

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Rente

Gerhard Bäcker
ALTERSSICHERUNG
IN DEUTSCHLAND

*Claudia Vogel ·
Harald Künemund*
EINKOMMEN UND ARMUT
IM ALTER

*Götz Richter · Anita Tisch ·
Hans Martin Hasselhorn ·
Lutz Bellmann*
ARBEIT UND ALTER(N).
WIE EIN LÄNGERES
ERWERBSLEBEN MÖGLICH
WERDEN KANN

Axel Börsch-Supan
HANDLUNGSFELDER
EINER RENTENREFORM
IN DEUTSCHLAND

Bernhard Ebbinghaus
HERAUSFORDERUNGEN
UND REFORMWEGE
DER ALTERSSICHERUNG
IN EUROPA

Jörg Tremmel
GENERATIONEN-
GERECHTIGKEIT.
GENESE UND DIMENSIONEN
EINES BEGRIFFS

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**



Rente

APuZ 20/2022

GERHARD BÄCKER

ALTERSSICHERUNG IN DEUTSCHLAND

Die Alterssicherung in Deutschland wird durch die gesetzliche Rentenversicherung dominiert. Seit 2001 ist das politische Ziel, diese durch Leistungen der privaten und betrieblichen Vorsorge zu ergänzen. Deshalb kann von einem Drei-Schichten-System gesprochen werden.

Seite 04–10

CLAUDIA VOGEL · HARALD KÜNEMUND

EINKOMMEN UND ARMUT IM ALTER

Die Armutsquote der Älteren ist überdurchschnittlich, betroffen sind insbesondere Frauen, Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft und über 84-Jährige. Eine Stärkung der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung ist für die künftigen Alterseinkommen entscheidend.

Seite 12–19

GÖTZ RICHTER · ANITA TISCH · HANS MARTIN HASSELHORN · LUTZ BELLMANN

ARBEIT UND ALTER(N). WIE EIN LÄNGERES ERWERBSLEBEN MÖGLICH WERDEN KANN

Zwar arbeiten immer mehr Ältere, aber nach wie vor steigen viele Beschäftigte früh aus dem Erwerbsleben aus. Welche Rolle spielen dabei Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt, die Arbeitsqualität, gesundheitliche Aspekte sowie Qualifizierung und Motivation?

Seite 20–27

AXEL BÖRSCH-SUPAN

HANDLUNGSFELDER EINER RENTENREFORM IN DEUTSCHLAND

In Zeiten des demografischen Wandels steht die Rentenpolitik vor einem Zielkonflikt: Einerseits gilt es, den Lebensunterhalt im Alter adäquat zu sichern, andererseits muss das umlagefinanzierte Rentensystem finanziell nachhaltig gestaltet werden, um zukunftsfest zu sein.

Seite 28–34

BERNHARD EBBINGHAUS

HERAUSFORDERUNGEN UND REFORMWEGE DER ALTERSSICHERUNG IN EUROPA

Europaweit altern die Gesellschaften: Immer weniger potenzielle Erwerbspersonen sollen die Renten von immer mehr Älteren bezahlen. Die Reformwege, die in den verschiedenen Rentensystemen eingeschlagen wurden, unterscheiden sich je nach Problemdruck und historischer Prägung.

Seite 35–40

JÖRG TREMMEL

GENERATIONENGERECHTIGKEIT. GENESE UND DIMENSIONEN EINES BEGRIFFS

„Generationengerechtigkeit“ ist im Zusammenhang mit Reformen des Sozialversicherungssystems ein häufig genutztes Schlagwort. Welche philosophischen Theorien und Konzepte sich dahinter verbergen, spielt meist eine untergeordnete Rolle in der öffentlichen Debatte.

Seite 41–45

EDITORIAL

Auf über 300 Milliarden Euro beliefen sich 2020 die Ausgaben für Altersrenten in Deutschland, das entspricht rund zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Damit ist die Alterssicherung das Schwergewicht des deutschen Sozialstaates. Ihren Kern bildet die gesetzliche Rentenversicherung, die 1889 durch das Bismarcksche „Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung“ geschaffen wurde und heute fast alle Bürgerinnen und Bürger tangiert: Mehr als 90 Prozent der Erwachsenen in Deutschland haben im Laufe ihres bisherigen Erwerbslebens Ansprüche auf spätere Rentenzahlungen erworben oder beziehen diese bereits.

Organisiert ist die gesetzliche Rentenversicherung nach dem Sozialversicherungsprinzip: Wer abhängig beschäftigt ist, ist automatisch und verpflichtend zahlendes und, je nach Dauer und Höhe der Beiträge, leistungsberechtigtes Mitglied. Die Beiträge der erwerbstätigen Versicherten finanzieren, flankiert von Steuerzuschüssen, die Renten der Versicherten im Ruhestand. Dieses Umlageverfahren steht jedoch seit Jahrzehnten unter Druck: Aufgrund der steigenden Lebenserwartung und niedriger Geburtenraten tragen immer weniger Erwerbstätige die Renten von immer mehr Älteren.

Wie kann vor diesem Hintergrund eine Alterssicherung finanziell nachhaltig aufgestellt werden, die einen angemessenen Lebensunterhalt im Alter gewährleistet? An der Virulenz dieser Frage hat auch der mit der „Riester-Rente“ 2001 eingeläutete Paradigmenwechsel zu einem Mehrsäulensystem mit einer stärkeren betrieblichen und privaten Altersvorsorge nichts geändert. Es gilt, die mit dem demografischen Wandel einhergehende finanzielle Belastung in der gesetzlichen Rentenversicherung gerecht zu verteilen und der Tatsache konsequent Rechnung zu tragen, dass wir länger und gesünder leben.

Anne-Sophie Friedel

ALTERSSICHERUNG IN DEUTSCHLAND

Gerhard Bäcker

Im Alter nicht mehr arbeiten zu müssen und den Ruhestand genießen zu können, ist eine herausragende Leistung des Sozialstaats. Da infolge der altersbedingten Berufsaufgabe das Erwerbseinkommen und damit die wesentliche Quelle zum Bestreiten des Lebensunterhalts entfällt, bedarf es Einkommensübertragungen an die ältere Generation. Bis weit in das 20. Jahrhundert hinein waren es vor allem die Familien, die den Lebensunterhalt ihrer älteren Angehörigen durch Unterhaltsleistungen sicherten.⁰¹ Der Wandel von Familienstrukturen, der Trend zur Individualisierung der Lebensformen und das Bestreben, finanziell bestimmte persönliche Abhängigkeiten abzubauen, haben jedoch dazu geführt, dass sich familiäre Unterhalts- und Unterstützungsleistungen mittlerweile vor allem auf Leistungen zwischen (Ehe-)Partnern einerseits und zwischen Eltern und Kindern andererseits beschränken. Zudem bedeuten sinkende Geburtenraten, dass ein wachsender Teil der älteren Menschen überhaupt keine Kinder beziehungsweise weniger Kinder hat, von denen sie im Bedarfsfall im Alter unterstützt werden könnten. Angesichts der hohen und steigenden Lebenserwartung wird es im Familienverband nahezu unmöglich, den älteren Angehörigen über Jahrzehnte hinweg ein ausreichendes Einkommen und Lebensniveau zu garantieren.

Die in Deutschland in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einsetzende Bismarcksche Sozialversicherungspolitik mit der Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung 1889 ist als Reaktion auf diese Entwicklung zu verstehen. Die Rentenversicherung hat seitdem mehrere Krisenphasen der deutschen Geschichte überdauert und bildet den Kern des deutschen Sozialstaates. Trotz der Ausweitung der Leistungen, der abgesicherten Risiken und des Versichertenkreises sind die Grundstrukturen dieses Zweiges der Sozialversicherung erhalten geblieben. Allerdings war und ist für die Alterssicherung in Deutschland nicht allein die Rentenversicherung maßge-

bend. Typisch für das System der Alterssicherung ist vielmehr dessen Vielfältigkeit. Es gibt nicht „die“ am Schreibtisch systematisch konstruierte Alterssicherung, sondern abhängig von der historischen Entwicklung, den gesellschaftlichen, sozialen und ökonomischen Umbrüchen sowie den politischen Entscheidungen und Kompromissen mehrere Systeme.⁰²

Grob sind vier Schichten der Alterssicherung zu unterscheiden. Der *ersten* Schicht sind die gesetzlichen, pflichtigen Regelsysteme zuzuordnen, die sich aus der gesetzlichen Rentenversicherung, der Beamtenversorgung und den Alterssicherungseinrichtungen für bestimmte Gruppen von Selbstständigen und Freiberuflern zusammensetzen. Zur *zweiten* Schicht zählt die betriebliche Altersversorgung. Die *dritte* Schicht bildet die private Altersvorsorge. Als letztes soziales Netz wirkt die *vierte* Schicht – die nach dem Fürsorgeprinzip ausgestaltete Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Die erste Schicht stellt das mit Abstand bedeutendste Leistungssystem dar, sowohl hinsichtlich des Personenkreises als auch des Leistungsvolumens. Allerdings lässt sich in den vergangenen Jahren eine Gewichtsverschiebung in Richtung der individuellen Vorsorge und der betrieblichen Altersversorgung erkennen. Die Einführung der „Riester-Rente“ im Jahr 2001 markiert den Paradigmenwechsel der deutschen Alterssicherungspolitik.⁰³ Es ist gesetzlich vorgegeben, den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2025 unter 20 Prozent und bis 2030 unter 22 Prozent des Bruttolohns zu halten. Damit dies erreichbar ist, folgen die Renten der Lohnentwicklung nur noch begrenzt – mit der Folge, dass das Versorgungsniveau der Rentenversicherung seit der Jahrtausendwende kontinuierlich gesunken ist. Durch den Ausbau der privaten Vorsorge und der betrieblichen Altersversorgung sollten – gefördert durch staatliche Zuschüsse und Steuererleichterungen – die auf-

Abbildung: Schichten des Systems der Alterssicherung in Deutschland

	Abhängig Beschäftigte			Selbstständige			
	Beamte	Arbeiter und Angestellte					
Gesetzliche Systeme	Beamtenversorgung	Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)		Pflichtversicherte	Freiwillig Versicherte	Alterssicherung der Landwirte	Berufständ. Versorgungssysteme
				Sondereinrichtungen und -regelungen für Selbstständige in der GRV (u.a. Handwerker, Künstler, Versicherungspflichtige auf Antrag)			
Betriebl. Zusatzsysteme	Knapp-schaft	Betriebliche Altersversorgung	Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst				
		Öffentlich gefördert (steuer- und beitragsfreie Entgeltumwandlung)					
Individ. Altersvorsorge	Private Altersvorsorge, als „Riester-Rente“ öffentlich gefördert (Freibeträge, Zulagen)						
	Lebensversicherungen			Sparen (Banksparrpläne, Wertpapiere, Fonds etc.)			
Grundsicherung	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung						

Quelle: www.sozialpolitik-aktuell.de

tretenen Versorgungslücken geschlossen werden. Die zweite und dritte Schicht sind damit zu einem festen Bestandteil der staatlichen Alterssicherungspolitik geworden. Aber auch die Grundsicherung nimmt an Bedeutung zu: Der Kreis der Älteren wächst, die Anspruch auf Grundsicherung haben, weil deren Einkommen nicht ausreicht, um das Existenzminimum abzudecken.

Das System der Alterssicherung hat aufgrund des hohen und demografisch bedingt steigenden Ausgabenvolumens eine zentrale gesellschaftliche und politische Bedeutung. Es geht immer auch um das Wechsel- beziehungsweise Spannungsverhältnis von sozialstaatlichen Generationen, denn die Einkommenslage der Älteren ist notwendigerweise mit einer Einkommensübertragung von der mittleren, erwerbstätigen Generation an die

ältere Generation verbunden. Jede Form der Alterssicherung berührt insofern nicht nur die Lebenslage der älteren Generation, sondern auch die der nachrückenden und zahlenden Generation, die ihrerseits darauf vertrauen muss, im Alter ausreichend versorgt zu werden.

GESETZLICHE RENTENVERSICHERUNG

Die Rentenversicherung berührt nahezu die gesamte Bevölkerung in Deutschland: Über 90 Prozent der volljährigen Bevölkerung haben entweder durch Beitragsleistungen Ansprüche auf spätere Renten erworben oder beziehen bereits eine Rente. Die Rentenversicherung ist jedoch keine Erwerbstätigenversicherung oder gar Bürgerversicherung, sondern konzentriert sich in Fortführung der Tradition der Bismarckschen Sozialversicherung auf die Absicherung von Arbeiter:innen und Angestellten sowie – als Ausnahmen von der Regel – auf einzelne, kleinere Gruppen von Selbstständigen. Für andere Beschäftigten- und Berufsgruppen gelten andere Systeme der Regelalterssicherung. Zu nennen sind hierbei insbesondere die Beamtenversorgung, die Alterssicherung für Landwirte, die

01 Vgl. Gerhard Bäcker/Ernst Kistler, Die Geschichte der Rentenversicherung in Deutschland, 30. 1. 2020, www.bpb.de/289604.

02 Dazu Gerhard Bäcker/Gerhard Naegele/Reinhard Bispinck, Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd. 2, Wiesbaden 2020, S. 952 ff.

03 Vgl. u. a. Winfried Schmähl, Gründe für einen Abschied von der „neuen deutschen Alterssicherungspolitik“ und Kernpunkte einer Alternative, in: Reinhard Bispinck et al. (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialstaat, Wiesbaden 2012, S. 391–412, hier S. 394.

Künstlersozialversicherung und die berufsständischen Versorgungswerke.

Die Rentenversicherung ist, wie der Name sagt, nach Versicherungsprinzipien gestaltet. Im Unterschied zur Privatversicherung gibt es eine Pflichtmitgliedschaft und gesetzlich festgelegte Leistungen. Die Finanzierung erfolgt über Beiträge, 2022 belaufen sich diese auf 18,6 Prozent des Bruttolohns. Ergänzend treten steuerfinanzierte Zuschüsse des Bundes hinzu, die insgesamt rund 23 Prozent der Gesamteinnahmen ausmachen.⁰⁴

Es gilt das Umlageverfahren, das heißt die laufenden Ausgaben werden sofort durch entsprechende Einnahmen gegenfinanziert, nennenswerte Rücklagen oder gar einen Kapitalstock gibt es nicht. Die Beiträge richten sich bis zur Beitragsbemessungsgrenze nach dem Arbeitseinkommen und werden je zur Hälfte von den Versicherten und ihren Arbeitgebern gezahlt. Das Leistungsspektrum der Rentenversicherung umfasst die Zahlung von Altersrenten, Erwerbsminderungsrenten, Hinterbliebenenrenten sowie Maßnahmen der Rehabilitation.

Die Rentenanwartschaften und die später ausbezahlten Renten sind beitrags- und leistungsbezogen und unterscheiden sich in ihrer Höhe nach jedem Einzelfall. Mindestrenten für alle kennt die Rentenversicherung nicht. Das grundlegende Prinzip ist vielmehr das der „Teilhabeäquivalenz“.⁰⁵ Die individuelle Höhe der Altersrente hängt danach unmittelbar von der Dauer der versicherungspflichtigen Beschäftigung und der entsprechenden Beitragszahlungen sowie von der Höhe des individuellen (beitragspflichtigen) Verdienstes in Relation zum Durchschnittsverdienst in den einzelnen Versicherungsjahren ab. Diese lebensdurchschnittliche relative Entgeltposition kommt in der Rentenformel durch die persönlichen Entgeltpunkte zum Ausdruck. So wird für ein jährliches Entgelt, das gerade dem allgemeinen Durchschnittsentgelt entspricht, ein Entgeltpunkt von 1,0 angerechnet, für ein Entgelt in Höhe von 70 Prozent des Durchschnitts ein Entgeltpunkt in Höhe von 0,7 und so weiter. Die im Verlauf der Erwerbs- und Versicherungsjahre erworbenen Entgeltpunkte werden addiert. Sie spiegeln damit die lebensdurchschnittli-

che Einkommensposition wider, die dann auf die Ruhestandsphase übertragen wird.

Diese Äquivalenzlogik bedeutet, dass Erwerbsverläufe, die durch eine geringe beziehungsweise durchbrochene Beschäftigungs- und Versicherungsdauer geprägt sind und/oder in denen nur eine niedrige individuelle Einkommensposition erreicht werden konnte, auch zu niedrigen Renten führen. Der Lohn- und Beitragsbezug der Rentenberechnung zielt auf den Lohnersatz nach einem langjährigen Arbeitsleben; es ist also keinesfalls ausgeschlossen, dass Renten den Bedarfsatz der Grundsicherung unterschreiten. Dass es zu einer Rente kommt, die unter dieser Schwelle liegt, ist vor allem dann wahrscheinlich, wenn – wie etwa häufig bei Frauen, die unbezahlte Sorgearbeit leisten – zuvor eine Beschäftigung im unteren Teilzeit- und Lohnsegment vorgelegen hat und/oder die Beschäftigungs- und Versicherungszeit kurz war.

Das Äquivalenzprinzip gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Denn die gesetzliche Rentenversicherung ist Teil der Sozialversicherung, deren Charakteristikum die Verbindung des Versicherungs- und Äquivalenzprinzips mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs (Solidarprinzip) ist. Die Elemente des sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung führen insofern zur einer Aufweichung und Modifikation der engen Kopplung zwischen der Stellung auf dem Arbeitsmarkt und der Höhe der individuellen Rentenanwartschaft.⁰⁶ Zum einen werden auch Lebensphasen außerhalb der Erwerbstätigkeit oder bestimmte Lebensereignisse als rentenbegründend und -steigernd berücksichtigt, insbesondere Zeiten der Kindererziehung, der familiären Pflege sowie von Krankheit und Arbeitslosigkeit. Zum anderen werden in einzelnen Fällen Versicherungszeiten, in denen aus bestimmten schutzwürdigen Gründen nur gering verdient werden konnte, höher bewertet, so vor allem Zeiten der Berufsausbildung und einer erziehungsbedingten Teilzeitarbeit. Aktuelles Beispiel für die Bedeutung des Solidarprinzips ist die 2021 eingeführte sogenannte Grundrente: Langjährig Versicherte erhalten eine Aufstockung ihrer Entgeltpunkte, wenn sie im Niedriglohnssektor beschäftigt waren. Und für die Bezieher:innen von Erwerbsminderungsrenten sorgen Zurechnungszeiten dafür, dass die Zahl der Versicherungsjahre verlängert wird, um extrem niedri-

04 Siehe Deutsche Rentenversicherung Bund, *Rentenversicherung in Zahlen 2021*, Berlin 2021.

05 Franz Ruland, *Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips in der Rentenversicherung*, in: *Deutsche Rentenversicherung 2/2013*, S. 101–111, hier S. 102.

06 Vgl. Bäcker/Naegle/Bispinck (Anm. 2), S. 985.

ge Renten zu vermeiden, die sich bei einer Invalidität im frühen Alter errechnen würden.

Die Summe der persönlichen Rentenpunkte lässt noch keine Auskunft zu über die Höhe der (Brutto-)Renten. Um einen Zahlbetrag zu erhalten, wird diese relative Größe in der Rentenformel deshalb mit einer absoluten, in Euro beziferten Größe verknüpft. Es handelt sich dabei um den „aktuellen Rentenwert“. Er soll die aktuelle Lohn- und Gehaltssituation aller versicherungspflichtig Beschäftigten wiedergeben und wird jährlich angepasst, um sicherzustellen, dass die Renten(anwartschaften) aus den zurückliegenden Jahren nicht ständig an Wert verlieren. Dieses Prinzip der dynamischen Rente prägte die Rentenversicherung nicht von Anfang an, sondern wurde 1957 im Rahmen der Adenauer'schen Sozialreformen eingeführt.

Der aktuelle Rentenwert beträgt in den westdeutschen Bundesländern 34,19 Euro. Dies bedeutet, dass beispielsweise 45 Entgeltpunkte zu einer monatlichen Bruttorente von 1368 Euro führen. Von den Bruttorenten gehen noch die Beiträge zur Kranken- und zur Pflegeversicherung ab; vorgezogene Altersrenten werden durch Abschläge gekürzt. Da sich der aktuelle Rentenwert auf alle Renten bezieht, sowohl auf die neu festgestellten Renten als auch auf die Renten im Bestand, hat seine Höhe eine elementare Bedeutung – nicht zuletzt für das gesamte Leistungs- und Ausgabevolumen der Rentenversicherung. Um das als „Rentenniveau“ definierte Verhältnis zwischen Renten und Arbeitnehmerentgelten festzustellen, werden die durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelte mit den Nettorenten in Beziehung gesetzt. Zu betonen ist dabei, dass sich die Höhe der Rente nach der lebensdurchschnittlichen Einkommensposition bemisst und nicht nach dem letzten Einkommen, wie dies bei der Beamtenversorgung der Fall ist.

BETRIEBLICHE ALTERSVERSORGUNG

Zur betrieblichen Altersversorgung zählen die betriebliche Altersversorgung in der Privatwirtschaft und die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst. Während die betriebliche Altersversorgung in der Privatwirtschaft weit überwiegend auf freiwilligen Zusagen der Arbeitgeberseite beruht, bezieht die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst alle Beschäftigten des öffentlichen

Dienstes und vergleichbarer Bereiche durch tarifvertragliche Regelungen ein. Charakteristisch für beide ist, dass ihre Leistungen die gesetzliche Rente aufstocken.

Die Betriebsrente knüpft an das Arbeitsverhältnis an. Um die Leistungen im Anspruchsfall auszahlen zu können, muss ein entsprechender Kapitalstock gebildet worden sein; die betriebliche Altersversorgung beruht damit auf dem Kapitaldeckungsverfahren. Da die betriebliche Altersversorgung in aller Regel freiwillig erfolgt und die Unternehmen die Art der Versorgung selbst bestimmen können, ergeben sich unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der erfassten Beschäftigten, der abgedeckten Risiken, der Rentenberechnung und -anpassung und der Finanzierung.

Zu unterscheiden ist zwischen direkten Leistungszusagen und Beitragszusagen. Leistungszusagen sind Zusagen auf regelmäßige Zahlung einer vorab definierten Rente, die sich je nach Vereinbarung unterschiedlich berechnen kann, aber insgesamt von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängt. Bei Beitragszusagen verpflichtet sich die Arbeitgeber:in, Beiträge zum Aufbau eines Altersvorsorgekapitals zu zahlen. Die Höhe der Versorgungsleistung ist nicht definiert, sondern hängt allein vom Anlageerfolg ab. Die Risiken des Kapitalmarkts tragen bei Leistungszusagen also die Betriebe, bei Beitragszusagen die Beschäftigten.

Seit 2002 können Beschäftigte einen Teil ihres Arbeitsentgelts für die betriebliche Altersvorsorge aufwenden. Diese Verwendung von Teilen des Gehalts für unbare Leistungen wird als Entgeltumwandlung bezeichnet und kann bis zu einer Höhe von 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung in Anspruch genommen werden. Bis zu diesem Betrag werden Beiträge an Pensionsfonds, Pensionskassen oder Direktversicherungen nicht nur steuer- sondern auch beitragsfrei gestellt. Umgewandelt wird also ein Teil des Bruttoentgelts. Der Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung unterliegt einem Tarifvorbehalt, der den Anstoß für eine Fülle von speziellen Tarifverträgen gegeben hat. Verträge finden sich vor allem in den großen Industriebranchen mit einer hohen Zahl von Beschäftigten. Die Tarifverträge legen fest, welche tariflichen Einkommensbestandteile umgewandelt werden können sowie ob und auf welche Weise sich ein Arbeitgeber an der Finanzierung beteiligt.

PRIVATE ALTERSVORSORGE

Eine weitere Möglichkeit, nach Beendigung der Berufstätigkeit ein Einkommen zu beziehen, besteht in der privaten Altersvorsorge. Wer im jüngeren und mittleren Alter Geld spart und so Vermögen ansammelt, kann darauf hoffen, dass sich diese Bestände durch Wertzuwächse wie Zinseffekte oder Kurssteigerungen von Wertpapieren kontinuierlich erhöhen. Altersvorsorge durch Vermögensbildung richtet sich nach den individuellen Entscheidungen, Präferenzen und Möglichkeiten, ist also freiwillig und wird über Kapital- und Versicherungsmärkte organisiert. Da die Lebensdauer und damit der Zeitraum für die Auflösung des Kapitalstocks nicht kalkulierbar sind, bleibt für den Einzelnen unsicher, welche Höhe der Vermögensbestand im Alter erreichen muss. Diese durch die reine Vermögensbildung nicht abgedeckten sogenannten biometrischen Risiken lassen sich durch Versicherungen wie Risikolebensversicherung, kapitalbildende Lebensversicherung oder private Rentenversicherung ausgleichen.

Seit der Rentenreform 2001 ist es zum ausdrücklichen Ziel der staatlichen Sozialpolitik geworden, neben der betrieblichen auch die private, kapitalmarktabhängige Alterssicherung auszuweiten. Um das zu erreichen, wird die individuelle Vorsorgefähigkeit und -bereitschaft durch staatliche Fördermaßnahmen gestärkt.

