



Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen

# Rente und Pensionen

SRzG-Positionspapier



# Rente und Pensionen

## SRzG-Positionspapier

### INHALT

1.	Unsere Forderungen in Kürze .....	1
2.	Wann ist eine gesetzliche Rentenversicherung generationengerecht? .....	2
3.	Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Drei-Generationen-Vertrag..	3
4.	Den Generationenvertrag erneuern – Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung	7
4.1.	Finanzielle Lücken auf Beitragszahler*innen und Rentner*innen aufteilen (Teilungslösung).....	7
4.2.	Regelaltersgrenze an die steigende Lebenserwartung koppeln .....	9
4.3.	Versicherungsfremde Leistungen ordnungspolitisch korrekt gegenfinanzieren ....	13
5.	Ergänzung durch eine verpflichtende Kapitaldeckung – in geringem Umfang!.....	15
5.1.	Die Unmöglichkeit eines kompletten Systemwechsels .....	15
5.2.	Die Zukunft der Riester-Renten.....	15
6.	Die notwendigen Reformen bei den Pensionen .....	18
6.1.	Das System der Beamtenversorgung .....	18
6.2.	Die notwendigen Reformen der Altersversorgung der Beamten im bisherigen System .....	18
6.3.	Ein neues Altersversorgungssystem für Beamte .....	20
6.4.	Das System der Altersversorgung für Abgeordnete .....	22
7.	Fazit.....	25
	Literaturverzeichnis.....	26
	Über die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG).....	29

## 1. Unsere Forderungen in Kürze

- Die SRzG fordert, finanzielle Lücken in der Rentenkasse (z.B. durch den demografischen Wandel entstehend) auf Beitragszahlende und Rentner\*innen zu verteilen. Der Nachhaltigkeitsfaktor wurde mit dem Rentenpaket 2018 zunächst bis 2025 ausgesetzt. Der Nachhaltigkeitsfaktor muss schnellstmöglich wieder in Kraft gesetzt werden. In einem zweiten Schritt sollte der Nachhaltigkeitsfaktor so verändert werden, dass er das tatsächliche Verhältnis von Beitragszahlenden und Rentnern (etwa 2:1) zum Ausdruck bringt.
- Bis Mitte der 2020er Jahre sollte die Rentenformel so verändert werden, dass eine weitere Zunahme der Lebenserwartung automatisch auch die Regelaltersgrenze anhebt und eine Abnahme der Lebenserwartung automatisch die Regelaltersgrenze senkt. Diese veränderte Rentenformel sollte ab 2031 in Kraft treten. Das Umlageverfahren lebt davon, dass das Verhältnis der Zahl der Arbeitsjahre und der Ruhestandsjahre nicht aus dem Takt gerät.
- Der Bundeszuschuss muss genau die beitragsungedeckten Leistungen abdecken. Die Politik ist zu verpflichten, bei allen beitragsungedeckten Leistungen die Entwicklung der Ausgaben (z.B. für die Mütterrente) und der Einnahmen (Bundeszuschuss) in einer exakten Buchhaltung mit Kostenstellen bei der Deutschen Rentenversicherung zu bilanzieren.
- Ein kapitalgedecktes Altersversorgungssystem kommt als Alternative für das deutsche Umlagesystem schon wegen der Übergangsproblematik nicht in Frage. Trotzdem war die „Riester-Rente“, also die Teilkapitalisierung der Altersversorgung und das damit verbundene Mehr-Säulen-Modell richtig und wichtig. Die Riester-Rente muss revitalisiert werden. Zu einem kleineren Anteil ist sie von einer freiwilligen in eine verpflichtende Altersvorsorge zu überführen.
- Trotz aller verfassungsrechtlichen Hürden fühlt sich die SRzG der Vision einer Erwerbstätigenversicherung verpflichtet, in die letztlich alle Erwerbseinkommen einbezogen werden. Da aber alle Versuche, diese einzuführen, in der Vergangenheit scheiterten, definiert sie konkrete Zwischenschritte für Beamte und Abgeordnete.
- Die SRzG fordert Anpassungsmaßnahmen, die dazu führen, dass das Pensionsniveau der Beamten analog zum Rentenniveau der gesetzlich Versicherten absinkt.
- Um eine periodengerechte Zuordnung von Pensionsbelastungen zu erreichen, ist eine komplette Veränderung des Altersversorgungssystems für Beamte angebracht. Für neu Verbeamtete sollte ab dem Stichtag 2022 die Regelung gelten, dass sie einen Eigenvorsorgebeitrag erhalten, den sie in die Deutsche Rentenversicherung einzahlen können. Das bisherige System der Beamtenversorgung wird dann nach und nach in den nächsten Jahrzehnten auslaufen.

- Die SRzG spricht sich dafür aus, dass der Bundestag sowie die betroffenen Landtage das System der Abgeordnetenpension (dort wo es noch vorhanden ist) zu Gunsten eines **Eigenvorsorgebeitrags** aufzugeben. Sie plädiert dafür, diesen Beitrag so hoch anzusetzen, dass die zentrale Bedeutung der parlamentarischen Arbeit für die Demokratie gewürdigt wird. Bezüglich seiner Höhe schlägt die SRzG einen künftigen Eigenvorsorgebeitrag von 2000€/Monat in den Landtagen der Flächenstaaten und von 2500€/Monat im Bundestag vor. Dies ist sofort umsetzbar.

## 2. Wann ist eine gesetzliche Rentenversicherung generationengerecht?

Ein umlagefinanziertes Rentensystem ist dann generationengerecht, wenn nachrückende Generationen (Kohorten) nicht schlechter gestellt werden als ihre Vorgängergenerationen (Kohorten).

Eine vollständige Theorie der Gerechtigkeit zwischen den Generationen hat zu klären, wer (Empfangende) von wem (Abgebende) wieviel (Muster; Umfang) von was (Wertmaßstab) erhalten soll.<sup>1</sup> Der Wertmaßstab variiert von Politikfeld zu Politikfeld. Der Maßstab für Generationengerechtigkeit in einem umlagefinanzierten Rentenversicherungssystem ist die Rendite von Vertreter\*innen verschiedener Kohorten bzw. Generationen. Generationengerecht ist ein solches Rentensystem, wenn das Verhältnis von ausbezahlter Rente zu einbezählten Beiträgen für alle Generationen gleich ist. Das Beitrags-Leistungs-Verhältnis jeder Kohorte berechnet sich für die gesetzliche Rentenversicherung aus den Einzahlungen, die ein Angehöriger eines bestimmten Jahrgangs im Durchschnitt in die Deutsche Rentenversicherung (DRV) tätigt, sowie aus den Auszahlungen, die er daraus nach Renteneintritt erhält. Heraus kommt ein Prozentwert, der sich dann auch direkt mit der Kapitalmarkrendite vergleichen lässt.<sup>2</sup> In der Praxis ergeben sich allerdings je nach Altersstruktur, aber auch als Folge wirtschaftlicher Entwicklungen, zwischen den Generationen Unterschiede im Verhältnis von einbezählten Beiträgen zu ausbezahlter Rente. Wenn hier die Politik nicht gegensteuert, so wird die Generationengerechtigkeit im Rentensystem verletzt. Da es sich bei der gesetzlichen Rentenversicherung um ein staatliches Zwangssystem handelt, ist es Aufgabe des Staates, dafür zu sorgen, dass sich Veränderungen der Rahmenbedingungen nicht in unterschiedlichen Renditen auswirken. Innerhalb von staatlichen Systemen ist es nicht zu tolerieren, dass eine Generation deutlich besser- oder schlechter gestellt wird als eine andere.

---

<sup>1</sup> Tremmel 2019a: 371; Tremmel 2012. Ein Alleinstellungsmerkmal von SRzG-Positionspapieren ist es, Visionen mit Detailkompetenz zu verbinden. Dies bedeutet, ‚Generationengerechtigkeit‘ nicht nur als Ziel von Rentenpolitik zu postulieren (wie es auch viele andere Beiträge zur Debatte tun), sondern das Konzept auch theoretisch zu klären und den Begriff zu definieren.

<sup>2</sup> Zu methodischen Fragen siehe Eitenmüller 1996; Faik 2018. Zu Generationenvergleichen im Sozialstaat im Allgemeinen auch Vanhuyse/Tremmel 2018.

Abb. 1 zeigt grafisch einen Fall, in dem die Rentenversicherung das Kriterium der Generationengerechtigkeit erfüllt - die Renditeverteilung zwischen den einzelnen Generationen ist (innerhalb einer Bandbreite) gleich.

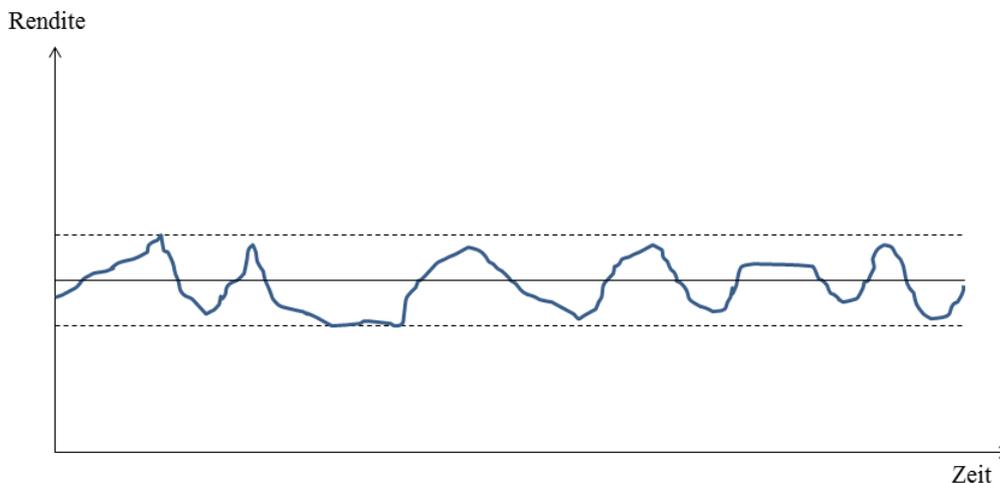


Abbildung 1: Generationengerechte Renditeverteilung zwischen den einzelnen Generationen (Quelle: Eigene Abbildung)

Hinweis: „Zeit“ steht dabei für Gesamtlebensverläufe von typischen Generationenangehörigen, die sowohl Geburt, Arbeitseintritt, Renteneintritt und Tod umfassen.

### 3. Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Drei-Generationen-Vertrag

Derzeit erlebt Deutschland, wie auch viele andere Industrie- und Schwellenländer, einen zweiten demografischen Übergang, der durch die Kombination von geringer Geburtenrate und steigender Lebenserwartung gekennzeichnet ist. Seit 1991 ist ein fast durchgängiger Anstieg des Altenquotienten zu beobachten, bedingt durch das Nachrücken geburten-schwacher Jahrgänge. Laut der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird der Altenquotient bis 2038 weiter steil steigen.<sup>3</sup> Inwieweit die (unbestrittene) demografische Entwicklung zu Anpassungen und Reformen bei der Rentenpolitik führen sollte, ist umstritten. Die These, dass der Einfluss der Demografie auf den Sozialstaat im Allgemeinen und die Rentenversicherung im Besonderen gleich Null sei, ist jedoch unhaltbar.<sup>4</sup> Um die grundlegenden Zusammenhänge zu verstehen, ist folgendes Gedankenexperiment illustrativ:

*In einer Zeit vor dem Sozialstaat brechen die Mitglieder von drei Generationen auf. Die Tochter begleitet ihre Mutter und ihre Großmutter auf einer rituellen Reise, die mit dem freiwilligen Tod der Großmutter enden soll. Das Mädchen hat Mitleid mit ihrer Großmutter*

<sup>3</sup> Destatis 2019: 27 f.

<sup>4</sup> Auch Produktivitätszuwächse haben einen großen Einfluss auf die Finanzierbarkeit des Sozialstaates. Allerdings ändern gleichbleibend hohe Produktivitätszuwächse nichts daran, dass es bei einem inhomogenen Bevölkerungsaufbau allein aufgrund der Demografie eine ungleiche Rendite für verschiedene Kohorten geben wird.

*und überredet ihre Mutter, das Versprechen zu geben, sich um die alte Frau bis zu ihrem natürlichen Tod zu kümmern, im Austausch für das Versprechen des Mädchens, das gleiche für ihre Mutter zu tun, wenn deren Zeit kommt.*

Diese Geschichte erklärt den Grundmechanismus des ‚Generationenvertrags‘, also des Systems der heutigen Altersversorgung der Bevölkerung in Deutschland. Bezogen auf die gesetzliche Rentenversicherung zeigt Abb. 2 die Rolle jeder der drei involvierten Generationen zu den verschiedenen Zeitpunkten.

