein weiterer Grund für den Befund ist der im Vergleich zu früheren Rechnungen geringere Rückgang des Sicherungsniveaus.“²⁹

So gesehen ergäbe sich also kein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf. Mit einer Abkehr von der an der Lohnentwicklung orientierten Anpassung der Bestands-

renten, also einer reinen Indexierung, würde sich dies grundlegend ändern.

Buslei et al. kommen bei einer reinen Inflationsanpassung von 2 Prozent zu dem Ergebnis, dass sich „eine durchgehende und deutliche Zunahme der Altersarmut“ ergäbe. Die Armutsrisikoquote würde bis 2045 um 3,6 Prozentpunkte ansteigen, die Grundsicherungsquote um 2,2 Prozentpunkte. Obwohl der SVR die Studie von Buslei et al. in Auftrag gegeben hat, lässt er diesen Effekt seines Lösungsvorschlags unerwähnt. Als Instrument zur Reduzierung der Armutsgefährdungsquote schlägt der SVR eine „intragenerationelle Umverteilung“ innerhalb der GRV vor.

„Eine progressive Rentenberechnung könnte diesen Trend [Zunahme der Altersarmut] bremsen und den Sozialstaat entlasten.“³⁰

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Rentenhöhe nicht mit dem finanziellen Status eines Rentenbeziehenden gleichzusetzen ist. Eine geringe Rente kann zum Beispiel darauf zurückzuführen sein, dass sich ein/-e Ehepartner/-in überwiegend um die Kinder und den Haushalt gekümmert hat und dabei nur geringe Rentenansprüche erworben hat, während der/die andere Ehepartner/-in ein sehr hohes Einkommen erzielen konnte. Denkbar ist auch, dass eine Rentnerin beziehungsweise ein Rentner über Einkünfte aus Immobilien und Kapitalvermögen verfügt und deshalb in ihrer/seiner aktiven Phase nur in geringem Umfang einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen ist. Auch bei einem Wechsel im Erwerbsleben von einer unselbstständigen auf eine selbstständige Tätigkeit kann es zu geringen

26 Deutscher Bundestag, a. a. O., S. 5.

27 Deutscher Bundestag, a. a. O., S. 9.

28 Buslei, Hermann/Geyer, Johannes und Haan, Peter: Zur Entwicklung der Altersarmut bei Änderungen der Rentenanpassungsregeln und weiterer Reformen, SVR-Arbeitspapier 05/2023, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_05_2023.pdf.

29 Buslei et al., a. a. O., S. ii.

30 SVR, a. a. O., S. 329.

Rentenansprüchen bei einem zugleich hohen Einkommen in der Rentenphase kommen.

Aus dieser Perspektive ist schon die Grundrente problematisch, die eine Aufwertung von geringen Rentenansprüchen vornimmt. Immerhin ist dabei durch die Voraussetzung von 33 Grundbewertungszeiten, in denen mindestens ein Einkommen von 30 Prozent des Durchschnittseinkommens erzielt werden musste, eine gewisse Mindestzielgenauigkeit gewährleistet.

Die Funktion der Grundsicherung als systemimmanentes Element zur Armutsvermeidung bleibt im Gutachten des SVR unerwähnt. Stattdessen plädiert er für eine an keinerlei Kriterien gebundene Umverteilung von „reichen“ an „arme“ Rentenbeziehende.

9. Bundeszuschuss zur Rentenversicherung

Während in der öffentlichen Diskussion der Bundeszuschuss an die GRV immer wieder thematisiert wird, ist von den nicht beitragsgedeckten Leistungen nur selten die Rede. Nach den Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung Bund³¹ beliefen sich diese nach erweiterter Abgrenzung im Jahr 2020 auf 112,4 Milliarden Euro. Demgegenüber beliefen sich die Bundeszuschüsse auf 75,5 Milliarden Euro. Die Differenz lässt sich als eine implizite Umverteilung innerhalb der GRV interpretieren, bei der die Versicherungspflichtigen mit ihren Beiträgen allgemeine sozialpolitische Zielsetzungen finanzieren. Es würde zu einer Stärkung der GRV beitragen, wenn diese Differenz zumindest teilweise reduziert werden könnte.