Förderfähig sind bestimmte Produkte im Rahmen der privaten Altersvorsorge – und zwar solche, die im Alter eine lebenslange Auszahlung vorsehen. Zudem müssen Anbieter zum Beginn der Auszahlungsphase mindestens die Summe der eingezahlten Beträge und erhaltenen Zulagen garantieren. Diese Nominalgarantie schließt jedoch nicht aus, dass es infolge eines Anstiegs des Preisniveaus zu einem Realverlust kommt, also die Kaufkraft der Renten sinkt.

Die öffentliche Förderung einer zugelassenen Form der privaten Altersvorsorge besteht aus zwei Komponenten: Sonderausgabenabzug und Altersvorsorgezulage. Hierbei gilt die sogenannte Günstigerprüfung: Fällt die steuerliche Ersparnis durch den Sonderausgabenabzug größer aus als die Zulage, wird der Differenzbetrag vom Finanzamt erstattet beziehungsweise mit der Steuerschuld verrechnet. Voraussetzung für die Zahlung der Zulagen ist, dass ein Min-

desteigenbeitrag geleistet wird. Seit 2008 liegt dieser bei 4 Prozent des rentenversicherungspflichtigen Vorjahresbruttoeinkommens. Von der Förderung profitieren vom Prinzip her vor allem Personen mit Kindern und einem niedrigen Einkommen, da der erforderliche Sparbeitrag bereits mit einem relativ geringen Eigenanteil erreicht wird. Neben der Zulagenförderung können die zum förderfähigen Personenkreis gehörenden Steuerpflichtigen ihre privaten Altersvorsorgebeiträge bis zu bestimmten Höchstbeträgen als Sonderausgaben geltend machen, was sich für Besserverdienende als sehr vorteilhaft erweist.

LEBENSSTANDARDSICHERUNG?

Will man die Leistungsfähigkeit der skizzierten Teilsysteme der Alterssicherung bewerten, so geht es vor allem um die Fragen, ob und inwieweit die Ziele der Armutsvermeidung einerseits und der Lebensstandardsicherung andererseits erreicht werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Absenkung des Leistungsbeziehungsweise Rentenniveaus Versorgungslücken im Alter aufgerissen hat. Eine Lebensstandardsicherung kann seitdem nur noch durch eine Aufstockung der gesetzlichen Rente durch Leistungen der privaten und betrieblichen Altersvorsorge erreicht werden. Dieser Paradigmenwechsel erweist sich bislang allerdings als wenig erfolgreich, machen doch die vorliegenden empirischen Befunde deutlich, dass nur ein kleinerer Teil der Beschäftigten tatsächlich betrieblich und/oder privat ausreichend, frühzeitig und zugleich dauerhaft vorsorgt.⁰⁷

Zwar wurden bis 2017 gut 16 Millionen Riester-Verträge abgeschlossen. Aber seitdem setzt ein kontinuierlicher Rückgang ein, vor allem weil die Produkte hinsichtlich der Abschluss- und Vertriebskosten ausgesprochen teuer sind und die Renditen angesichts der dauerhaften Niedrigzinsphase zugleich gegen Null tendieren. Mittlerweile ist jeder fünfte Vertrag ruhend gestellt.⁰⁸ Auch der Verbreitungsgrad der betrieblichen Alters-

⁰⁷ Vgl. Anne Langelüddeke/Felix Wilke, Zunehmende Ungleichheiten bei der Altersvorsorge?, in: Deutsche Rentenversicherung 3/2021, S. 262–268, hier S. 262ff.

⁰⁸ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Entwicklung der privaten Altersvorsorge, 20. 12. 2021, www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/entwicklung-riester-vertraege.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

versorgung in der Privatwirtschaft ist lückenhaft. Ende 2019 wiesen knapp 54 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einschließlich öffentlicher Dienst eine Anwartschaft auf.⁰⁹ Besonders lückenhaft ist die Absicherung bei Beschäftigten in kleinen und mittleren Betrieben sowie im Dienstleistungssektor.

Zudem ist ungewiss, wie hoch die Renten aus der zweiten und dritten Schicht in den nächsten Jahren ausfallen werden. Denn die in einem Jahr gemessene Zahl von Riester-Verträgen oder Betriebsrentenanwartschaften lässt noch keine Aussage über den Zeitverlauf zu: Seit wie vielen Jahren bestehen Anwartschaften oder Verträge? Werden sie bis zum Renteneintritt kontinuierlich bedient? Ist eine Anpassung der Renten an die Einkommens- und Preisentwicklung vorgesehen? Lässt sich überhaupt kalkulieren, mit welchen Renditen gerechnet werden kann?

Im Ergebnis zeigt sich, dass es bei kapitalgedeckten Altersvorsorgeleistungen angesichts der unwägbarer Entwicklung auf den internationalen Kapitalmärkten und der Verschiedenartigkeit der Anlagen- und Altersvorsorgeformen nicht möglich ist, ein definiertes Sicherungsziel vorzugeben.¹⁰ Private Altersvorsorge und die betriebliche Altersversorgung können ein öffentliches, im Umlageverfahren finanziertes System ergänzen, nicht aber ersetzen.¹¹ Dies gilt insbesondere, solange diese Systeme auf Freiwilligkeit basieren. Aus diesen Gründen ist es nachvollziehbar, dass in der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung festgehalten ist, das Rentenniveau nicht weiter abzusenken.

Ein ausreichend hohes Rentenniveau ist auch erforderlich, damit die Altersrenten nach einer langen Beschäftigungs- und Versicherungsdauer zumindest das Bedarfsniveau der vorleistungsunabhängigen Grundsicherung überschreiten. Nur so kann gewährleistet werden, dass sich die Beitragszahlung auch „lohnt“. Ist das nicht der Fall,

droht ein Legitimations- und Akzeptanzverlust der Rentenversicherung.¹²

VERMEIDUNG VON ALTERSARMUT?

Zu hinterfragen ist, ob ein Teil der älteren Menschen in Deutschland so niedrige Renten bezieht, dass von Armut gesprochen werden muss. Niedrige Renten sind kein automatischer Ausdruck von Altersarmut. Eine Bewertung der Einkommenslage im Alter lässt sich sinnvoller Weise nur unter Berücksichtigung der gesamten Einkommen auf der Ebene des Haushalts vornehmen. Bei einer solch umfassenden Analyse erweist sich die Einkommenslage im Alter als weit weniger dramatisch als bei einem ausschließlichen Bezug auf die individuellen Altersrenten.

Leistungen der Grundsicherung im Alter müssen aktuell 3 Prozent der älteren Bevölkerung beziehen; das Armutsrisiko ist also noch begrenzt, wiewohl die absoluten und relativen Empfängerzahlen in den vergangenen Jahren einen merklichen Anstieg aufweisen.¹³ Diese Befunde sagen indes noch nichts über die zukünftigen Entwicklungen aus. Denn die gegenwärtige Verteilungsstruktur der Renten ist ein Spiegelbild von teilweise bereits sehr lange zurückliegenden Erwerbsmustern und -verläufen. In welchem Maße es in Zukunft zu einer wachsenden Zahl von Niedrigrenten kommt, hängt im Wesentlichen davon ab, wie sich die Erwerbsbiografien der in den Rentenbezug nachrückenden Kohorten entwickeln werden. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass von niedrigen Entgeltpunkten am Ende des Arbeitslebens in erster Linie Langzeitarbeitslose, nicht abgesicherte Selbstständige, Zugewanderte sowie Beschäftigte in prekären Arbeitsverhältnissen und in Niedriglohnbranchen betroffen sind und sein werden. Das Risikomaß wächst, wenn die kritischen Positionen

09 Vgl. *dass.*, Alterssicherungsbericht 2020, Berlin 2020, S. 160.

10 Vgl. Uwe Fachinger/Harald Künemund/Martin Schulz, Kapitalgedeckte Altersversorgung – Ihr Beitrag zur Lebensstandardsicherung, in: Uwe Fachinger/Winfried Schmähl (Hrsg.), *Absicherung im Alter. Diskurse und Perspektiven*, Münster 2015, S. 303–350, hier S. 303 ff.

11 Vgl. Gerhard Bäcker, Rentenversicherung oder Kapitalmarkt?, in: Florian Blank/Markus Hofmann/Annelie Buntentbach (Hrsg.), *Neustart in der Rentenpolitik*, Baden-Baden 2020, S. 25–45, hier S. 37 ff.

12 Vgl. Ingo Schäfer, Die Illusion von der Lebensstandardsicherung. Eine Analyse der Leistungsfähigkeit des „Drei-Säulen-Modells“, in: *Schriftenreihe der Arbeitnehmerkammer Bremen* 1/2015, S. 30 ff.

13 Vgl. im Detail Bruno Kaltenborn, *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: Ein statistisches Kompendium*, Deutsche Rentenversicherung Bund, DRV-Schriften 118/2019. Statistisch erfasst werden nur diejenigen, die auch einen Antrag stellen. Tatsächlich ist von einer hohen Dunkelziffer der Nicht-Inanspruchnahme auszugehen.

und Phasen über eine längere Zeit andauern und nicht durch „bessere“ Phasen überkompensiert werden.

Weder die private Vorsorge noch die betriebliche Altersversorgung decken für diesen Personenkreis die Sicherungslücken ab. Gerade jene Beschäftigte, die aufgrund ihrer Erwerbsbiografie nur geringe Rentenansprüche zu erwarten haben, sind am wenigsten in der Lage, mit ihrem ohnehin geringen Einkommen noch zusätzlich vorzusorgen. Insofern wirkt die ergänzende Altersvorsorge in einem hohen Maße sozial selektiv.¹⁴

GRENZEN DER FINANZIERBARKEIT?

Unstrittig ist, dass infolge des demografischen Wandels immer mehr Menschen im Rentenalter immer weniger Menschen im Erwerbsalter gegenüberstehen werden. Das führt zu Finanzierungsproblemen. Bei einem gegebenen Rentenniveau müssen die Beitragssätze und/oder die Bundeszuschüsse steigen. Diese Probleme dürfen allerdings nicht dramatisiert werden. Denn die Finanzierbarkeit der Rentenversicherung lässt sich nicht allein aus dem Ungleichgewicht von „älterer“ Bevölkerung und Bevölkerung „im erwerbsfähigen Alter“ ableiten. Hinsichtlich der Stärke der aktiven Generation kommt es nämlich nicht auf die Zahl der Erwerbsfähigen, sondern auf die Zahl der tatsächlich Erwerbstätigen an, und zwar insbesondere der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Wenn es dazu kommt, dass sich die Frauenerwerbstätigenquote weiter erhöht und die Erwerbsbeteiligung im Alter weiter ansteigt, und wenn es gelingt, die in Deutschland lebenden Migrant:innen auch zu einem hohen Maße in den Arbeitsmarkt zu integrieren, nimmt die Entwicklung der Beitragszahler:innen einen anderen Verlauf als die Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Diese Abhängigkeit des Umlageverfahrens von der Entwicklung des Arbeitsmarktes ist der entscheidende Grund dafür, dass der aktuelle Beitragssatz zur Rentenversicherung mit 18,6 Prozent deutlich niedriger liegt als zwischen 2000 und 2010. Ein hohes und steigendes Beschäftigungsniveau und gute Arbeit sind insofern grundlegende Voraussetzungen für finanzierbare Renten.

Mittel- und längerfristige demografische Berechnungen müssen also mit Annahmen über die Entwicklung von Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit und versicherungspflichtiger Beschäftigung kombiniert werden. Einen demografischen Determinismus gibt es nicht. Gleichwohl: Auch unter Annahme einer günstigen Beschäftigungsentwicklung ist mit höheren Belastungen der erwerbstätigen Generation zu rechnen. Daran ändern auch andere Finanzierungsverfahren nichts: Auch eine Ausweitung der kapitalfundierte privaten und betrieblichen Vorsorge hat ihren Preis. Denn die Sparbeträge bei der Riester-Rente wie auch die arbeitnehmerfinanzierte betriebliche Altersversorgung im Rahmen der Entgeltumwandlung sind mit Einkommensabzügen verbunden, allerdings ohne Beteiligung der Arbeitgeber. Es gilt die Einsicht, dass sich die Folgewirkungen des demografischen Wandels nicht durch andere Alterssicherungssysteme und Finanzierungsverfahren wegdefinieren oder wegreformieren lassen. Entscheidend wird sein, ob es gelingt, diese demografischen Belastungen gerecht zu verteilen und bei der jüngeren Generation Zustimmung und Akzeptanz für einen solidarischen Sozialstaat zu finden.

GERHARD BÄCKER

ist Senior Professor am Institut für Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen.
gerhard.baecker@uni-due.de

¹⁴ Vgl. Bäcker/Naegele/Bispinck (Anm. 2), S. 1066ff.

Zum Weiterlesen.



2022
Bestell-Nr. 4350



2021
Bestell-Nr. 10631



2018
Bestell-Nr. 10293



EINKOMMEN UND ARMUT IM ALTER

Claudia Vogel · Harald Künemund

Die Gruppe der älteren Menschen in Deutschland ist heute finanziell sehr gut ausgestattet – nicht ohne Ausnahmen, aber im Durchschnitt. Diese überwiegend gute materielle Sicherung im Alter ist insbesondere ein Erfolg der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung, die seit der Rentenreform von 1957 ein hohes Sicherungsniveau und ein Schritthalten der Alterseinkommen mit der wirtschaftlichen Entwicklung ermöglicht hat. Zudem konnten die heute älteren Menschen – im Zeitraum von Mitte der 1920er bis Mitte der 1950er Jahre geboren – in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums und politischer Stabilität Immobilien- und Geldvermögen akkumulieren. Sie sind daher heute in aller Regel nicht – wie noch vor Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung – von ihren eigenen Nachkommen abhängig, sondern können im Gegenteil oftmals ihre Kinder finanziell unterstützen und durch Schenkungen und Erbschaften etwas zum Vermögensaufbau in den nachfolgenden Generationen beitragen. Auch bilden ältere Menschen eine der größten Konsumentengruppen in unserer Marktwirtschaft.

Allerdings ist die soziale Ungleichheit innerhalb der Gruppe der älteren Menschen groß, wie sich an der Verteilung sowohl der Vermögen als auch der Alterseinkommen ablesen lässt. Zwar konnte Altersarmut zu Beginn des 21. Jahrhunderts in Deutschland faktisch als überwunden betrachtet werden. Doch in den vergangenen Jahren steigen die Armutsquoten – von einem niedrigen Niveau ausgehend – wieder deutlich an, wovon neben Kindern und Familien vor allem ältere Menschen betroffen sind.

Diese Entwicklung war vorhersehbar.⁰¹ Hier kommt die Ausweitung des Niedriglohnssektors und der verschiedenen Formen atypischer Beschäftigung wie Befristung oder Leiharbeit zum Tragen, die zu geringen Rentenanwartschaften geführt hat, insbesondere aber auch der Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik, der

2002 mit einer Abkehr von der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung und mit einer Stärkung der betrieblichen sowie der staatlich geförderten privaten Vorsorge besiegelt wurde.⁰² Aufgrund der weiteren Absenkung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung werden Armutsrisiken wohl auch künftig weiter deutlich wachsen – politische Kurskorrekturen ausgenommen. Selbst Ansätze wie die 2021 eingeführte Grundrente können keine flächendeckende Bekämpfung der Altersarmut erreichen.

In diesem Beitrag werden zunächst die wichtigsten Einkommensquellen im Ruhestand dargestellt. Vor diesem Hintergrund wird Einkommensarmut im Alter definiert und in ihrer zeitlichen Entwicklung dargestellt. Anschließend werden Gruppen älterer Menschen mit besonders hohem Armutsrisiko beschrieben, Ursachen von Altersarmut diskutiert sowie Lösungsansätze skizziert.

EINKOMMENSQUELLEN

Wenn wir Einkommen im Alter diskutieren, ist zunächst zu klären, wie wir die Lebensphase „Alter“ definieren. Lange wurde ihr Beginn mit dem Übergang in den Ruhestand und dem Ende der Berufstätigkeit gleichgesetzt. In der Statistik wurden Begriffe wie „Personen im erwerbsfähigen Alter“ für die Altersgruppe der 15- bis 64-Jährigen verwendet sowie „Personen in der Nacherwerbsphase“ für Personen ab 65 Jahren. Spätestens seit der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre hat sich das überholt – als Altersgrenze wird oft nicht mehr das vollendete 65. Lebensjahr verwendet, sondern die angehobene Regelaltersgrenze. Das erschwert jedoch den Zeitvergleich. Zudem handelt es sich beim Übergang in den Ruhestand um einen Prozess, der durchaus mehrere Monate umfassen kann: Beendigung der Erwerbstätigkeit,

Tabelle 1: Personen ab 65 Jahren mit eigener und abgeleiteter Alterssicherung in Deutschland

	GESAMT		MÄNNER		FRAUEN	
	Quote	Netto Ø	Quote	Netto Ø	Quote	Netto Ø
Gesetzliche Rentenversicherung	90 %	1109 €	88 %	1262 €	92 %	995 €
Beamtenversorgung	8 %	2269 €	10 %	2597 €	6 %	1814 €
Alterssicherung der Landwirte	2 %	423 €	2 %	441 €	2 %	409 €
Betriebliche Altersversorgung	29 %	420 €	34 %	563 €	26 %	274 €

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Alterssicherungsbericht 2020, Berlin 2021, Tabelle B.4.2.

die auch schrittweise etwa durch Reduzierung der Arbeitszeit oder Blockaltersteilzeitmodelle erfolgen kann, und Beginn eines Rentenbezugs, etwa einer gesetzlichen Rente oder einer Pension, der Bezug betrieblicher Renten oder sonstiger Renten sowie Einmalzahlungen, die zeitlich deutlich auseinanderliegen können. Auch kann die Beendigung der Erwerbstätigkeit zeitlich nicht nur vor, sondern auch nach dem Beginn des Rentenbezugs liegen. Tatsächlich sind immer mehr Menschen trotz Rentenbezugs erwerbstätig, und die „Flexi-Rente“ ermöglicht sogar, bei Rentenbezug zusätzliche Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung zu erwerben. Für die erleichterte Vergleichbarkeit legen wir in diesem Beitrag die Altersgrenze von 65 Jahren zugrunde. Gleichwohl sollten diese Hinweise deutlich machen, dass „Alter“ als Begriff nicht ohne nähere Erläuterung interpretierbar ist.

Im Alterssicherungssystem in Deutschland hat jeder Mensch – unabhängig von der Erwerbsbiografie – einen Anspruch auf eine bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, auch als „nullte Schicht“ bezeichnet. Für die *erste* Schicht der Regelversorgung ist entscheidend, ob jemand im mittleren Lebensalter Einkünfte aus selbstständiger oder aus abhängiger Beschäftigung erzielt hat, wobei in erster Linie die gesetzliche Rentenversicherung und die Beamtenversorgung mit den jeweils gültigen Regelaltersgrenzen zu nennen sind. Als

zweite Schicht wird die ergänzende betriebliche Vorsorge betrachtet, als *dritte* die individuell ergänzende Sicherung wie etwa eine staatlich geförderte private Altersvorsorge.⁰³

Alterseinkommen ergeben sich aus verschiedenen Quellen – neben gesetzlichen Renten aus eigenen oder abgeleiteten Anwartschaften sind dies gegebenenfalls betriebliche und private Renten beziehungsweise Pensionen sowie zusätzlich Miet- und Pachteinnahmen, Einkommen aus Kapitalvermögen, private Unterstützungsleistungen oder Unterhaltszahlungen eines getrennt lebenden oder geschiedenen Ehepartners sowie Transfereinkommen wie Grundsicherung im Alter oder Wohngeld. Ein steigender Anteil von Personen mit Rentenbezug geht zudem noch einer Erwerbstätigkeit nach, allerdings überwiegend in reduziertem Stundenumfang und mit eher geringem Erwerbseinkommen.⁰⁴

In *Tabelle 1* ist dargestellt, wie hoch der Anteil älterer Menschen ist, die eine entsprechende Alterssicherungsleistung erhalten, sowie der durchschnittliche Nettobetrag dieser Einkommen, wobei sowohl eigene als auch abgeleitete Leistungen für Hinterbliebene enthalten sind. Der ersten Schicht kommt die weitaus höchste Bedeutung für die Alterseinkommen zu: Eine gesetzliche Rente erhalten 90 Prozent der Men-

01 Vgl. z. B. Gerhard Bäcker, Alterssicherung in Deutschland, in: Klaus R. Schroeter/Claudia Vogel/Harald Künemund (Hrsg.), Handbuch Soziologie des Alter(n), Wiesbaden 2018, https://doi.org/10.1007/978-3-658-09630-4_16-1.

02 Vgl. z. B. Claudia Vogel/Harald Künemund, Armut im Alter, in: Petra Böhnke/Jörg Dittmann/Jan Goebel (Hrsg.), Handbuch Armut. Ursachen, Trends, Maßnahmen, Opladen 2018, S. 144–153.

03 Vgl. Uwe Fachinger, Alterssicherung und Armut, in: Karsten Hank et al. (Hrsg.), Altersforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden 2019, S. 131–170.

04 Vgl. Heribert Engstler/Julia Simonson/Claudia Vogel, Die Vielfalt der selbstständigen Erwerbstätigkeit im Rentenalter zwischen biographischer Kontinuität und Neuanfang. Ergebnisse des Deutschen Alterssurveys (DEAS), in: Frerich Frerichs/Uwe Fachinger (Hrsg.), Selbstständige Erwerbstätigkeit und Erwerbskarrieren in späteren Lebensphasen. Potentiale, Risiken und Wechselverhältnisse, Wiesbaden 2020, S. 225–278.

schen ab 65 Jahren, und zwar im Durchschnitt monatlich 1109 Euro. Lediglich 29 Prozent der Menschen ab 65 Jahren erhalten zusätzlich eine Rente aus der betrieblichen Altersversorgung. Die Leistungen der betrieblichen Altersvorsorge bleiben in hohem Maße davon abhängig, wie die sehr unterschiedlichen Vorsorgemöglichkeiten im jeweiligen Sektor und Betrieb konkret ausgestaltet sind.⁰⁵ Zur privaten Alterssicherung ist wenig bekannt. Laut ersten Daten erhielten im Jahr 2019 weniger als 2 Prozent der Personen im Alter ab 65 Jahren Alterssicherungsleistungen aus einem Riester-Vertrag, wobei sich der durchschnittliche Bruttobetrag auf 65 Euro belief.⁰⁶

Bei Renteneintritt erfolgt eine Erstberechnung des Monatsbetrags der Rente. Die Alterseinkommen hängen aber nicht nur von dieser Erstberechnung ab, sondern auch von der Anpassung der Leistungshöhe im Zeitverlauf. Hier zeigen sich große Unterschiede zwischen gesetzlichen Renten, deren Höhe jährlich angepasst wird, und der betrieblichen und privaten Alterssicherung, die nicht ausreichend dynamisch gestaltet ist.⁰⁷ Die Dynamisierungen sind nicht aufeinander abgestimmt, sodass weniger stark ansteigende Einkünfte aus der gesetzlichen Rentenversicherung im Zeitverlauf nur rein theoretisch durch steigende Bezüge aus anderen Schichten kompensiert werden könnten – da die Dynamisierung in den anderen Schichten oft fehlt oder gering ausfällt, ist eher das Gegenteil der Fall: Ein Rückgang der Kaufkraft wird bei Inflation insbesondere dort festzustellen sein, wo Einkünfte aus der zweiten und dritten Schicht ein hohes Gewicht haben.⁰⁸ Die Alterseinkommen bleiben also hinter der wirtschaftlichen Entwicklung zurück. Schließlich sind die Menschen in einer Gesellschaft des langen Lebens nicht nur deutlich länger erwerbstätig, sondern sie erleben auch eine entsprechende Ausweitung der Ruhestandsphase. Zu bedenken bleibt auch, dass mit steigendem Alter Bestandteile des Einkommens wegfallen, etwa bei Beendigung eines beruflichen Zuverdienstes, wenn Höchstaltersgrenzen bei bestimmten privaten Rentenprodukten erreicht sind oder

wenn Personen sterben, die Unterhalt gezahlt haben, sowie bei Verwitwung. Zugleich können die Ausgaben insbesondere im Bereich von Gesundheit und Pflege sowie im Bereich Wohnen steigen. Das individuelle Armutsrisiko wächst also im Verlauf der Altersphase.

Eine Besonderheit von Altersarmut im Vergleich zu Armut in anderen Lebensphasen ist: Armut im Alter ist tatsächlich meist von Dauer. Wenn das gesamte Einkommen aus den verschiedenen Alterssicherungsschichten nicht ausreicht, gibt es kaum Möglichkeiten, eine kleine Rente später noch aufzubessern. Eventuell vorhandene Vermögen sind bis auf ein kleines Schonvermögen überwiegend aufzuzehren, falls die Grundsicherung greifen soll.