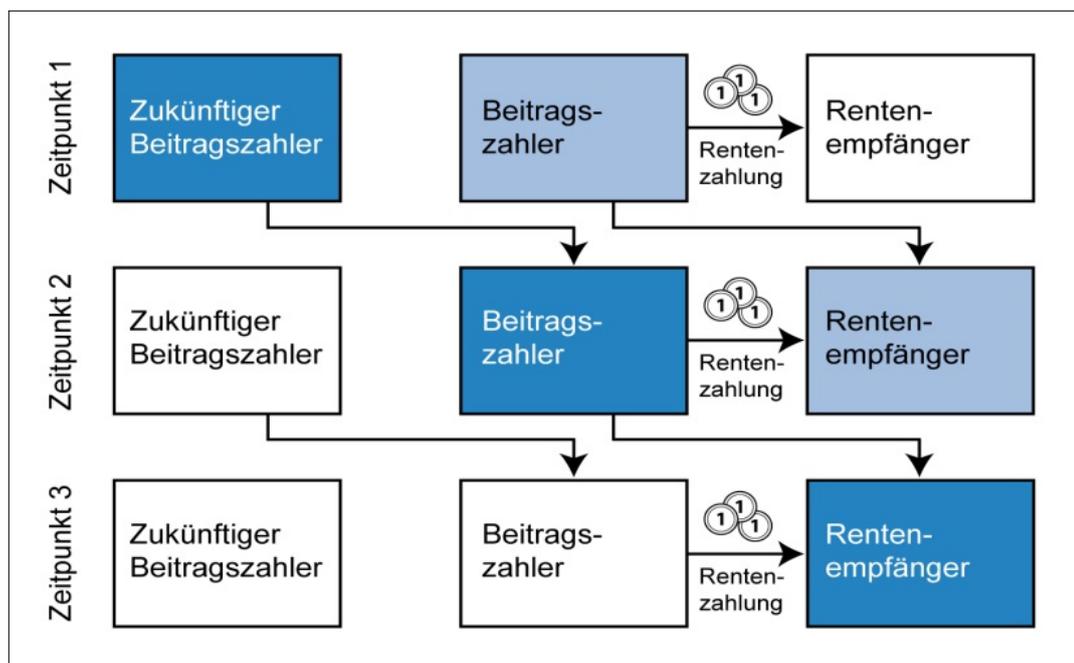


Abbildung 2: Schematische Darstellung des Umlageverfahrens (Drei-Generationen-Vertrag) (Quelle: Bildungsplattform 2020: 7).

Wenn nun die dritte Generation (symbolisiert durch das Mädchen in der obigen Geschichte bzw. das blaue Kästchen ‚zukünftiger Beitragszahler‘ oben links in Abb. 2) zahlenmäßig deutlich kleiner ist als ihr Vor- und ihre Vorgänger-Generation (die beiden anderen dunkelblauen Kästchen), so bleibt das nicht ohne Auswirkungen. Es muss nicht bedeuten, dass damit der Generationenvertrag undurchführbar wird, aber es hat gravierende Auswirkungen.

In Deutschland ist die Situation einerseits kurzfristig besser, andererseits mittelfristig jedoch problematischer als in vielen anderen alternden Ländern. Denn derzeit ist die Zahl der Beitragszahler\*innen aufgrund des „Baby-Boomer-Buckels“ hoch, während die Zahl der Rentenempfänger\*innen gering ist. Erst wenn die zahlenmäßig starken Jahrgänge – der größte davon ist die 1964-geborene Kohorte – ins Renteneintrittsalter kommen, drehen sich die Verhältnisse um.

Die Abbildungen 3 bis 5 zeigen eine um 90 Grad gekippte Bevölkerungspyramide in den Jahren 2010, 2030 und 2050; diese wird jeweils kombiniert mit einer Bilanz der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen nach Lebensalter.

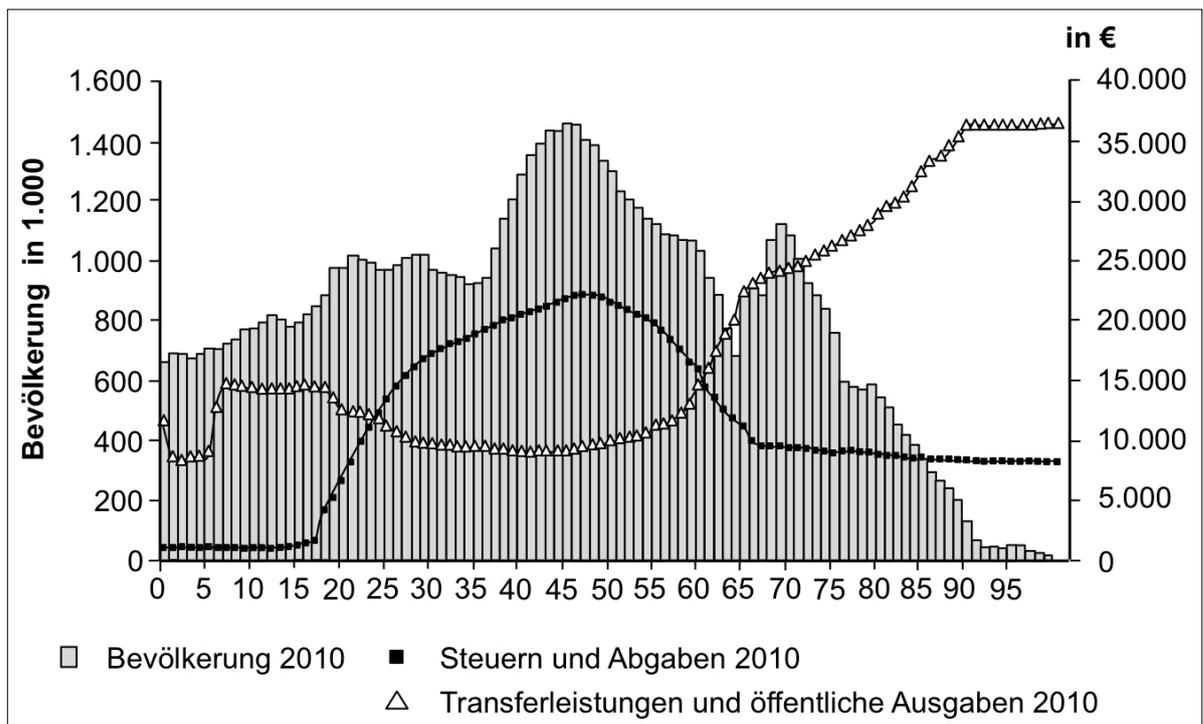


Abbildung 3: Bevölkerungsprofil 2010; Öffentliche Ausgaben/Einnahmen-Bilanz nach Lebensalter 2010  
(Quelle: Tremmel/Röser 2019: 101 f).

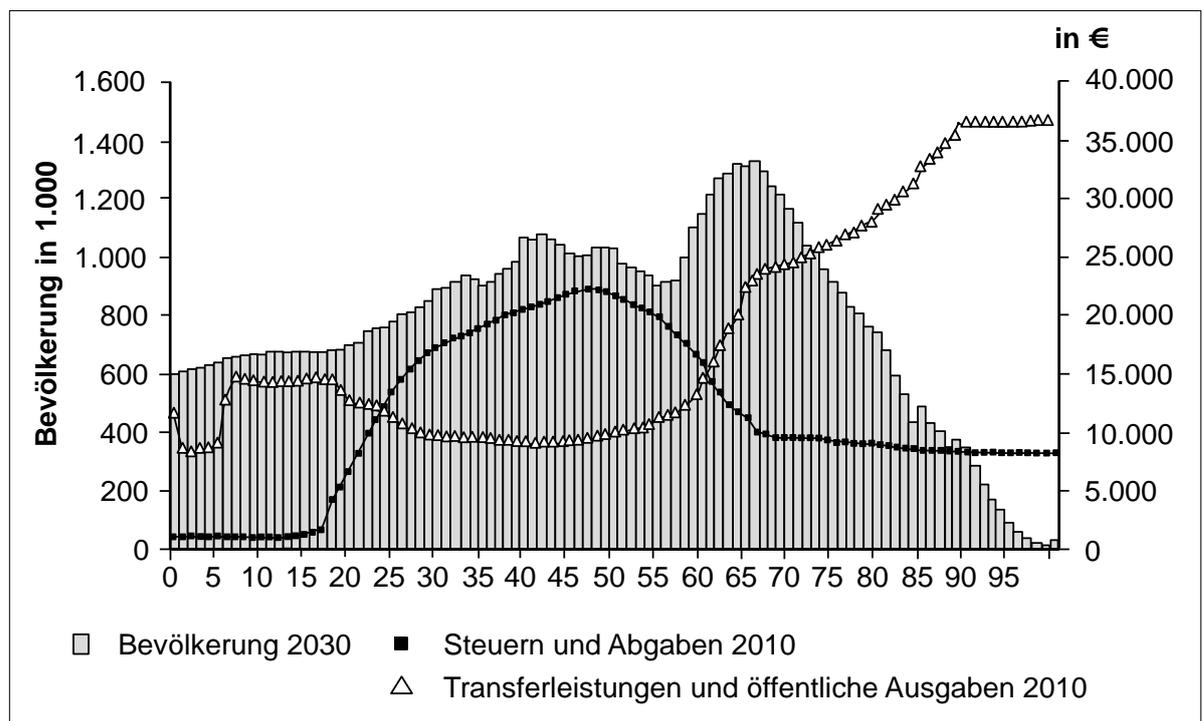


Abbildung 4: Bevölkerungsprofil 2030; Öffentliche Ausgaben/Einnahmen-Bilanz nach Lebensalter 2010  
(Quelle: Tremmel/Röser 2019: 101 f).

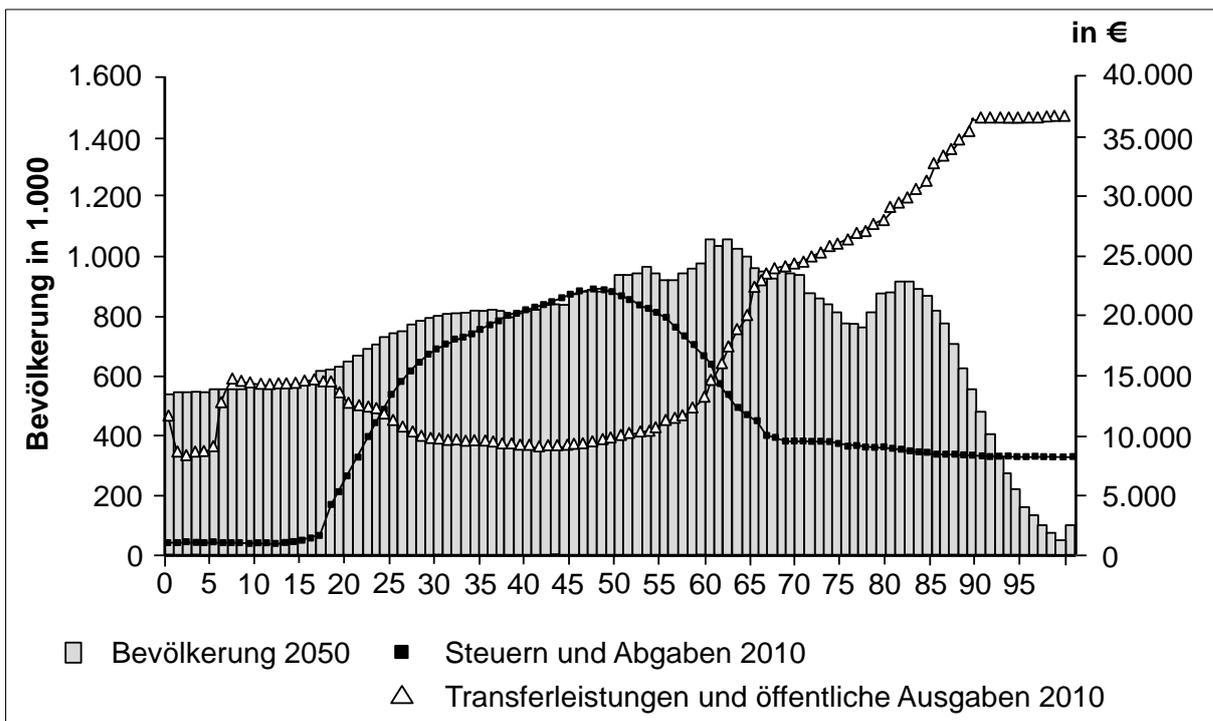


Abbildung 5: Bevölkerungsprofil 2050; Öffentliche Ausgaben/Einnahmen-Bilanz nach Lebensalter 2010 (Quelle: Tremmel/Röser 2019: 101 f).