Der SVR gibt keine klare Stellungnahme zur Angemessenheit der Bundeszuschüsse ab:

„Aufgrund unklarer Abgrenzungen ist es daher schwierig zu beurteilen, ob die Höhe der NBL [nicht beitragsgedeckten Leistungen] im Missverhältnis zur Höhe der Bundeszuschüsse steht.“³²

Immerhin sieht der SVR einen Spielraum für zusätzliche Mittel des Bundes für die Altersvorsorge in Höhe von 10 Milliarden Euro. In Anbetracht der kaum erkennbaren Ratio einer zusätzlichen Sparförderung könnte man sich fragen, welche Effekte ein in diesem Umfang erhöhter Bundeszuschuss auslösen könnte.

Eine Erhöhung des Rentenniveaus um einen Prozentpunkt entspricht einem Finanzvolumen von rund 7,5 Milliarden Euro.³³ Würde man die vom SVR insgesamt vorgesehene Subvention von 14 Milliarden Euro für die Kapitaldeckung als zusätzlichen Bundeszuschuss in die GRV fließen lassen,³⁴ ließe sich eine Erhöhung des Sicherungsniveaus um 1,9 Prozentpunkte erzielen. Zusammen mit einer obligatorischen Einbeziehung der Selbstständigen in die GRV ließe sich damit bis in die 60er-Jahre dieses Jahrhunderts ein Sicherungsniveau von 48 Prozent aufrechterhalten (Abbildung 10). Diese „Haltelinie“ ließe sich so langfristig sichern.

Für die Akzeptanz einer solchen Maßnahme wäre es hilfreich, wenn, wie vom SVR gefordert, mehr Transparenz über die nicht beitragsgedeckten Leistungen geschaffen würde. Allerdings wäre das auch erforderlich, wenn man eine vom Bund zu finanzierende Subvention des Sparens in gleicher Höhe fordert.

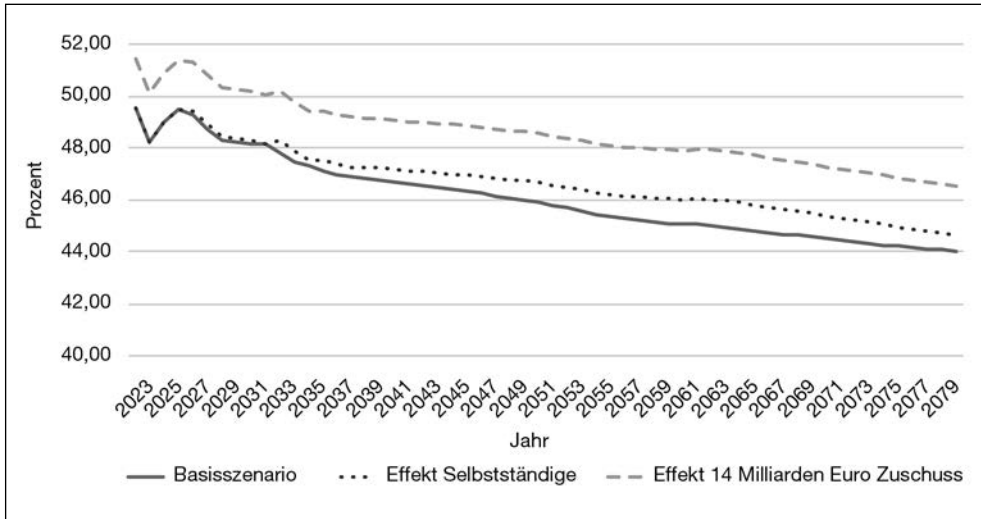
³¹ Deutsche Rentenversicherung Bund, https://rentenupdate.driv-bund.de/SharedDocs/Dokumente/01_Bundesmittel_und_zuschuesse/DRV_2021_Nicht_Beitragsgedekte_Leistungen.html.