ARMUT

Wird in Deutschland über Armut debattiert, findet meist ein Konzept relativer Armut Anwendung, das Armut als Mangel an finanzieller Teilhabe im Vergleich zum gesellschaftlichen Mittel fasst.⁰⁹ Hinsichtlich der Einkommensarmut hat sich etabliert, Menschen als armutsgefährdet zu betrachten, die nach Einbeziehung staatlicher Transferleistungen über ein Einkommen verfügen, das unterhalb der Armutsschwelle liegt, also unter 60 Prozent des mittleren Einkommens der Bevölkerung.¹⁰ Laut Statistischem Bundesamt liegt dieser Schwellenwert derzeit bei knapp 1200 Euro pro Monat für einen Einpersonenhaushalt.

Die Armutsgefährdungsquote der Menschen im Alter ab 65 Jahren ist in den vergangenen Jahren von einem Minimum von 11,0 Prozent auf

05 Vgl. Bäcker (Anm. 1).

06 Vgl. Bundestagsdrucksache 19/24926, 1.12.2020, S. 130.

07 Vgl. Fachinger (Anm. 3).

08 Vgl. ders. et al., Die Dynamisierung von Alterseinkommen in Deutschland, in: ders./Winfried Schmähl (Hrsg.), Absicherung im Alter. Diskurse und Perspektiven, Münster 2015, S. 195–301.

09 Die Konzeption relativer Armut steht gelegentlich in der Kritik. Sie impliziert aber nicht, wie etwa Walter Krämer behauptet, dass es bei dieser Berechnungsmethode immer einen gewissen Prozentsatz an Armen geben müsse – wären die Einkommen gleich oder blieben innerhalb einer relativ engen Spannweite um den Mittelwert, gäbe es auch keine relative Armut. Vgl. Walter Krämer, So lügt man mit Statistik, München 2000, S. 152.

10 Zur Bestimmung der Armutsgefährdung ist die individuelle Einkommensposition von Bedeutung, für die nicht nur das individuelle Einkommen, sondern vielmehr auch das Einkommen des Haushalts berücksichtigt werden muss, was über die Äquivalenzgewichtung sichergestellt wird. Vgl. Statistisches Bundesamt, Armutsgefährdungsschwelle und Armutsgefährdung (monetäre Armut) in Deutschland, 4. 11. 2021, www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/Tabellen/armutsschwelle-gefaehrung-mz-silc.html.

Tabelle 2: Armutsgefährdungsquote im Zeitvergleich (Mikrozensus), in Prozent

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
65 Jahre und älter											
Gesamt	11,0	12,3	13,2	13,6	14,3	14,4	14,6	14,8	14,6	14,7	15,7
Frauen	12,7	13,8	15,0	15,5	16,2	16,1	16,3	16,4	16,3	16,4	17,4
Männer	8,7	10,3	10,8	11,1	12,0	12,3	12,6	12,7	12,5	12,7	13,5
Bezieherinnen und Bezieher von Renten und Pensionen											
Gesamt	10,7	12,6	13,8	14,2	15,2	15,6	15,9	15,9	16,0	16,1	17,1

Quelle: Bundesregierung, Lebenslagen in Deutschland. Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht, Berlin 2021, S. 478.

15,7 Prozent gestiegen (Tabelle 2). Bei 18,3 Millionen Menschen im Alter von 65 und mehr Jahren¹¹ bedeutet das: Rund 2,9 Millionen ältere Menschen sind armutsgefährdet.¹² Bezieht man auch unter 65-Jährige mit Renten- oder Pensionsbezug ein, liegt die Armutsgefährdungsquote mit 17,1 Prozent höher. Ältere Frauen sind anteilig häufiger von Armut bedroht als ältere Männer. Der Abstand zwischen Frauen und Männern, der sich aus den geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Erwerbsbiografien ergibt, hat lediglich geringfügig abgenommen. Dass die Unterschiede nicht noch größer sind, liegt an der Berücksichtigung der finanziellen Situation des gesamten Haushalts sowie an der Hinterbliebenenversorgung.

Diese Betrachtung der Altersarmut anhand der Einkommen erfolgt ohne Berücksichtigung der jeweiligen Vermögen. Es kann also nicht von einer so berechneten Armutsgefährdung auf faktische Armut im Einzelfall geschlossen werden. Auch gibt es den Trend einer zunehmenden Überschuldung bei älteren Menschen: Für das Jahr 2020 weist die Überschuldungsstatistik aus, dass 7,5 Prozent der in Schuldner- oder Insolvenzberatungsstellen beratenen Personen über 64 Jahre alt waren; 2015 waren 6,3 Prozent der beratenen Personen in dieser Altersgruppe.¹³ Unklar ist, wie

hoch die Dunkelziffer von überschuldeten Älteren ist, die keine Beratungsangebote in Anspruch nehmen. Einkommensarmut und das Leben ohne finanzielle Reserven hängen stark miteinander zusammen, sind aber nicht deckungsgleich. In sehr seltenen Fällen gibt es Menschen, die größere Vermögen haben, etwa einen landwirtschaftlichen Betrieb, aber nur geringe Einkommen und somit als einkommensarm gelten können. Häufiger ist der umgekehrte Fall, dass Menschen kein Vermögen haben und möglicherweise sogar verschuldet sind, aber nicht als arm gelten, weil ihre laufenden Einkommen oberhalb der Armutsschwelle liegen.¹⁴ Auch gibt es in Deutschland vermehrt Fälle, in denen ältere Menschen existenzielle Notlagen erfahren, etwa bei Wohnungslosigkeit.¹⁵ Die Forschungslage ist hier bislang allerdings schlecht, insbesondere was Differenzierungen nach Alter betrifft.

Der Anstieg der Armut im Alter lässt sich auch daran ablesen, dass immer mehr Menschen Grundsicherung im Alter beziehen und der relative Anteil der Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger an der älteren Bevölkerung steigt. Die Grundsicherung im Alter ist eine steuerfinanzierte Sozialleistung und wird bedarfsgeprüft bewilligt. Leistungen erhalten Menschen auf Antrag, die die Altersgrenze nach Paragraph 41 Absatz 2 Sozialgesetzbuch XII erreicht haben und ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkom-

¹¹ Vgl. dass., Ältere Menschen, 2022, www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aeltere-Menschen/bevoelkerung-ab-65-j.html.

¹² Selbst wenn die Quote konstant bliebe, würde die absolute Zahl der von Armut betroffenen älteren Menschen in den nächsten Jahren steigen, da geburtenstarke Jahrgänge in den Ruhestand treten werden.

¹³ Vgl. Statistisches Bundesamt, Überschuldungsstatistik, 2022, www-genesis.destatis.de.

¹⁴ Vgl. Jan Goebel/Markus Grabka, Armut im Zusammenspiel von Einkommen und Vermögen, in: Böhnke/Dittmann/Goebel (Anm. 2), S. 93–106.

¹⁵ Vgl. Sarah Lotties, Zu Lebenslagen wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen in Deutschland, Berlin 2021.

men sicherstellen können. Der Nettoanspruch lag 2017 im Durchschnitt bei 499 Euro, Leistungen für Unterkunft und Heizung werden zusätzlich entsprechend den tatsächlich anfallenden Kosten übernommen, wenn sie „angemessen“ sind.¹⁶ Die Anträge müssen in regelmäßigen Abständen neu gestellt werden. Leistungen werden meist für ein Jahr bewilligt. Ein Bezug der Grundsicherung im Alter ist jedoch meist von Dauer.¹⁷

Bei Einführung im Jahr 2003 bezogen 257 734 Personen Grundsicherung im Alter, ein Anteil von 1,7 Prozent. Im Jahr 2020 waren es mit 564 110 Personen bereits weit mehr als doppelt so viele, ein Anteil von 3,2 Prozent. Dabei ist der Anteil der Männer mit 3,3 Prozent ähnlich hoch wie der Anteil der Frauen mit 3,2 Prozent. Große Unterschiede zeigen sich vor allem zwischen Menschen mit und Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit: Während unter denjenigen mit deutscher Staatsangehörigkeit lediglich 2,6 Prozent der Männer und 2,4 Prozent der Frauen Grundsicherung im Alter beziehen, sind es in der Gruppe ohne deutsche Staatsangehörigkeit 15,0 Prozent der Männer und 19,2 Prozent der Frauen.¹⁸ Die große Mehrheit der Empfängerinnen und Empfänger stocken eine niedrige Rente durch Grundsicherungsleistungen auf, nur etwa ein Viertel von ihnen ist ohne Rentenanspruch.¹⁹

Armut im Alter wird aufgrund dieser Anteile von Grundsicherungsbezug sicherlich unterschätzt, da nicht alle bedürftigen älteren Menschen ihren Rechtsanspruch auf Grundsicherung tatsächlich geltend machen – sei es aus Unwissenheit, Scham oder Bescheidenheit.²⁰ Der Grundsicherungsbezug als Indikator für Armut ist ebenfalls umstritten: Menschen werden gewissermaßen dadurch zu „Armen“ erklärt, dass ihre Situation staatlich überprüft und durch die Bewilligung von Sozialleistungen sichtbar wird. Politisch wird Armut im Zusammenhang mit Grundsicherung gelegentlich auch als „erfolgreich bekämpft“ thematisiert,

allerdings leben Empfängerinnen und Empfänger in der Regel dennoch mit einem Einkommen unterhalb der Armutsschwelle von 60 Prozent des Medianeinkommens, zudem sind nur Vermögen bis zu 5000 Euro als Schonvermögen vorgesehen. Insofern halten wir die relative Betrachtung der Armutsgefährdung für eine Bewertung der Veränderungen in der Gesellschaft für die wichtigste Perspektive, die sich zwar nicht verlässlich für die Bewertung von Einzelfällen, wohl aber für Vergleiche von Bevölkerungsgruppen eignet.

Eine differenziertere Analyse der armutsgefährdeten Personengruppe über 65 erlauben die Daten des Sozio-oekonomischen Panels (*Abbildung*).²¹ So lag 2018 die Armutsgefährdungsquote der Menschen der Altersgruppe ab 85 Jahre mit 23 Prozent weitaus höher als jene der 65- bis 74-Jährigen und der 75- bis 84-Jährigen. Hierzu trägt unter anderem bei, dass zu der Gruppe der ab 85-Jährigen überdurchschnittlich viele Frauen und Witwen zählen, da sie eine höhere Lebenserwartung haben als Männer, aber auch geringere Alterseinkünfte. Die vom Statistischen Bundesamt als „hochbetagte Personen“ bezeichnete Gruppe der über 84-Jährigen wächst stark und umfasst mittlerweile 2,5 Millionen Menschen.²²

Nach Familienstand betrachtet ist die Armutsgefährdung bei verwitweten deutlich höher als bei verheirateten Personen. Das höchste Armutsrisiko haben Geschiedene, fast jede dritte geschiedene Person ist im Alter armutsgefährdet. Nach Wohnregion zeigt sich, dass die Armutsquote der 65-Jährigen und älteren Menschen in Ost- heute etwas höher ist als in Westdeutschland. Insbesondere bei den in den 1950er Jahren Geborenen, die derzeit das Rentenalter erreichen, machen sich lange Phasen der Arbeitslosigkeit nach der Wiedervereinigung nun in geringen Renten bemerkbar. Betrachtet man die Armutsgefährdung der 65-Jährigen und älteren Menschen nach Staatsangehörigkeit, zeigt sich, dass Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit eine mehr als doppelt so hohe Armutsgefährdung aufweisen wie deutsche Staatsangehörige. Bei Personen, die eine Beamtenpension erhalten, ist die Armutsgefährdungsquote nahe null. Bei Personen im Alter ab 65 Jahren, die eine gesetzliche Rente beziehen, ist die Armutsgefährdungsquote hingegen mit 17 Prozent vergleichsweise hoch.

16 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2017, Wiesbaden 2019.

17 Vgl. Bäcker (Anm. 1).

18 Vgl. Statistisches Bundesamt, Grundsicherung, 2022, www-genesis.destatis.de.

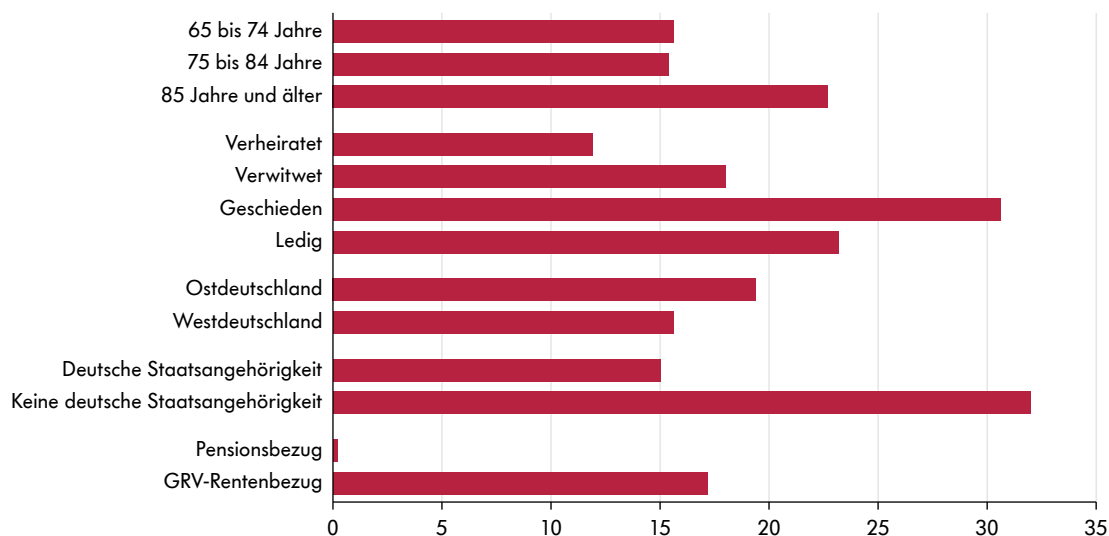
19 Vgl. Antonio Brettschneider/Ute Klammer, Armut im Alter, in: Kirsten Aner/Ute Karl (Hrsg.), Handbuch Soziale Arbeit und Alter, Wiesbaden 2020, S. 433–441.

20 Vgl. Hermann Buslei et al., Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut, in: DIW Wochenbericht 49/2019, S. 910–917.

21 Wir bedanken uns bei Alberto Lozano Alcántara für SOEP-Sonderauswertungen.

22 Vgl. Statistisches Bundesamt (Anm. 11).

Abbildung: Armutsgefährdungsquoten von Menschen ab 65 Jahre 2018, in Prozent



Quelle: Sozio-oekonomisches Panel 2019

GRÜNDE

Die in der gesetzlichen Rentenversicherung erworbenen Anwartschaften spiegeln das gesamte Erwerbsleben wider – wer viel eingezahlt hat, bekommt eine hohe Rente, wer wenig eingezahlt hat, eine geringe. Viel eingezahlt haben in der Regel abhängig Beschäftigte, die kontinuierlich und in Vollzeit erwerbstätig waren. Wenig eingezahlt haben in der Regel Beschäftigte, die lange Phasen der Krankheit oder der Arbeitslosigkeit erlebt haben sowie Phasen der Erwerbsunterbrechung etwa zur Ausübung privater Sorgearbeit.²³ Außerdem haben diejenigen wenig eingezahlt, die weniger verdienen, was zu einem großen Teil das höhere Armutsrisiko von Frauen oder auch von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit erklärt.

Im Alter von Armut betroffen zu sein, kann also verschiedene individuelle und biografische, aber auch strukturelle und systembedingte Gründe haben. Als biografische Faktoren, die zu diskontinuierlichen Erwerbs- und Versicherungsverläufen führen und somit das Risiko für Armut im Alter erhöhen, sind *erstens* gesundheitliche Beeinträchtigungen, Krankheit und Erwerbsunfähigkeit sowie Behinderung zu nennen. Mehr als 1,8 Millionen Menschen beziehen Erwerbs-

minderungsrenten, deren Beträge oft nicht für ein individuelles Einkommen oberhalb der Armutsschwelle ausreichen.²⁴

Zweitens sind familiäre Verpflichtungen zu nennen. Menschen unterbrechen ihre Erwerbsarbeit oder reduzieren den Stundenumfang in verschiedenen Phasen des Familienlebens. Bei der Geburt von Kindern sind es meist die Mütter, die ihre Erwerbsarbeit unterbrechen. Bei den heute Älteren war der Anteil von Hausfrauen noch besonders hoch. Nicht zu unterschätzen ist auch, wie viele Angehörige Pflegebedürftige – meist die Eltern, aber auch Partnerinnen und Partner oder kranke Kinder – betreuen.²⁵ Und während durch die gemeinsame Altersvorsorge im Haushaltskontext inklusive der Hinterbliebenenabsicherung der gesetzlichen Rentenversicherung oft Armut im Alter abgewendet wird, bergen Trennung und Scheidung vor allem für Frauen ohne ausreichende eigene Anwartschaften ein hohes Armutsrisiko – auch beim sogenannten Rentensplitting, der Teilung von Rentenansprüchen zwischen Ehe- und Lebenspartnern.

²⁴ Gerhard Bäcker/Ernst Kistler, Erwerbsminderungsrenten, 30. 1. 2020, www.bpb.de/290880.

²⁵ Vgl. Daniela Klaus/Claudia Vogel, Geht das stärkere Engagement von Frauen in der Pflege und Unterstützung auf ihre geringere Arbeitsmarktbeteiligung zurück? Ein Beitrag zur Gleichstellungsdebatte, in: Sozialer Fortschritt 2/2021, S. 53–108.

²³ Vgl. Brettschneider/Klammer (Anm. 19).

Drittens ist der Faktor Migration zu nennen. Wer einen Teil seines Erwerbslebens außerhalb des bundesdeutschen Systems verbracht hat, dem fehlen möglicherweise entsprechende Anwartschaften bei der Deutschen Rentenversicherung.²⁶ Prinzipiell können ältere Menschen auch aus mehreren Ländern Renten beziehen, die hohen Armutsquoten der älteren Migrantinnen und Migranten verweisen jedoch darauf, dass dies insbesondere für die heute Älteren kaum in nennenswertem Umfang der Fall ist. Zudem haben Ältere mit Migrationshintergrund auch häufiger durch geringe Einkommen und Arbeitslosigkeit geprägte Erwerbsverläufe in Deutschland.²⁷ Oft überlappen sich gesundheitliche, familiale und migrationsspezifische Aspekte.

Als strukturelle Gründe für Armut im Alter lassen sich sowohl arbeitsmarktpolitische als auch alterssicherungspolitische Faktoren nennen: Zu den gravierendsten Veränderungen des Arbeitsmarktes der vergangenen Jahrzehnte zählen der Ausbau des Niedriglohnsektors, die Ausweitung der atypischen Beschäftigung sowie die Zunahme hybrider Selbstständigkeit und das Ausüben mehrerer Beschäftigungsverhältnisse. Sowohl die dauerhafte Beschäftigung im Niedriglohnsektor als auch eine dauerhafte Tätigkeit in Teilzeit führen zu geringen Rentenanwartschaften. Bei den heutigen Rentnerinnen und Rentnern haben zudem Phasen hoher Arbeitslosigkeit, aber auch neue Formen der nicht-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wie Minijobs – neben der klassischen Schattenwirtschaft – zu vielen vergleichsweise geringen Renten beigetragen.²⁸ Insbesondere in Ostdeutschland wird sich die hohe Arbeitslosigkeit nach der Wiedervereinigung bis zum Ende der Finanzkrise in den nächsten Jahren wahrscheinlich in noch stärkerem Maße im Anstieg der Armutsquote der rentennahen Jahrgänge zeigen.²⁹

²⁶ Vgl. Brettschneider/Klammer (Anm. 19).

²⁷ Vgl. Janina Söhn, Migration: Erwerbsverläufe und Rentenanprüche von Zugewanderten bei der Gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 2018.

²⁸ Eine derzeit diskutierte Erhöhung der Verdienstgrenze für Minijobs auf 520 Euro wird dieses Problem zusätzlich verschärfen. Und anders als häufig vermutet, ist auch eine Erwerbstätigkeit bei Bezug von Altersrente kein Mittel gegen Armut im Alter. Viele sind im Alter arm, weil sie auf dem Arbeitsmarkt weniger Chancen hatten als andere – dies lässt sich im höheren Lebensalter meist nicht mehr revidieren.

²⁹ Vgl. Peter Haan et al., Entwicklung der Altersarmut bis 2036, Gütersloh 2017.

Zu den alterssicherungspolitischen Faktoren gehören mangelnde Vorsorgefähigkeit und -bereitschaft.³⁰ Nur wer Erwerbseinkommen in ausreichender Höhe und über einen ausreichenden Zeitraum erzielt, kann individuell ausreichend Anwartschaften auf Leistungen aus einem Alterssicherungssystem erwerben. Die Vorsorgebereitschaft ist nicht nur voraussetzungsreich, weil sie Vorsorgefähigkeit benötigt. Um langfristig und vorausschauend vorsorgen zu können, benötigen Menschen ausreichendes Wissen über die Notwendigkeit und die Möglichkeiten einer adäquaten Altersvorsorge. Dem steht sowohl die Komplexität der Alterssicherungssysteme entgegen, die durch die Teilprivatisierung im Mehrschichtsystem stark gestiegen ist, als auch die Schwierigkeit, zukünftige Entwicklungen der Kapitalmärkte korrekt einschätzen zu können.

LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Nach unserer Einschätzung kann mehr Eigenverantwortung in der Altersvorsorge nicht die Lösung für das Problem einer steigenden Altersarmut sein. Die Rede von mehr Eigenverantwortung suggeriert fälschlicherweise, dass Armut im Alter selbstverschuldet und durch individuelle Verhaltensveränderung vermeidbar sei, und bestraft unter anderem jene, die für die Familie und die Gesellschaft unbezahlte Arbeit geleistet haben. Stattdessen sollte das System von Altersvorsorge und Grundsicherung so ausgestaltet werden, dass es allen sichere Alters-einkommen und einen verlässlichen Schutz vor finanzieller Not im Alter bietet. Die Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung mit ihren solidarischen Elementen und ihrer Dynamisierung ist hierfür der beste Weg. So könnte etwa geprüft werden, weitere Berufsgruppen wie etwa Selbstständige in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen oder den Anspruch auf Grundrente zu erweitern – die Anforderung von 35 Versicherungsjahren ist für viele armutsgefährdete Menschen im Alter heute nicht zu erfüllen. Der Einbezug der Beamtinnen und Beamten wäre hingegen wenig hilfreich, weil diese sowohl durchschnittlich hohe Einkommen als auch durchschnittlich hohe Lebenserwartungen haben – das Finanzierungsproblem der gesetzlichen Rentenversicherung würde also mittelfristig größer. Hier ist die Steuerfinanzierung mit ihrer breiteren Basis vorzuziehen.

³⁰ Vgl. Fachinger (Anm. 3).

Die gegenwärtige Tendenz der Individualisierung sozialer Risiken findet eine fast schon zynische Zuspitzung in der Forderung nach *financial literacy*, also der Kompetenz, alterseinkommensichernde Entscheidungen am Kapitalmarkt richtig zu treffen, obgleich die komplexen Entwicklungen aller die Alterssicherung beeinflussenden Größen auch von Expertinnen und Experten nicht langfristig zu überschauen sind.³¹ Das Drei-Schichten-System ist, um es ökonomisch auszudrücken, höchst ineffektiv. Vor allem schützt es jene Gruppen nicht vor Altersarmut, die nicht ausreichend vorsorgen können, weil ihnen im mittleren Alter die finanziellen Ressourcen dafür fehlen. Mit Blick auf die gestiegene Armut auch bei Familien schreibt sich das Problem der Armut im Alter in den Lebensläufen der jüngeren Menschen von heute – den älteren Menschen von morgen – bereits fest, wenn keine Kurskorrekturen erfolgen.

31 Ausführlicher hierzu Ingo Bode/Felix Wilke, *Private Vorsorge als Illusion: Rationalitätsprobleme des neuen deutschen Rentenmodells*, Frankfurt/M. 2014.

Zudem sollten denjenigen, die heute zu den älteren Menschen gehören und in Armut leben, ihre Rechte nicht verwehrt werden. Es braucht Verbesserungen etwa bei der Antragstellung für soziale Transferleistungen, um die Inanspruchnahme von Hilfeleistungen wie Wohngeld und Grundsicherung zu erhöhen. Es lohnt sich, Armut im Alter zu bekämpfen, denn ein Leben in finanzieller Sicherheit auch im höheren Lebensalter ist ein wichtiger Faktor für eine starke Zivilgesellschaft und eine funktionierende Demokratie.