Die Kurven der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zeigen, dass der Staat bis zum Durchschnittsalter von 25 Jahren der Bevölkerung im Minus ist. Der Saldo der Einnahmen/Ausgaben-Bilanz bezieht sich auf den/die durchschnittlichen Bürger\*in. Diese fiktive Person nimmt in ihren ersten Lebensjahren zahlreiche staatliche Leistungen in Anspruch: angefangen mit der Geburt in einer Klinik, dann das stark subventionierte Krippen-, Hort-, Kindergarten- und Schulsystem. All diese öffentlichen Leistungen nimmt man in Anspruch, ohne sich an der Finanzierung zu beteiligen – Kinder zahlen schließlich kaum Steuern. Die Einnahmen des Staats beginnen sich erst zu verbessern, wenn die ersten Herangewachsenen zu arbeiten beginnen. Durchschnittlich zahlt eine Person in der Bundesrepublik während ihres mittleren Lebensabschnittes (25-62 Jahre) mehr an Steuern und Abgaben an den Staat, als diese Durchschnittsperson vom Staat an Sozialleistungen etc. erhält. Hier macht der Staat einen Überschuss, nimmt also mehr ein als er für diese Altersgruppen ausgibt. Sobald die Staatsbürger\*innen ins Rentenalter kommen, werden sie jedoch wieder teurer: Ihre Ausgaben für Rente, Pflege, Gesundheit übersteigen ihre Steuer- und Sozialabgaben in immer größerem Ausmaß, je älter sie werden. Legt man nun über diese beiden Kurven eine Grafik mit der Bevölkerungsentwicklung Gesamtdeutschlands, so wird klar, dass derzeit eine enorme demografische Dividende abgeschöpft wird: Die Jahrgänge mit den höchsten Überschüssen (Steuern/Abgaben – Transferleistungen) sind zugleich die zahlenmäßig stärksten Kohorten. Dies sieht man, wenn man in der ersten Abbildung auf die 40-60jährigen fokussiert. Diese für die Sozialsysteme günstige Situation wird sich jedoch in den nächsten Jahrzehnten ändern, wenn der Baby-Boomer-Buckel nach rechts wandert, gleichzeitig dabei die Öffentliche Ausgaben/Einnahmen-Bilanz nach Lebensalter aber im Wesentlichen unverändert bleibt. Zunehmend werden die öffentlichen Ausgaben für Rente (aber

auch Pflege- und viele Gesundheitsleistungen) von zahlenmäßig kleineren Jahrgängen erarbeitet und an zahlenmäßig größere Jahrgänge verteilt werden müssen.

## **4. Den Generationenvertrag erneuern – Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung**

### **4.1. Finanzielle Lücken auf Beitragszahler\*innen und Rentner\*innen aufteilen (Teilungslösung)**

Die Teilungslösung sieht vor, finanzielle Lücken in der Rentenkasse (z.B. durch den demografischen Wandel entstehend) auf Beitragszahlende und Rentner\*innen zu verteilen: Jedes Jahr wird der aktuelle zusätzliche Finanzbedarf der Rentenversicherung zu einem Teil auf den Beitragssatz umgelegt – die monatliche Beitragszahlung der Arbeitnehmer\*innen steigt – und zum anderen Teil von der Gesamtsumme der Rentenzahlungen abgezogen – die Höhe der Rente sinkt. Dabei beziehen sich die Begriffe „steigen“ und „sinken“ auf den Vergleich mit der Situation ohne Teilungslösung. In wirtschaftlich guten Zeiten führt das nicht zu Rentenkürzungen, sondern zu einem geringeren Anstieg der Rentenhöhe.

Analog zur gleichmäßigen Belastung von Beitragszahlenden und Rentner\*innen bei Lücken in der Rentenversicherung werden beide Seiten entlastet, wenn sich die Verhältnisse wieder entspannen, etwa durch eine verbesserte Wirtschaftslage. Sowohl finanzielle Lücken wie auch Überschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung teilt das Teilungsmodell zwischen den Generationen solidarisch auf.

Intuitiv könnte man sagen, der Finanzbedarf solle hälftig aufgeteilt werden. Da die Zahl der Beitragszahlenden aber größer ist als jene der Rentner\*innen, würden die hälftige Aufteilung die Rentner\*innen benachteiligen: Für sie alle zusammen würde sich das Verhältnis von ausbezahlten Renten zu eingezahlten Beiträgen gegenüber der Generation der Beitragszahlenden verschlechtern – das widerspräche der Generationengerechtigkeit.

Heute kommen in der Deutschen Rentenversicherung auf einen Rentner oder eine Rentnerin rund zwei Beitragszahlende. Bei einer generationengerechten Teilungslösung müssten die Beitragszahlenden dementsprechend zwei Drittel des zusätzlichen Finanzbedarfs der Rentenversicherung übernehmen, die Rentner\*innen ein Drittel (Verhältnis 2:1). Diesen Ansatz hat die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen entwickelt.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Vgl. die Vorläufer dieses Positionspapiers (1999; 2001). Das Modell wird international auch von den renommierten Wohlfahrtsstaatsforschern Gøsta Esping-Andersen und John Myles (2006) vertreten. Diese stellen zunächst zwei Szenarios gegenüber:

*„In the first, we continue unabated with the conventional pay-as-you-go (PAYGO), defined benefit pension model. In this case, all the additional costs of ageing will fall on the working population. This will necessitate substantially higher employment taxes. (...) Imagine now a second scenario where we fix the contribution rate at current levels with no further increments to account for population ageing. In this scenario the additional burden would fall squarely on the retirees themselves. (...) [N]either is likely to constitute a viable social contract.“ (Esping-Andersen/Myles 2006, 844)*

Häufig wird kritisiert, es sei ungerecht, den heutigen Rentner\*innen die Rente zu kürzen, wie es die Teilungslösung als Folge des demografischen Wandels nötig machen könnte, falls nicht eine wirtschaftliche Dynamik diese Notwendigkeit obsolet macht. Dazu ist zunächst zu sagen, dass eine Kürzung der ausgezahlten Renten in Deutschland gesetzlich ausgeschlossen wurde (so genannte Rentengarantie). Was die Kritiker\*innen meinen ist also, dass es ungerecht sei, wenn der Anstieg der Renten gekürzt werde. Doch nicht weniger ungerecht ist das heutige Vorgehen, die aus dem demografischen Wandel herrührenden Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung vor allem den Beitragszahlenden anzulasten.

Letztlich bedeutet also das „Unveränderte-relative-Stellung-Prinzip“ bzw. die „Teilungslösung“ einen Mittelweg zwischen einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik und einer ausgabenorientierter Einnahmepolitik, die beide Generationen gleichermaßen belastet, aber keine unfair behandelt. Diese Logik wurde von der deutschen Politik in ihrer Reformphase in den 2000er Jahren prinzipiell anerkannt. Die rot-grüne Bundesregierung fügte 2004/2005 den Nachhaltigkeitsfaktor<sup>6</sup> als Term wie folgt in die Rentenformel ein:

$$\underbrace{\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right) \cdot \alpha + 1}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}}$$

Ohne  $\alpha$  würde der Nachhaltigkeitsfaktor die jährliche Veränderung des Rentnerquotienten RQ berechnen, welche den beschriebenen demografischen Wandels in Deutschland wieder spiegelt. Diese Veränderung, und damit die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors, wird durch  $\alpha$ , welches nach der gegenwärtigen Gesetzeslage den Wert 0,25 bekommen hat, um drei Viertel gedämpft.

Ein Dämpfungsfaktor verwässert die Logik der Teilungslösung; die Beibehaltung dieses Faktors müsste zumindest sachlich sinnvoll begründet werden. Entsprechend der Forderung der SRzG, die Belastungen des demografischen Wandels im Verhältnis 2:1 auf Beitragszahler\*innen und Rentner\*innen aufzuteilen, sollte  $\alpha = 0,33$  sein.

**Die von der SRzG geforderte Teilungslösung sieht vor, finanzielle Lücken in der Rentenkasse (z.B. durch den demografischen Wandel entstehend) auf Beitragszahlende und Rentner\*innen zu verteilen. Der Nachhaltigkeitsfaktor wurde mit dem Rentenpaket 2018 zunächst bis 2025 ausgesetzt – ein Kniefall der Politik vor der steigenden**

---

Als drittes Szenario wird das so genannte „fixed relative position model“ vorgeschlagen (Unveränderte-relative-Stellung Modell):

*„Contributions and benefits are set so as to hold constant the ratio of per capita earnings of those in the working population (net of contributions) to the per capita benefits (net of taxes) of retirees. Once the ratio is fixed, the tax rate is adjusted periodically to reflect both population and productivity changes. As the population ages, the tax rate rises but benefits also fall so that both parties 'lose' at the same rate (i.e. both net earnings and benefits rise more slowly than they would in the absence of population ageing.“ (a. a. O.).*

<sup>6</sup> Zu den einzelnen mathematischen Komponenten und zur Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors, siehe <https://de.wikipedia.org/wiki/Nachhaltigkeitsfaktor>.

**Wählermacht der Älteren. Der Nachhaltigkeitsfaktor muss schnellstmöglich wieder in Kraft gesetzt werden. In einem zweiten Schritt ist der willkürlich gesetzte Wert für den Faktor  $\alpha$  durch einen nachvollziehbaren Wert, nämlich 0,33, zu ersetzen.**

#### **4.2.Regelaltersgrenze an die steigende Lebenserwartung koppeln**

Die wichtigste Stellschraube zur Bewältigung des demografischen Wandels ist das Verhältnis von Lebensarbeitszeit und Rentenbezugszeit. Im *Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income* fassen Esping-Andersen und Myles den Konsens der Fachwelt zusammen: „Most now agree that by far the most effective policy is to postpone the age of retirement. (...) Delaying retirement is a very effective tool because it cuts both ways: reducing pension years while simultaneously raising contribution years.“<sup>7</sup>

Der medizinische Fortschritt hat bereits dafür gesorgt, dass die aktuellen Neurentner\*innen-Jahrgänge länger leben und gesund bleiben als Jahrgänge vor ihnen. Es ist in Medizin und Gerontologie unbestritten, dass es einen neuen, spektakulären Zugewinn an *Gesundheit* zwischen dem 60. und dem 75. Lebensjahr gibt („70 ist das neue 60“). Es gibt verschiedene Maße für die „gesunden Lebensjahre“<sup>8</sup> – nach allen Messmethoden stieg die Zahl der gesunden Jahre in den letzten Jahrzehnten an; und alle Prognosen gehen von einer weiteren Zunahme aus.<sup>9</sup>

Seit 1960 hat sich die durchschnittliche Rentenbezugszeit nahezu verdoppelt, von 10 auf 19 Jahre.<sup>10</sup> Heute erreichen die Deutschen ein tatsächliches Renteneintrittsalter von 64 Jahren bei einer auf über 80 Jahre gestiegenen Lebenserwartung. In den 1980er verbrachten die Deutschen 14 Prozent ihres Lebens in Rente, momentan sind es schon 21 Prozent ihrer Lebenszeit, mit stetig steigender Tendenz.

Der erste Satz des Gesetzentwurfs des Rentenpakets 2018 zeigt leider, dass diese Veränderung noch nicht im Bewusstsein der Regierung angekommen ist: „Nach einem Leben voller Arbeit im Alter gut abgesichert zu sein, das ist das Kernversprechen des Sozialstaats und eine wesentliche Grundlage für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft.“<sup>11</sup> Tatsache ist jedoch, dass ein\*e Neurentner\*in zum Zeitpunkt des Renteneintritts *nicht das Leben lang* gearbeitet hat – man hat, statistisch gesehen, vielmehr dann noch viele Lebensjahre vor sich. Bei der so genannten ‚Respektrente‘, dem Vorschlag von Bundesarbeits- und -sozial-

---

<sup>7</sup> Esping-Andersen/Myles 2006: 845 f.

<sup>8</sup> Eine erste Methode ist die subjektive Selbsteinschätzung der Betroffenen; eine zweite Methode sind objektive Beobachtungen, ob eine Person alltägliche Dinge ohne Einschränkungen verrichten kann.

<sup>9</sup> Generali Zukunftsfond 2013; DZA 2009. Die Zahl der Alten, die ihren eigenen Gesundheitszustand als gut bezeichnen, ist zwischen 2002 und 2014 deutlich gestiegen – von 61 auf 67 Prozent bei den 66-71jährigen, von 49 auf 54 Prozent bei den 72-77jährigen und von 25 auf 35 Prozent bei den 78-83jährigen; vgl. Wolff/Nowossadeck/Spuling 2017.

<sup>10</sup> Deutsche Rentenversicherung 2018: 22.

<sup>11</sup> Bundesregierung 2018: 1.

minister Hubertus Heil, wird ein erfülltes („Respekt gebietendes“) Arbeitsleben sogar mit nur 35 Beitragsjahren gleichgesetzt.<sup>12</sup>

Seit 2000 hat sich die Zahl der erwerbstätigen 55-64-Jährigen von gut einem Drittel auf über zwei Drittel verdoppelt.<sup>13</sup> Der positive Trend ist auch der stetigen Verbesserung der Arbeitsbedingungen zuzuschreiben, die die Gewerkschaften durchgesetzt haben (und tendenziell weiter durchsetzen).