³² SVR, a. a. O., S. 295.

³³ Im Jahr 2023 hätte ein um einen Prozentpunkt höheres Rentenniveau einen um rund 2,1 Prozent höheren aktuellen Rentenwert erfordert (49,15/48,15). Da die Rentenausgaben, die KVdR-Ausgaben und der Wanderversicherungsausgleich an die knappschaftliche Rentenversicherung für Rente und KVdR im Jahr 2023 insgesamt rund 359 Milliarden Euro betragen, würde das die allgemeine Rentenversicherung in heutigen Werten also rund 7,5 Milliarden Euro kosten (Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung Bund).

³⁴ Der Betrag müsste im Zeitablauf entsprechend dynamisiert werden.

Abbildung 10: Sicherungsniveau bei Einbeziehung der Selbstständigen und einem weiteren Bundeszuschuss von 14 Milliarden Euro



Quelle: eigene Berechnung auf der Basis der Projektionen des SVR.

10. Die GRV stärken

Von seiner Grundkonzeption ist das für die GRV konstitutive Umlagesystem eine geniale Konstruktion, da sie es den heute Aktiven ermöglicht, in ihrer Ruhestandsphase Erträge aus dem Humankapital der Zukunft zu beziehen. Zu dieser Form der intertemporalen Allokation ist allein der Staat in der Lage, da nur er Ansprüche gegenüber Erwerbstätigen durchsetzen kann, die noch gar nicht geboren sind. Dabei erzielt das Umlagesystem, wenn es umfassend angelegt ist, eine hohe Risikodiversifikation.

Zudem bietet das Umlagesystem den Versicherten eine Stabilität, die auf den Kapitalmärkten nicht zu erzielen ist. So verweist Achim Truger in seinem Minderheitsvotum auf das Risiko von Finanzkrisen vor oder kurz nach Beginn der Auszahlungsperiode.³⁵ Zugleich kann die GRV nach Berechnungen des SVR (2016) implizite Renditen zwischen 3 bis 4 Prozent erzielen.

Im Vergleich zur Allokation auf den Kapitalmärkten über Banken und Fonds ist das Umlagesystem kostengünstig. Die Verwaltungs- und Verfahrenskosten belaufen sich auf nur 1,3 Prozent der gesamten Ausgaben der GRV.

Alles in allem spricht somit vieles dafür, die GRV in ihrer Grundkonzeption nicht nur zu erhalten, sondern zu stärken.

- Das Prinzip der individuellen Äquivalenz, das bereits durch die Einführung der Grundrente geschwächt wurde, sollte nicht noch weiter ausgehöhlt werden.
- Die Absicherung gegen das individuelle Langlebkeitsrisiko, die Kernfunktion jeder Alterssicherung, sollte nicht infrage gestellt werden.
- Das mit der GRV erzielte Sicherungsniveau sollte für Versicherte, die über ihre gesamte Erwerbsphase einer Vollzeitbeschäftigung nachgegangen sind, eine signifikant

³⁵ SVR, a. a. O., S. 477.

höhere Rente erzielen als die Grundsicherung oder die Grundrente.

- Der Geltungsbereich des Umlagesystems sollte durch die Einbeziehung der Selbstständigen ausgeweitet werden.

Die Reformvorschläge des SVR stellen diese Prinzipien infrage. Besonders problematisch ist dabei, dass das Sicherungsniveau nicht mehr durch die GRV, sondern eine ergänzende Kapitaldeckung gewährleistet werden soll, bei der völlig unklar ist, ob sie zu einer

erhöhten Ersparnis der Arbeitnehmenden führen wird.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Peter Bofinger
Universität Würzburg
Seniorprofessur für VWL, Geld und internationale
Wirtschaftsbeziehungen
Sanderring 2
97070 Würzburg