CLAUDIA VOGEL

ist Professorin für Soziologie und Methoden der quantitativen Sozialforschung an der Hochschule Neubrandenburg.
cvogel@hs-nb.de

HARALD KÜNEMUND

ist Professor für Empirische Altersforschung und Forschungsmethoden am Institut für Gerontologie der Universität Vechta.
harald.kuenemund@uni-vechta.de

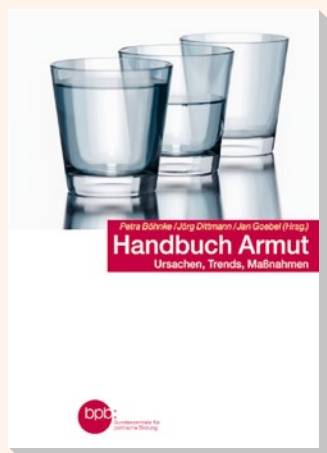
Zum Weiterlesen.



bpb.de/
shop



2020
Bestell-Nr. 10537



2019
Bestell-Nr. 10373



2017
Bestell-Nr. 10003

ARBEIT UND ALTER(N)

Wie ein längeres Erwerbsleben möglich werden kann

Götz Richter · Anita Tisch · Hans Martin Hasselhorn · Lutz Bellmann

Das Ziel, „allen älteren Erwerbstätigen, die dies können und wollen, [zu] ermöglichen auch mindestens bis zum regulären Renteneintrittsalter zu arbeiten“, haben SPD, Grüne und FDP im Koalitionsvertrag 2021 vereinbart. Als „reguläres Renteneintrittsalter“ oder „Regelaltersgrenze“ wird das Alter bezeichnet, mit dem ältere Beschäftigte bei vollen Rentenbezügen in den Ruhestand gehen können. Für die Geburtsjahrgänge ab 1964 liegt es beim 67. Lebensjahr, für die älteren der sogenannten Babyboomer-Jahrgänge etwas darunter. Die meisten Babyboomer, nämlich sieben von zehn, meinen, nicht bis zu ihrer Regelaltersgrenze arbeiten zu können.⁰¹ Dabei gibt es große Unterschiede zwischen Erwerbsgruppen, das heißt, die Art der Tätigkeit spielt hier offenbar eine große Rolle.

Die Debatte über das Eintrittsalter in die gesetzliche Rente findet vor dem Hintergrund einer seit vielen Jahren zunehmenden Erwerbstätigkeit Älterer statt. Während sich bei jüngeren Altersgruppen nur leichte Schwankungen zeigen, hat die Erwerbsbeteiligung der über 55-Jährigen leicht, die der über 60-Jährigen in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen. Dies ist unter anderem auf eine gestiegene Beschäftigungsquote von Frauen auch im höheren Erwerbsalter zurückzuführen, aber auch der Anteil älterer, abhängig erwerbstätiger Männer an der gleichaltrigen Bevölkerung ist gewachsen (*Abbildung 1*).

Gleichzeitig liegt die Erwerbsbeteiligung Älterer noch immer deutlich unter der von jüngeren Altersgruppen. Ein großer Teil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer arbeitet demnach nicht bis zur Regelaltersgrenze, sondern scheidet vorzeitig aus dem Arbeitsleben aus. Obwohl sich das Erwerbsverhalten und die Nachfrage der Betriebe in den vergangenen 25 Jahren stark verändert haben, erreicht die Verlängerung des Erwerbslebens nicht alle Beschäftigtengruppen. Viele Ältere wählen einen Übergang in den vorzeitigen Ruhestand, sei es aufgrund langjähriger Beitragszahlungen, Erwerbsminderung, Brückendar-

beitslosigkeit oder sogar unter Inkaufnahme von Rentenabschlägen. Auch deswegen konnte das veränderte Erwerbsverhalten die Fachkräftelücke aufseiten der Betriebe nicht schließen. Vielmehr gibt es eine Vielzahl von Regionen und Branchen mit großem Bedarf an Fachkräften – auf nahezu allen qualifikatorischen Ebenen.

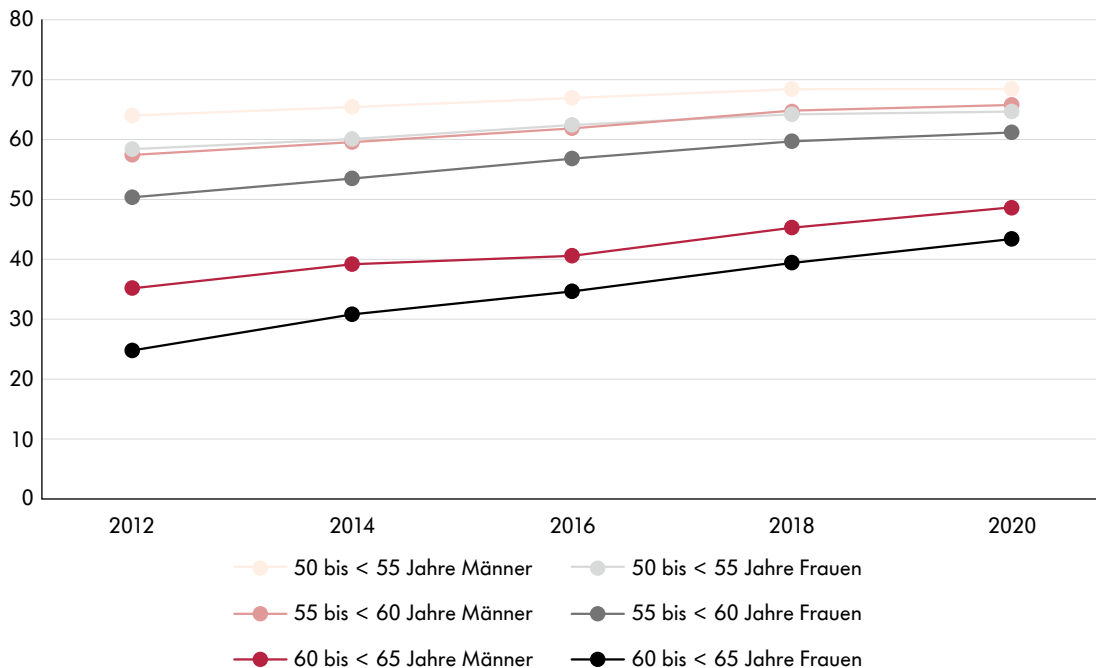
In diesem Beitrag fragen wir nach den Gründen für das anhaltend frühe Erwerbsausstiegsalter eines großen Teils der Beschäftigten. Ausgangspunkt sind Konzepte zur Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit im Lebensverlauf. Unter der Beschäftigungsfähigkeit werden individuelle Voraussetzungen für eine generelle Teilhabe am Erwerbsleben summiert, also in gewisser Weise die Passung von Individuum und Arbeitsmarkt.⁰² Mit der Perspektive „dürfen“ betrachten wir dementsprechend zunächst den Arbeitsmarkt und die Beschäftigungspolitik der Betriebe gegenüber älteren Erwerbspersonen.

Das Konzept der Arbeitsfähigkeit (*work ability*) adressiert die Gestaltungsebene von Erwerbsarbeit und umfasst die Faktoren, die eine Person in einer bestimmten beruflichen Situation in die Lage versetzen, ihre beruflichen Aufgaben erfolgreich zu bewältigen.⁰³ Das Konzept strebt eine Balance zwischen beruflichen Anforderungen und Ressourcen wie Kompetenzen, Unterstützung durch Führungskräfte sowie Kolleginnen und Kollegen an und beschreibt dementsprechend, inwiefern Beschäftigte ihre konkreten Tätigkeiten ausüben „können“, analysiert also die qualifikatorischen und gesundheitlichen Voraussetzungen. Abschließend blicken wir auf die motivationalen Grundlagen der Erwerbsarbeit – das Arbeiten „Wollen“.

DÜRFEN

Die kontinuierliche Zunahme der Erwerbsquote der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist eine Erfolgsgeschichte, die noch vor

Abbildung 1: Beschäftigungsquoten (abhängige Beschäftigung) nach Altersgruppen, in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigtenstatistik, eigene Darstellung.

20 Jahren kaum denkbar war. Allerdings profitieren nicht alle Arbeitnehmergruppen gleichermaßen von den verbesserten Beschäftigungschancen. Ein genauer Blick zeigt starke Unterschiede nach Geschlecht, Alter und Qualifikationsniveau. Hinzu kommt, dass viele Ältere in Teilzeit oder geringfügig beschäftigt sind. Mit zunehmendem Lebensalter steigt der Anteil derjenigen, die nicht mehr erwerbstätig sind – manche, weil sie nicht mehr wollen oder können, nicht wenige aber auch, weil sie nicht mehr „dürfen“.

In der Tat werden Ältere in vielen Betrieben zwar beschäftigt, aber seltener wieder oder neu eingestellt. Noch immer setzen Betriebe häufig lieber auf jüngere Bewerberinnen und Bewerber, da sich Investitionen hier vermeintlich län-

ger auszahlen. Ob dieses Kalkül angesichts der hohen Veränderungsdynamik der Arbeitswelt fortbestehen wird, bleibt abzuwarten. Allerdings sinkt mit dem Alter auch die Neigung, eine neue Stelle anzunehmen. Denn mit der Betriebszugehörigkeit steigt in der Regel auch die Entlohnung, und ein Arbeitgeberwechsel ist nicht selten mit Gehaltseinbußen verbunden. Im Gegensatz zu Jüngeren sind Ältere deshalb weniger geneigt, eine Stelle anzunehmen, die zwar berufliche Perspektiven eröffnet, aber mit einer möglicherweise geringeren Entlohnung verbunden ist. Auch finden Ältere nach einem Betriebswechsel häufig nur mit großen Schwierigkeiten eine Stelle, die ihrer bisherigen beruflichen Position und Tätigkeit entspricht. Bei Arbeitsplatzverlust gilt es dann, zwischen einem mit Abschlägen verbundenen vorzeitigen Renteneintritt und einer schlechter entlohnten Stelle abzuwägen.

Der Weiterbildung kommt angesichts technischer und organisatorischer Neuerungen in nahezu allen Betrieben und Verwaltungen eine herausragende Bedeutung zu, um Fähigkeiten und Fertigkeiten an veränderte Bedingungen anzupassen. Das Niveau der beruflichen Weiterbildung ist bis zur Covid-19-Pandemie stark gestiegen. Jedoch gibt es nach wie vor große Defizite

01 Das belegen die Ergebnisse der repräsentativen Studie „lida – leben in der Arbeit“ 2018. Siehe www.lida-studie.de.

02 Vgl. Kai Seiler, Beschäftigungsfähigkeit umfassend denken und fördern – ein Thema für die Arbeitswissenschaft, in: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft 4/2009, S. 273–276.

03 Vgl. Juhani Ilmarinen/Jürgen Tempel, Erhaltung, Förderung und Entwicklung der Arbeitsfähigkeit – Konzepte und Forschungsergebnisse aus Finnland, in: Bernhard Badura et al. (Hrsg.), Demographischer Wandel: Herausforderung für die betriebliche Personal- und Gesundheitspolitik. Fehlzeiten-Report 2002, Berlin 2003, S. 85–99.

bei der Einbeziehung der älteren Erwerbstätigen. Während sich im Zeitraum von 2001 bis 2017 der Anteil der Betriebe, die mindestens einem Beschäftigten die Kosten der Teilnahme an einer Weiterbildung finanzieren, von 18 auf 35 Prozent fast verdoppelt hat, verharrt der Anteil der Betriebe, die auch älteren Beschäftigten ein Weiterbildungsangebot unterbreiten, bei 7 Prozent.⁰⁴ Dabei wurden nur solche Betriebe berücksichtigt, die auch Ältere beschäftigen.

Vor allem kleinere und mittlere Betriebe beziehen ältere Beschäftigte häufig nicht in Weiterbildungen ein. Unterschiede zeigen sich auch je nach Wirtschaftszweig. In einigen Bereichen, wie etwa in der Chemie-, Metall-, und Elektroindustrie gibt es demografiebezogene Tarifvereinbarungen, die betriebliche Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit Älterer adressieren,⁰⁵ was in einer höheren Beteiligung Älterer an Weiterbildungsmaßnahmen resultiert.

KÖNNEN

Eine Voraussetzung dafür, bis zur Regelaltersgrenze erwerbstätig zu sein, ist, dies auch zu können. Auf den ersten Blick geht es hier um die Gesundheit. So führt schwere psychische beziehungsweise körperliche Krankheit oder funktionelle Behinderung dazu, dass manche Menschen bereits im mittleren oder gar schon im jungen Alter nicht mehr erwerbstätig sein können und vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Andererseits kann es auch die Arbeit sein, die dazu führt, dass manche Menschen nicht mehr erwerbstätig sein können, nämlich dann, wenn die Arbeitsanforderungen nicht mehr mit den Ressourcen der Arbeitenden übereinstimmen. Beide Einflüsse, die Arbeitsanforderungen und die Res-

04 Vgl. Lutz Bellmann/Ute Leber/Sandra Dummert, Konstanz altersgerechter Maßnahmen trotz steigender Beschäftigung Älterer, in: WSI-Mitteilungen 1/2018, S. 20–27; ders. et al., Altern im Betrieb. Alterung und Alter(n)smanagement in kleinen und mittleren Unternehmen vom Einzelfall zur professionalisierten Systematik, Düsseldorf 2018.

05 Vgl. Wolfgang Anlauff/Werner Feldes, Demografietarifverträge – Genese, Wirkungen und Perspektiven eines Gestaltungskonzepts, in: Götz Richter (Hrsg.), Arbeit und Altern – Eine Bilanz nach 20 Jahren Forschung und Praxis, Baden-Baden 2021, S. 253–277; Peter Guggemos/Ralph Conrads, Zur Verankerung demografiebezogener Themen in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen – Beobachtungen und Einschätzungen, in: ebd., S. 217–252.

ourcen, bestimmen zusammen die Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten und damit auch, wie lange sie erwerbstätig sein können.

Studienergebnisse legen nahe, dass zahlreiche Arbeitsfaktoren eine Rolle dabei spielen, wie lange Menschen erwerbstätig sein können, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. Besonders einflussreich ist die körperliche Schwere der Arbeit. Bereits im jungen Erwerbsalter gehen Menschen mit schwerer körperlicher Arbeit davon aus, nicht lange erwerbstätig sein zu können.⁰⁶ Neben dem Arbeitsinhalt wirkt hier auch eine Reihe von arbeitsorganisatorischen Faktoren in dieselbe Richtung: Menschen mit Nacht- und Schichtarbeit können weniger lange erwerbstätig sein, ebenso wie Menschen, deren Arbeit durch eine hohe Intensität charakterisiert ist. Ein weiterer bedeutsamer arbeitsorganisatorischer Faktor ist der eigene Einfluss bei der Arbeit. Beschäftigte mit hohem Einfluss können sich ihre Arbeit oft so gestalten, dass sie länger im Leben weiterarbeiten können. Dies berührt auch die Frage von Führung und Vertrauen im Betrieb. Es überrascht nicht, dass Beschäftigte, die Vertrauen in ihre Vorgesetzten haben, angeben, deutlich länger erwerbstätig sein zu können, als Beschäftigte mit geringem oder keinem Vertrauen.⁰⁷

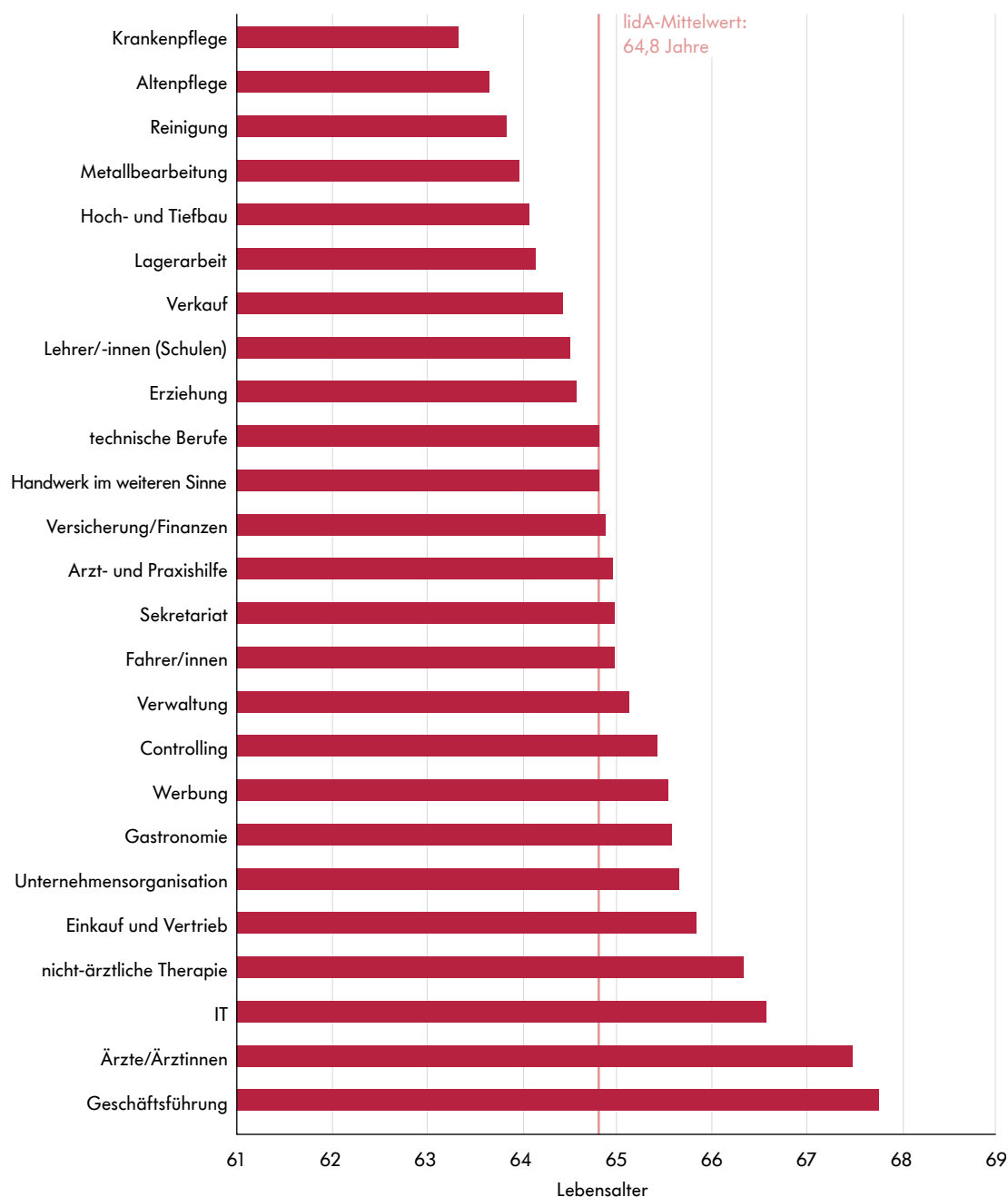
Die beispielhaft skizzierten Arbeitsfaktoren treten nicht zufällig und isoliert auf, sondern oft kombiniert: Wo körperlich schwere Arbeit ausgeführt wird, sind oft der Einfluss bei der Arbeit und das Vertrauen in die Vorgesetzten gering, zudem wird hier häufiger in Nacht- und Schichtarbeit gearbeitet. Hier kumulieren also Risiken, die dazu führen, dass Beschäftigte oft nicht länger erwerbstätig sein können.

Deutlich wird dies beim Blick auf Berufsgruppen (*Abbildung 2*). Insbesondere ältere Beschäftigte in der Pflege, der Reinigung, der Nahrungsmittelherstellung, der Metallherzeugung und dem Metallbau, aber auch im Verkauf und in der Erziehung, geben an, nicht lange erwerbstätig sein zu können. Dabei handelt es sich vorwiegend um Berufe mit körperlich und/oder psychisch besonders fordernden Tätigkeiten. Menschen mit solchermaßen belastenden Arbeitsbedingungen wissen schon sehr früh in ihrem Berufsleben, dass sie

06 Vgl. Hans Martin Hasselhorn, Wie lange wollen und können Erwerbstätige in Deutschland arbeiten?, in: Deutsche Rentenversicherung 4/2020, S. 485–506.

07 Vgl. ebd.

Abbildung 2: Bis zu welchem Alter können Sie erwerbstätig sein?
Selbsteinschätzung sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätiger verschiedener Berufsgruppen im Alter von 53 beziehungsweise 59 Jahren in Deutschland 2018

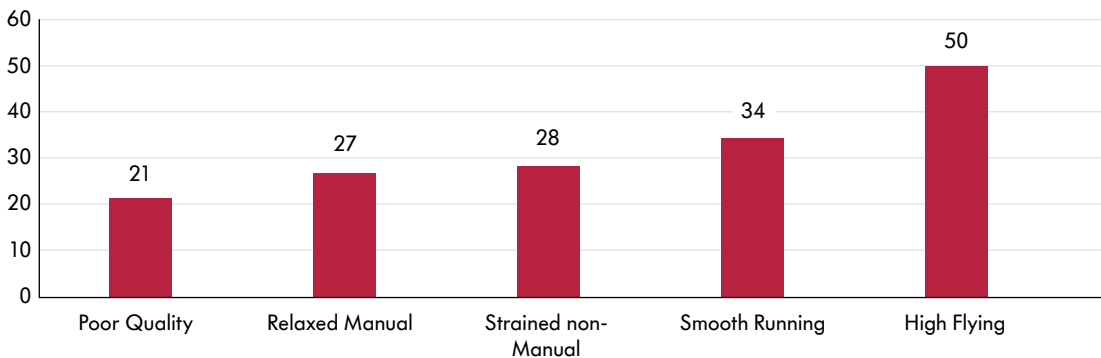


Quelle: lidA-Studie, eigene Berechnungen.

kaum eine Chance haben, die heutige Regelaltersgrenze in guter Gesundheit zu erreichen. Für viele von ihnen ist bereits die heutige Regelaltersgrenze von 66/67 Jahren infrage zu stellen.

Andererseits gibt es Berufsgruppen, bei denen Erwerbstätige angeben, deutlich länger erwerbstätig sein zu können als die zuvor genannten. Dies sind oft – aber nicht immer – Personen

Abbildung 3: Anteil älterer Beschäftigter, die angeben, mindestens bis zu ihrem Regelrentenalter arbeiten zu können, nach Arbeitsqualität, in Prozent



Quelle: lidA-Studie, eigene Berechnungen.

mit nicht-körperlichen Tätigkeiten, die über viel Entscheidungsspielraum bei ihrer Arbeit verfügen. Sie finden sich besonders in akademischen Berufen, etwa bei Ärzten, Ingenieurinnen, Juristen, Wissenschaftlerinnen und in der Unternehmensführung. Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass bei solchen Arbeitsbedingungen die Arbeit eher gesundheitsförderlich ist – auch im höheren Erwerbsalter. Für so manche von ihnen wäre eine Regelaltersgrenze von 68 Jahren oder darüber zumutbar.

Deutlich wird, dass die Arbeitsqualität maßgeblich dazu beiträgt, wie lange Menschen erwerbstätig sein können. Fragt man Erwerbstätige, unter welchen Bedingungen sie möglicherweise länger arbeiten würden, nennen sie vor allem bessere Arbeitsbedingungen: weniger körperliche Belastung, weniger Stress, flexiblere Arbeitszeiten, mehr Wertschätzung durch Vorgesetzte und eine bessere Entlohnung. Wie viele ältere Beschäftigte in Deutschland unter welchen Bedingungen arbeiten und wer sie sind, zeigt eine Typisierung der Arbeitsqualitätsprofile der erwerbstätigen Babyboomer-Generation in Deutschland:⁰⁸

Fast jede/r fünfte ältere Beschäftigte (19 Prozent) gehört zur Gruppe *Poor Quality*, in der sich vorwiegend manuell Tätige finden. Bei allen Aspekten der Arbeitsqualität schneiden sie im Vergleich zu den anderen Gruppen am ungünstigsten ab; die Ausnahme ist die Arbeitsintensität, wo sie durchschnittliche Werte erreichen.

⁰⁸ Vgl. ders. et al., Work Profiles of Older Employees in Germany – Results from the lidA-Cohort Study, in: BMC Public Health 20/2020, Artikelnr. 1452.

Die große Gruppe der *Relaxed Manual* (30 Prozent), ebenfalls vorwiegend manuell Tätige, gleicht im Arbeitsqualitätsprofil in Teilen dem der *Poor Quality*, weist aber positive Werte für das soziale Arbeitsumfeld auf, und die Arbeitsintensität ist am niedrigsten von allen Gruppen.

Die Gruppe der *Strained non-Manual* (16 Prozent) zeigt ein Profil auf, das komplementär zu dem der *Relaxed Manual* ist. Hier finden sich vorwiegend nicht-manuell Beschäftigte. Die sozialen Indikatoren sind ungünstig ausgeprägt, ebenfalls die berufliche Perspektive. Die Arbeitsintensität ist die höchste aller Gruppen.

Jede/r dritte Beschäftigte gehört zur Gruppe der *Smooth Running* (33 Prozent). Dieses Profil ist charakterisiert durch nicht-körperliche, in jeder Hinsicht günstige Arbeitsexposition. Einzige Ausnahme ist die Arbeitsintensität, die leicht überdurchschnittlich ist.