Die Einführung der Rente mit 63 für langjährig Versicherte – vom Sachverständigenrat im Jahresgutachten 2018 als „demografieblind“ bezeichnet, von der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen zum generationenungerechtesten Gesetz der letzten Legislaturperiode gewählt – hat den positiven Trend allerdings stark abgeschwächt und dazu geführt, dass heute bereits ein Drittel aller Versicherten vorzeitig abschlagsfrei in Rente gehen.<sup>14</sup> Dies sind überwiegend männliche Facharbeiter, die in ihren Betrieben an allen Ecken und Enden fehlen. Dieses Gesetz ist zurückzunehmen,<sup>15</sup> aber das reicht nicht aus. Auch die allgemeine Hochsetzung der Regelaltersgrenze ist vom Grundsatz falsch angelegt. In Deutschland wird seit 2012 das Eintrittsalter für die Regelaltersrente schrittweise heraufgesetzt.<sup>16</sup> Diese Anhebung des Renteneintrittsalters erfolgt zunächst in 1-Monats-Schritten, ab dem Jahr 2024 in 2-Monats-Schritten. Die Erhöhung der Regelaltersgrenze hat 2012 damit begonnen, dass sie für die Versicherten des Jahrgangs 1947 um einen Monat erhöht wurde. Da für die elf Folgejahrgänge die Regelaltersgrenze jeweils um einen weiteren Monat steigt, wird für den Jahrgang 1958 im Jahr 2024 eine Regelaltersgrenze von 66 Jahren gelten. Für die nachfolgenden Jahrgänge (also die Kohorten der 1959 bis 1964 Geborenen) erhöht sich die Regelaltersgrenze jeweils um zwei Monate pro Kalenderjahr. Eine weitere Erhöhung für die später als 1964 Geborenen ist nicht vorgesehen.

---

<sup>12</sup> Heils Vorschlag hat zwei teils überlappende, teils gegenläufige Ziele: Armutsbekämpfung und die Honorierung von „Lebensleistung“. Die erste Zielgruppe, von Armut bedrohte Rentner\*innen, hat in der Regel wenige Erwerbsjahre. Langjährig Versicherte, die zweite Zielgruppe, haben in der Regel kein Armutsrisiko. Aktuell erfüllen rund 65 Prozent aller Altersrenten-Zugänge das Kriterium „35 Beitragsjahre“. 99 Prozent davon sind keine Grundsicherungs-Bezieher. Die Kosten für das erste Ziel (Armutsbekämpfung) liegen bei rund 250 Mio. Euro. Die Kosten für das zweite Ziel (Honorierung von Lebensleistung) liegen rund 20 Mal zu hoch (Quelle: Präsentation von Dr. Reinhold Thiede beim Sozialpolitischen Arbeitskreis der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg am 5. April 2019 in Stuttgart). Dabei ist die zugrundeliegende Prämisse der lebenslangen Arbeitsleistung falsch, denn mit 35 Jahren hat man noch nicht sein Leben lang gearbeitet.

<sup>13</sup> Gunkel 2017: 15.

<sup>14</sup> Gunkel 2017: 16.

<sup>15</sup> So auch Hagelücken (2019, 156) in seinem Sieben-Punkte-Plan für eine faire Rentenreform.

<sup>16</sup> „Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung“, beschlossen 2007 beschlossen von der seit 2005 regierenden großen Koalition aus CDU/CSU und SPD.

Geburtsjahrgang	Regelaltersrente abschlagsfrei ab Alter (Jahre/Monate)	Beginn
1946 (und Ältere)	65 Jahre	2011/2012
1947	65 Jahre + 1 Monat	2012/2013
1948	65 Jahre + 2 Monate	2013/2014
1949	65 Jahre + 3 Monate	2014/2015
1950	65 Jahre + 4 Monate	2015/2016
1951	65 Jahre + 5 Monate	2016/2017
1952	65 Jahre + 6 Monate	2017/2018
1953	65 Jahre + 7 Monate	2018/2019
1954	65 Jahre + 8 Monate	2019/2020
1955	65 Jahre + 9 Monate	2020/2021
1956	65 Jahre + 10 Monate	2021/2022
1957	65 Jahre + 11 Monate	2022/2023
1958	66 Jahre	2024
1959	66 Jahre + 2 Monate	2025/2026
1960	66 Jahre + 4 Monate	2026/2027
1961	66 Jahre + 6 Monate	2027/2028
1962	66 Jahre + 8 Monate	2028/2029
1963	66 Jahre + 10 Monate	2029/2030
1964	67 Jahre	2031
1965 (und Jüngere)	67 Jahre	ab 2032

Tabelle 1: Geltendes Recht bei der Stellschraube „Regelaltersgrenze“ (Quelle: eigene Darstellung).

Hier ist zunächst zu fragen: Warum erfolgt der Übergang von Ein-Monats-Schritten zu Zwei-Monats-Schritten erst ab dem Jahr 2024? Diese lange, willkürlich festgelegte Übergangsfrist verschiebt die Lasten zu weit in die Zukunft, d.h. weg von den heute Alten hin zu den heute Jungen. Dieser Übergang sollte auf 2020 vorgezogen werden. Es ist schlicht ungerecht gegenüber den Jüngeren, dass man heute (Anfang 2020) mit 65 Jahre und 8 Monaten die Regelaltersgrenze erreicht.

Außerdem war es psychologisch gesehen ein großer Fehler, Zahlen wie „66 Jahre und 10 Monate“ ins Gesetz zu schreiben. Seitdem sind Schlagzeilen wie „Arbeiten bis 70?“<sup>17</sup> in der Boulevardpresse sehr beliebt. Die Debatte über längeres Arbeiten wäre in Deutschland eine völlig andere, wenn wie in Norwegen oder Schweden die Rentenzahlungen an die Veränderung der durchschnittlichen, fernerer Lebenserwartung geknüpft worden wäre. Denn dieser mathematische Mechanismus bedeutet, dass eine Abnahme der Lebenserwartung, wie sie in einzelnen Jahren vorkommen kann (auch wenn das entgegen des bisherigen langfristigen Trends ist), auch zu einer *Senkung* der Regelaltersgrenze führen würde. Statt auf ein konkretes Jahr (67, 68, 69, 70) würde der Fokus auf den glücklichen Zustand gelenkt, dass die

<sup>17</sup> Oder eine beliebige andere Zahl jenseits der heutigen Regelaltersgrenze.

Lebenserwartung steigt.<sup>18</sup> Bis Mitte der 2020er Jahre sollte die Rentenformel so verändert werden, dass eine weitere Zunahme der Lebenserwartung automatisch auch die Regelaltersgrenze anhebt und eine Abnahme der Lebenserwartung automatisch die Regelaltersgrenze senkt. Diese veränderte Rentenformel sollte ab 2031 in Kraft treten. Das Umlageverfahren lebt davon, dass das Verhältnis der Zahl der „Arbeitsjahre“ und der „Ruhestandsjahre“ nicht aus dem Takt gerät.<sup>19</sup> Die Ruhestandsphase kann durchaus wachsen, aber die Zahl der Arbeitsjahre sollte mitwachsen, wenn die Zahl der gesunden Lebensjahre steigt. Von drei zusätzlichen Lebensjahren sollten zwei für zusätzliche Lebensarbeit und eines für zusätzlichen Ruhestand verwendet werden (Drei-Zwei-Eins-Regel).<sup>20</sup> Auf das gesamte Leben bezogen bliebe das Verhältnis von Erwerbs- und Rentenphase dabei gegenüber heutigen Gegebenheiten (ca. 40 Jahre bzw. ca. 20 Jahre) unverändert; die zukünftig geborenen Kohorten wären also in dieser Hinsicht nicht schlechter gestellt als die heutigen.

Obwohl sich Wirtschaftswissenschaftler\*innen einig sind, dass eine Anhebung der Regelaltersgrenze nötig ist, gibt es auch grundsätzliche Kritik daran. Das Schwarzbuch „Rente mit 70“ will aufzeigen, dass es schon heute in vielen Berufen schwierig ist, überhaupt den Renteneintritt gesund und ohne Abschlüge zu erreichen. Dieser Befund widerlegt das statistische Faktum, dass die Zahl der gesunden Lebensjahre in den letzten Jahrzehnten im Durchschnitt stark gestiegen ist, nicht. Der Einwand, dass Menschen mit körperlich schweren Berufen nicht bis 67 oder länger arbeiten könnten, trägt nur bedingt. Den oft zitierten älteren Dachdecker gibt es beispielsweise nur selten: Lediglich 12 Prozent aller Dachdecker in Deutschland sind überhaupt älter als 50 Jahre.<sup>21</sup> Sie geben ihren Beruf bereits im mittleren Lebensalter auf und wechseln in andere Tätigkeiten. Letztendlich variiert die Arbeitsfähigkeit im Alter auch individuell stark, nicht nur zwischen Berufsgruppen. Bereits heute müssen für diese Menschen, die nicht bis zur Regelaltersgrenze arbeiten können, angemessene Lösungen angeboten werden (wie Altersumschulungen auf Bürotätigkeiten oder die die Stärkung von Berufsunfähigkeitsversicherungen).

Ein System wie die gesetzliche Rentenversicherung muss mit Durchschnittswerten arbeiten, wenn es sich nicht in unlösbare Abgrenzungsprobleme aufbürden will. Dieser Grundsatz liegt der bereits laufenden Anpassung von 65 auf 67 Jahre zu Recht zu Grunde. Es ist schlicht nicht möglich, die Frage „Welche Beruf verursacht die größte Arbeitsbelastung?“ zur Zufriedenheit aller Beteiligten zu beantworten.

Schon lange ist es möglich, mit Abschlügen vorzeitig in Rente zu gehen. Die Möglichkeit, *freiwillig* über die Regelaltersgrenze in die DRV einzuzahlen, war hingegen bis vor kurzem nicht gegeben. Als sehr hilfreich könnte sich hier das 2017 eingeführte Flexi-Rentengesetz

---

<sup>18</sup> Dänemark, die Niederlande und Italien haben den gleichen Fehler gemacht, indem sie ein konkretes Rentenalter der Zukunft ins Gesetz geschrieben haben. In allen drei Ländern 68 Jahre.

<sup>19</sup> Werding 2016: 14.

<sup>20</sup> Auch hier gilt selbstverständlich: Sollte entgegen dem heutigen Trend die Lebenserwartung um 3 Jahre sinken, so vollzieht sich die Drei-Zwei-Eins-Regel genau rückwärts.

<sup>21</sup> BMAS 2013: 26-27.

(BT-Drucksache 18/9787) erweisen. Die Flexi-Rente setzt auf Freiwilligkeit und sendet das Signal, dass es jeder selbst entscheiden kann, wann er in Rente geht. Mit der Neuregelung des Hinzuverdienstrecht sollen die Schwächen des früheren Teilrentensystems überwunden werden.<sup>22</sup>

Das Flexi-Rentengesetz ist ein junges Gesetz, dessen Wirkungen erst nach und nach eintreten werden. Die Flexi-Rente hat aber das Potential, einen großen Beitrag zur Stellschraube „Lebensarbeitszeit verlängern“ zu leisten. Jeder Beitrag zu dieser Stellschraube bedeutet, dass die Stellschrauben „Beitragsätze erhöhen“ und „Rentenniveau senken“ weniger scharf angezogen werden müssen.

### **4.3. Versicherungsfremde Leistungen ordnungspolitisch korrekt gegenfinanzieren**

Ordnungspolitisch korrekt erfüllt der Bundeszuschuss die folgende Funktion: Er sollte möglichst exakt die beitragsungedeckten Leistungen finanzieren. Die umlagefinanzierte Rentenversicherung ist im Kern eine Versicherung nach dem Äquivalenzprinzip. Dieses Prinzip ist konstitutiv für die Ausgestaltung des zentralen staatlichen Alterssicherungssystems als Sozial-„Versicherung“ (Sozialbeirat 2013, 18). Höhere gezahlte Beiträge führen danach auch zu höheren Renten – so wie umgekehrt geringere Beiträge zu geringeren Renten führen. Das Äquivalenzprinzip fordert, dass die Höhe von Auszahlungen wirtschaftlich durch die getätigten Einzahlungen der jeweiligen Versicherten zu begründen sind, nicht durch politische Umverteilung. Zur Rechtfertigung dieses Prinzips ist es notwendig, sich folgendes zu vergegenwärtigen: Jedes Altersvorsorgesystem führt zu einer *intrapersonalen* Umverteilung: Konsumverzicht in jungen Lebensjahren soll einen erhöhten Konsum im Alter ermöglichen. Man legt also in der Lebensphase hoher Produktivität etwas für das „zukünftige Selbst“ im Alter zurück, weil man weiß, dass die Produktivität und die Verdienstmöglichkeiten dann geringer sein werden. Wenn aber jemand in hohem Maße für sich selbst vorsorgt, so ist es ungerecht, wenn ihm dies später entgegen seiner Lebensplanung von Dritten weggenommen wird.

Neben dem Äquivalenzprinzip tritt in der Deutschen Rentenversicherung das Prinzip des sozialen Ausgleichs, das eine *interpersonale* Umverteilung bewirkt. Dies ist aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit grundsätzlich sinnvoll und gesellschaftlich unstrittig. Das Sozialprinzip ist also die Rechtfertigung für beitragsungedeckte Leistungen, z.B. die Anrechnung von Kindererziehungszeiten, Fremdreten an Spätaussiedler, Renten nach Mindesteinkommen, Hinterbliebenenversorgung oder die Höherbewertung von Ostrenten, „Rente ab 63 für langjährige Versicherte“, usw. Es führt dazu, dass bestimmte Gruppen innerhalb der Rentenversicherung bezüglich ihrer Rendite (Verhältnis ihrer Beiträge und Leistungen) besser gestellt werden, was umgekehrt dazu führt, dass die Rendite aller Nicht-Begünstigten sinkt, *sofern diese Leistungen aus den Mitteln der Rentenversicherten finanziert werden*. So führte etwa die mangelnde Gegenfinanzierung der in der 18. Legislaturperiode einge-

---

<sup>22</sup> Zu Einzelheiten siehe z.B. Domnauer/Stosberg 2017.

fürte „Rente ab 63“ zu einem Renditezuwachs für die Anspruchsberechtigten bzw. -nehmer, ceteris paribus aber auch zu einem Absinken der Rendite aller anderen Angehörigen der Rentenversicherung, mithin also der überwältigenden Mehrheit ihrer Mitglieder.

Beitragsungedeckte Leistungen, die nach dem (unstrittigen) Sozialprinzip entsprechend parteipolitischer Präferenzen von Regierungen verteilt werden, stellen eine gemeinschaftliche Aufgabe – keine Aufgabe der Rentenversicherten allein – dar. Diese Leistungen müssen daher aus dem progressiv gestaffelten Steuersystem finanziert werden, in das auch Beamte und Rentner\*innen einzahlen – via „Bundeszuschuss“. Zwar kann und sollte der Gesetzgeber über das von ihm gesteuerte System namens Rentenversicherungsträger (also von Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts) den Sozialausgleich verwirklichen, den er für wünschenswert hält, aber es ist ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigen, wenn er dazu Gelder der Rentenversicherten verwendet. Jede Einführung einer konkreten beitragsungedeckten Leistung ohne entsprechende Gegenfinanzierung wird von Fachleuten, gerade auch von der Rentenversicherung selbst, zu Recht kritisiert (vgl. DRV 2019, 6-7; vgl. Sozialbeirat 2013).<sup>23</sup> Die jahrzehntelange Unterschätzung der versicherungsfremden Leistungen muss durch eine klare Definition beendet werden. **Der Bundeszuschuss muss die versicherungsfremden Leistungen abdecken. Die Politik ist zu verpflichten, bei allen beitragsungedeckten Leistungen die Entwicklung der Ausgaben (z.B. für die Mütterrente) und der Einnahmen (Bundeszuschuss) in einer exakten Buchhaltung mit Kostenstellen bei der Deutschen Rentenversicherung zu bilanzieren – ein Vorgang der für alle Unternehmen verlangt wird. Bei der Definition ist zu beachten, dass alle Leistungen für welche keine Beiträge entrichtet wurden, beitragsungedeckt (synonym: versicherungsfremd) sind.** Der Bundeszuschuss soll und kann nicht dazu verwendet werden, die Veränderung der Altersstruktur der Gesellschaft auszugleichen. Das Rentensystem muss aus sich heraus „demografiefest“ gemacht werden, sonst geht der Grundgedanke einer Versicherungsgemeinschaft verloren und die Unterschiede zwischen Rentenversicherung und allgemeinem Steuersystem (mit seinen vielfältigen Zielen, u.a. Armutsbekämpfung) verschwimmen. Statt einer berechenbaren Rente würde es eine „Staatsleistung im Alter“ nach dem Fürsorgeprinzip geben, was ein völlig anderes Staatsverständnis mit sich brächte, als wir es heute haben. Bisher ist die Rente kein Geschenk des Staates an seine Bürger\*innen, sondern (im Wesentlichen) der Lohn der eigenen Lebensleistung.

---

<sup>23</sup> Solche „Griffe in die Rentenkasse“ wären in den letzten Jahrzehnten nach Einschätzung von Experten deutlich seltener vorgekommen, wenn Abgeordnete von den Folgen direkt selbst betroffen gewesen wären (Unabhängige Kommission BW 2018).

## **5. Ergänzung durch eine verpflichtende Kapitaldeckung – in geringem Umfang!**

### **5.1. Die Unmöglichkeit eines kompletten Systemwechsels**

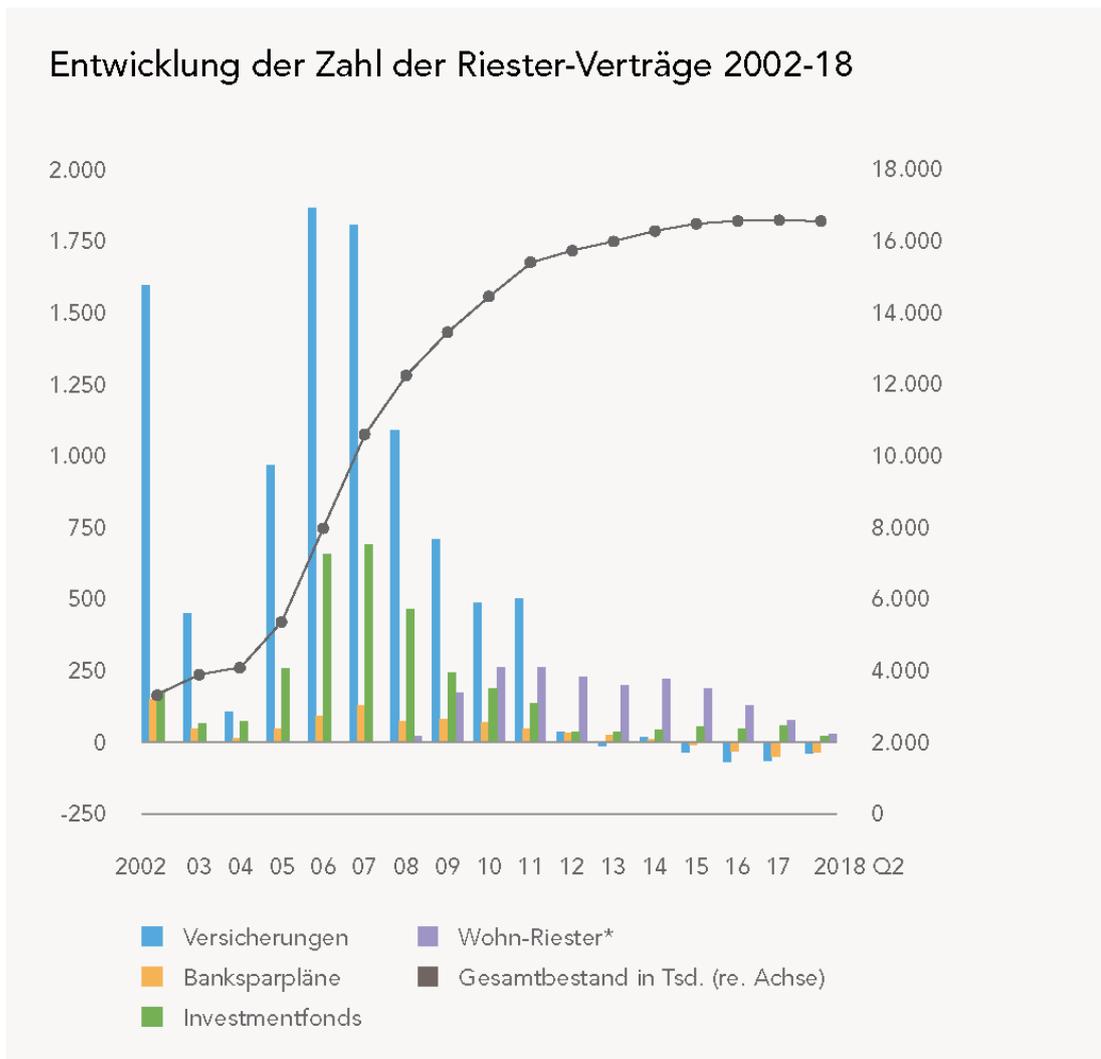
Eine Utopie ist dadurch (mit)definiert, dass der Endzustand zwar wünschenswert ist, die Zwischenschritte dorthin jedoch so problematisch, dass der Weg vom status quo zum geschilderten neuen System nicht ratsam ist. Aus diesem Grund kann vollständiger Umstieg vom bestehenden Umlageverfahren zugunsten eines Kapitaldeckungsverfahrens als utopisch und politisch nicht erstrebenswert gelten. Denn der Umstieg ist nicht möglich, ohne eine Generation doppelt zu belasten. Die heute im Erwerbsleben stehende Generation müsste einerseits die laufenden Renten für die heutige Rentner\*innengeneration finanzieren, andererseits ihre eigene, künftige Rente im Kapitaldeckungsverfahren selbst ansparen.

Im Falle einer vollständig kapitalgedeckten Altersversorgung der Bevölkerung hängt die Höhe der Renten von den Entwicklungen an den Aktien- und Anleihemärkten ab, so dass diese durch politische Akteure nicht intergenerational beeinflusst und geglättet werden kann. Es kommt zu Gewinner- und Verliererkohorten. Es sind Modelle entwickelt worden, um dies auszugleichen (etwa das ‚Talsperren-Modell‘ von Goecke 2019). Es kommt jedoch auch hier zu einer Doppelbelastung bestimmter Kohorten.

### **5.2. Die Zukunft der Riester-Renten**

Vor allem unter der rot-grünen Bundesregierung (Schröder/Fischer) gab es grundlegende Umbauten des Rentensystems. Diese erfolgten einerseits innerhalb der Logik des Umlagesystems (v.a. Nachhaltigkeitsfaktor im RV-Nachhaltigkeitsgesetz 2004/2005), andererseits bedeuteten sie auch einen teilweisen Systemwechsel weg vom traditionellen Generationenvertrag zu einem dualen, teilkapitalgedeckten Rentensystem (Riester-Rente im Altersvermögensgesetz 2001/2002). Beide Elemente hätte man auch unabhängig voneinander durchführen können. Allerdings wurde damals kein Pflichtbeitrag (Obligatorium) eingeführt, sondern durch staatliche Anreize sollten möglichst viele Menschen freiwillig eine Riester-Rente abschließen.

Stand 2018 gibt es 16,6 Millionen Riester-Verträge. Damit hat nur etwa die Hälfte aller Berechtigten einen Vertrag abgeschlossen. Inzwischen lassen so viele Menschen ihre Verträge ruhen, dass die Zahl der aktiven Riester-Verträge sogar rückläufig ist (DIA 2019).



Veränderungen in Tsd.

\*erst seit 2008 verfügbar Quelle: BMAS<sup>1</sup>

Abbildung 6: Entwicklung der Zahl der Riester-Verträge 2002-18 (Quelle: Deutsches Institut für Altersvorsorge 2019, 5. Datengrundlage: BMAS).

Die eingeführte Teilkapitalisierung der Altersversorgung und das damit verbundene Mehr-Säulen-Modell war und ist richtig und wichtig. Wenn eine Säule schwächelt, so können die anderen ausgleichend wirken (vgl. Köster 2017). Das schwedische Alterssicherungssystem, das zusätzlich zum Umlageverfahren eine verpflichtende Kapitaldeckung von 2,5 Prozent des rentenbegründeten Jahreseinkommens bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze i.H.v. 48,000 Euro beinhaltet, war trotz der Finanzkrise in der vergangenen Dekade imstande, eine positive Nettorendite zu erwirtschaften (Luft und Hartung 2019). Finanzfachleute raten allerdings davon ab, auf dem Reißbrett neue Systeme für eine kapitalgedeckte Säule für Deutschland zu entwerfen, da Deutschland eben mit der Riester-Rente bereits eine Weichenstellung eingeschlagen habe und nun „allzu radikale Veränderungen das Vertrauen der Sparer in die private Altersvorsorge erschüttern würden.“ (DIA, 9). Bei den Riester-Verträgen (maximal vier Prozent des sozialversicherungspflichtigen Einkommens) ist den Versicherten die Freiheit zu lassen, ein höheres Kapitalmarktrisiko einzugehen, wenn sie sich davon auch eine höhere Rendite erhoffen. Aktuell begrenzen die Anlagerichtlinien für Ries-

ter-Produkte den Aktienanteil. Die Finanzdienstleister, die Riester-Produkte anbieten, sind verpflichtet, mindestens die Summe aller geleisteten Beiträge später auch wieder an den Versicherten auszuzahlen (Beitragsgarantie) – kaum ein Unternehmen mag unter diesen Umständen die von ihm verwalteten Beiträge maßgeblich in Aktien investieren. Die Regularien sind zu lockern, so dass bei den Riester-Renten ein höherer Anteil an Aktien bzw. börsengehandelter Fonds (ETFs) möglich wird. Anstelle der Bruttobeitragsgarantie sollte die individuelle Wahl der Garantiehöhe möglich sein. Da sich das Risiko damit von den Finanzdienstleistern auf die Bürger\*innen und Bürger verschiebt, muss dies mit einer breiten Aufklärungskampagne einhergehen.

Zudem beklagen die Anbieter von Riester-Verträgen das sich jährlich wiederholende, komplexe und kostentreibende Verfahren im Zuge der Berechnung von Mindestbeiträgen, Verbuchung von Zulagen und deren Rückforderung sowie daraufhin entstehende Rückfragen und Beratungsbedarfe von der Kundenseite. Diesen hohen Fixkosten wiederum stehen vergleichsweise niedrige Durchschnittsbeiträge gegenüber. Als Ergebnis sind die anteiligen Verwaltungskosten hoch. Dies wiederum wird den Anbietern von Riester-Renten oft zum Vorwurf gemacht („Die Verwaltungskosten der Banken fressen unsere Renditen auf.“)

Aus Sicht der SRzG können staatliche Zulagen nicht ohne angemessene Prüfung gewährt werden, so dass De-Regulierungsbemühungen hier enge Grenzen gesetzt sind.

Beide Systeme – das Umlageverfahren und das Kapitaldeckungsverfahren – sind jeweils für unterschiedliche Risiken anfällig (vgl. Goecke 2019). Aus diesem Grund sollte in Deutschland als kapitalgedeckte Säule individueller Altersvorsorge eine **Pflichtversicherung in Höhe von einem Prozent** des sozialversicherungspflichtigen Einkommens eingeführt werden. Das schwedische Modell kann dafür als Vorbild dienen. Die neue Abgabe – als staatlich verordnete interpersonale Umverteilung vom jungen Ich zum alten Ich – sollte ab dem Jahr 2022 für alle 1970 und später Geborenen eingeführt werden. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) könnte eine quasi-staatliche Verwaltung übernehmen, wobei jeder Beitragszahlende auf ein individuelles Konto einzahlt. Bestehende Riester-Verträge blieben aus rechtlichen Gründen davon unberührt.

## 6. Die notwendigen Reformen bei den Pensionen

### 6.1. Das System der Beamtenversorgung

In Politik und Gesellschaft wird bisher weit weniger über Reformen bei den Beamtenpensionen diskutiert als über Rentenreformen. Dabei werden die Zahlungen an pensionierte Beamte (und die Pensionsansprüche aktiver Beamter) zum immer größeren Problem. Einschnitte bei den aktiven und den pensionierten Beamten im heutigen System sind dringend erforderlich, werden aber von der beamtenfreundlichen Rechtsprechung in Deutschland regelmäßig ausgehebelt. Die SRzG schlägt kurzfristig wirkungsgleiche Anpassungsmaßnahmen bei den Beamten vor, wie sie auch die Rentenversicherten akzeptieren müssten. Langfristig plädiert die SRzG für einen Systemwechsel beim Alterssicherungssystem der Beamten: Es sollte ein Eigenvorsorgebeitrag für Beamten eingeführt werden, analog zu den Systemen der Abgeordneten in Schleswig-Holstein, Bremen und Sachsen.<sup>24</sup> Um zu zeigen, dass ein analoges System bereits heute funktioniert, wird die Praxis in den genannten drei Bundesländern dargestellt, die den Eigenvorsorgebeitrag eingeführt haben. Dieses Abgeordnetenversorgungsmodell soll Vorbild für die Beamtenversorgung sowie auch für die Abgeordnetenversorgung in ganz Deutschland werden.

### 6.2. Die notwendigen Reformen der Altersversorgung der Beamten im bisherigen System

Derzeit gibt es rund 1,2 Millionen pensionierte Beamte. Aufgrund der zwischen 2025 und 2050 sehr ungünstigen demografischen Entwicklung sehen sich Bund, Länder und Kommunen mit einer Pensionslawine konfrontiert, welche die Staatskassen enorm unter Druck setzen wird. Diese Zahlungsverpflichtung wird den nachrückenden Generationen überlassen. Die Beamtenversorgung in Deutschland kann als ein intergenerationell hoch problematisches System der Altersversorgung gelten – und ist dringend reformbedürftig. Anders als zum Beispiel Österreich hat sich Deutschland bisher von den Partikularinteressen der Beamten von Reformen abhalten lassen. Die Verpflichtungen für Pensionszahlungen belaufen sich hierzulande allein für Bundesbeamte auf knapp 690 Milliarden Euro.<sup>25</sup> Zwar betreibt der Bund seit 2007 Vorsorge, doch bislang hat er lediglich gut 16 Mrd. Euro an Rücklagen gebildet (jeweils Stand Ende 2017).<sup>26</sup> Die Steigerungsrate der Ausgaben ist besonders besorgniserregend. In den nächsten zehn Jahren werden demografiebedingt die Baby-Boomer-Jahrgänge in den Ruhestand eintreten. In diesem Zeitraum scheiden 31 % der heute aktiven Beamten aus, in den nächsten 20 Jahren sogar 63 % des heutigen Bestandes,

---

<sup>24</sup> Anders als in Schleswig-Holstein und Bremen haben die Abgeordneten in Sachsen ein Wahlrecht zwischen Eigenvorsorgebeitrag und Abgeordnetenpension (= Staatspension).

<sup>25</sup> Vgl.: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/hoehere-bezuege-kosten-fuer-beamtenpensionen-steigen-auf-rekordniveau/22761750.html?ticket=ST-9796-ePvsR5UB9ZOTckida6bs-ap3>.

<sup>26</sup> Bundesfinanzministerium (2017): Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2017, S. 56. Die 16 Mrd. Euro setzen sich zusammen aus 12 Mrd. Versorgungsrücklage und 4 Mrd. im Versorgungsfonds des Bundes.

mehr als eine Million aktive Beamte.<sup>27</sup> Die Ausgaben des Bundes für Ruhestandsgehälter wachsen in den nächsten Jahren nach Berechnungen des Ökonomen Bernd Raffelhüschen im Vergleich zu heute um rund ein Drittel an, auf gut 50 Mrd. Euro pro Jahr.<sup>28</sup>

Die Länder sind noch weitaus stärker betroffen als der Bund, denn sie beschäftigen mehr als zwei Drittel der rund 1,68 Millionen Beamten in Deutschland.<sup>29</sup>

Wenn Politiker\*innen und Beamte nur über Rentenreformen reden, aber nie von Reformen bei ihren eigenen Altersversorgungssystemen, so ist es nicht verwunderlich, dass ihre Vorschläge mit Misstrauen aufgenommen werden. Die Beamtenversorgung in Deutschland (und die daran trotz gegenteiliger Urteile des Bundesverfassungsgerichts angelehnte Abgeordnetenversorgung, siehe unten) ist das letzte verbliebene System der Altersvorsorge in unserem Land mit einer über Jahrzehnte reichenden *Leistungszusage* (defined benefit). Diese *Leistungszusage* bedeutet, dass Veränderungen der externen Rahmenbedingungen (z.B. Geburtenrückgang, Zunahme der Lebenserwartung, niedrige Zinsen) in der Berechnungsformel der Beamtenpensionen nicht berücksichtigt werden. Die gesetzliche Rentenversicherung, die betriebliche Altersversorgung oder die berufsständischen Versorgungswerke machen alle in der einen oder anderen Form *Beitragszusagen*, die nur indirekt zu bedingten Leistungszusagen führen. Die uneingeschränkte Leistungszusage der Beamten führt zu einem sehr hohen Versorgungsniveau für diese Bevölkerungsgruppe.<sup>30</sup> Lediglich 1,2 % der Ruhestandsbeamten des Bundes erhalten eine Pension, die *unter* 1.000 Euro/Monat liegt. Dafür liegt für 91,5 % der Beamten die Pension über 1.800 Euro/Monat. Der Pensionsanspruch der Beamten richtet sich nach dem *zuletzt* bezogenen Gehalt, welches üblicherweise das höchste ist. Bei den Rentner\*innen richtet sich der Rentenanspruch hingegen nach dem *im gesamten Arbeitsleben* erzielten Lohn bzw. den darauf gezahlten Beiträgen. Schon allein dadurch sind Beamtenpensionen erheblich höher als bei gesetzlich oder in berufsständischen Versorgungswerken Versicherten.

Die für die DRV geltenden Maßnahmen zur sukzessiven Anhebung der Regelaltersgrenze („Müntefering-Treppe“) sind zwar ins Beamtenrecht übertragen worden. Die Beamten des Bundes gehen jedoch im Schnitt eineinhalb Jahre früher in den Ruhestand als Arbeitnehmer. Gleichzeitig ist ihre Lebenserwartung deutlich länger als bei Rentenversicherten.

---

<sup>27</sup> Deutscher Beamtenbund (2019): „Zahlen – Daten – Fakten 2019“, 31 ff. [https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2019/zdf\\_2019.pdf](https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2019/zdf_2019.pdf)

<sup>28</sup> Hagelüken, Alexander (2019): Lasst uns länger arbeiten. München: Droemer, 90.

<sup>29</sup> Die Beamtenschaft teilt sich auf in 182.000 Beamte (und Richter) beim Bund, 1,278 Mio. bei den Ländern, 187.000 bei den Kommunen und 30.000 bei der Sozialversicherung.

<sup>30</sup> Vgl. Positionspapier der Jungen Unternehmer (2017): Vergleich Pensionen Renten. Vgl. auch Oberhuber, Nadine (2016): Beamtenpension: Fünf Jahre Arbeit, 1.573 Euro Pension. In: Die Zeit (7.6.2016).

<sup>30</sup> Greive, Martin / Hildebrand, Jan (2018): Kosten für Beamtenpensionen steigen auf Rekordniveau. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/hoehere-bezuege-kosten-fuer-beamtenpensionen-steigen-auf-rekordniveau/22761750.html?ticket=ST-9796-ePvsR5UB9ZOTckida6bs-ap3>. Vgl. auch Grabka, Markus / Bönke, Timm (2018): Rentennahe Jahrgänge haben große Lücke in der Sicherung des Lebensstandards. DIW Wochenbericht 37/2018.

## Die SRzG fordert Anpassungsmaßnahmen, die dazu führen, dass das Pensionsniveau der Beamten analog zum Rentenniveau der gesetzlich Versicherten absinkt.

Während der Nachhaltigkeitsfaktor der gesetzlichen Rentenversicherung über einen längeren Zeitraum beide Generationen durch eine Lastenteilung<sup>31</sup> an den Kosten des demografischen Wandels beteiligte, gab es im Beamtenrecht nichts Vergleichbares. Der Pensionsanspruch eines Beamten wächst im Laufe der Karriere mit jedem Dienstjahr bis auf 71,75 % des letzten Gehalts nach 40 Amtsjahren, der Standardrentner kommt hingegen nur auf 48 % des Lohns. Der Nachhaltigkeitsfaktor der Rentenformel ist jedoch nicht direkt in die Berechnung der Beamtenpensionen übertragbar, da diese sich wie folgt vollzieht:

$$\text{altersgeldfähige Dienstbezüge (€)} \times \text{Altersgeldsatz (\%)} = \text{Altersgeld (€)}^{32}$$

Dabei berechnet sich der Altersgeldsatz durch Multiplikation der Dienstjahre mit einem Steigerungssatz von 1,79375.<sup>33</sup> Insofern lässt sich das gewünschte Ziel einer Absenkung des Pensionsniveaus mathematisch am besten *durch eine Senkung des Steigerungssatzes* umsetzen. Dieser sollte von derzeit 1,79375 auf 1,5 gesenkt werden.

Der SRzG ist bewusst, dass die sehr beamtenfreundliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsrechts und anderer Gerichte dem Regierungshandeln in der Vergangenheit enge Grenzen für den Abbau von Beamtenprivilegien im jetzigen System setzte (und bereits eingeleitete Reformen wieder zunichtemachte).<sup>34</sup> Falls eine Senkung des Steigerungssatzes an der Judikative scheitert, dann sollte es zu einem Systemwechsel bei den Neu-Verbeamteten kommen.

### 6.3. Ein neues Altersversorgungssystem für Beamte

In ökonomischer Hinsicht ist das heutige Beamtenversorgungssystem ein Verstoß gegen das Prinzip der Periodengleichheit und somit der Generationengerechtigkeit. Die Rechtfertigung für das Beamtentum ist die Notwendigkeit der guten Administrierung eines Gemeinwesens. Beim aktuellen System fallen in Periode 1 für die in dieser Zeit lebenden Staatsbürger\*innen (Bürgerschaft 1) keine Kosten für die Altersversorgung der in der gleichen Periode administrierenden Beamten an. Stattdessen muss die nachfolgende Bürger-

---

<sup>31</sup> Für eine ethisch-ökonomische Begründung dieser Lastenteilung, siehe Tremmel, Jörg / Röser, Sarna (2019): Langfristig gedachte Rentenpolitik. In: Hurrelmann, Klaus / Karch, Heribert / Traxler, Christian (Hg.): „Jugend, Vorsorge, Finanzen“. MetallRente Studie 2019. Weinheim: Beltz. 100-109. Überarbeitete Fassung unter <https://uni-tuebingen.de/de/76692>.

<sup>32</sup> Beispielhaft sei die Berechnung anhand des monatlichen Pensionsanspruches eines über sechs Jahre verbeamteten Juniorprofessors erläutert: 5.066,13 € (im Beispiel sind dies die altersgeldfähigen Dienstbezüge)  $\times$  1,79375%  $\times$  6 Jahre = 545,24 €. Der Altersgeldanspruch wird dynamisiert, d.h. wenn aktive Juniorprofessoren eine Erhöhung ihres Grundgehältes erhalten, so steigen auch die Altersgeldansprüche der ehemaligen.

<sup>33</sup> Dividiert man 71,75 % durch 1,79375, so erhält man die Zahl der Jahre, nach denen dieses Versorgungsniveau erreicht wird, nämlich 40 Jahre.

<sup>34</sup> In Baden-Württemberg wurde die Eingangsbesoldung in den Jahren 2013 bis 2017 abgesenkt. Nach einer erfolgreichen Klage dagegen muss das Land nun allen betroffenen Beamten seit Anfang 2019 Nachzahlungen leisten.

schaft 2 die Kosten für Altersversorgung der Beamten aus Periode 1 (von denen sie gar nicht administriert wurde) übernehmen. Die in den 1970er/1980er Jahren verbeamteten Personen, die ihren Dienst bis in den 2010er/2020er Jahre ausüben (werden), sollten auch in dieser Zeit von der Bürgerschaft im Hinblick auf ihre Altersversorgung alimentiert werden, nicht von Kohorten, die damals noch gar nicht geboren waren.

Beim System des Eigenvorsorgebeitrags wird Beamten zusätzlich zu ihren Grundbezügen (und ggf. Zulagen) ein Pauschalbetrag ausbezahlt, den sie für ihre eigene Altersvorsorge anzulegen haben.<sup>35</sup> Die Beamten müssen gegenüber ihren jeweiligen Landtagsverwaltungen erklären, dass sie den in der Ansparphase erhaltenen Eigenvorsorgebeitrag zum Zwecke einer monatlichen Annuität/Rente verwenden, d.h. eine Auszahlung in einer einmaligen Summe ist auszuschließen.

Dieses System impliziert, dass die aktuellen Beiträge aus dem Haushalt in Periode 1 zu zahlen sind. Dafür fallen später – für Bürgerschaft 2 – keine Lasten mehr an. Beim Eigenvorsorgebeitrag trägt jede Bürgerschaft die Kosten für „ihre“ Beamten selbst; das in Generationen geschichtete Volk zahlt jeweils in der gleichen Periode. Dies ist insbesondere dann gerechtigkeitsrelevant, wenn die Generationen unterschiedlich groß sind. Wenn Periodengleichheit gilt, so tragen geburtenstarke Kohorten die Last von vielen Beamten, geburtenschwächere Kohorten tragen die Last von (vergleichsweise) weniger Beamten. Dann entsteht auch gar nicht erst das Risiko, dass von Bürgerschaft 1 zu niedrige Rücklagenfonds für Periode 2 gebildet werden.<sup>36</sup> Die eigentlich benötigte Höhe der Rücklagen ist ohnehin kaum bezifferbar, weil niemand voraussagen kann, wie sich die Lebenserwartung weiter entwickeln wird.

#### **Die SRzG fordert:**

**Um in eine periodengerechte Zuordnung von Pensionsbelastungen zu erreichen, ist mittelfristig eine komplette Veränderung des Altersversorgungssystems für Beamte angebracht. Für neu Verbeamtete sollte ab dem Stichtag 2022 die Regelung gelten, dass sie einerseits einen Eigenvorsorgebeitrag erhalten, sich andererseits aber selbstständig um ihre Altersvorsorge kümmern müssen. Das bisherige System der Beamtenversorgung wird dann nach und nach in den nächsten Jahrzehnten auslaufen.**

Wenn die heutige Leistungszusage für Beamtenpensionen abgeschafft würde, so würde sich zwar der Abstand zwischen den Beamtenpensionen und den Erträgen anderer Altersversorgungssysteme (gesetzliche Rente, berufsständische Versorgungswerke) tendenziell verringern. Die Beamtenpensionen würden jedoch immer noch relativ zu den Zahlungen aus anderen Systemen hoch ausfallen – daher würden die pensionierten Beamten auch nicht im Vergleich zu den Rentenversicherten „benachteiligt“.

---

<sup>35</sup> Als Nachweis existieren in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Bremen Formulare, die die dortigen Abgeordneten bei ihren Landtagsverwaltungen abzugeben haben.

<sup>36</sup> Für die Beamten im jetzigen System bleibt die Rücklagenbildung notwendig. Rücklagenfonds dürfen nicht in klimaschädliche Aktiengeschäfte mit Erdgas- und Ölkonzernen, sowie ebenso wenig in Energieaktien mit Atomkraft investieren.

Den Eigenvorsorgebeitrag könnten die Beamten im neuen System jeweils ganz oder teilweise für eine kapitalgedeckte private Rentenversicherung verwenden, ihn aber auch in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen. Diese individuelle Entscheidung werden neu Verbeamtete vermutlich primär aufgrund von Renditeerwägungen treffen. Da die Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung trotz der demografischen Entwicklung nicht unter 2-3 % sinken dürfte,<sup>37</sup> ist davon auszugehen, dass sich ein Teil der neu Verbeamteten nach 2020 der Deutschen Rentenversicherung anschließen würden.<sup>38</sup> Zwar ist es richtig, dass die Vergrößerung des Versichertenkreises (z.B. durch den Einbezug neu Verbeamteter) nur übergangsweise ein umlagefinanziertes Rentensystem entlastet, weil irgendwann später ja auch Auszahlungen fällig werden. Wird dieses Argument jedoch auf Deutschland angewandt, so ist es falsch. Grund dafür ist, dass dieser für die gesetzliche Rentenversicherung positive Zeiteffekt in Deutschland zusammenfällt mit einer spezifischen demografischen Situation: dem demografischen Buckel. Der demografische Buckel Deutschlands kann durch die sukzessive Aufnahme von etwa einer Million Beamten zum Teil untertunnelt werden, wodurch die überproportional starke Belastung der Nach-Baby-Boomer-Generationen gemildert wird. Das Gesamtvolumen der Einzahlungen steigt sukzessive während der unterstellten 38-jährigen Einzahlphase an, bevor – ab 2058 – überhaupt die ersten Auszahlungen der Rentenversicherung an diese Beamtenjahrgänge erfolgen. Damit kann die hier vorgeschlagene Reform des Beamtenversorgungssystems hin zu einem Eigenvorsorgebeitrag einen wesentlichen Beitrag zur Generationengerechtigkeit leisten. Da die Reform auch in sich legitim ist (sofern Bestandsschutz für bereits Verbeamtete gilt), sollte auf lange Übergangsfristen verzichtet und bereits 2022 mit der Umstellung begonnen werden.

Grundsätzlich hält die SRzG an der Idee einer Erwerbstätigenversicherung fest, in die alle Erwerbstätigen mit ihrem jeweiligen Erwerbseinkommen einbezogen sind. Die Erfahrungen aus unserem Nachbarland Österreich sind positiv (Blank et al. 2016). Allerdings sind von allen Gruppen, die bisher nicht einbezogen sind (diverse Selbstständigengruppen, Richter\*innen, Landwirte usw.) ausgerechnet Beamt\*innen die Gruppe, die durch Artikel 33 (5) Grundgesetz am besten „geschützt“ sind. Für eine andere Gruppe gilt das nicht: die Abgeordneten.

#### **6.4. Das System der Altersversorgung für Abgeordnete**

Während die „Abgeordnetenpension“ noch vor zwei Jahrzehnten in allen 16 Bundesländern und im Bund geltendes Recht war, ist dies heute nur noch in elf Bundesländern (sowie weiterhin im Bund) der Fall. Die anderen Bundesländer (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Bremen, Nordrhein-Westfalen sowie Brandenburg) haben die Altersversorgung für ihre Landtagsabgeordneten inzwischen grundsätzlich anders organisiert. In drei Bundesländern – Schleswig-Holstein, Bremen und Sachsen – erhalten alle Abgeordneten seit der Sys-

---

<sup>37</sup> Faik, Jürgen (2018) „Die Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung - Theorie und Empirie“. [http://vwl.faik.net/downloads/vortraege/2008-04-24\\_Frankfurt%20am%20Main](http://vwl.faik.net/downloads/vortraege/2008-04-24_Frankfurt%20am%20Main).

<sup>38</sup> Das Durchschnittsalter liegt bei 29 Jahren. Datenbasis: „Personal des öffentlichen Dienstes – Fachserie 14, Reihe 6“ des Statistischen Bundesamtes, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/\\_inhalt.html;jsessionid=A7334AE7E6455D2799774461887D3B60.internet722#sprg236406](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/_inhalt.html;jsessionid=A7334AE7E6455D2799774461887D3B60.internet722#sprg236406)

temumstellung (also von Altfällen abgesehen) einen von ihrer Diät und den sonstigen finanziellen Leistungen getrennten monatlichen Eigenvorsorgebeitrag, mit dem sie sich ihre Altersversorgung selbst zu organisieren haben.<sup>39</sup>



Abbildung 8: Unterschiedliche Altersvorsorgesysteme der Abgeordneten in den deutschen Bundesländern (Quelle: Eigene Darstellung.).

Die „Abgeordnetenpension“ (also die beamtenrechtsanalog organisierte Altersversorgung von Abgeordneten, die zurzeit noch die Mehrzahl der Länder hat) ist aus politischen, ökonomischen und juristischen Gründen abzulehnen. *Politisch* bringt es das System der Abgeordnetenpension mit sich, dass die Vertreter\*innen der Legislative bei ihrer Altersversorgung von der Erfahrungswelt der Bürger\*innen (von den Beamten abgesehen) abgekoppelt sind. Anders als Beamte sind Abgeordnete die Vertreter\*innen der *gesetzgebenden Gewalt (Legislative)*. Die Ankoppelung der Altersversorgung der Mitglieder des Bundestags (wie

<sup>39</sup> In Sachsen, wo wie erwähnt ein Wahlrecht besteht, wählt nur eine Minderheit der Abgeordneten aus Solidaritätsgründen das System der gesetzlichen Rentenversicherung. Die meisten Abgeordneten wählen das für sie lukrative (und für die Steuerzahler\*innen) teurere System der Abgeordnetenpension. Darunter auch viele Abgeordnete von AfD, Grünen und SPD, obwohl diese Parteien in ihren Wahlprogrammen ein solidarisches Rentensystem fordern, in das auch Abgeordnete einzahlen.

auch der Mitglieder der erwähnten elf Landtage) an das für den Großteil der Bevölkerung geltende System hätte zur Folge, dass die Regierenden von einer Änderung der Rahmenbedingungen, aber auch von einem guten wie schlechten Führen der Regierungsgeschäfte unmittelbar selbst betroffen wären („Good governance“-Argument). Wenn die Abgeordneten – wie ihr Wahlvolk – ihren Ruhestand in erster Linie über die umlagefinanzierte Rentenversicherung finanzieren müssten, so hätten sie einen starken Anreiz, den Generationenvertrag so effektiv und zuverlässig wie möglich zu machen.<sup>40</sup>

In *ökonomischer* Hinsicht ist die Abgeordnetenpension der schon beschriebene Verstoß gegen das Prinzip der Periodengleichheit und somit der Generationengerechtigkeit. Beim System der Abgeordnetenpension fallen in Periode 1 für die in dieser Zeit lebende Bürgerschaft keine Kosten für die Altersversorgung der dann regierenden Abgeordneten an. Stattdessen muss Bürgerschaft 2 die Kosten für die Altersversorgung der Abgeordneten aus Periode 1 (von denen sie gar nicht regiert wurde) übernehmen. Damit werden die Altersvorsorgekosten für die Tätigkeit der Abgeordneten nicht in der Periode, in der sie anfallen, finanziert, sondern stattdessen einem künftigen Staatsvolk aufgebürdet.

Abschließend sprechen auch Urteile des Bundesverfassungsgerichts gegen die Abgeordnetenpension.<sup>41</sup> In seinem Diätenurteil von 1975 hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass die Entschädigung keine Annäherung an den „herkömmlichen Aufbau eines Beamtengehalts und keine Abhängigkeit von der Gehaltsregelung verträgt, etwa in der Weise, dass sie unmittelbar oder mittelbar in Von-Hundert-Sätzen eines Beamtengehalts ausgedrückt wird.“<sup>42</sup> Gerade weil die Abgeordnetentätigkeit im Verfassungsgefüge eine Tätigkeit *sui generis* ist, ist das System der Beamtenversorgung nicht passend für die Abdeckung einer Versorgungslücke für Abgeordnete. Das BVerfG hat in zahlreichen Urteilen die Unterschiede zwischen den Vertreter\*innen der Legislative und den Beamten betont.<sup>43</sup>

Hinsichtlich der Verwendung bzw. Anlage des Vorsorgebeitrags haben die Abgeordneten in den benannten Bundesländern derzeit Wahlfreiheit. Den Vorsorgebeitrag können die Abgeordneten jeweils ganz oder teilweise für eine private Rentenversicherung verwenden, ihn aber auch in die DRV oder, sofern die Abgeordneten vorher schon einem berufsständischen Versorgungswerke angehörten, in ihr berufsständisches Versorgungswerk einzahlen. Dies ist ein großer Vorteil, denn dadurch können die Abgeordneten entsprechend ihrer Überzeugung handeln. Eine individuelle Aufteilung des Eigenvorsorgebeitrags, z.B. 33 % in die DRV, 33 % in eine private Rentenversicherung, 33 % in ein berufsständisches Vorsorgewerk ist schon heute zulässig; dies ist auch nicht zu beanstanden.

---

<sup>40</sup> Tremmel 2019c.

<sup>41</sup> Diese Urteile richten sich nur gegen die Abgeordnetenpension, nicht gegen die Beamtenpension.

<sup>42</sup> BVerfG, Urteil vom 05.11.1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 - juris Rn. 41.

<sup>43</sup> Für eine Übersicht aller Ausführungen in allen Urteilen, siehe den Kommissionsbericht zur Altersversorgung der Abgeordneten von Baden-Württemberg (2018), 23 f. Der 120seitige Bericht und der 178seitige Anlagenteil sind abrufbar auf der Webseite des Landtags von Baden-Württemberg: <https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/gremien/kommission--burgerforum/kommission.html>.

**Die SRzG spricht sich dafür aus, dass der Bundestag sowie die betroffenen Landtage das System der Abgeordnetenpension (dort wo es noch vorhanden ist) zu Gunsten eines Eigenvorsorgebeitrags aufgeben. Sie plädiert dafür, diesen Beitrag so hoch anzusetzen, dass die zentrale Bedeutung der parlamentarischen Arbeit für die Demokratie gewürdigt wird. Bezüglich seiner Höhe schlägt die SRzG einen künftigen Eigenvorsorgebeitrag von 2000€/Monat in den Landtagen der Flächenstaaten und von 2500€/Monat im Bundestag vor.**

Damit wird der heutige Betrag in den Parlamenten der Eigenvorsorgeländer übertroffen. Angesichts des Wertes parlamentarischer Repräsentation muss eine Altersversorgung, die der Bedeutung eines derart hohen Amtes angemessen ist und gleichzeitig Versorgungslücken ausschließt, ausreichend großzügig (und im Bundestag höher als in den Landtagen) sein.<sup>44</sup>

## **7. Fazit**

Dieses Positionspapier beschrieb die notwendigen Maßnahmen, um die Alterssicherung in Deutschland generationengerecht zu machen. Die hier geforderten Reformen sind zudem ordnungspolitisch geboten und würden zu mehr Transparenz führen. Anders als einige andere Akteure bekennt sich die SRzG zu einer solidarischen Rentenversicherung – sie will den umlagefinanzierten Generationenvertrag nicht schwächen oder auslaufen lassen, sondern stärken. Zwar muss auch die DRV besser werden als sie heute ist (Online-Zugang zum persönlichen Rentenbescheid; kürzere Bearbeitungszeiten bei Anträgen etc.), aber das ist kein Grund, ihre Existenz in Frage zu stellen. Die DRV wird auch für künftige Generationen das wichtigste System der Altersversorgung in Deutschland bleiben. Die geforderte Abschaffung der heutigen Sondersysteme für Abgeordnete und Beamte sind wichtige Schritte auf dem Weg zu einem solidarischen, transparenten und generationengerechten Alterssicherungssystem für alle.

---

<sup>44</sup> Es sind einige flankierende Maßnahmen nötig (vgl. DIE LINKE 2020):

- den Bundestagsabgeordneten ist ab Beginn der 20. Wahlperiode die freiwillige Möglichkeit zu eröffnen, über den VBLU (Versorgungsverband bundes- und landesgeförderter Unternehmen e.V.) nach denselben Regeln Anwartschaften der betrieblichen Altersversorgung zu erwerben, die heute schon für ihre persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gelten.
- die Beitragsbemessungsgrenze zur allgemeinen Rentenversicherung sollte sukzessive angehoben werden.

## Literaturverzeichnis

Bildungsplattform (2020): Wandel vernetzt denken. Wie kann eine generationengerechte Rentenpolitik aussehen? Unterrichtsmodul 10 der Themeneinheit Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit. <https://www.wandelvernetztdenken.de/themeneinheiten/modul-10-wie-kann-eine-generationengerechte-rentenpolitik-aussehen/>.

Blank, Florian et al. (2016): Österreichs Alterssicherung: Vorbild für Deutschland? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 96 (4). S. 279-286.

BMAS (2013): Fortschrittsreport „Altersgerechte Arbeitswelt“. Ausgabe 2: Altersgerechte Arbeitsgestaltung. Berlin.

Börsch-Supan, Axel / Rausch, Johannes (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie. MEA Discussion Papers 03-2018. [http://mea.mpisoc.mpg.de/uploads/user\\_mea\\_discussionpapers/1867\\_DP\\_03-2018.pdf](http://mea.mpisoc.mpg.de/uploads/user_mea_discussionpapers/1867_DP_03-2018.pdf).

Bundesregierung (2018): RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz. Drucksache 19/4668.

Buntenbach, Annelie / Hofmann, Markus / Schäfer, Ingo (Hg.) (2017): Rente mit 70 - ein Schwarzbuch. Berlin: Ch. Links Verlag.

Destatis (2019): Bevölkerung im Wandel: Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Bevölkerung im Wandel. Wiesbaden.

Deutsche Rentenversicherung (2019): Bericht des Bundesvorstandes. Vorgelegt von Amelie Buntenbach bei der Bundesvertreterversammlung der DRV Bund am 27.6.2019 in Bochum. [www.deutsche-rentenversicherung.de](http://www.deutsche-rentenversicherung.de).

Deutsche Rentenversicherung (2018): Rentenatlas 2018. Berlin.

Deutsches Institut für Altersvorsorge (2019): Revitalisierung der Riester-Rente. [www.dia-vorsorge.de](http://www.dia-vorsorge.de)

DIE LINKE (2020): Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen. Antrag vom 18.02.2020. BT-Drucksache 19/17255.

Domnauer, Ariane / Stosberg, Rainer (2017): Das Flexirentengesetz. In: RVaktuell 1-2017, 7-17.

DZA/Destatis/RKI (2009): Gesundheit und Krankheit im Alter. Beiträge zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Berlin.

Esping Andersen, Gøsta / Myles, John (2006): Sustainable and equitable retirement in a life course perspective. In: Clark, Gordon / Munnell, Alicia / Orszag, Michael: Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income, Oxford: Oxford University Press, S. 839-858

Eitenmüller, Stefan (1996): Die Rentabilität der gesetzlichen Rentenversicherung - Kapitalmarktanaloge Renditeberechnungen für die nahe und die ferne Zukunft, in: Deutsche Rentenversicherung, Jg. 67 (12), S. 184-198.

Faik, Jürgen (2018) „Die Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung - Theorie und Empirie“. [http://vwl.faik.net/downloads/vortraege/2008-04-24\\_Frankfurt%20am%20Main](http://vwl.faik.net/downloads/vortraege/2008-04-24_Frankfurt%20am%20Main).

Generali Zukunftsfonds / Institut für Demoskopie Allensbach (2013): *Generali Altersstudie 2013. Wie ältere Menschen leben, denken und sich engagieren*. BpB-Schriftenreihe Band 1348: Bonn.

Goecke, Oskar (2019): Sicherheit und Fairness. Das kollektive Sparmodell für die Altersvorsorge. In: Hurrelmann, Klaus / Karch, Heribert / Traxler, Christian (Hg.): „Jugend, Vorsorge, Finanzen“. MetallRente Studie 2019. Weinheim: Beltz. S. 126-136.

Gunkel, Alexander (2017): Vorwort. In: Köster, Thomas (Hg.): Zukunftsfeste Rente. Neue Impulse für die Alterssicherung. Freiburg: Herder, 13-21.

Luft, Carl-Georg Christoph / Hartung, Thomas (2019): Altersvorsorge aus dem Baukasten: Försiktig, balanserad oder offensiv? Eine Analyse der Anlagestrategie, Finanzanlagenallokation und Vermögenswertveränderungen des schwedischen Prämienrentensystems. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 88 (1): 31-48.

Platter, Julia (2019): Pensionsfonds für die Lastentragung der Versorgungsaufwendungen für Beamtinnen und Beamte in Bund und Ländern – eine Übersicht. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 88 (1), S. 79-100.

Tremmel, Jörg (2019a): Gerechtigkeit zwischen den Generationen. In: Schweiger, Gottfried / Drerup, Johannes (Hg.): Handbuch Philosophie der Kindheit. Stuttgart: J.B.Metzler. S. 371-379.

Tremmel, Jörg / Röser, Sarna (2019b): Langfristig gedachte Rentenpolitik. In: Hurrelmann, Klaus / Karch, Heribert / Traxler, Christian (Hg.): „Jugend, Vorsorge, Finanzen“. MetallRente Studie 2019. Weinheim: Beltz. S. 100-109. Überarbeitete Fassung unter <https://uni-tuebingen.de/de/76692>.

Tremmel, Jörg (2019c): Der Eigenvorsorgebeitrag als Alternative zur beamtenrechtsähnlichen Versorgung für Abgeordnete. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. Jg. 50 (2). S. 327-350.

Tremmel, Jörg (2012): Eine Theorie der Generationengerechtigkeit. Münster: mentis.

Vanhuysse, Pieter / Tremmel, Jörg (2018): Measuring intergenerational justice for public policy. In: Poama, Andrei / Lever, Annabelle (Hg.): Routledge Handbook of Ethics and Public Policy. London: Routledge. S. 472-486.

Werding, Martin (2016): Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen. SVR Arbeitspapier 05/2016. [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201617/arbeitspapiere/arbeitspapier\\_05\\_2016.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201617/arbeitspapiere/arbeitspapier_05_2016.pdf).

Wolff, Julia K. / Nowossadeck, Sonja / Spuling, Svenja M. (2017): Altern nachfolgende Kohorten gesünder? In: Tesch, Römer, Clemens et al. (Hg.): Altern im Wandel. Zwei Jahrzehnte Deutscher Alterssurvey. Wiesbaden.

# Über die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG)



Stiftung für die Rechte  
zukünftiger Generationen

Die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG) ist eine advokatorische Denkfabrik an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik und gilt als „bekanntester außerparlamentarischer Think Tank in Sachen Generationengerechtigkeit“ (Wirtschaftswoche). Sie wurde 1997 von einer überparteilichen Allianz fünf junger Menschen im Alter von 18 bis 27 Jahren ins Leben gerufen, wird von einem der jüngsten Stiftungsvorstände Deutschlands geleitet und verfolgt das Ziel, durch praxisnahe Forschung und Beratung das Wissen und das Bewusstsein für Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu schärfen. Die Stiftung ist finanziell unabhängig und steht keiner politischen Partei nahe.

## UNTERSTÜTZEN SIE UNS MIT IHRER SPENDE!

per Überweisung:

Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen

GLS Gemeinschaftsbank eG

IBAN: DE64 4306 0967 8039 5558 00

BIC (SWIFT-CODE): GENODEM1GLS

...oder auf [generationengerechtigkeit.info/unterstuetzen/](https://www.generationengerechtigkeit.info/unterstuetzen/)

## IMPRESSUM

Herausgeberin: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen  
Mannspergerstr. 29, 70619 Stuttgart, Deutschland  
Tel: +49 711 28052777  
Fax: +49 3212 2805277  
E-mail: [kontakt@srzg.de](mailto:kontakt@srzg.de)  
[generationengerechtigkeit.info](https://www.generationengerechtigkeit.info)

Verantwortlich: Der Vorstand

Design: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen  
Bildnachweis: [nattanan23/pixabay](https://www.pexels.com/photo/hand-holding-globe/)

© Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen  
Verabschiedet am 17.03.2020