Die Gruppe der *High Flying* ist mit 3 Prozent eine sehr kleine. Hier sind die Arbeitsqualitätsindikatoren sehr günstig ausgeprägt. Das extrem hohe Haushaltseinkommen dieser Gruppe sticht hervor und unterscheidet sie von den *Smooth Running*. Zu beachten ist die erhöhte Arbeitsintensität.

„Schlechte Arbeit“ ist demnach in Deutschland nach wie vor weit verbreitet: So kann man die Arbeitsbedingungen von den 19 Prozent aller erwerbstätigen Babyboomer in der Gruppe *Poor Quality* als umfassend schlecht bezeichnen, die der 16 Prozent der Gruppe der *Strained non-Manual* als schlecht. Es überrascht nicht, dass in ersterer nur 21 Prozent meinen, noch bis zu ihrem

Regelrentenalter arbeiten zu können, während dies in der Gruppe der *High Flying* jede/r Zweite angibt (*Abbildung 3*).

WOLLEN

Neben dem bis zum Rentenalter arbeiten „Können“ ist auch das „Wollen“, also die Motivation zur Erwerbstätigkeit im höheren Erwerbsalter, abhängig vom individuellen Gesundheitszustand.⁰⁹ Dementsprechend zeigen Studien wiederholt, dass ein schlechter Gesundheitszustand den Wunsch nach einem vorzeitigen Erwerbsaustritt wahrscheinlicher macht. Darüber hinaus wird die Motivation, ein Beschäftigungsverhältnis fortzuführen, von unterschiedlichen weiteren Faktoren beeinflusst, allen voran von finanziellen Anreizsystemen. Während ein Teil der älteren Beschäftigten sich einen vorzeitigen Erwerbsaustritt finanziell nicht leisten kann, profitiert ein anderer Teil von finanziellen Anreizen für den vorzeitigen Ausstieg. Insofern beeinflusst betriebliche Personalpolitik individuelle Entscheidungen.¹⁰

Daneben spielen persönliche Faktoren, wie die Lebenssituation der Partnerin beziehungsweise des Partners, Verantwortlichkeiten für Familienangehörige oder auch das soziale Umfeld eine entscheidende Rolle. Im Vergleich zu skandinavischen Ländern lässt sich in Deutschland eine anhaltende „Ausstiegskultur“ beobachten. So ist der Wunsch, vor dem Rentenalter aus dem Erwerbsleben auszuschneiden, unter älteren Erwerbstätigen weit verbreitet, und Anreize zum vorzeitigen Erwerbsaustritt, wie etwa Altersteilzeitmodelle, werden häufiger genutzt als Möglichkeiten zum längeren Verbleib. Dabei ist der Wunsch nach vorzeitigem Austritt ein guter Prädiktor für das tatsächliche Ausscheiden: Mehr als die Hälfte der Beschäftigten mit Frühausstiegsplänen setzt diese auch um.¹¹ Bei Frauen spielt darüber hinaus auch der Renteneintritt des häufig etwas älteren Partners eine nicht zu vernach-

lässigende Rolle für das vorzeitige Beenden des Erwerbslebens.

Schließlich wird die Motivation, ein Beschäftigungsverhältnis bis zum Rentenalter aufrechtzuerhalten, von den beiden grundlegenden Dimensionen der Erwerbsarbeit gespeist: der materiellen Notwendigkeit, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, sowie der inhaltlich-expressiven Seite der konkreten Tätigkeit. Hierbei sind Rahmenbedingungen, wie die Sicherheit des Beschäftigungsverhältnisses, die Länge und Lage der Arbeitszeit sowie Möglichkeiten der Teilzeit- oder Vollzeitarbeit, ebenso relevant wie die soziale Integration und arbeitsplatzspezifische Anforderungen, der Spaß an der Arbeit und die Erfahrung der Selbstwirksamkeit.

Mit Blick auf die Gestaltung der ausgeübten Tätigkeiten ist das soziale Gefüge des Arbeitsprozesses beziehungsweise des Betriebs zentral für die Erwerbsmotivation. Neben der sozialen Integration durch Kolleginnen und Kollegen tragen hierbei Führungskräfte sowohl durch eine alter(n)sgerechte Arbeitsgestaltung als auch und vielmehr noch durch die Förderung einer wertschätzenden Arbeitskultur zur Arbeitsmotivati-

on auch im höheren Erwerbsalter bei.¹² Bedeutsam ist darüber hinaus der Handlungsspielraum von Beschäftigten. Mit dem Alter gewinnt der Handlungsspielraum an Bedeutung, da eine größere Autonomie es Beschäftigten ermöglicht, ihre Stärken besser einzubringen und mögliche (auch altersbedingte) Einschränkungen zu kompensieren.¹³ Dementsprechend würde auch, wer zum Beispiel Einfluss auf seine Arbeitsmenge hat, seltener in den vorzeitigen Ruhestand gehen – während diejenigen mit hohem Termin- und Leistungsdruck im Durchschnitt eher vor dem Renteneintrittsalter aus dem Erwerbsleben ausscheiden wollen.

WEGE ZU EINEM LANGEN ARBEITSLEBEN

Weiterarbeiten „wollen“, „können“ und „dürfen“ sind nicht unabhängig voneinander zu be-

09 Vgl. Anita Tisch, Health, Work Ability and Work Motivation: Determinants of Labour Market Exit Among German Employees Born in 1959 and 1965, in: *Journal of Labour Market Research* 48/2015, S. 233–245.

10 Vgl. Lutz Bellmann/Florian Janik, Betriebe und Frühverrentung: Angebote, die man nicht ablehnt, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 4/2010, S. 311–324.

11 Vgl. Heribert Engstler, Wie erfolgreich sind ältere Arbeitskräfte in der zeitlichen Umsetzung ihrer Ausstiegspläne?, in: *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie* 1/2019, S. 14–24.

12 Vgl. Michael Falkenstein/Claudia Kardys, Altersgerechte Arbeit und Führung im digitalen Zeitalter, in: Richter (Anm. 5), S. 201–216.

13 Vgl. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), Alters- und altersgerechte Arbeitsgestaltung. Grundlagen und Handlungsfelder für die Praxis, Dortmund 2017, www.baua.de/DE/Angebote/Publicationen/Praxis/Arbeitsgestaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=9.

trachten. So scheint für viele Beschäftigte das Wollen getrieben zu sein vom Können, denn Krankheit und Erschöpfung spielen eine große Rolle beim Wunsch nach einem frühzeitigen Erwerbsausstieg. Dabei ist plausibel: Menschen mit schlechter Gesundheit wollen und können nicht so lange arbeiten wie diejenigen mit guter Gesundheit. Es gibt aber eine Ausnahme, eine Gruppe von Erwerbstätigen, bei der viele Risiken zusammenkommen: ein geringes Einkommen, schlechte Arbeitsbedingungen und eine schlechte Gesundheit. Etwa 15 Prozent aller erwerbstätigen Babyboomer gehören dazu.¹⁴ Bei dieser Personengruppe ist der Wunsch, länger zu arbeiten, im Mittel stärker als bei denen mit einem mittleren oder hohen Einkommen – und der Wunsch zeigt keinen Zusammenhang mit dem Gesundheitszustand. Das „Wollen“ drückt hier folglich eher ein „Müssen“ aus. Viele aus dieser Gruppe werden versuchen, so lange wie möglich im Erwerbsleben zu bleiben, unabhängig davon, ob sie noch können oder nicht, da sie es sich schlicht nicht leisten können, früher aus dem Erwerbsleben auszuscheiden.

Damit nicht nur Beschäftigte in hoch qualifizierten Tätigkeiten, sondern das Gros aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer inklusive derer mit einfachen, aber versorgungsrelevanten Tätigkeiten gesund bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter arbeiten dürfen, können und wollen, ist ein Bündel abgestimmter Maßnahmen erforderlich. Entscheidend ist ein Wandel von Arbeitsbedingungen, die Öffnung von Weiterbildungschancen für benachteiligte Gruppen, der Abbau der Barrieren bei der Wiederbeschäftigung Älterer sowie eine Kultur der Anerkennung der Arbeitsleistung, die einfache Tätigkeiten und herausfordernde Tätigkeiten dort respektiert, wo sie nicht verändert werden können.

Die Förderung von Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit kann dazu beitragen, das Können, Wollen und Dürfen zu erhöhen. Insbesondere müssen die aufgezeigten Mobilitätsbarrieren überwunden werden. Im Koalitionsvertrag des Jahres 2021 wird Weiterbildung explizit genannt und die Absicht bekundet, eine

sichere Beschäftigungsbiografie zu ermöglichen. Um die angestrebte Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft zu ermöglichen, aber auch um die Erwerbsbiografien bis an die Regelaltersgrenze heranzuführen, müssen die mit einem Arbeitsplatzwechsel verbundenen Beschäftigungs- und Einkommensrisiken sozial abgesichert werden.

Der betriebliche Arbeits- und Gesundheitsschutz bildet das Fundament für gesunde Arbeit. Idealerweise integriert ein systematisches betriebliches Personalmanagement sowohl Maßnahmen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz, etwa durch eine betriebliche Gesundheitsförderung, als auch eine positive, vertrauensvolle Unternehmenskultur, etwa durch gute Führung. Es stützt sich auf validierte Instrumente wie Altersstruktur-, Qualifikationsbedarfs- und Kompetenzanalysen sowie die Gefährdungsbeurteilung. Dadurch ist es mit der Arbeitsgestaltung und der Organisations- und Personalentwicklung verbunden. In Klein- und Kleinstbetrieben unterstützen Sozialversicherungen und Kammern ein systematisches Personalmanagement.¹⁵ Präventive Ansätze tragen durch eine gesundheitsförderliche Arbeitsgestaltung dazu bei, physischen und psychischen Risikofaktoren vorzubeugen. Davon profitieren nicht nur heute Ältere kurzfristig, sondern auch Jüngere können gesund älter werden. Um hohen Anforderungen etwa durch Emotions- und Interaktionsarbeit oder auch anhaltend hohem Zeit- und Leistungsdruck langfristig standhalten zu können, müssen außerdem Ressourcen gestärkt werden.

Der Förderung des Lernens kommt als Kernelement von betrieblichen Strategien zum Erhalt der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit herausragende Bedeutung zu. Auch Erwerbsunterbrechungen und Betriebs- oder Tätigkeitswechsel sollten nicht länger mit Dequalifizierungsrisiken behaftet sein. Lernen und Kompetenzerfahrungen können wichtige Selbstwirksamkeitserfahrungen vermitteln und dadurch Betriebe und Beschäftigte stärken. Betriebe sollten auch Älteren diese Erfahrungen ermöglichen und ihnen mehr Chancen bieten. Dies erlaubt den Beschäftigten nicht nur, mit der Dynamik

14 Vgl. Hans Martin Hasselhorn/Melanie Ebener/Athanasios Vratzias, Household Income and Retirement Perspective Among Older Workers in Germany – Findings from the lidA Cohort Study, in: *Journal of Occupational Health* 2020, <https://doi.org/10.1002/1348-9585.12130>.

15 Vgl. Götz Richter/Karl Kuhn/Anna-Lena Koch, Vom Demografiemanagement zur systematischen Personalarbeit, in: Richter (Anm. 5), S. 403–415.

des Wandels der Arbeit Schritt zu halten, sondern kann auch helfen, eigene Interessen und Neigungen zu verfolgen. Erreicht betriebliche Weiterbildung und Lernbegleitung durch funktionierende Strukturen und Führungskräfte einen größeren Teil der Beschäftigten, werden diese materielle und persönliche Anerkennung erfahren und sind eher geneigt, bis zum Renteneintrittsalter erwerbstätig zu sein.

GÖTZ RICHTER

ist promovierter Sozialwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in Dortmund.
richter.goetz@baua.bund.de

ANITA TISCH

ist promovierte Soziologin und leitet die Fachgruppe „Arbeitszeit und Organisation“ an der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in Dortmund.
tisch.anita@baua.bund.de

HANS MARTIN HASSELHORN

ist Arbeitsmediziner und Inhaber des Lehrstuhls für Arbeitswissenschaft an der Bergischen Universität Wuppertal. Er leitet die Studie „lidA – leben in der Arbeit“, die Langzeiteffekte der Arbeit auf Gesundheit und Erwerbsteilhabe untersucht.
hasselhorn@uni-wuppertal.de

LUTZ BELLMANN

ist Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler. Bis 2021 leitete er am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung den Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ sowie das IAB-Betriebspanel und war Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Arbeitsökonomie, an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
lutz.bellmann@iab.de

Panel Impulse Dialogräume

11. Kulturpolitischer Bundeskongress, Berlin

Die Kunst der Demokratie

Kulturpolitik als
Demokratiepolitik

www.kunstderdemokratie.de

↑

9.-10.6.22

Veranstalter
 KULTURPOLITISCHE GESELLSCHAFT E.V.  Bundeszentrale für politische Bildung

In Kooperation mit Gefördert durch

 Deutscher Städtetag  Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien

DER LANGE SCHATTEN DER DEMOGRAFIE

Handlungsfelder einer Rentenreform in Deutschland

Axel Börsch-Supan

In Zeiten des demografischen Wandels steht die Rentenpolitik vor der Herausforderung, den Zielkonflikt zwischen einer adäquaten Sicherung des Lebensunterhalts im Alter und der finanziellen Nachhaltigkeit des umlagefinanzierten Rentensystems zu meistern. So muss die Rentenpolitik zwei zentrale Aufgaben lösen: *erstens* den Eintritt der Babyboom-Generation in den Ruhestand und den Eintritt geburtenschwächerer Jahrgänge ins Erwerbsleben verkräften sowie *zweitens* damit umgehen, dass die Lebenserwartung auch langfristig weiter steigen wird. Diese beiden Aufgaben werfen aufgrund ihrer sozialpolitischen Sensibilität viele Fragen der politischen Umsetzbarkeit auf. Weil die Zahl der Rentnerinnen und Rentner pro Beitragszahlenden in den nächsten Jahren dramatisch ansteigen wird, werden bei konstanten Rentenleistungen auch die Beiträge und Steuern der Erwerbstätigen, welche die gesetzliche Rentenversicherung finanzieren, erheblich ansteigen. Wenn zudem die Lebenserwartung weiter steigt, werden sich bei einem konstanten Renteneintrittsalter die Rentenausgaben weiter erhöhen.

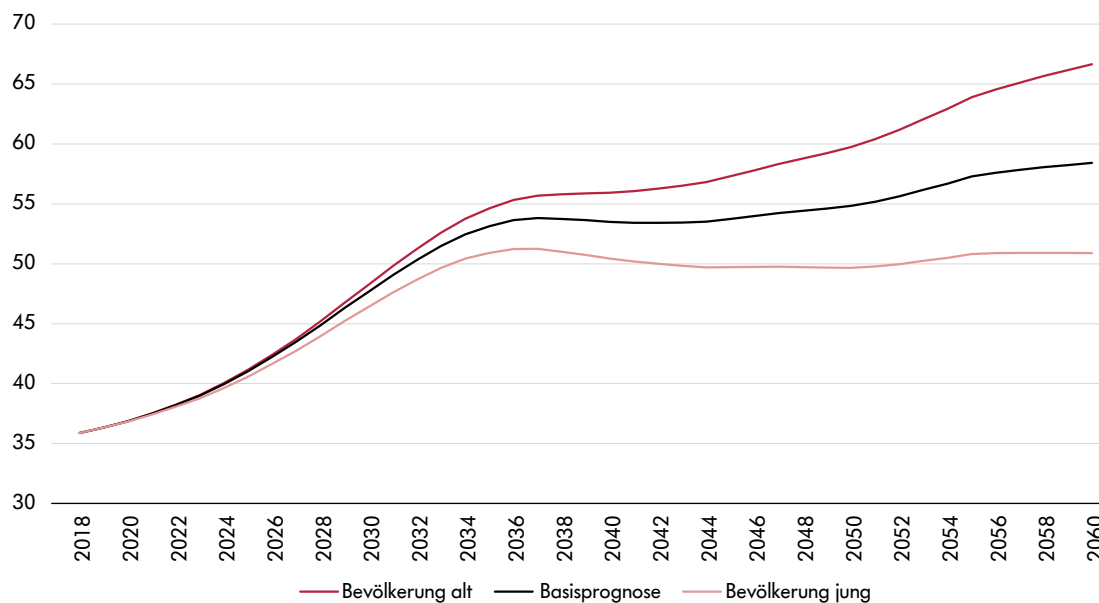
Zur Bewältigung der ersten Aufgabe hatte die rot-grüne Koalition unter Bundeskanzler Gerhard Schröder 2005 den „Nachhaltigkeitsfaktor“ eingeführt, der die finanzielle Belastung zu prozentual gleichen Teilen auf eine Beitragssatzerhöhung und eine Rentenniveausenkung verteilt. Dieser Nachhaltigkeitsfaktor wurde von der Großen Koalition jedoch 2018 durch die „doppelte Haltelinie“, die ein Rentenniveau von mindestens 48 Prozent des Durchschnittslohns absichert und den Beitragssatz auf höchstens 20 Prozent des Bruttolohns begrenzt, zunächst bis 2025 ausgehebelt. Gleichzeitig wurden mit der Erweiterung der Mütter- und der Einführung der Grund-

rente weitere teure Zusatzleistungen eingeführt. Wenn der Nachhaltigkeitsfaktor – wie derzeit gesetzlich vorgesehen – 2025 wieder aktiviert würde, müssten die Beiträge deutlich steigen und das Rentenniveau ebenso deutlich sinken. Doch die Ampelkoalition hat eine Verlängerung der sogenannten doppelten Haltelinie in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten. Das kann aber nichts am demografischen Wandel ändern. Finanzierbar wäre das nur durch eine erhebliche Ausweitung des Zuschusses aus dem Bundeshaushalt in die Rentenversicherung, also einer massiven Steuererhöhung, welche die junge Generation weiter belasten würde.

Zur Bewältigung der zweiten Aufgabe hatte die Große Koalition 2007 die „Rente mit 67“ auf den Weg gebracht, jedoch 2014 mit der „Rente mit 63“ für Versicherte mit mindestens 45 Beitragsjahren wieder verwässert. Zudem ist das Renteneintrittsalter nur bis zum Jahr 2031 festgelegt. Sollte die Lebenserwartung weiter steigen, wovon auch die Bundesregierung in ihrer offiziellen Vorausberechnung ausgeht, dann muss eine Lösung für die Zeit danach gefunden werden. Dies muss bald geschehen, damit die Menschen, die in ein paar Jahren in Ruhestand gehen, dafür Planungssicherheit erhalten.

Die Maßnahmen der vergangenen Jahre haben ein rentenpolitisches Dilemma geschaffen: Einerseits sieht das geltende Recht eine Rückkehr zum Nachhaltigkeitsfaktor vor, der die finanziellen Belastungen des demografischen Wandels gleichmäßig auf die ältere und die jüngere Generation verteilt und in diesem Sinne das Fundament einer langfristig tragbaren Lösung schaffen könnte. Andererseits hat die Haltelinienpolitik der Großen Koalition große Erwartungen für die Zeit nach deren Gültigkeit geweckt, die mit der

Abbildung 1: Entwicklung des Altersquotienten 65+/20–64, in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Basis 2018

Rückkehr zum alten Recht mit seinem Nachhaltigkeitsfaktor inkompatibel sind. Auswege aus diesem Dilemma müssen dringend gefunden werden. Der von der Großen Koalition eingesetzten Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ ist dies nicht gelungen.⁰¹ Ziel dieses Beitrags ist es, verschiedene Lösungsansätze vorzuschlagen und ihre Vor- und Nachteile abzuwägen.

Vorangestellt sei, dass die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung ebenso wenig wie die von der Ampelkoalition vorgeschlagene aktienbasierte Zusatzrente geeignete Vorschläge zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen sind, allein schon wegen ihres geringen Volumens. Es gibt fast 20 Mal so viele Angestellte wie Beamtinnen und Beamte, und das einmalig zu Verfügung gestellte Volumen der neuen Aktienrente reicht gerade einmal für zehn Tage Rentenausgaben aus.

Auch andere Vorschläge laufen ins Leere. Ein Anstieg der Geburtenzahlen ist hilfreich, aber erst in rund 20 Jahren, wenn die neue Generation beginnt, in die Rentenversicherung einzuzahlen. Eine höhere Einwanderung oder mehr Vollzeitbeschäftigung von Frauen ist zwar kurzfristig hilfreich, hilft aber nicht langfristig, die Proble-

me der gesetzlichen Rentenversicherung zu lösen, weil aus diesen Beiträgen neue Rentenzahlungsverpflichtungen erwachsen.

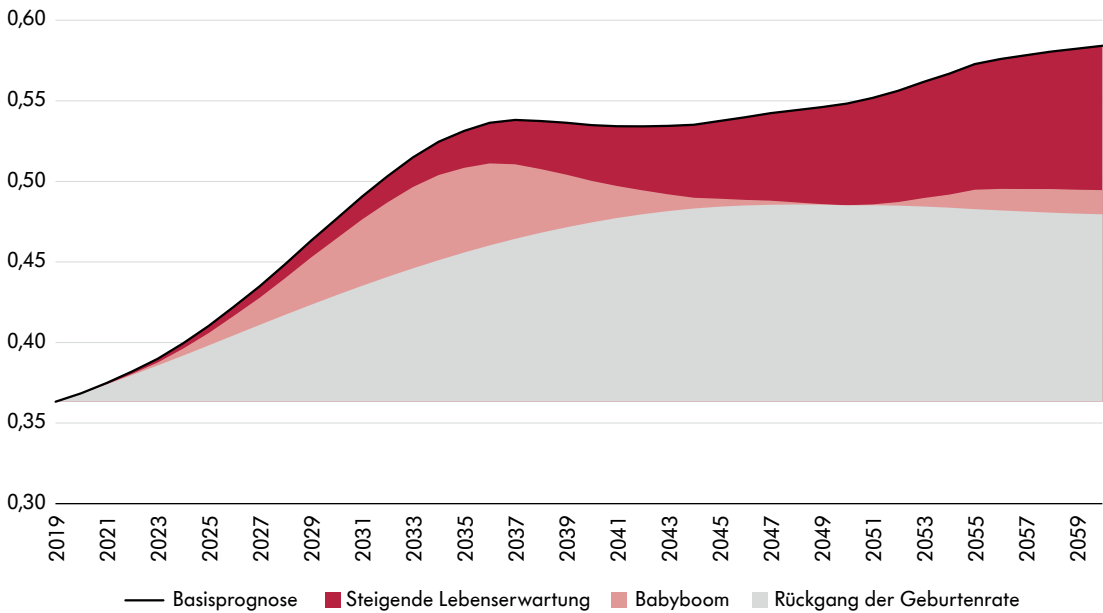
DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG

Die Alterung der Bevölkerung ist ein gut zu prognostizierender Prozess, da der heutige Bestand der Bevölkerung viel größer ist als die Veränderungen durch Geburten, Sterbefälle und Migration und sich die Geburten- und Sterberaten nur allmählich ändern. Daher entspricht beispielsweise die Anzahl der 2023 61-Jährigen weitgehend der Anzahl der 60-Jährigen 2022 – sie werden nur ein Jahr älter. Selbst außerordentlich hohe Einwanderungszahlen wie im Jahr 2015 und nun wieder durch den russischen Krieg gegen die Ukraine werden vom Bestand dominiert. Die Alterung Deutschlands wird langfristig auch nicht signifikant von der Corona-Pandemie beeinflusst werden, da auf Phasen der Übersterblichkeit wie im Winter 2020/21 typischerweise Phasen der Untersterblichkeit folgen.

Abbildung 1 zeigt die erwartete Alterung Deutschlands in Form des Altersquotienten, also der Anzahl der Menschen im Alter von 65 Jahren und darüber im Verhältnis zur Anzahl der Menschen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren. Andere Definitionen des demografischen Altersquoti-

⁰¹ Vgl. Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Berlin 2020.

Abbildung 2: Auswirkungen der Geburtenentwicklung und des Anstiegs der Lebenserwartung auf den Altersquotienten, in Prozentpunkten



Quelle: eigene Berechnung

enten zeigen einen ähnlichen Verlauf. Aus den 27 Szenarien der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts zeigt diese Abbildung das erwartete mittlere Szenario sowie die beiden Extremszenarien einer sehr jungen und einer sehr alten Bevölkerung. In allen Szenarien steigt der Altersquotient in den nächsten 15 Jahren stark an. Je nach demografischer Annahme wird der Altersquotient ab etwa 2035 ein Plateau erreichen oder weiter steigen. Eine signifikante Differenz zwischen dem Basisszenario und den beiden Extremszenarien ergibt sich erst danach. In keinem Szenario sinkt der Altersquotient langfristig wieder unter 50 Prozent oder erreicht gar den heutigen Ausgangswert. Die Herausforderung, dass die Renten einer wachsenden Zahl älterer Menschen von immer weniger jungen Menschen finanziert werden müssen, bleibt also auf Dauer bestehen.

Der Anstieg des Altersquotienten hat drei Ursachen, die in *Abbildung 2* dargestellt werden: die langfristig gesunkenen Geburtenzahlen, als historischer Sondereffekt die schnelle Abfolge von Babyboom und Pillenknick und schließlich langfristig die steigende Lebenserwartung. Die graue Fläche zeigt, wie sich der Altersquotient ohne den Babyboom und ohne einen Anstieg der Le-

benserserwartung entwickeln würde. Die hellrote Fläche zeigt den zusätzlichen Effekt der Abfolge von Babyboom und Pillenknick. Letzteres führt dazu, dass der Anstieg des Altersquotienten stark beschleunigt wird und das Niveau von 48 Prozent schon 2032 erreichen wird, anstatt erst in den Jahren um 2050. Schließlich wird die Wirkung der steigenden Lebenserwartung auf die deutsche Altersstruktur durch die dunkelrote Fläche illustriert. Ihre Wirkung steigt stetig an und ist der dominierende Grund für das weiterwachsende Finanzierungsproblem der gesetzlichen Rentenversicherung ab den 2040er Jahren.

Es ist wichtig, diese drei Ursachen zu unterscheiden, weil sie unterschiedliche politische Antworten verlangen. Zunächst müssen unverzüglich Maßnahmen getroffen werden, um die finanziellen Belastungen durch die massiv erhöhten Eintrittszahlen in die gesetzliche Rentenversicherung so zu verteilen, dass ihre ökonomischen und sozialen Nebenwirkungen möglichst gering bleiben. Wegen der historisch gegebenen Abfolge von Babyboom und Pillenknick kann das nicht weiter aufgeschoben werden. Dann gilt es, sich schon heute damit auseinanderzusetzen, wie das Rentensystem auf eine weiter steigende Lebenserwartung reagieren soll.

IST DIE VERSPROCHENE HALTELINIE NACHHALTIG?

Die Ampelkoalition hat versprochen, die doppelte Haltelinie nach 2025 fortzuführen. Diese setzt das Rentenniveau – also die Standardrente in Euro – auf geteilt durch den Durchschnittslohn in Euro – auf mindestens 48 Prozent fest und ebenfalls den Beitragssatz – also den Prozentsatz des Bruttolohns, den Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils hälftig an die gesetzliche Rentenversicherung abführen – auf maximal 20 Prozent. Da diese Festsetzungen aber nichts daran ändern, dass es in Zukunft mehr Rentnerinnen und Rentner und weniger Erwerbstätige geben wird, muss der Bund der gesetzlichen Rentenversicherung zusätzliche Steuermittel zur Verfügung stellen, damit sie zahlungsfähig bleibt. Daher scheint eine solche doppelte Haltelinie die Rentner und Beitragszahlerinnen zwar zu schonen, wird aber für die Steuerzahler sehr teuer. Da die Beitragszahler und Rentnerinnen aber die große Mehrheit der Einkommen- und Mehrwertsteuerzahler bilden, ist dies nur eine Scheinlösung.

Die von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern für die Haltelinie zusätzlich aufzubringenden Mittel würden 2045 etwa 15 Prozent des Bundeshaushalts beziehungsweise 2060 etwa 22,5 Prozent betragen.⁰² Hinzu kommt der ohnehin bestehende Bundeszuschuss von derzeit etwa einem Drittel des Bundeshaushalts, der in Zukunft auch weiter ansteigen wird. Insgesamt müsste langfristig daher mehr als die Hälfte aller Steuermittel in die Rente fließen. Zudem ist es im Zuge der Bevölkerungsalterung sehr wahrscheinlich, dass auch die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung zusätzliche Bundesmittel benötigen werden. Eine Fortführung der Haltelinien über die derzeitige Legislaturperiode hinaus ließe im Bundeshaushalt viel zu wenige Mittel zur Verfügung, um Zukunftsinvestitionen etwa in den Bereichen Bildung und Infrastruktur zu finanzieren. Man kann daher nur dringend davon abraten, die Illusion von langfristig gesicherten Haltelinien weiter aufrechtzuerhalten. Stattdessen muss sich die Rentenpolitik von Scheinlösungen verabschieden und sich mit möglichen Alternativen auseinandersetzen.

02 Vgl. Axel Börsch-Supan/Johannes Rausch, Lassen sich Haltelinien, finanzielle Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit miteinander verbinden? Aktualisierung aufgrund der Corona-Pandemie, Munich Centre for the Economics of Aging, MEA Discussion Paper 1/2021.

GENERATIONEN-GERECHTIGKEITSFAKTOR ODER PARTIELLE HALTELINIEN?

Die vernünftigste Alternative zur Scheinlösung der Haltelinien ist eine Aufteilung der wegen des demografischen Wandels unvermeidlichen finanziellen Herausforderungen zwischen den beiden Generationen: den Beitragszahlerinnen und den Rentempfängern. Dies ist eine zentrale Einsicht der Rentenpolitik: Wie man es auch dreht und wendet, die finanzielle Zusatzbelastung durch den demografischen Wandel muss entweder von der jüngeren Generation der Beitragszahler oder der älteren Generation der Rentempfängerinnen getragen werden – oder besser von beiden in einem jeweils angemessenen Verhältnis. Einfach wegzaubern lässt sich diese finanzielle Zusatzbelastung jedoch nicht.

Eine transparente Aufteilung ließe sich durch einen Generationengerechtigkeitsfaktor bewerkstelligen, der den Beitragssatz und das Rentenniveau so dem demografischen Wandel anpasst, dass beide Generationen weiterhin eine stetig steigende Kaufkraft zur Verfügung haben. Dieser Generationengerechtigkeitsfaktor ließe zum einen den Beitragssatz ansteigen, aber nur so viel, dass auch die Nettolöhne mehr Kaufkraft bieten. Zum anderen müssten die Rentensteigerungen zukünftig weniger großzügig ausfallen, aber immer noch so hoch, dass die Kaufkraft der Renten steigt. Dies ist möglich, weil der Produktivitätsfortschritt, also der Anteil der Lohnsteigerungen, der über den Inflationsausgleich hinausgeht, im Durchschnitt der wirtschaftlichen Entwicklung deutlich höher ist als die finanzielle Zusatzbelastung durch den demografischen Wandel. Daher müssten wir nur einen Teil des Produktivitätsfortschritts in den demografischen Wandel investieren, der Rest bliebe übrig für einen Kaufkraftzuwachs beider Generationen. Die Wirkung eines Generationengerechtigkeitsfaktors wäre ähnlich der des derzeitigen Nachhaltigkeitsfaktors, er lässt sich jedoch transparenter und daher einsichtiger in die deutsche Renten Anpassungsformel einbauen.

Wenn der Altersquotient so steigt wie in der Basisprognose der *Abbildung 1*, würde der Generationengerechtigkeitsfaktor das sogenannte Rentenniveau von derzeit etwa 49 Prozent bis zum Jahr 2040 auf etwa 45 Prozent absenken, das heißt um 4 Prozentpunkte beziehungsweise

knapp 10 Prozent. Das bedeutet nicht, dass Rentnerinnen und Rentner in Zukunft ein niedrigeres Niveau ihrer Kaufkraft erleiden müssen, wie es der Begriff „Rentenniveau“ suggerieren mag. Tatsächlich misst dieser Begriff lediglich, wie viel Prozent des Durchschnittslohns die Standardrente beträgt. Wenn dieser Durchschnittslohn in Zukunft ähnlich stark steigen wird wie in der Vergangenheit, wird die Kaufkraft der gesetzlichen Rente nicht fallen, sondern auch in Zukunft weiter steigen. Der Anstieg fällt in den Jahren zwischen 2025 und 2035 zwar niedriger aus als der Anstieg der Bruttolöhne, was an der hohen Zahl von Neurentnerinnen und Neurentnern und der niedrigen Zahl von Menschen liegt, die ins Erwerbsleben einsteigen. Er kehrt danach aber wieder zu fast so hohen Rentenerhöhungen zurück wie derzeit. Der demografische Wandel führt also nicht zu einem Absinken von Rentenleistungen, sondern „nur“ zu einem langsameren Anstieg. Die Mehrbelastung der gesetzlichen Rentenversicherung durch den demografischen Wandel muss nicht aus der Substanz, sondern kann aus dem Wachstum finanziert werden. Die weit verbreitete Vorstellung, dass durch den demografischen Wandel die gesetzliche Rente auf das Niveau der Grundsicherung absinkt, ist daher falsch.

Alternativen zu einem Generationengerechtigkeitsfaktor, die zumindest etwas von der populären und daher politisch so gewünschten Illusion der Haltelinien erhalten können, gibt es, aber sie haben schwerwiegende Nachteile. Eine dieser Alternativen ist das österreichische Modell. Dort und ebenso in Frankreich werden die „Zugangsrenten“ – also die Renten im Jahr des Erstbezugs – mit einer Art Haltelinie gesichert. Danach wachsen die „Bestandsrenten“ – also die Renten, die in den Folgejahren des Renteneintritts bezogen werden – jedoch nur noch mit der Inflationsrate, die in „normalen“ Jahren unter dem Lohnwachstum liegt. In Österreich ist man also im ersten Jahr des Renteneintritts deutlich großzügiger als in Deutschland, was vielerorts betont wird. Allerdings bezahlt man die anfängliche Großzügigkeit damit, dass anschließend die Kaufkraft der Renten nicht mehr so stark ansteigt wie in Deutschland. Würde dieses Modell auf Deutschland übertragen, würde es langfristig zu einem niedrigeren Beitragssatz als unter dem geltenden deutschen Recht führen: Er würde im Jahr 2037 ein Maximum von 22,6 Prozent erreichen und danach wieder fallen.

Zusätzliche Bundesmittel wären nicht nötig. Das mag sich zwar als die Rentenfinanzen stabilisierende Reform gut anhören. Der große Nachteil ist jedoch, dass das Rentenniveau in den Jahren, die dem Renteneintritt folgen, stark sinkt, und zwar umso mehr, je älter man wird. Im Alter von 85 Jahren läge das Rentenniveau bei etwa 38 Prozent, also deutlich unter dem Niveau des geltenden Rechts. Menschen, die weniger als 80 Prozent der Standardrente beziehen, erreichen daher im hohen Alter die Armutsgefährdungsgrenze. Dies liegt daran, dass die Armutsgefährdungsgrenze als Prozentsatz der Löhne berechnet wird und nicht im Verhältnis zur Kaufkraft. In Österreich hat man derartige finanzielle Härten durch abweichende Einzelfallentscheidungen abgemildert, was aber zur mangelnden finanziellen Nachhaltigkeit des österreichischen Rentensystems beigetragen hat, also genau das konterkariert, was man mit einer Reform erreichen möchte.

Eine weitere Reformoption wäre es, nur einen unteren Sockel der erworbenen Entgeltpunkte mittels einer Haltelinie zu schützen, die übrigen Entgeltpunkte jedoch nach geltendem Recht zu bewerten. Dies würde zu einer relativen Aufwertung geringer gegenüber höheren Renten führen und sich somit direkt in einer Verringerung der Altersarmutsgefährdung auswirken. Dieses vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums skizzierte „Sockelschutzmodell“⁰³ bewirkt jedoch selbst bei einer auf ein Rentenniveau von 46 Prozent abgesenkten Haltelinie nur eine sehr geringe Dämpfung des Beitragssatzes, würde das Rentenrecht weiter verkomplizieren und steht im Konflikt mit der erst kürzlich eingeführten Grundrente, bedürfte also einer sehr umfassenden Änderung der gesamten Umverteilung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung.

DORNIGE ANPASSUNG DES RENTENEINTRITTSALTERS

Eine besonders schwierige Aufgabe der Rentenpolitik ist es, das Renteneintrittsalter an eine weiter steigende Lebenserwartung anzupassen. Zwischen 2012 und 2030 wird schrittweise die „Rente mit 67“ eingeführt. Dies bewirkt grosso modo,

⁰³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Vorschläge für eine Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 2021.

dass die steigende Lebenserwartung seit der Jahrtausendwende zwischen Arbeitszeit und Rentenbezug im Verhältnis 2:1 aufgeteilt wird, was wiederum das Verhältnis eines 40-jährigen Erwerbslebens zu einer 20-jährigen Rentenbezugszeit widerspiegelt. Stabil kann ein Rentensystem nur sein, wenn das Verhältnis der Einzahlungszeit in die Rentenversicherung zur Auszahlungszeit der Renten konstant bleibt. Sinnvoll wäre es daher, auch nach 2030 das heutige Verhältnis von Arbeitsjahren und Rentenbezugsjahren in etwa konstant zu halten. Folglich sollte in Zukunft jeder Anstieg der Lebenserwartung um ein Jahr in eine Verlängerung der Erwerbsphase um acht Monate und der Rentenbezugszeit um vier Monate aufgeteilt werden. Damit würde ein längeres Leben bedeuten, nicht nur länger zu arbeiten, sondern auch länger Rente zu beziehen. Bei Anwendung dieser 2:1-Regel⁰⁴ würde das gesetzliche Renteneintrittsalter im Jahr 2042 bei 68 liegen, also in 12 Jahren um ein Jahr steigen, während die Lebenserwartung um eineinhalb Jahre steigt. Sollte die Lebenserwartung weniger stark steigen oder sogar wieder fallen, würde das Rentenalter entsprechend weniger stark ansteigen oder ebenfalls sinken.

Oft wird gegen eine Erhöhung des Renteneintrittsalters eingewendet, dass die abnehmende Gesundheit ein Weiterarbeiten gar nicht zulasse. Dies widerspricht allerdings der Tatsache, dass eine längere Lebensdauer eine bessere Gesundheit voraussetzt. Zum anderen nehmen sich ältere Menschen selbst als relativ gesund wahr und schneiden sowohl auf der Basis objektiver als auch subjektiver Messungen gut ab. Etwa 74 Prozent der 68-Jährigen bezeichnen ihre Gesundheit als gut oder sehr gut; 84 Prozent von ihnen haben keinerlei Aktivitätseinschränkungen, die eine Erwerbstätigkeit behindern würden.⁰⁵

Zwischen 60 und 69 Jahren ist zwar eine Verschlechterung des Gesundheitszustands festzustellen, diese ist jedoch wesentlich geringer als der Unterschied zwischen Menschen mit guter und schlechter Gesundheit innerhalb eines Geburtsjahrgangs. Eine Verschiebung des Renteneintrittsalters um zwei Jahre würde implizieren,

dass etwa 1,5 Prozentpunkte mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mindestens eine Aktivitätseinschränkung aufweisen würden als beim jetzigen Renteneintrittsalter. Eine Verschiebung des Renteneintrittsalters um zwei Jahre ist also nicht aufgrund von Gesundheitsproblemen zum Scheitern verurteilt.

Allerdings muss man sich um diejenigen Menschen, die Aktivitätseinschränkungen haben, mehr kümmern, als das aktuell der Fall ist. Ein einheitliches Renteneintrittsalter ist nicht sinnvoll. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Problemen sollten früher in Rente gehen können, während die vielen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die keine gesundheitlichen Probleme haben, durchaus länger arbeiten können. Diese Flexibilität ist wichtig und kann mittels eines „Renteneintrittsfensters“ implementiert werden.

Es trifft auch nicht zu, dass die Arbeitsproduktivität von Menschen nach einer Lernphase in relativ frühen Jahren, etwa im dritten Lebensjahrzehnt, einen Höhepunkt erreicht und danach stetig abnimmt. Diese oft als feststehende Tatsache angenommene Vorstellung hat Vorruhestandsregelungen motiviert, etwa die in Deutschland weit verbreitete Altersteilzeit im Blockmodell. Die vorliegende wissenschaftliche Evidenz bestätigt diese Vorstellung nicht.⁰⁶ Stattdessen halten sich in Routinebeschäftigungen des verarbeitenden und des Dienstleistungsgewerbes, die den Arbeitsalltag in Deutschland dominieren, körperliche Kraft, Fingerfertigkeit und Geschicklichkeit – also Eigenschaften, die im Alter tendenziell zurückgehen – sowie Erfahrung und Menschenkenntnis – also Eigenschaften, die im Alter eher zunehmen – in etwa die Waage.

Schließlich ist auch die weit verbreitete Vorstellung falsch, dass eine Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer es jungen Menschen schwerer macht, eine Beschäftigung zu finden. Dies mag in einem Kleinun-

⁰⁴ Vgl. Axel Börsch-Supan, Rational Pension Reform, in: Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice 4/2007, S. 430–446.

⁰⁵ Eigene Berechnung auf Basis des Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE).

⁰⁶ Vgl. Axel Börsch-Supan/Christian Hunkler/Matthias Weiss, Big Data at Work: Age and Labor Productivity in the Service Sector, in: Journal of the Economics of Ageing 19/2021, <https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2021.100319>; Christian Göbel/Thomas Zwick, Age and Productivity – Evidence from Linked Employer Employee Data, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW Discussion Paper 20/2009.

⁰⁷ Vgl. Jonathan Gruber/David A. Wise, Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment, Chicago 2010.

ternehmen mit einer festen kleinen Anzahl von Kundinnen und Kunden und einer feststehenden Nachfrage nach dem gefertigten Produkt gelten. Diese Analogie passt jedoch nicht auf eine ausreichend große Volkswirtschaft in normaler Konjunkturlage. Ganz im Gegenteil zeigt sich im länderübergreifenden Vergleich, dass eine höhere Beschäftigungsquote älterer Menschen die Arbeitslosigkeit junger Menschen senkt, weil deren Abgabenbelastung dort im Durchschnitt niedriger liegen kann.⁰⁷

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Unsere gesetzliche Rente ist vom demografischen Wandel nicht bedroht, wenn unser Produktivitätsfortschritt auch in Zukunft so hoch ist, wie er im vergangenen Jahrzehnt war. Sie muss jedoch an den demografischen Wandel angepasst werden. Starre Haltelinien sind dazu untauglich und auch finanzpolitisch unverantwortlich, weil sie Zukunftsinvestitionen in Bildung und Infrastruktur aus dem Bundeshaushalt verdrängen werden,

die wir brauchen, um unseren Produktivitätsfortschritt zu erhalten. Rente und Zukunftsinvestitionen sind also zwei Seiten derselben Medaille. Die Einführung eines Generationengerechtigkeitsfaktors ist die vernünftigste Lösung, weil dieser die unvermeidbare finanzielle Last des demografischen Wandels gleichmäßig auf die jüngere und die ältere Generation verteilt. Langfristig gilt es zudem, das Renteneintrittsalter einem immer länger werdenden Leben anzupassen, in dem die zusätzliche Lebenszeit im Verhältnis von 2:1 in längeres Arbeiten und einen längeren Rentenbezug aufgeteilt wird.

AXEL BÖRSCH-SUPAN

ist Direktor des Munich Center for the Economics of Aging am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik und Professor für Ökonomie des Alterns an der Technischen Universität München. boersch-supan@mea.mpsic.mpg.de

Schon gehört?

Die APuZ gibt es auch als Podcast!



RENTENSYSTEME IM UMBAU

Herausforderungen und Reformwege der Alterssicherung in Europa

Bernhard Ebbinghaus

Gerade in Krisenzeiten gilt die staatliche Rente als bewährte Garantin des Einkommens der älteren Bevölkerung. Dies war während der Weltwirtschaftskrise 2008/09 ebenso der Fall wie während der Pandemie ab 2020. In Deutschland bezieht heute jede/r Vierte eine staatliche Rente oder Beamtenpension. EU-weit machen die Rentenausgaben ungefähr 12 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus und stellen mit 45 Prozent den größten Anteil der Sozialversicherungsausgaben.

Die finanzielle Nachhaltigkeit der Alterssicherung steht jedoch überall in Europa vor der unabwendbaren Herausforderung einer alternden Gesellschaft: Der anhaltende Geburtenrückgang, die längere Lebenserwartung und häufiger Vorruhestand stellen die staatlichen Rentensysteme vor zunehmende Finanzprobleme, insbesondere wenn sie umlagefinanziert sind, also ohne Rücklagen arbeiten. Der Generationenvertrag kommt in Schieflage: Immer weniger potenzielle Erwerbspersonen sollen die Renten von immer mehr Älteren bezahlen. In den vergangenen Jahren wurden deshalb europaweit Reformen aufgelegt, um das Renteneintrittsalter zu erhöhen, die Leistungen anzupassen und staatliche Umlageverfahren hin zu Mehssäulenmodellen mit zunehmender kapitalgedeckter, oft in privater Verantwortung liegender Altersvorsorge weiterzuentwickeln.

In Deutschland wurden 1989 erste Schritte eingeleitet, um Frühverrentungen zurückzudrängen; 2001 wurde die Riester-Rente als private Zusatzversorgung und 2003 die Grundsicherung als Mindestsicherung im Alter eingeführt. Auch in anderen europäischen Ländern wurden Rentenreformen eher schrittweise und pfadabhängig entlang eingübter Wege angegangen. Tatsächlich hängen Reformen von verschiedenen wirtschaftlichen, institutionellen und politischen Voraussetzungen ab. Der Vergleich Deutschlands mit anderen europäischen Sozialstaaten kann nicht nur die

Unterschiede im Problemdruck und die verschiedenen Rentenreformwege verdeutlichen, sondern auch *best practices* aufzeigen, die zur deutschen Rentenreformdebatte beitragen können.

Einer der historisch bedeutsamen Unterschiede besteht zwischen der Sozialversicherungstradition der Länder mit Bismarckschen Rentenversicherungen einerseits – neben Deutschland sind das zum Beispiel Frankreich, Italien und Polen – und der mit den Beveridge-Reformen verbundenen Grundrente andererseits, wie sie in Großbritannien 1946 eingeführt wurde, zum Beispiel aber auch in Irland, den Niederlanden oder ursprünglich Schweden.⁰¹ Während die Bismarckschen Rentenversicherungen eine Lebensstandardsicherung anstreben und das Äquivalenzprinzip zwischen Beitragszahlungen und Rentenleistungen umsetzen, zielen Grundrentensysteme vorrangig auf Armutsvermeidung für alle Mitbürger/-innen und überlassen zusätzlichen kapitalgedeckten Säulen der Altersvorsorge die Aufgabe, höhere Erwerbseinkommen im Alter abzusichern. Der historische Vorsprung der Beveridge-Systeme im Aufbau kapitalgedeckter Altersvorsorge zeigt sich auch heute am fortgeschrittenen Pensionsfonds-Kapitalismus in diesen Ländern.

In diesem Beitrag werden zunächst anhand demografischer und sozioökonomischer Prognosen die Herausforderungen alternder Gesellschaften dargestellt, um die politischen Hürden für Reformprozesse zu erörtern. In einem Vergleich ausgewählter europäischer Staaten werden anschließend anhand der Umkehr der Frühverrentungspolitik die unterschiedlichen Problemlagen, Reformdynamiken und Erfolge bei der Erhöhung der Beschäftigungsquote Älterer betrachtet, bevor wir den Blick auf Reformschritte hin zu einer Privatisierung und Vermarktlichung in der Alterssicherung richten.

Tabelle: Demografische Entwicklung, Erwerbsmuster und Rentenausgaben in der EU

	JAHR	EU	DEUTSCH- LAND	DÄNE- MARK	IRLAND	FRANK- REICH	ITALIEN	NIEDER- LANDE	POLEN	SCHWE- DEN
Ältere (65+), in Prozent	2019	20,4	21,7	19,7	14,3	20,3	23,0	19,3	17,9	20,0
	2050	29,6	28,1	25,6	24,8	27,8	33,7	26,4	30,4	23,5
Altenquotient (65+/20–64)	2019	34,4	36,1	34,1	24,2	36,5	38,9	32,9	29,0	35,2
	2050	56,9	52,8	47,9	46,5	54,8	66,5	49,3	57,0	43,0
Erwerbstätigen- quote (20–64)	2019	73,1	80,6	78,4	75,1	71,6	63,6	80,2	73,3	82,1
Erwerbsquote (55–64)	2019	70,3	75,3	79,2	67,0	66,4	73,3	75,6	53,6	78,9
Erwerbsaustritts- alter	2019	63,8	64,6	64,5	64,7	62,3	65,5	64,9	62,9	65,0
Staatliche Renten- ausgaben, in Prozent des BIP)	2019	11,6	10,3	9,3	4,6	14,8	15,4	6,8	10,6	7,6
	2050	12,6	12,2	7,6	7,5	14,3	16,2	8,9	10,7	7,0
Private Rentenaus- gaben, in Prozent des BIP	2019			4,8	1,0			5,1		4,0
	2050			5,9	1,4			6,8		2,7

Quelle: Eigene Zusammenstellung aktueller Daten (2019) und Projektionen (2050) der Europäischen Kommission, The 2021 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070), Brüssel 2021.

DEMOGRAFIE UND REFORMDYNAMIK

Insbesondere in umlagefinanzierten Rentensystemen ist für den Fortbestand des Generationenvertrags vor allem die Lastenverteilung zwischen Erwerbsbevölkerung und Älteren ausschlaggebend. Bis 2050 prognostiziert die EU einen Anstieg des Altenquotienten, also der Zahl der über 65-Jährigen im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, von gegenwärtig rund 34 auf 57 Prozent im EU-Durchschnitt und von rund 36 auf 53 Prozent in Deutschland (Tabelle). Zwar bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den älteren Bevölkerungen Deutschlands oder etwa Italiens mit einem Altenquotienten von über einem Drittel und den rela-

tiv jungen Gesellschaften in Irland oder Polen mit Altenquotienten von 24 beziehungsweise 29 Prozent. In der Regel käme aber in drei Jahrzehnten eine ältere Person in Europa auf nurmehr zwei im Erwerbsalter stehende Personen.

Der Anteil der älteren Personen an der Gesamtbevölkerung liegt bereits heute in Deutschland und Italien über dem EU-Durchschnitt und wird in Italien um 2050 fast 34 Prozent betragen. Das anhaltende Wachstum der Bevölkerung ab 65 Jahren von gegenwärtig EU-durchschnittlich rund 20 auf 30 Prozent innerhalb von drei Jahrzehnten hat ein erhebliches politisches Gewicht: Ältere gehen eher zur Wahl als Jüngere.⁰² Zudem haben diejenigen, die bereits in die Rentenversicherung einbezahlt

⁰¹ Vgl. Traute Meyer, Beveridge statt Bismarck! Europäische Lehren für die Alterssicherung von Frauen und Männern in Deutschland, Bonn 2013.

⁰² Vgl. Bernhard Ebbinghaus, Demografische Alterung und Reformen der Alterssicherung in Europa – Probleme der ökonomischen, sozialen und politischen Nachhaltigkeit, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1/2015, S. 325–348.

haben und absehbar in den Ruhestand gehen, auch ein Interesse am Status quo. Bekanntlich wird in der öffentlichen Debatte neben der Gesundheitspolitik eine staatliche Verantwortung in der Alterssicherung stärker betont als etwa mit Blick auf die Unterstützung von Arbeitslosen.⁰³

Da im Umlageverfahren die aktuellen Renten derjenigen, die während ihres Erwerbslebens Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt und dadurch Ansprüche erworben haben, von den heutigen Beitragszahler/-innen finanziert werden, die hierfür in Zukunft wiederum Renten erwarten, würde eine umfassende Systemreform hin zu einer kapitalgedeckten Altersvorsorge auf das Problem des Doppelzahlers stoßen: Diejenigen, die aktuell durch ihren Beitrag die Ansprüche der gegenwärtigen Rentner/-innen aufgrund des Generationenvertrags decken, müssten gleichzeitig einen Kapitalstock für ihre eigene Vorsorge ansparen.⁰⁴ Das wäre politisch kaum durchsetzbar, da einerseits die gegenwärtigen Rentner/-innen Erwartungen und gar rechtliche Ansprüche haben, dass der Generationenvertrag eingehalten wird, und andererseits die gegenwärtigen Erwerbspersonen keineswegs doppelt zahlen wollen beziehungsweise können.

Vor diesem Hintergrund waren eine schrittweise Einführung des Mehssäulenprinzips über längere Zeitspannen oder die Einrichtung einer freiwilligen Zusatzvorsorge, um eine zukünftige staatliche Rentenlücke zu schließen, bisher die häufigsten Reformstrategien.⁰⁵ Eine Ausgabenreduzierung wurde trotz der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung politisch eher vermieden. Stattdessen wurden zusätzliche Rentenausgaben häufig zunächst durch steigende Sozialabgaben oder Steuern sowie durch eine höhere Staatsverschuldung finanziert. Viele europäische Sozialstaaten erhöhten so die Einnahmenseite, kamen jedoch spätestens in den 1990er Jahren an ihre fiskalischen und wirtschaftlichen Grenzen.

03 Vgl. ders./Elias Naumann, *The Popularity of Pension and Unemployment Policies Revisited: The Erosion of Public Support in Britain and Germany*, in: dies. (Hrsg.), *Welfare State Reforms Seen from Below: Comparing Public Attitudes and Organized Interests in Britain and Germany*, London 2018, S. 155–186.

04 Vgl. John Myles/Paul Pierson, *The Comparative Political Economy of Pension Reform*, in: Paul Pierson (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*, New York–Oxford 2001, S. 305–333.

05 Vgl. Bernhard Ebbinghaus (Hrsg.), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford 2011.

Im globalen Wettbewerb führte die Verteuerung des Faktors Arbeit durch steigende Sozialabgaben zu Personalabbau, was wiederum höhere Ausgaben für Arbeitslosigkeit oder gar Frühverrentungen zur Folge hatte. Dieser Teufelskreis passiver Arbeitsmarktpolitik war typisch für kontinentaleuropäische Sozialstaaten, so zunächst auch für Deutschland in den 1980er und 1990er Jahren.⁰⁶ Darüber hinaus beschränkten ab Ende der 1990er Jahre die globalen Finanzmärkte und die EU-Politik vor allem im Rahmen der Europäischen Währungsunion die fiskalpolitischen Spielräume für Neuverschuldung. Demografischer Wandel, wirtschaftliche Erfordernisse und fiskalpolitische Beschränkungen erhöhten den Handlungsdruck, die Finanzierung der Rentensysteme zu reformieren.

Aus sozialstaatlicher Sicht ist nicht allein die Demografie entscheidend, sondern auch die wirtschaftliche Leistungskraft, insbesondere der Beschäftigungsgrad, die Produktivität und das Wirtschaftswachstum einer Gesellschaft.⁰⁷ Insofern ist nicht nur der Altenquotient, sondern auch die Beschäftigtenquote ein wesentlicher Faktor für die finanzielle Tragfähigkeit des Sozialstaats. Die Zusammenhänge zwischen demografischer Alterung, Beschäftigungs- und Produktivitätsentwicklung sowie schließlich der finanziellen Lastenverteilung sind jedoch komplex. Grundsätzlich können neben einer Erhöhung des Renteneintrittsalters auch die Ausweitung der Beschäftigung, insbesondere ein späterer Ausstieg aus dem Erwerbsleben, neben einer Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit und einer Verringerung von Arbeitslosigkeit, aber auch Investitionen in zukünftige gut ausgebildete Generationen, wesentliche Stellschrauben für die Lastenverteilung im Rentensystem sein.

UMKEHRUNG DER FRÜHVERRENTUNG UND AKTIVES ALTERN

Das bisherige Paradox moderner Arbeitsgesellschaften war, dass die Menschen zwar im-

06 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*, in: Bernhard Ebbinghaus/Philip Manow (Hrsg.), *Comparing Welfare Capitalism*, London 2004, S. 270–283.

07 Vgl. Heiner Ganßmann, *Politische Ökonomie des Sozialstaats*, Münster 2000.

mer länger leben, in den vergangenen Jahrzehnten jedoch immer früher aufhörten, zu arbeiten. Diese Frühverrentungspraxis breitete sich ab den Wirtschaftskrisen der 1970er Jahre aus. Im Lichte des wachsenden Kostendrucks auf die sozialen Sicherungssysteme und der steigenden Lohnnebenkosten kam es ab den 1990er Jahren zu einer politischen Kehrtwende, und die Vorruhestandspfade wurden eingeschränkt oder abgeschafft, das Ruhestandsalter angehoben und eine Erhöhung der Erwerbsquote unter Älteren forciert. Heute wird eine aktive Arbeitsmarktpolitik sowie eine beschäftigungsfreundliche Sozialpolitik angestrebt.

Die EU setzte sich im Rahmen des Lissabon-Prozesses im Jahr 2000 eine Steigerung der Beschäftigung zum Ziel: Bis 2010 sollten mindestens 50 Prozent der 55- bis 65-Jährigen arbeiten, bis 2020 mindestens 75 Prozent der gesamten Erwerbsbevölkerung. Das erste Ziel wurde nur von den nordischen Sozialstaaten, den liberalen Wohlfahrtsregimen, aber auch von Deutschland und den Niederlanden erreicht.⁰⁸ Deutschland und die Niederlande erreichten auch das zweite Ziel – die Bundesrepublik weist inzwischen eine Beschäftigtenquote von 80 Prozent auf –, wobei in beiden Staaten Teilzeitverträge eine große Rolle insbesondere bei der Frauenerwerbsbeteiligung spielen. In den skandinavischen Ländern wird eine solche hohe Beschäftigtenquote eher in Vollzeit erreicht. Hingegen liegen die Beschäftigungsquoten in Frankreich, Irland und Polen um den EU-Durchschnitt von rund 73 Prozent sowie in Italien bei etwa 64 Prozent (*Tabelle*).

Das Alter des Austritts aus dem Erwerbsleben variiert nach wie vor zwischen den europäischen Sozialstaaten, wobei einige südliche und östliche EU-Mitglieder ein noch immer niedrigeres Ruhestandsalter aufweisen als die meisten westlichen und nordischen Länder (*Tabelle*). Das durchschnittliche Austrittsalter liegt heute in den EU-Mitgliedsländern um 64 Jahre. In Frankreich und Osteuropa liegt es noch immer darunter, wohingegen Deutschland und die Niederlande in der vergangenen Dekade durch eine

erstaunliche Umkehr von Frühverrentung hin zu einer höheren Erwerbsbeteiligung von Älteren zu den nordischen Ländern aufgeschlossen haben.

Die Einschränkung flexibler Altersrenten, Erwerbsunfähigkeitsrenten, Altersarbeitslosenhilfen und anderer Vorruhestandsregelungen birgt das Risiko, zu vermehrter Altersarmut durch Erwerbsunfähigkeit oder bei Verlust des Arbeitsplatzes zu führen, wenn die Wiederbeschäftigungschancen von Älteren nicht verbessert werden. Davon zeugt etwa Irland, wo höhere Beschäftigungsraten in den älteren Altersgruppen häufig mit atypischen und prekären Beschäftigungsformen sowie mit Altersarmut zusammengehen. Die skandinavischen Erfahrungen zeigen, dass es einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und einer Strategie zur Förderung lebenslangen Lernens bedarf, um die Voraussetzungen für eine längere Erwerbsbeteiligung im Alter zu schaffen. Dazu gehört auch ein Umdenken betrieblicher Personalstrategien sowohl bei Arbeitgebern als auch bei Betriebsräten.

Die Schließung der Frühverrentungspfade und die Anhebung des Renteneintrittsalters sollten von einer ausreichenden Erwerbsunfähigkeitsrente für diejenigen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht länger arbeiten können, sowie von präventiven Integrationsmaßnahmen flankiert werden, um ältere Arbeitnehmer/-innen länger im Berufsleben zu halten und solche, die erwerbslos sind, wieder in Arbeit zu bringen. Einerseits müssen Anforderungsprofile von Arbeitsplätzen altersgerechter gestaltet werden, andererseits sollten Einstellungshürden für ältere Arbeitnehmer/-innen verringert werden, zum Beispiel durch eine Erleichterung von befristeten Arbeitsverträgen oder einer weniger am Senioritätsprinzip orientierten Entlohnung. Die Beschäftigungssicherung muss jedoch lange vor dem Renteneintritt beginnen: Lebenslanges Lernen sollte durch eine systematische Förderung von Weiterbildung ab 50 Jahren Teil einer präventiven Beschäftigungspolitik werden.

PRIVATISIERUNG UND VERMARKTLICHUNG

Ein weiterer Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik erfolgte durch einen Umbau zur Säulenarchitektur, die einerseits eine Privatisierung beabsichtigt, also die teilweise Verlagerung

08 Vgl. Bernhard Ebbinghaus/Dirk Hofäcker, Trendwende bei der Frühverrentung in modernen Wohlfahrtsstaaten: Paradigmenwechsel zur Überwindung von Push- und Pull-Faktoren, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 4/2013, S. 841–880.

der Alterssicherungsverantwortung vom Staat auf private Akteure, und andererseits eine Vermarktlichung vorsieht, also die Einführung von beitragsbezogenen und kapitalgedeckten Marktmechanismen in der Altersvorsorge,⁰⁹ um die staatlichen Umlagesysteme angesichts der demografischen Entwicklung zu entlasten. In der Regel bedeutete dies die Einführung privater, also betrieblicher, tarifvertraglicher oder individueller kapitalgedeckter Altersvorsorge, in einigen Fällen wurde auch ein Teil der staatlichen Alterssicherungsbeiträge als Kapitalanlage investiert. Der institutionelle Wandel vollzog sich oft parallel: Eine perspektivische Reduzierung der umlagefinanzierten Rentenleistungen erhöht gleichzeitig den Anreiz zur Ausweitung der kapitalgedeckten Zusatzrenten.

Besonders weitreichend waren einige grundsätzliche Rentenreformen. So überführte etwa Schweden durch eine umfangreiche Reform in den 1990er Jahren sein Grundrenten- in ein Mehrsäulenmodell mit staatlicher Einkommensversicherung nach dem Umlageverfahren und obligatorischer kapitalgedeckter Zusatzversicherung neben weiteren tarifvertraglichen Zusatzrenten. Nach der Marktöffnung der osteuropäischen Länder wurden in den späten 1990er Jahren gemäß der Empfehlungen internationaler Organisationen,¹⁰ Mehrsäulenmodelle der Alterssicherung einzuführen, obligatorische kapitalgedeckte Renten aufgelegt.¹¹

In den meisten Bismarckschen Sozialstaaten erfolgte der Paradigmenwechsel in kleineren Schritten. So wurden etwa in Deutschland und Frankreich neben staatlichen Rentenkürzungen ausschließlich freiwillige individuelle Kapitalrenten zusätzlich zur betrieblichen Altersvorsorge eingeführt. Hierzulande soll seit 2001 die Riester-Rente, die für Geringverdienende und Familien mit Zulagen subventioniert wird, die Versorgungslücke ausgleichen, die durch zukünftige staatliche Rentenanpassungen entstehen werden. Rund 40 Prozent der Beschäftigten haben entsprechende Verträge abgeschlossen.

09 Vgl. Bernhard Ebbinghaus, *Privatisierung und Vermarktlichung der Altersvorsorge: Eingetrübte Aussichten des deutschen Mehrsäulenmodells*, in: *WSI-Mitteilungen* 6/2018, S. 468–475.

10 Vgl. Weltbank (Hrsg.), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford 1994.

11 Vgl. Andrej Stuchlik (Hrsg.), *Rentenreform in Mittel- und Osteuropa. Impulse und Politikleitbilder für die Europäische Union*, Wiesbaden 2010.

In den Beveridge-Rentensystemen wurde die Mehrsäulenarchitektur wesentlich früher eingeführt, so etwa in Großbritannien und Irland. Infolgedessen konnten sie bisher einen größeren Kapitalstock der privaten Altersvorsorge aufbauen, von dem bereits gegenwärtige Rentner/-innen Leistungen beziehen. In der Tat zeigen sich die Unterschiede in der Bedeutung privater Altersvorsorge in den verschiedenen Sozialstaaten im Ausmaß des Pensionsfonds-Kapitalismus – die „Spielarten des Kapitalismus“¹² offenbaren sich auch hier: Die für Alterssicherung angelegten Aktien- und Wertpapierbestände sind in den liberalen Marktwirtschaften wie prominent Großbritannien und Irland besonders hoch. Beträchtliche Kapitaldeckung gibt es aber auch in den niederländischen, schweizerischen oder einigen nordischen Zusatzversicherungen. Damit einher geht jedoch eine erhöhte Abhängigkeit von Finanzmarktconjunktoren.

Hinsichtlich des Deckungsgrads der privaten Zusatzvorsorge gibt es erhebliche Unterschiede. Dieser liegt in der Schweiz, seitdem sie 1985 obligatorisch wurde, sowie in den nordischen Ländern und den Niederlanden dank tarifvertraglicher Regelung mit 90 Prozent sehr hoch, wohingegen um 2010 in den liberalen Mehrsäulensystemen wie in Großbritannien und Irland aufgrund der Freiwilligkeit erhebliche Deckungslücken von 50 Prozent bestanden. In den 2010er Jahren wurde in Großbritannien versucht, die freiwillige Mitgliedschaft in Pensionsfonds dadurch zu erhöhen, dass Arbeitnehmer/-innen automatisch eingeschrieben wurden und ihre Austrittsoption proaktiv wahrnehmen mussten. In einigen osteuropäischen Ländern sind Arbeitnehmer/-innen zwar seit den späten 1990er Jahren zu einer Mitgliedschaft in einem Pensionsfonds verpflichtet, ansonsten ist der Anteil kapitalgedeckter Altersvorsorge in Bismarckschen Rentensystemen aber niedrig. Ausnahme ist Deutschland mit 70 Prozent der Beschäftigten, die eine betriebliche oder individuelle Altersvorsorge haben.

Reformen hin zu mehr privater Vorsorge bergen bei unzureichender Deckung und mangelnder Zeit zum Ansparen sowie für Beschäftigungsgruppen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien

12 Vgl. Peter A. Hall/Daniel W. Gingerich, „Spielarten des Kapitalismus“ und institutionelle Komplementaritäten in der Makroökonomie. Eine empirische Analyse, in: *Berliner Journal für Soziologie* 1/2004, S. 5–31.

– wie vor allem Frauen, die unbezahlte Sorgearbeit geleistet haben, und Erwerbslose – sowie Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen – also befristet oder Teilzeitbeschäftigte – das Risiko einer Zunahme sozialer Ungleichheit. Dabei hängt der Deckungsgrad von staatlichen Anreizen und Subventionen sowie von tarifvertraglichen Regelungen ab: Wo keine Verpflichtung zu solchen Zusatzrenten durch Obligatorium wie in der Schweiz oder durch allgemeingültige Tarifverträge wie in den Niederlanden einen breiten Deckungsgrad garantieren, ist in Ländern mit ausgebauten privaten Alterssicherungssäulen die Altersarmut wie in Großbritannien und Irland besonders hoch.¹³ Eine Umschichtung zu nicht-staatlicher Altersvorsorge erfordert also den Ausbau staatlicher oder sozialpartnerschaftlicher Regulierung und steuerlicher Förderung.

FORTSETZUNG FOLGT

Der Zusammenbruch der Finanzmärkte 2008 und die darauffolgende Wirtschaftskrise haben sich unmittelbar, aber auch langfristig auf staatliche Renten und die private Altersvorsorge ausgewirkt. Die Möglichkeiten, die staatlichen Sozialleistungen im Umlageverfahren zu finanzieren, wurden durch die Staatsschuldenkrise noch weiter eingeschränkt, und der Börsencrash führte zu Verlusten der kapitalgedeckten Altersvorsorge: So fiel etwa das Anlagevermögen der Pensionsfonds in Irland innerhalb eines Jahres um 35 Prozent, während die meisten anderen europäischen Pensionsfonds einen nominalen Rückgang zwischen 10 und 20 Prozent zu verzeichnen hatten.¹⁴ Auch wenn sich die meisten Fonds seither wieder etwas erholt haben, wurden die Wachstumserwartungen gedrosselt und hat das Vertrauen in Kapitaldeckung Schaden genommen. In osteuropäischen Ländern hat die Finanzkrise zu einem Moratorium, wenn nicht sogar zu einer Rücknahme kapitalgedeckter Renten geführt.¹⁵

13 Vgl. Bernhard Ebbinghaus, *Inequalities and Poverty Risks in Old Age Across Europe: The Double-Edged Income Effect of Pension Systems*, in: *Social Policy & Administration* 3/2021, S. 440–455.

14 Vgl. ders./Tobias Wiß, *Taming Pension Fund Capitalism in Europe: Collective and State Regulation in Times of Crisis*, in: *Transfer* 1/2011, S. 15–28.

15 Vgl. Jan Drahokoupil/Stefan Domanikos, *Averting the Funding-Gap Crisis: East European Pension Reforms Since 2008*, in: *Global Social Policy* 3/2012, S. 283–299.

Die demografische Entwicklung ist unabwendbar und im Lichte fiskalpolitischer Zwänge auch weiterhin ein wesentlicher Grund für umfangreiche Reformen zur Alterssicherung. Dabei sollte nicht nur finanzielle Nachhaltigkeit angesichts der Alterung der Gesellschaft, sondern auch soziale Nachhaltigkeit im Hinblick auf die Folgen der Vermarktlichung und Privatisierung sozialer Risiken leitendes Prinzip sein.

BERNHARD EBBINGHAUS

ist Professor für Makrosoziologie an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim.
bernhard.ebbinghaus@uni-mannheim.de

Kostenloses Probe-Abo

[das-parlament.de/abo/
probeabo](https://das-parlament.de/abo/probeabo)

Lassen Sie sich „Aus Politik und Zeitgeschichte“ als Beilage der Wochenzeitung „Das Parlament“ regelmäßig direkt nach Hause liefern: Das Abonnement kostet 25,80 Euro im Jahr; Lehrkräfte, Studierende, Auszubildende, Bundesfreiwillige und FSJ-Teilnehmende zahlen 13,80 Euro. Das Probeabonnement endet automatisch nach vier Ausgaben.

GENERATIONENGERECHTIGKEIT

Genese und Dimensionen eines Begriffs

Jörg Tremmel

„Generationengerechtigkeit“ ist im Zusammenhang mit Reformen des Sozialversicherungssystems ein häufig genutztes Schlagwort. Mit diesem positiv besetzten Begriff wird versucht, ganz verschiedene Ziele argumentativ zu rechtfertigen – von der Sicherung des Lebensstandards der älteren Generation bis zum Ausbau der Kapitaldeckung der Alterssicherung. Welche philosophischen Theorien und Konzepte sich dahinter verbergen, spielt meist eine untergeordnete Rolle in der öffentlichen Debatte. Dieser Beitrag führt in die Genese und die Dimensionen des Begriffs ein, bevor mit Blick auf die Rentenpolitik skizziert wird, welche politischen Maßnahmen sinnvoller Weise als „generationengerecht“ bezeichnet werden können und welche nicht.

DEBATTEN IN DER PHILOSOPHIE

Eine vollständige philosophische Theorie der Gerechtigkeit zwischen den Generationen hat zu klären, wer von wem wie viel von was erhalten soll. In der exponentiell wachsenden Literatur zu Generationengerechtigkeit sind alle diese W-Fragen umstritten.

Nicht strittig ist allerdings, dass sich Fragen der Generationengerechtigkeit, also der *intergenerationalen* Gerechtigkeit, immer zwischen Personengruppen stellen, die zu unterschiedlichen Zeiten geboren sind. Gerechtigkeit innerhalb einer wie auch immer definierten Generation ist nicht Gegenstand der Gerechtigkeit zwischen den Generationen. In diesem anderen, *intragenerationellen* Bereich sind etwa Fragen der Gerechtigkeit zwischen Männern und Frauen (Geschlechtergerechtigkeit), Einkommensstarken und Einkommensschwachen (soziale Gerechtigkeit) oder Menschen verschiedener Herkunft angesiedelt. Gerechtigkeit zwischen den Generationen ist ein davon abzugrenzendes Feld, auch wenn es Wechselwirkungen zu Fragen der *intragenerationellen* Gerechtigkeit gibt.

Umstritten ist bereits die scheinbar eindeutige Frage, wer die beteiligten Akteure sind, denn der Begriff „Generation“ ist mehrdeutig. Forschung zu familialen Generationen nimmt das Gegensatzpaar Kinder/Eltern in den Blick und stellt Analysen überwiegend auf der Mikroebene an. Dagegen bezieht sich die chronologische beziehungsweise demografische Bedeutung des Generationenbegriffs auf das Geburtsjahr beziehungsweise die Zugehörigkeit zu einer Alterskohorte. Hier wiederum können zwei unterschiedliche Gegensatzpaare in den Blick genommen werden: jung/alt oder heutig/zukünftig. Je nach Art des Generationenvergleichs ergeben sich unterschiedliche Fragestellungen.

Auch die Frage, wie viel eine Generation einer anderen hinterlassen sollte, ist umstritten. Aus philosophischer Sicht ist hier zunächst eine Vorklärung nötig: Sind wir der Nachwelt überhaupt etwas schuldig? Im Wesentlichen gibt es drei Gegenargumente gegen jedwede Verpflichtungen: *erstens* das Nicht-Identitäts-Problem, das besagt, dass die jeweils Lebenden keine Verpflichtungen gegenüber künftig Lebenden haben, weil die Existenz Letzterer von den Entscheidungen Ersterer abhängt.⁰¹ Konkret könne etwa eine nachlässige Klimaschutzpolitik⁰² oder eine ausufernde Schuldenpolitik der früher Lebenden nicht von den heute Lebenden kritisiert werden, denn bei einer anderen Politik hätten sich andere Menschen als ihre Eltern getroffen und gepaart, es wären also genetisch andere Kinder entstanden. Solange die heute Lebenden lebenswerte Leben führen, seien deren Vorwürfe gegen ihre Vorfahren unberechtigt. Bei dieser Debatte wird oft übersehen: Das Nicht-Identitäts-Problem stellt sich nur, wenn man bestimmte epistemische Vorannahmen über Kausalität teilt.⁰³ In derzeitigen Diskussionen über generationengerechte Rentenpolitik spielt es zu Recht keine Rolle.

Zweitens die These der reichen Zukunft, die gemeinhin lautet, dass die materiellen Problem-

lösungsmöglichkeiten kommender Generationen größer sein werden als die der heutigen und daher Verschiebungen von finanziellen oder ökologischen Lasten in die Zukunft legitim sind.⁰⁴ Da das Los der früher und der heute Lebenden insgesamt schwerer war beziehungsweise ist als das der künftig Lebenden, sei es nicht ungerecht, von Letzteren mehr zu verlangen. Diese Rechtfertigung einer Diskontierung künftiger Schäden kann mit Blick auf die Menschheitsgeschichte speziell seit der Neuzeit eine gewisse empirische Evidenz beanspruchen. Im Anthropozän ist jedoch ein solcher Fortschrittsoptimismus zweifelhaft geworden: Zum einen ist klärungsbedürftig, was „Fortschritt“ überhaupt sein soll; zum anderen wissen wir nicht, ob die Geschwindigkeit technologischer Innovationen in der Zukunft so sein wird wie in der Vergangenheit. Jede optimistische Zukunftsprognose ist also unsicher. Die Generationenethik sagt nicht, wie es kommen wird, sondern nur, was wir aus ethischen Gründen tun sollten.

Drittens das Problem der unklaren Interessen und Präferenzen künftiger Generationen, das sich auf die zwangsläufige Nicht-Auskunfts-fähigkeit ungeborener Menschen bezieht. Auch dieser Einwand schließt moralische Verpflichtungen gegenüber der Nachwelt nicht aus. So argumentieren etwa Vertreter von bedürfnisorientierten Ansätzen, dass es nicht konkret um den Nutzen, die Präferenzen, die Interessen oder die Wünsche Ungeborener gehe, sondern schlicht um die Grundbedürfnisse aller Menschen – früher, heute und künftig Lebender.⁰⁵ Diese sind zu allen Zeiten identisch. Damit verliert das Unsicherheitsproblem erheblich an Bedeutung.

Wenn also Pflichten gegenüber kommenden Generationen bestehen, stellt sich die Anschlussfrage, welches Ausmaß diese Pflichten haben. Meistens werden in der Literatur kom-

parative Standards zusammen mit der Formulierung „mindestens genauso gut“ verwendet, aber auch der Ausdruck „besser als“ wird gebraucht.⁰⁶ So formuliert etwa der Philosoph James Woodward: „Jede Generation sollte für nachrückende Generationen eine Bandbreite an Ressourcen und Chancen hinterlassen, die mindestens gleich groß ist wie die Bandbreite der eigenen Ressourcen und Chancen.“ Bei seinem Kollegen Otfried Höffe ist zu lesen: „Verantwortungsvolle Eltern hinterlassen ihren Kindern ein Erbe, das möglichst größer ausfällt, als sie es von ihren Eltern übernommen haben.“ Bezogen auf die Makroebene schreibt Karl Marx: „Selbst eine ganze Gesellschaft, eine Nation, ja alle gleichzeitigen Gesellschaften zusammengenommen, sind nicht Eigentümer der Erde. Sie sind nur ihre Besitzer, ihre Nutznießer, und haben sie als *boni patres familias* den nachfolgenden Generationen verbessert zu hinterlassen.“ Der Ökonom Richard Hauser formuliert: „Jede Generation sollte an die nachfolgende einen positiven Nettotransfer leisten, der höher ist als jener, den sie von ihrer Vorgängergeneration empfangen hat.“

Welches ist aber das intrinsisch wertvolle Gut, das im Generationenvergleich erhalten beziehungsweise weitergegeben werden sollte? Als alternative Antworten auf diese Frage werden in der Literatur unter anderem „Fähigkeiten“, „subjektiver Nutzen“, „Grad der Bedürfniserfüllung“, „Lebengestaltungschancen“, „Güter“, „Land“, „Wohlstand“, „Lebensstandard“ oder „Konsumniveau pro Kopf“ genannt.⁰⁷ In Bezug auf die Alterssicherung sind alle Bezugsgrößen monetärer Natur. Es geht also um Geld.

GENERATIONENGERECHTIGKEIT UND ALTERSSICHERUNG

Bei der Übertragung des philosophischen Konzepts der Generationengerechtigkeit in den Kontext der Alterssicherung stellt sich die Frage, was mit „Generation“ gemeint ist. Chronologische Generationen werden hier gleichgesetzt mit „Kohorten“, und zwar nicht nur im Sinne von Ge-

01 Vgl. Lukas Meyer, *Intergenerational Justice*, 3.4. 2003. <http://plato.stanford.edu/entries/justice-intergenerational>.

02 Vgl. etwa Derek Parfit, *Energy Policy and the Further Future*, in: Stephan Gardiner (Hrsg.), *Climate Ethics. Essential Readings*, Oxford 2010, S. 112–121.

03 Vgl. Jörg Tremmel, *The Dispute About the Climate Non-Identity Problem – Looked Upon From the Paradigm Perspective*, in: *Intergenerational Justice Review* 2/2019, S. 50 ff.; ders., *Eine Theorie der Generationengerechtigkeit*, Münster 2012.

04 Vgl. Bjørn Lomborg, *The Skeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World*, Cambridge 2001.

05 Vgl. mit weiteren Nachweisen Tremmel 2012 (Anm. 3), S. 119–212.

06 Alle Quellen für den nachfolgenden Absatz finden sich in Jörg Tremmel, *Gerechtigkeit zwischen den Generationen*, in: Gottfried Schweiger/Johannes Drerup (Hrsg.), *Handbuch Philosophie der Kindheit*, Stuttgart 2019, S. 371–379.

07 Für eine Übersicht, siehe Edward Page, *Intergenerational Justice of What?*, in: *Environmental Politics* 16/2007, S. 453–469.

burtskohorten, sondern auch im Sinne von Jahrgangskollektiven, die durch alle Lebensstadien schreiten. Die Jahrgangskollektive werden im allgemeinen Sprachgebrauch wiederum zu drei Generationen aggregiert: die noch nicht Erwerbstätigen, die Erwerbstätigen und die Generation im Ruhestand.

Es sind nun Vergleiche zwischen unterschiedlich alten Kohorten zu einem bestimmten Zeitpunkt oder zwischen gleichaltrigen Kohorten zu unterschiedlichen Zeitpunkten möglich. Beim ersten, direkten Vergleich stellt man etwa den Prozentsatz der 0- bis 17-Jährigen und der 65- bis 80-Jährigen, die 2022 in Einkommensarmut leben, einander gegenüber; beim zweiten, indirekten Vergleich beispielsweise den Prozentsatz von einkommensarmen 0- bis 17-Jährigen in den Jahren 1992 und 2022. Es kann also sein, dass die heutige junge Generation bei den beiden beschriebenen Generationenvergleichen einmal besser und einmal schlechter dasteht als die Generation, mit der sie verglichen wird.

Wer jetzt jung ist, wird später alt sein, und wer heute alt ist, war früher jung. Wenn wir Ressourcenanteile über das ganze Leben hinweg berücksichtigen, dann kann ein Vorteil während eines bestimmten zeitlichen Lebensabschnitts eine Last während einer anderen Phase kompensieren. Um Aussagen darüber zu treffen, was generationengerecht beziehungsweise generationenungerecht ist, sollten also die Gesamtlebensverläufe von zwei Generationenkohorten verglichen werden.⁰⁸

Damit lässt sich in Bezug auf die Rente eine wichtige Erkenntnis festhalten: Es ist nicht generationenungerecht, wenn eine Generation A hohe Beitragssätze bezahlt – solange sie später, im Rentenalter, auch hohe Renten erhält. Es ist nicht generationenungerecht, wenn eine Generation B niedrige Renten erhält – solange sie früher, als sie die aktive Generation war, auch niedrige Beitragssätze bezahlt hat. Generationenungerecht ist es im Rentensystem allerdings, wenn eine Generation hohe Beitragssätze bezahlen muss, aber später nur niedrige Renten erhält, wohingegen eine andere Generation niedrige Beitragssätze bezahlen durfte und trotzdem im Alter hohe Renten erhält. Das Maß ist immer das Beitrags-Leistungs-Ver-

hältnis, also die Rendite, und eine generationengerechte Rentenpolitik darf hier keine eklatanten Unterschiede zulassen.⁰⁹

DER GENERATIONENVERTRAG

Muss also der Staat dafür sorgen, dass jede Generation eine gleichermaßen hohe Rendite erhält? Diese Forderung würde ignorieren, dass sich Zeiten ändern können. Schon jetzt erlebt Deutschland einen demografischen Übergang, der durch eine Kombination aus niedriger Geburtenrate und steigender Lebenserwartung gekennzeichnet ist. Diese Veränderung des Bevölkerungsaufbaus untergräbt das gesetzliche Umlageverfahren, das in Form des sogenannten Generationenvertrags organisiert ist.

Um die grundlegenden Zusammenhänge verständlich zu machen, soll kurz beschrieben werden, wie der Generationenvertrag in einem nicht-monetären Kontext aussähe:¹⁰ In einer Zeit vor dem Sozialstaat brechen die Mitglieder dreier Generationen einer Dorfgemeinschaft auf. Zehn Kinder begleiten zehn ihrer Eltern und zehn ihrer Großeltern auf eine rituelle Reise, die mit dem freiwilligen Tod der Großeltern enden soll. Die Kinder bekommen Mitleid mit ihren Großeltern und überreden ihre Eltern, das Versprechen abzugeben, sich um die alten Großeltern bis zu deren natürlichem Tod zu kümmern – im Austausch für das Versprechen der Kinder, das gleiche für ihre Eltern zu tun, wenn deren Zeit kommt. Bei diesem Beispiel würde die mittlere Generation vermutlich getrost auf das Versprechen eingehen. Wenn aber nun die losziehende Gruppe aus zehn Großeltern, acht Eltern und fünf Kindern bestünde? Dann müsste sich die mittlere Generation wohl überlegen, ob die Zusage der Kinder-Generation überhaupt erfüllbar sein kann. Das Beispiel ist drastisch, macht aber deutlich, dass je-

⁰⁹ Vgl. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2001, Bundestagsdrucksache 14/7639, 23. 11. 2001, S. 131–134; Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG), Rente und Pensionen. Positionspapier, Stuttgart 2020, S. 2f. Zu methodischen Fragen der Renditeberechnung vgl. Stefan Eitenmüller, Die Rentabilität der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 1996/12, S. 184–198; Jürgen Faik, Die Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung – Theorie und Empirie, 24. 4. 2008, https://opus-hslb.bsz-bw.de/frontdoor/deliver/index/docId/284/file/Anlage_3.pdf.

¹⁰ Vgl. Thomas Lindh/Bo Malmberg/Joakim Palme, Generations at War or Sustainable Social Policy in Ageing Societies?, in: Journal of Political Philosophy 4/2005, S. 470–489.

⁰⁸ Vgl. Dennis McKerlie, Justice Between the Young and the Old, Oxford 2013; Tremmel 2012 (Anm. 3), S. 36–63. Ähnlich Stefan Liebig/Percy Scheller, Gerechtigkeit zwischen den Generationen, in: Berliner Journal für Soziologie 3/2017, S. 301–321.

der Generationenvertrag empfindlich auf demografische Veränderungen reagiert.

In Deutschland wird sich das Verhältnis von Beitragszahlern und Rentenbeziehern langfristig stark verändern. Kurzfristig jedoch, das ist unstrittig, ist in Deutschland die Situation günstig. Denn derzeit ist die Zahl der Beitragszahler aufgrund der geburtenstarken Jahrgänge der „Baby-Boomer“ hoch, während die Zahl der Rentempfänger gering ist. Erst wenn die zahlenmäßig starken Jahrgänge – der größte davon ist die 1964 geborene Kohorte – ins Renteneintrittsalter kommen, drehen sich die Verhältnisse um. Im deutschen Umlageverfahren kann es dennoch besser laufen als in der beispielhaften Dorfgemeinschaft – zum einen aufgrund der kontinuierlichen Gesundheitsverbesserung großer Teile der Bevölkerung, die zu einem immer weiteren Hinausschieben des Ruhestands führen kann, zum anderen wegen des Produktivitätszuwachses.

Der medizinische Fortschritt hat in den vergangenen Jahrzehnten dafür gesorgt, dass die jeweiligen Neurentner-Kohorten länger gesund bleiben als die Jahrgänge vor ihnen. Vor allem zwischen dem 65. und dem 80. Lebensjahr gibt es einen neuen, spektakulären Zugewinn an Gesundheit.¹¹ Dies könnte theoretisch dazu führen, dass die Menschen länger berufstätig bleiben, praktisch geschieht das aber nur eingeschränkt: Seit dem Jahr 2000 hat sich zwar die Zahl der erwerbstätigen 55- bis 64-Jährigen von gut einem Drittel auf über zwei Drittel der Altersgruppe verdoppelt. Aber während in den 1980er Jahren die Deutschen 14 Prozent ihrer Lebenszeit in Rente verbrachten, sind es momentan schon 21 Prozent. Zum Zeitpunkt des Renteneintritts hat man also nicht „ein Leben lang gearbeitet“, sondern vielmehr noch einen Großteil des Lebens vor sich.

Das Umlageverfahren lebt davon, dass das Verhältnis der Zahl der „Arbeitsjahre“ und der „Ruhestandsjahre“ nicht aus dem Takt gerät. In Deutschland wird seit 2012 das Eintrittsalter für die Regelaltersrente schrittweise heraufgesetzt, bis 2032 auf 67 Jahre. Das hilft dem Generationenvertrag gleich in zweifacher Hinsicht: Die

11 Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes beträgt die „fernere Lebenserwartung“ der 65-jährigen Männer derzeit 17,9 Jahre, die der Frauen 21,1 Jahre. Vgl. Statistisches Bundesamt, Sterbefafel 2018/2020, www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/_Querschnitt/DemografischerWandel/DemLebenserwartung.html.

Rentenversicherung hat für jeden Versicherten für eine längere Zeit Beitragseinnahmen und für eine kürzere Zeit Rentenausgaben. Eine Erhöhung der Regelaltersgrenze ist generationengerecht, bei der älteren Generation jedoch unbeliebt.¹²

Der zweite Faktor, der die demografiebedingten Probleme des Generationenvertrags zumindest in der Theorie lindern kann, ist der Produktivitätsfortschritt.¹³ Wir sind diesem Argument in abgewandelter Form bereits in Form der These der „reichen Zukunft“ begegnet. Tatsächlich haben Produktivitätszuwächse einen großen Einfluss auf die Finanzierbarkeit des Sozialstaates. In den vergangenen Jahrzehnten hat die Arbeitsproduktivität pro Erwerbstätigem in Deutschland im Einklang mit dem Wirtschaftswachstum in der Regel zugenommen. Ein Naturgesetz ist das allerdings nicht, wie nicht zuletzt die Corona-Pandemie gezeigt hat. Wir wissen nicht, wie sich die Produktivität in der Zukunft entwickeln wird. Deswegen wäre es fahrlässig, mit diesem Argument den demografiebedingten Anpassungsbedarf des Generationenvertrags klein zu reden. Auch gleichbleibend hohe Produktivitätszuwächse ändern nichts daran, dass es im Umlageverfahren bei einem inhomogenen Bevölkerungsaufbau allein aufgrund der Demografie eine ungleiche Rendite für verschiedene Kohorten geben wird.

FÜR EINE GETEILTE BELASTUNG

Um die Jahrtausendwende wurde der Anpassungsbedarf des Generationenvertrags vor dem Hintergrund der demografischen Herausforderung intensiv öffentlich diskutiert.¹⁴ Vor allem unter der rot-grünen Bundesregierung erfolgten grundlegende Umbauten des Rentensystems. Diese bewegten sich einerseits innerhalb der Lo-

12 Vgl. Alexander Hagelüken, *Lasst uns länger arbeiten!*, München 2019.

13 Vgl. Klaus Opfermann, *Rentenfinanzierung durch Produktivitätsfortschritt*, in: Gunnar Schwarting (Hrsg.), *Demografischer Wandel: Herausforderungen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Baden-Baden 2018, S. 101–148.

14 Vgl. etwa Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.), *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*, Berlin 2003; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), *Generationengerechtigkeit – Inhalt, Bedeutung und Konsequenzen für die Alterssicherung*, Berlin 2004.

gik des Umlagesystems, wie insbesondere die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel 2004/05, der letztlich eine Lastenteilung zwischen Jung und Alt vorsah. Andererseits läuteten sie auch einen Systemwechsel hin zu einem teilweise kapitalgedeckten Rentensystem ein, wie ihn 2001/02 die Einführung einer staatlich geförderten kapitalgedeckten Zusatzversorgung („Riester-Rente“) bedeutete, um das sinkende Rentenniveau aufzufangen.

Ein vollständiger Umstieg auf ein Kapitaldeckungsverfahren wäre im Hinblick auf Generationengerechtigkeit problematisch, da er in einer Übergangsphase zu einer Doppelbelastung der mittleren Generation führen würde: Die heute im Erwerbsleben stehende Generation müsste gleichzeitig die umlagefinanzierten laufenden Renten der heutigen Rentner stemmen und ihre eigene, künftige Rente im Kapitaldeckungsverfahren ansparen. Und im Falle einer vollständig kapitalgedeckten Altersversorgung der Bevölkerung hängt die Höhe der Renten von den Entwicklungen an den Aktien- und Anleihemärkten ab, sodass diese durch politische Akteure nicht intergenerational beeinflusst und geglättet werden kann. Es kommt also zu Gewinner- und Verliererkohorten. Es sind Modelle entwickelt worden, um dies auszugleichen,¹⁵ jedoch kommt es auch hier zu einer Doppelbelastung bestimmter Kohorten.

Der Grundgedanke des Nachhaltigkeitsfaktors ist hingegen bestechend:¹⁶ Wenn die Gesellschaft altert, dann müssen die Belastungen innerhalb des Umlageverfahrens zwischen Jüngeren und Älteren geteilt werden. Die Arbeitnehmer müssen mehr als bisher an Beiträgen zahlen, die Rentenempfänger erhalten weniger Zuwächse,

15 Vgl. Oskar Goecke, Sicherheit und Fairness. Das kollektive Sparmodell für die Altersvorsorge, in: Klaus Hurrelmann/Heribert Karch/Christian Traxler (Hrsg.), Jugend, Vorsorge, Finanzen. Metallrente Studie 2019, Weinheim 2019, S. 126–136.

16 Ausführlich dazu SRzG (Anm. 9).

17 Vgl. Gøsta Esping Andersen/John Myles, Sustainable and Equitable Retirement in a Life Course Perspective, in: Gordon Clark/Alicia Munnell/Michael Orszag (Hrsg.), Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income, Oxford 2006, S. 839–858, hier S. 845.

18 Vgl. Jörg Tremmel/Sarna Röser, Langfristig gedachte Rentenpolitik, in: Hurrelmann/Karch/Traxler (Anm. 15), S. 100–109.

19 Vgl. Felix Welti, Abgeordnete in die Sozialversicherung?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2000, 254 ff.

20 Vgl. Jörg Tremmel, Der Eigenvorsorgebeitrag als Alternative zur beamtenrechtsähnlichen Versorgung für Abgeordnete, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2019, S. 327–350.

als vorher versprochen. Im Vergleich zu einer alleinigen Fixierung der Rentenhöhe, die auf Kosten der Beitragszahler ginge, und zu einer alleinigen Fixierung der Beitragssätze, die auf Kosten der Rentner ginge, hat dieser Mittelweg zwischen einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik und einer ausgabenorientierten Einnahmepolitik den Vorteil, dass sich die Belastung gleichmäßig auf beide Generationen verteilt und keine unfair behandelt wird, da der Status quo der Einkommensverteilung im Lebensverlauf beibehalten wird.¹⁷

Diese Logik wurde von den Rentenreformen in den 2000er Jahren prinzipiell anerkannt. Allerdings ist eine generationengerechte Rentenpolitik umso schwerer durchzuhalten, je älter eine Gesellschaft wird. Bei der Bundestagswahl 2021 waren nur noch 15 Prozent der Wahlberechtigten unter 30, aber ein Drittel über 60 Jahre alt. Das hat zur Folge, dass die rentenpolitischen Interessen der älteren Generation schwerer wiegen. Das zeigt sich etwa an der 2014 erfolgten Einführung der Rente mit 63 für langjährig Versicherte, die dazu geführt hat, dass heute bereits ein Drittel aller Versicherten vorzeitig abschlagsfrei in Rente gehen, und vor allem an der Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors im Zuge einer Veränderung der Rentenformel zugunsten der Älteren mit dem Rentenpaket 2018, das das Prinzip eines Mindestrentenniveaus verabsolutiert.¹⁸

Die Dominanz der Interessen der Ruheständler ist in der deutschen Rentenpolitik derzeit unverkennbar. Wie könnte der Reformeifer der Parlamentarier trotzdem gestärkt werden? Dem in der Ökonomie und den Sozialwissenschaften wohlbekannten Principal-Agent-Theorem zufolge hängt die Qualität von Maßnahmen immer auch von der eigenen Betroffenheit der Entscheidungsträger ab.¹⁹ Von daher ist es problematisch, dass die Mitglieder der Legislative durch das System der Abgeordnetenpensionen von den notwendigen demografiebedingten Anpassungsprozessen, die fast die ganze Bevölkerung treffen werden, ausgenommen sind.²⁰ Die Änderung dieses Zustands wäre der erste Schritt hin zu einer Erwerbstätigenversicherung, die wir aus Gerechtigkeitsgründen dringend brauchen.

JÖRG TREMMEL

ist außerplanmäßiger Professor am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

joerg.tremmel@uni-tuebingen.de



AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Bauen und Wohnen

CALL FOR PAPERS

Wie Bauen und Wohnen in Zukunft bezahlbar, klimaneutral und sozial gerecht gestaltet werden können, ist eine der großen sozialen Fragen unserer Zeit. Wohnen ist ein Grundbedürfnis, und die gesellschaftlichen Auswirkungen einer gescheiterten oder gelungenen Wohnungsbaupolitik sind weitreichend. Wie Wohnungsmangel bekämpft und angemessene Mieten durchgesetzt werden können, welche rechtlichen Voraussetzungen dafür nötig sind, wie Wohneigentum gefördert werden kann, ob es ein Grundrecht auf Wohnen gibt, wie generationenübergreifendes Wohnen aussehen könnte und welche städtebaulichen, demokratiepolitischen oder ökologischen Herausforderungen mit einer modernen Wohnungsbaupolitik verknüpft sind – all das sind Fragen, die in einer Ausgabe von „Aus Politik und Zeitgeschichte“ diskutiert werden sollen.

Für die Ausgabe 51–52/2022, die im Dezember 2022 erscheinen wird, suchen wir Beiträge, die sich historisch oder gegenwartsbezogen und aus unterschiedlichen fachwissenschaftlichen Perspektiven mit dem Thema beschäftigen. Exposés mit einem Umfang von 1 bis maximal 2 Seiten können bis zum 30. Juni 2022 per E-Mail an apuz@bpb.de eingereicht werden. Aus den Exposés sollen die zugrunde liegenden Leitfragen, die Struktur des Beitrags und die Vorgehensweise der Autor:innen klar hervorgehen. Bitte fügen Sie auch einen Kurzlebenslauf bei.

Vor der Auswahl der Autorinnen und Autoren durch die APuZ-Redaktion werden alle eingereichten Exposés anonymisiert. Kriterien sind Originalität, Wissenschaftlichkeit und politische Relevanz. Die Autorinnen und Autoren werden bis Ende Juli über die Berücksichtigung ihres Exposés informiert und haben anschließend bis Ende Oktober Zeit, ihre Beiträge im Umfang von ca. 26.000 Zeichen (inkl. Leerzeichen und Fußnoten) zu schreiben. Diese werden in der Print- wie auch in der Online-Ausgabe der APuZ veröffentlicht.

„Aus Politik und Zeitgeschichte“ – die Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ – wird von der Bundeszentrale für politische Bildung herausgegeben. Sie veröffentlicht wissenschaftlich fundierte, allgemein verständliche Beiträge zu zeitgeschichtlichen und sozialwissenschaftlichen Themen sowie zu aktuellen politischen Fragen. Die Zeitschrift ist ein Forum kontroverser Diskussion, führt in komplexe Wissensgebiete ein und bietet eine ausgewogene Mischung aus grundsätzlichen und aktuellen Analysen. Sie fungiert als Scharnier zwischen Wissenschaft, politischer Bildung und breiter Öffentlichkeit.

Bundeszentrale für politische Bildung
Redaktion „Aus Politik und Zeitgeschichte“
Adenauerallee 86
53113 Bonn

apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/apuz_bpb

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 6. Mai 2022

REDAKTION

Anne-Sophie Friedel (verantwortlich für diese Ausgabe)
Julia Günther
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
Robin Siebert (Volontär)
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast
twitter.com/APuZ_bpb

APuZ

Nächste Ausgabe

21–22/2022, 23. Mai 2022

ÖKOLOGIE UND DEMOKRATIE

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Fazit Communication GmbH
c/o Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz