Empfehlungen der Alterssicherungskommission

Inhalt

I. Vorwort 5

II. Analyse 9

III. Empfehlungen 14

III.1 Kenngröße Gesamtversorgungsniveau 14

III.2 Renteneintritt, Rehabilitation und Prävention 22

III.3 Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung 36

III.4 Vermeidung von Altersarmut 45

III.5 Einbeziehung weiterer Gruppen in die gesetzliche Rentenversicherung 51

III.6 Kapitalgedeckte Elemente 59

III.7 Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung 69

Abkürzungsverzeichnis 73

Anhang 74

Impressum 79

I. Vorwort

Die demografische Alterung stellt die Alterssicherung in Deutschland vor tiefgreifende Herausforderungen. Dieser demografische Wandel lässt sich allenfalls gestalten, aber nicht durch Reformen aus der Welt schaffen. Immer weniger Beitragszahlende finanzieren die Alterssicherung einer wachsenden Zahl von Rentenbeziehenden. Damit treffen unterschiedliche, gleichermaßen berechtigte Interessen aufeinander: Menschen, die ihr Leben lang Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) eingezahlt haben, erwarten zu Recht eine verlässliche Absicherung im Alter. Zugleich müssen Arbeitnehmende darauf vertrauen können, dass von ihrem Einkommen genügend zum Leben, Vorsorgen und Sparen bleibt. Gerade kleine und mittlere Einkommen geraten durch steigende Sozialabgaben zunehmend unter Druck. Denn der Finanzierungsbedarf steigt auch in der Kranken- und Pflegeversicherung. Auch Arbeitgeber stehen vor höheren Belastungen: In wirtschaftlich herausfordernden Zeiten sind wettbewerbsfähige Lohnnebenkosten entscheidend, um Investitionen, Wachstum und Arbeitsplätze in Deutschland zu sichern.

Gleichzeitig ist die GRV eng mit dem Bundeshaushalt verwoben. Die GRV übernimmt gesamtgesellschaftliche Aufgaben, für die der Bund Zuschüsse leistet. Zugleich sollen die Bundesmittel – so der gesetzliche Auftrag – auch der Stabilisierung der GRV insgesamt dienen. Angesichts begrenzter finanzieller Spielräume stellt sich daher auch die Frage nach der Generationengerechtigkeit: Junge Menschen haben ein berechtigtes Interesse daran, dass der Staat ausreichend Spielräume für Zukunftsinvestitionen behält. Die Rentenpolitik steht damit im Zentrum eines Spannungsfeldes zwischen sozialer Sicherheit, wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und fiskalischer Verantwortung.

Vor diesem Hintergrund war es das Ziel der Kommission, Vorschläge zu entwickeln, die eine verlässliche Absicherung im Alter gewährleisten, ohne die Beitragszahlenden sowie den Bundeshaushalt dauerhaft zu überfordern. Klar war dabei: Die Notwendigkeit von Reformen der Alterssicherung ist nicht Ausdruck einer fundamentalen Krise des bestehenden Systems, sondern dient dessen stetiger Anpassung an sich ändernde gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Nachhaltige Reformen verlangen allen Beteiligten Zugeständnisse ab. Aufbauend auf wissenschaftlicher Evidenz wurden deshalb unterschiedliche Reformansätze und Stellschrauben geprüft, um ein ausgewogenes und tragfähiges Gesamtpaket zu entwickeln.

Bei ihrer Arbeit war die Kommission von der Zuversicht getragen, den Generationenvertrag auf neue und tragfähige Füße stellen zu können. Diese Zuversicht speist sich auch aus der Erfahrung, dass der Generationenvertrag abseits politischer Debatten im alltäglichen gesellschaftlichen Miteinander immer wieder

gelebt wird: Kinder wünschen sich Sicherheit im Alter für ihre Eltern; Eltern wünschen sich zugleich, dass ihre Kinder sich von ihrem Einkommen etwas aufbauen können und gute berufliche Perspektiven in Deutschland haben.

Auftrag der Kommission war es, Vorschläge für den Zeitraum nach 2031 zu erarbeiten. Gerade in der Rentenpolitik ist zu berücksichtigen, dass Reformen ihre Wirkung häufig erst über lange Zeiträume hinweg entfalten; kurzfristige Kurswechsel sind kaum möglich. Nachhaltige Veränderungen erfordern daher einen langfristigen Blick und die Bereitschaft, strukturelle Herausforderungen frühzeitig anzugehen.

Mit dem Ergebnis der Kommission ist es gelungen, Maßnahmen vorzuschlagen, die mittel- und langfristig zu einer besseren Absicherung im Alter beitragen, das Alterssicherungssystem insgesamt stabilisieren und die Lasten der demografischen Alterung gerechter zwischen den Generationen sowie zwischen den Bevölkerungsgruppen verteilen, die bislang nicht Teil der GRV sind. Die Vorschläge stärken die Anerkennung von Arbeit, unterstützen zielgerichtet Menschen mit sehr kleinen Renten und folgen dem Idealbild einer Erwerbstätigenversicherung, in die alle einzahlen.

Klar ist zugleich: Reformen dieser Größenordnung sind nicht ohne zusätzliche Belastungen erreichbar. Wo zusätzliche Kosten entstehen, steht ihnen der Gewinn einer verlässlicheren und gerechteren Alterssicherung gegenüber. Und dort, wo neue Belastungen auftreten, war es das Ziel der Kommission, soziale Härten möglichst wirksam abzufedern und ausgewogene Lösungen zu finden.

Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission

Die Reformvorschläge stellen ein Gesamtkonzept dar. Aufgrund unterschiedlicher Wechselwirkungen sind die Reformvorschläge aus Sicht der Kommission gemeinsam umzusetzen. Das gilt besonders für die Zusammenwirkungen aus der Einführung einer Kapitalrente, eines Übergangsfaktors und der Erhöhung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie Veränderungen beim Renteneintritt und der Einbeziehung weiterer Gruppen in die GRV.

Die 13 Mitglieder der Alterssicherungskommission waren ehrenamtlich und frei von Weisungen tätig. Zu einzelnen Empfehlungen gab es teilweise abweichende Meinungen.

Vorsitzende:

- Prof. Dr. Constanze Janda (Vorsitzende Sozialbeirat, Rektorin Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer)
- Dr. Frank-Jürgen Weise (ehemaliger Vorstand der Bundesagentur für Arbeit, Vorstandsvorsitzender)

Stellvertretende Vorsitzende:

- Dr. Florian Dorn MdB (CSU)
- Annika Klose MdB (SPD)
- Pascal Reddig MdB (CDU)

Wissenschaftliche Mitglieder:

- Prof. Dr. Peter Bofinger (VWL Universität Würzburg)
- Prof. Dr. Tabea Bucher-Koenen (Universität Mannheim, Leiterin Forschungsbereich Altersvorsorge und nachhaltige Finanzmärkte am Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim)
- Prof. Dr. Georg Cremer (ehemaliger Generalsekretär Deutscher Caritasverband)
- Prof. Dr. Camille Logeay (Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, VWL und quantitative Methoden)
- Dr. Monika Queisser (Leiterin Abteilung Sozialpolitik OECD)
- Prof. Jörg Rocholl, PhD (Präsident European School of Management and Technology Berlin)
- Prof. Dr. Silke Übelmesser (Lehrstuhl Finanzwissenschaft Universität Jena)
- Prof. Dr. Martin Werding (Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen Ruhr-Universität Bochum; Sachverständigenrat Wirtschaft)

Der Kommission stand zudem Gundula Roßbach (Präsidentin der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund)) als beratendes Mitglied zur Seite.

Danksagung

In insgesamt 19 Sitzungen, über 150 Stunden Sitzungszeit, unzähligen Anhörungen und Fachgesprächen wurde die Kommission durch eine Geschäftsstelle im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) unterstützt. Wir danken herzlich Herrn Jung, Herrn Dr. Gohl-Greenaway, Herrn Greb, Frau Harder, Frau von Hollen, Herrn Leven, Herrn Peglow, Frau Dr. Schrenker, Frau Sticherling, Frau Wagner und Frau Wittenhagen für ihre Arbeit und tatkräftige Unterstützung. Die Kommission dankt der Deutschen Bundesbank und der DRV Bund für die Bereitstellung von Berechnungen und Sachverstand, die den Beratungsprozess unterstützt haben. Ein besonderer Dank geht an Frau Dr. Frommert und Frau Dr. Brüggemann-Borck von der DRV Bund. Ein ausdrücklicher Dank gebührt auch den zahlreichen Sachverständigen, Verbänden, Wohlfahrtsorganisationen und Bürgerinnen und Bürgern, die uns wertvolle Impulse und Diskussionsanstöße gegeben haben.

II. Analyse

Herausforderungen: Demografische Alterung und Arbeitsmarktentwicklung

Die GRV bildet, auch wenn sie bisher nicht alle Erwerbstätigen umfasst, den zentralen Pfeiler der deutschen Alterssicherung: Aktive Beitragszahlende finanzieren die Renten der älteren Generation (Generationenvertrag). Sie soll auch künftig das stabile Fundament bleiben, auf das die betriebliche und private Altersvorsorge aufbauen. Angesichts großer Herausforderungen sind jedoch Reformen für das Alterssicherungssystem notwendig.

Der demografische Wandel stellt die Alterssicherung vor große Herausforderungen. Die Bevölkerung in Deutschland altert zunehmend. Während der Altenquotient – die Anzahl der 67-Jährigen und Älteren je 100 Personen im Alter von 20 bis 66 Jahren – im vergangenen Jahrzehnt von 30 auf 32 stieg, wird nach dieser demografischen Atempause ein deutlich stärkerer Anstieg erwartet: auf 38 im Jahr 2030 und auf 45 im Jahr 2040.[1] Einer Person ab 67 Jahren würden damit nur noch gut zwei Personen im Erwerbsalter gegenüberstehen. Hauptursache für den verstärkten Anstieg bis Mitte der 2030er Jahre ist der Eintritt der geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge in das Rentenalter. Diese demografischen Veränderungen werden umlagefinanzierte Sicherungssysteme wie die GRV in den kommenden Jahrzehnten spürbar belasten. Zugleich dürfte die schrumpfende Erwerbsbevölkerung die wirtschaftliche Dynamik dämpfen.

Entscheidend sind dabei das Erwerbspersonenpotenzial, dessen Entwicklung von der Erwerbsbeteiligung verschiedener Gruppen abhängt, sowie die tatsächliche Erwerbstätigkeit. Vor diesem Hintergrund gewinnen Maßnahmen zur stärkeren Erwerbsbeteiligung an Bedeutung, insbesondere bei Älteren, Frauen, Geringqualifizierten sowie Zugewanderten.

Zwischen 2005 und 2019 nahm der Arbeitsmarkt eine sehr gute Entwicklung: Hier führte die sinkende Arbeitslosenquote – von 11,7 Prozent im Jahr 2005 auf fünf Prozent im Jahr 2019 – sowie die zusätzliche Steigerung des Erwerbspersonenpotenzials bei Frauen und Zuwanderung zu einer Stärkung der Finanzierungsbasis der GRV. Aufgrund der schwachen Konjunktur ist die Arbeitslosigkeit zuletzt jedoch wieder angestiegen und stagniert derzeit auf etwas höherem Niveau (2025: 6,3 Prozent). Verbesserungen im Bereich der Erwerbsbeteiligung von Frauen oder älteren Personen, Verbesserungen bei der Arbeitsmarktintegration von Geringqualifizierten oder eine kontinuierliche Zuwanderung können auch jetzt die künftige Entwicklung des

[1] 16. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts, mittlere Variante

Erwerbspersonenpotenzials stützen, sowie positive Effekte auf dem Arbeitsmarkt entfalten. In den kommenden Jahren wird jedoch erwartet, dass selbst eine gute Arbeitsmarktentwicklung die Effekte der erwarteten Bevölkerungsalterung nicht ausreichend kompensieren kann.

Gesetzliche Rentenversicherung

Nach einem Anstieg zu Beginn der 2000er Jahre sank der Beitragssatz der GRV von 19,9 Prozent im Jahr 2007 auf 18,6 Prozent im Jahr 2018. Seitdem ist dieser Wert stabil geblieben. Das Rentenniveau (netto vor Steuern) verzeichnete einen Rückgang von 52,9 Prozent im Jahr 2000 auf aktuell 48 Prozent. Dieser Rückgang resultierte maßgeblich aus gesetzlich verankerten Dämpfungsfaktoren. Diese bewirkten, dass die Rentenanpassungen hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückblieben. Der aktuelle Rentenwert stieg zwischen 2000 und 2025 in Ostdeutschland um 89 Prozent und in Westdeutschland um 64 Prozent, während sich die kumulierte Inflation auf 61 Prozent und die kumulierte Lohnentwicklung auf 75 Prozent beliefen.

Bundeszuschüsse, die der Sicherung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der GRV dienen und mit denen nicht beitragsgedeckte Leistungen der GRV finanziert werden sollen, haben sich im Verhältnis zu den Gesamtausgaben, dem Bruttoinlandsprodukt und dem Bundeshaushalt stabil entwickelt. Seit 2003 ist hier sogar ein leicht sinkender Trend erkennbar. Aktuelle Vorausberechnungen lassen mittelfristig jedoch eine Trendumkehr erwarten.

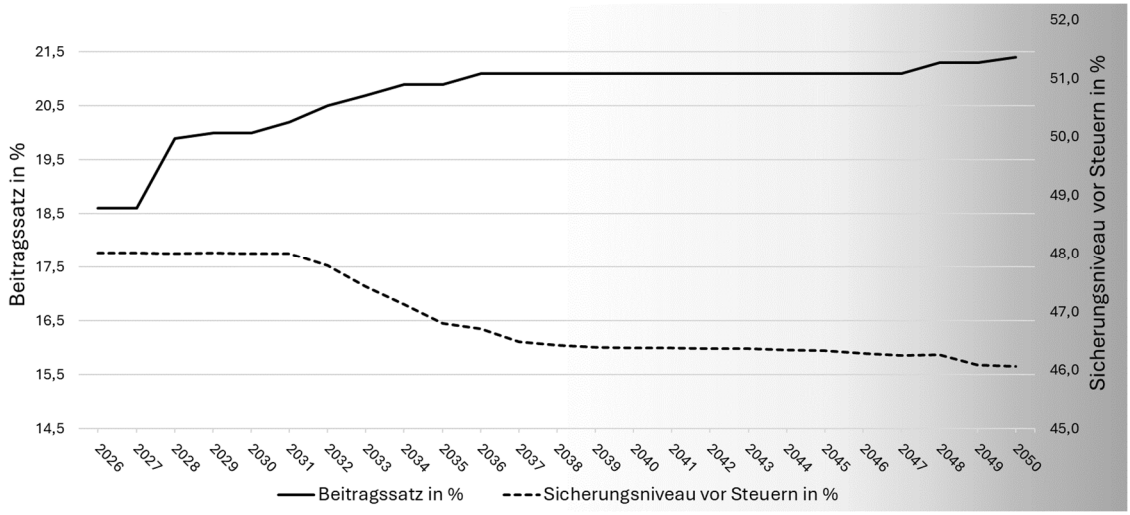
Zwischen Beitragssatz und Rentenniveau besteht bei gegebenen Bundeszuschüssen ein unauflösliches Spannungsverhältnis. Ungünstige Entwicklungen von Demografie oder Arbeitsmarkt machen im Rahmen eines umlagefinanzierten Rentensystems Anpassungen mindestens einer der beiden Größen erforderlich. Ein niedriger Beitragssatz und ein hohes Rentenniveau lassen sich dann nicht mehr gleichzeitig erreichen.

Während in der Vergangenheit der Fokus auf ein konstantes Sicherungsniveau der gesetzlichen Renten gesetzt wurde, rückte ab 2001 mit der Einführung von Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel eine Begrenzung der Beitragssatzbelastung in den Vordergrund. Demografisch bedingte Finanzierungslasten sollten somit auf Beitragszahlende und Rentenbeziehende verteilt werden. Mit der Einführung von Haltelinien für das Sicherungsniveau in den Jahren 2018 und 2025 wurde eine erneute Neugewichtung vorgenommen. Die Haltelinien garantieren derzeit bis zum 1. Juli 2031 ein Rentenniveau von 48 Prozent und fordern vom Gesetzgeber, geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn bis 2031 der Beitragssatz voraussichtlich 22 Prozent überschreitet.

Modellrechnungen der DRV Bund zeigen, dass der Beitragssatz der GRV unter geltendem Recht von aktuell 18,6 Prozent bis 2031 voraussichtlich auf 20,2 Prozent

steigen wird (siehe Abbildung 1). Die für 2028 absehbare Beitragssatzsteigerung lässt sich auch durch ambitionierte Reformmaßnahmen kaum spürbar verändern, wenn nicht tiefgreifende Einschnitte bei den Leistungen sowie jüngsten rentenpolitischen Entscheidungen in Kauf genommen werden sollen. Nach dem Auslaufen der Haltelinie ergibt sich bis 2040 eine weitere Erhöhung auf 21,1 Prozent, mit einer vorübergehenden Stabilisierung zwischen 2035 und 2045, gefolgt von einem weiteren Anstieg auf 21,4 Prozent im Jahr 2050. Im Gegenzug wird das Sicherungsniveau nach 2031 von 48 Prozent bis 2040 auf 46,4 Prozent sinken. Langfristig setzt sich dieser Abwärtstrend fort, auf 46,1 Prozent im Jahr 2050. Mit zunehmender Länge des Projektionszeitraums sind diese Modellrechnungen mit größerer Unsicherheit behaftet.

Abbildung 1 Vorausberechnung der finanziellen Entwicklung der GRV unter geltendem Recht



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund), Frühjahrsfinanzschätzung 2026

Im Vergleich der OECD-Länder liegen die Rentenausgaben in Deutschland gemessen am Bruttoinlandsprodukt derzeit im oberen Mittelfeld. Der Beitragssatz zur GRV ist nahe am OECD-Durchschnitt. Für Durchschnittsverdienende weist das gesetzliche Rentensystem in Deutschland eine relativ niedrige zukünftige Nettoersatzrate von 53 Prozent auf. Im OECD Mittel sind es 63 Prozent. Auch die Ersatzrate für Geringverdienende liegt nur wenig höher. Gleichzeitig ergibt sich in Deutschland wegen der relativ hohen Ausgaben in anderen Zweigen der Sozialversicherung, insbesondere für Gesundheit und Pflege, eine relativ hohe Belastung von Durchschnittsverdienenden durch Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge.

Eine zusätzliche Herausforderung für eine zielgenaue Rentenpolitik ergibt sich daraus, dass der Bezug einer niedrigen gesetzlichen Rente keinen direkten

Rückschluss auf niedrige Alterseinkünfte erlaubt. Kleinstrenten können sich auch aufgrund sehr kurzer Beitragszeiten ergeben, die z. B. auf Wechsel in andere Alterssicherungssysteme wie die Beamtenversorgung zurückführbar sind.

Betriebliche Altersversorgung und private Altersvorsorge

Neben den umlagefinanzierten Renten der GRV gibt es verschiedene Formen ergänzender Altersvorsorge, insbesondere die betriebliche Altersversorgung (bAV) und die staatlich geförderte private Altersvorsorge, deren Bedeutung durch die ab 2001 vorgenommenen Reformen gezielt gestärkt werden sollte. Gemeinsam ist ihnen, trotz vieler Unterschiede, die Finanzierung im Kapitaldeckungsverfahren. Die Beiträge werden angespart, verzinst und im Alter ausgezahlt, etwa in Form lebenslanger Rentenzahlungen. In der bAV geschieht dies zumeist mit Beteiligung der Arbeitgeber und durch Kollektivvereinbarungen. Zudem bietet die bAV fallweise auch Schutz bei Erwerbsminderung oder für Hinterbliebene.

Ein Ausbau kapitalgedeckter Altersvorsorge kann die absehbare Anspannung bei der Finanzierung der gesetzlichen Renten kurzfristig nicht auflösen. Die Ansparzeit ist wegen des Zinseszinseffekts entscheidend für die Höhe der resultierenden Zusatzrenten. Beiträge zur ergänzenden Altersvorsorge stehen somit nicht zur sofortigen Finanzierung von Renten zur Verfügung. Sie müssen zusätzlich zu den Beiträgen zum bestehenden Rentensystem aufgebracht werden und verbessern die Alterseinkommen spürbar erst in zehn bis 15 Jahren. Dafür sind die Leistungen weniger von der demografischen Entwicklung in Deutschland abhängig, da die eingezahlten Beiträge der eigenen Altersvorsorge dienen und nicht zur Finanzierung der Leistungen von älteren Versicherten genutzt werden.

Bei kapitalgedeckter Vorsorge besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Rendite und Risiken. Höhere Renditen bringen meist höhere Risiken mit sich. Risikoarme Anlagestrategien erfordern einen Renditeverzicht. Durch breite, internationale Streuung, Lebenszyklusmodelle und lange Ansparzeiten lassen sich Risiken verringern. Risiken über Garantien zu verringern, hat sich hingegen nicht bewährt, da Garantien im Widerspruch zu renditeorientierten Anlagestrategien stehen.

Wichtig für die effektive Höhe der Renditen sind zudem die Kosten, insbesondere für Vertrieb und Anlageverwaltung. In dieser Hinsicht hat die bAV einen strukturellen Vorteil, da hier Gruppenverträge für die Belegschaften ganzer Unternehmen oder Tarifbezirke geschlossen werden können. Bei Arbeitgebern mit geringer Beschäftigtenzahl tritt dieser Vorteil jedoch zurück. Vor allem die Attraktivität staatlich geförderter privater Altersvorsorge wurde in Deutschland durch hohe Kosten bisher merklich verringert.

Die bAV ist im Kern Sache freiwilliger Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmenden. Die private Altersvorsorge ist freie Entscheidung jedes Einzelnen.

Die Verbreitung beider ergänzender Vorsorgeformen weist daher Lücken auf. Erhebungen im Auftrag des BMAS zeigen, dass im Jahr 2023 unter Personen im Alter ab 65 Jahren, die eine gesetzliche Rente bezogen, rund 33 Prozent zugleich Ansprüche aus bAV hatten und rund 32 Prozent Ansprüche aus ergänzender privater Vorsorge[2], die ihr insgesamt verfügbares Einkommen jeweils deutlich erhöhten. Bei Personen im Erwerbsalter ist die Verbreitung deutlich höher. Im Jahr 2023 hatten 62 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter von 25 bis 66 Jahren eine bAV und/oder eine staatlich geförderte private Altersvorsorge (davon 16 Prozent beides)[3]. Erkennbare Lücken bestehen jedoch bei Geringverdienenden bzw. Geringqualifizierten sowie bei Beschäftigten kleiner Unternehmen. Offen bleiben zudem der Umfang sowie Erträge und Kosten der ergänzenden Vorsorge. In dem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die empirische Datenlage in diesem Bereich aktuell unzureichend ist. Eine evidenzbasierte, politische Steuerung wird dadurch erschwert.

[2] Alterssicherungsbericht 2024 (BT-Drs. 20/14086), Tabelle BC.37

[3] Alterssicherungsbericht 2024 (BT-Drs. 20/14086), Tabelle D.3.1.

III. Empfehlungen

III.1 Kenngröße Gesamtversorgungsniveau

Seit den 1990er Jahren hat sich das Leistungsziel der deutschen Alterssicherung grundlegend verändert. Während die Rentenpolitik zuvor stark dem Leitbild der Lebensstandardsicherung verpflichtet war, rückte seitdem zunehmend die langfristige Beitragsbegrenzung in der GRV in den Vordergrund. Seit der Riester-Reform im Jahr 2001 sollte die Sicherung des Lebensstandards explizit nicht mehr allein durch die GRV, sondern durch ein Mehrsäulensystem erreicht werden. Seitdem ist eine stärkere Debatte darüber entbrannt, inwieweit dieses Ziel erreicht oder verfehlt wurde.

Die Kommission hat den Auftrag, Reformvorschläge zur Lebensstandardsicherung im Alter gerade für kleine und mittlere Einkommen zu unterbreiten und dazu eine Kenngröße für ein Gesamtversorgungsniveau über alle drei Säulen der Alterssicherung zu entwickeln.

Ein Gesamtversorgungsniveau mit einem angestrebten Zielwert konkret zu beziffern, erweist sich jedoch eher als politische denn als wissenschaftlich herleitbare Entscheidung. Gleichwohl setzt die Operationalisierung einer Kenngröße voraus, dass sie so weit wie möglich präzisiert wird, um als Orientierungsgröße für die politische Gestaltung dienen zu können.

Empfehlung 1

Die Kommission empfiehlt, als politische Zielgröße einer lebensstandardsichernden Alterssicherung im Mehrsäulensystem eine Nettoersatzquote von mindestens 70 Prozent nach Steuern anzusetzen.

Ausgangslage

Konkrete Zielgrößen für ein Gesamtversorgungsniveau sind weder normativ begründbar noch rechtlich fixiert. Historisch gilt das in den 1990er Jahren erreichte Rentenniveau von 70 Prozent nach Steuern (53 Prozent vor Steuern) als hinreichend zur Lebensstandardsicherung, ohne dass es sich dabei um eine explizite Zielgröße gehandelt hätte. International standardsetzende Instrumente geben unterschiedliche Mindestersatzquoten vor, die mit dem Haushaltskontext und dem betrachteten Leistungsumfang variieren. So definiert die Internationale Arbeitsorganisation Mindestersatzquoten von 40 bis 45 Prozent, die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit Ersatzquoten von 50 bis 65 Prozent vor Steuern.

Unterschiedliche Zielersatzquoten für unterschiedliche Einkommensgruppen sind international verbreitet, wenngleich nicht als explizites Ziel, sondern in der Regel als implizite Folge der Ausgestaltung des Leistungsrechts.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, für Durchschnittsverdienende eine Zielgröße für das Gesamtversorgungsniveau von mindestens 70 Prozent netto nach Steuern anzusetzen. Der Wert wird auch im internationalen Vergleich von vielen Staaten erreicht. Für Verdienende geringerer Einkommen sollte die Nettoersatzquote darüber liegen, um ein teilhabesicherndes Einkommen zu gewährleisten.

Auswirkungen und Umsetzung

Mit der Definition einer politisch angestrebten Zielersatzquote wird das politische Verständnis einer lebensstandardsichernden Altersversorgung transparent kommunizierbar.

Die Kommission spricht sich gleichwohl dafür aus, bei der Bezugnahme auf formulierte Zielgrößen keine Steuerungsgrößen im Sinne bindender Automatismen zu schaffen, sondern diese und die damit verbundenen Kennziffern ausschließlich dafür zu nutzen, mögliche Handlungsbedarfe zu identifizieren (siehe Empfehlung 2).

Empfehlung 2

Die Kommission empfiehlt, als Kenngröße für die Leistungsfähigkeit des Alterssicherungssystems neben dem Sicherungsniveau vor Steuern künftig regelmäßig eine Nettoersatzquote (Ersatzrate nach Steuern) auszuweisen.

Die Nettoersatzquote soll anhand typisierter Modellfälle (z. B. Durchschnittsverdienende, Geringverdienende) und für unterschiedliche Rentenzugangsjahrgänge darstellen, wie viel Prozent des letzten verfügbaren Nettoeinkommens im Erwerbsleben durch das verfügbare Nettoeinkommen im Ruhestand ersetzt wird.

Die Nettoersatzquote soll sowohl für die obligatorische erste Säule, als auch als Gesamtversorgungsniveau im Zusammenspiel mit der freiwilligen zusätzlichen Altersvorsorge und sozialpolitischen Maßnahmen, ausgewiesen werden.

Ausgangslage

Das Sicherungsniveau vor Steuern (Rentenniveau) beschreibt für den sogenannten Eckrentner das Verhältnis einer gesetzlichen Standardrente – bei 45 Beitragsjahren zum verfügbaren Durchschnittslohn der Beitragszahlenden. Es bildet einen Systemindikator für die Leistungsfähigkeit der GRV; seit Einführung der sogenannten

Haltelinie im Jahr 2019 ist es nicht mehr nur eine bloße Messgröße, sondern ein Steuerungsinstrument, das die Rentenanpassung leitet.

Bei der Berechnung des Sicherungsniveaus wird zwar der Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, nicht jedoch die steuerliche Belastung berücksichtigt. Da Renten in der Regel geringer ausfallen als das Erwerbseinkommen und der Übergang zur vollständigen nachgelagerten Besteuerung erst 2058 abgeschlossen sein wird, unterliegen sie einer geringeren Besteuerung. In der Bevölkerung wird das durch den Eckrentner ermittelte Sicherungsniveau oft falsch interpretiert, denn dieses gibt gerade keinen Aufschluss darüber, welches Nettoeinkommen nach dem Eintritt in den Ruhestand bleibt.

Die Bezifferung eines Gesamtversorgungsniveaus über alle drei Säulen der Alterssicherung gestaltet sich für das deutsche System schwierig, da nur die erste Säule obligatorisch ausgestaltet ist. Im Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung wird jährlich ein gemeinsames Versorgungsniveau aus GRV-Rente und Riester-Rente ausgewiesen, im Alterssicherungsbericht einmal pro Legislaturperiode auch ein Gesamtniveau unter Berücksichtigung der Steuerbelastung, jedoch ohne sozialpolitische Maßnahmen, wie z. B. Grundsicherung oder Wohngeld.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, als Kenngröße für die Leistungsfähigkeit des Alterssicherungssystems neben dem Sicherungsniveau vor Steuern künftig regelmäßig eine Nettoersatzquote (Ersatzrate nach Steuern) auszuweisen.

Anders als das Sicherungsniveau gibt die Nettoersatzquote eine bessere Orientierung hinsichtlich der eigenen Altersabsicherung und der möglichen Sicherungslücke zum Erhalt des Lebensstandards. Durch Berücksichtigung der steuerlichen Belastung zeigt die Nettoersatzquote nachvollziehbar auf, wieviel Prozent des letzten Nettoeinkommens aus der Erwerbsphase nach dem Renteneintritt bleibt.

Bei der Berechnung der Kennziffer sollen folgende Maßgaben Berücksichtigung finden:

- Darstellung sowohl für die obligatorische erste Säule (inkl. der Kapitalrente, siehe Empfehlung 28), als auch im Zusammenspiel mit der freiwilligen zusätzlichen Altersvorsorge, um Transparenz über die erreichbare Ersatzquote aus allen drei Säulen zu schaffen.
- Differenzierte Ausweisung für einen Durchschnittsverdienenden und einen Modellfall mit einem geringen Verdienst (z. B. dem halben Durchschnittsverdienst, in Anlehnung an Berechnungen der OECD).

- Modellhafte Darstellung typisierter Ansparverläufe in den freiwilligen Systemen der zweiten und dritten Säule. Es müssen plausible Annahmen über die Höhe der Beitragszahlung getroffen werden. Ansatzpunkte können die für die staatliche Förderung festgelegten Einkommens- und Beitragsgrenzen liefern.
- Berücksichtigung weiterer renten- und sozialpolitischer Maßnahmen (z. B. Grundrentenzuschlag, Grundsicherung, Wohngeld).
- Darstellung unterschiedlicher Biografien anhand von Modellfällen, z. B. Betrachtung von Erwerbsunterbrechungen wegen Kindererziehung oder Arbeitslosigkeit, um die Bedeutung von Elementen des sozialen Ausgleichs zu illustrieren.
- Differenzierung nach Jahr des Rentenzugangs bzw. Geburtskohorte, solange die Kapitalrente im Aufbau und eine flächendeckende Verbreitung der zweiten und dritten Säule nicht erreicht ist, um unterschiedliche Anspardauern und Beitragshöhen der freiwilligen Systeme abzubilden.
- Zusätzliche Ausweisung als Bruttogröße zur Darstellung der Auswirkungen der Steuerprogression.
- Zusätzliche Ausweisung der Entwicklung der Nettoersatzquote während der Rentenphase, zum Beispiel nach zehn und 20 Jahren Rentenbezug.
- Ausschließliche Nutzung als Monitoring-Instrument, nicht als Steuerungsgröße im Sinne eines Automatismus; die Kenngröße sollte jedoch wie aktuell in § 154 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) verankert auf einen möglichen Handlungsbedarf hinweisen.
- Regelmäßige Berechnung und Veröffentlichung der Kennziffer zur Darstellung der Entwicklung aller Säulen und der Wirkung von Reformen im Zeitverlauf (z. B. im Alterssicherungsbericht oder im Rentenversicherungsbericht).

Die Ersatzquote sollte zudem um weitere Modellindikatoren ergänzt werden:

- Das Sicherungsniveau vor Steuern (Rentenniveau) bleibt ein wichtiges Maß für die Leistungsfähigkeit der ersten Säule und sollte weiterhin als solches verstanden und ausgewiesen werden.
- Ein weiterer Indikator soll die Absicherung der Lebensrisiken Langlebigkeit, Erwerbsminderung und Hinterbliebenenschutz abbilden, da die drei Säulen die Risiken in unterschiedlichem Umfang abdecken.

Auswirkungen und Umsetzung

Die skizzierten Kenngrößen bieten Orientierung über die potenzielle Leistungsfähigkeit des Altersvorsorgesystems und liefern wichtiges Steuerungswissen für die Ausgestaltung von Reformoptionen. Durch die Darstellung der Leistungsindikatoren für verschiedene Einkommensgruppen und

Lebensbiografien beschreiben sie die Systemleistungsfähigkeit für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und die Absicherung verschiedener Lebensrisiken im Alter.

Modellbasierte Systemindikatoren geben jedoch keine Auskunft über die tatsächliche Verbreitung und Höhe der Vorsorge in der Bevölkerung (siehe Empfehlung 3). Sie sind auch nicht geeignet, den Versicherten verlässliche Informationen über deren individuelle Ersatzquote zu geben (siehe Empfehlung 4). Abzugrenzen ist ebenfalls das individuelle, nicht geförderte Sparen sowie Vermögenswerte, die der Alterssicherung zuträglich sind, wie etwa Immobilien oder neben dem Rentenbezug erzieltes Erwerbseinkommen.

Empfehlung 3

Die Kommission empfiehlt, die Indikatorik für das empirische Monitoring der Altersvorsorge in der Bevölkerung weiterzuentwickeln und dazu die administrative Datenbasis zu verbessern.

Ausgangslage

Mit dem Alterssicherungsbericht und dem Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung existiert ein umfangreiches Berichtswesen zur Darstellung der aktuellen Einkommenssituation von Rentnerhaushalten sowie der Altersvorsorge von Erwerbstätigen. Derzeit erfolgt dieses Monitoring überwiegend umfragebasiert, da insbesondere für die bAV, aber auch für das Zusammenwirken der drei Säulen, keine belastbaren administrativen Datensätze existieren. Diese Lücke kann durch Umfragedaten nur teilweise gefüllt werden. Sparbeiträge, Arbeitgeberbeiträge, die Art der Verträge und die abgedeckten Risiken, Kosten und Anlagestrukturen sind Befragten oft nicht bekannt, wären aber für die umfassende Beschreibung der Vorsorgesituation wichtig.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, die tatsächliche Verbreitung und Höhe der Altersvorsorge in allen drei Säulen regelmäßig auch auf Basis amtlicher Daten in ihrem Zusammenwirken zu erfassen, zu berichten und hierzu die erforderliche Datengrundlage zu stärken.

Für das empirische Monitoring soll ein Indikatorenkranz entwickelt werden:

- Empirische Ersatzquote aus den drei Säulen der Altersvorsorge im Verhältnis zum bisherigen individuellen Einkommen; für Erwerbstätige als erwartete Ersatzquote basierend auf dem derzeitigen Vorsorgestand und unter Annahme der künftigen Entwicklung, für Rentenbeziehende basierend auf dem tatsächlichen Alterseinkommen.

- Aggregierter Teilhabeindikator als Verhältnis des durchschnittlichen Alterseinkommens der aktuellen Seniorengeneration zum durchschnittlichen Erwerbseinkommen der derzeit Erwerbstätigen.
- Kompositionsindikator als Gewicht der drei Säulen am Alterseinkommen.
- Grundsicherungsquote der Rentenbeziehenden.
- Darstellung der tatsächlich abgedeckten Lebensrisiken der drei Säulen.
- Subgruppenspezifische Darstellung nach Einkommen, Alter und für vulnerable Gruppen (z. B. Alleinerziehende, Menschen mit Erwerbsminderung, Langzeitarbeitslose, Teilzeitbeschäftigte).

Die administrative Datenbasis für das empirische Monitoring soll verbessert werden:

Statistik der Rentenbezugsmitteilungen

Für aussagekräftige Auswertungen amtlicher Prozessdaten hinsichtlich individueller und kumulierter Leistungen der drei Säulen könnte die verpflichtende jährliche Meldung der Rentenleistungsträger an die Finanzämter im Rahmen der Rentenbezugsmitteilung um zusätzliche statistische Felder ergänzt und die Statistik der Rentenbezugsmitteilungen entsprechend weiterentwickelt werden, z. B. durch Kennzeichnung, bei welchen Leistungen es sich um betriebliche Rentenleistungen und bei welchen um geförderte private Rentenleistungen (Riester-Rente) handelt. Zu prüfen ist auch eine Einbeziehung und Kennzeichnung neuer Vorsorgeformen (z. B. Altersvorsorgedepot und gesetzliche Kapitalrente - siehe Empfehlung 28).

Digitale Rentenübersicht

Um die Vorsorgesituation der Erwerbstätigen basierend auf Prozessdaten zu erfassen, sollten die Daten der Digitalen Rentenübersicht für statistische Auswertungen zugelassen werden. Derzeit kann nur der Einzelne die Übersicht über seine Ansprüche erhalten; die Übersichten werden nicht – auch nicht anonymisiert - gespeichert. Eine Nutzung für statistische Zwecke sollte künftig ermöglicht werden, z. B. über einen regelmäßigen anonymisierten statistischen Datenabzug. Zudem sollte die Digitale Rentenübersicht um fehlende Vorsorgeformen ergänzt werden (siehe Empfehlung 4).

Auswirkungen und Umsetzung

Ein differenziertes und regelmäßiges empirisches Monitoring der tatsächlichen Altersvorsorge trägt dazu bei, im Zusammenspiel mit den Systemindikatoren (siehe Empfehlung 2) ein umfassendes Bild der Vorsorgesituation zu zeichnen. Sozialpolitischer Handlungsbedarf kann aus dem Vergleich der tatsächlichen Vorsorge mit den Systemindikatoren abgeleitet werden.

Empfehlung 4

Um die individuelle Altersvorsorgeplanung über alle Säulen hinweg zu erleichtern, empfiehlt die Kommission die Weiterentwicklung der Digitalen Rentenübersicht als Informations- und Planungstool.

Zudem befürwortet die Kommission die Entwicklung einer lebensbegleitenden Finanzbildungsstrategie.

Ausgangslage

Die Ausgestaltung der Altersvorsorge im Mehrsäulen-System ist komplex. Die wissenschaftliche Literatur zeigt eindeutige Zusammenhänge zwischen Renteninformationen, finanzieller Bildung, Altersvorsorgeplanung und Sparverhalten. Neben der Sparfähigkeit und der Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen sollten daher auch diese Bereiche gezielt gestärkt werden. Die Digitale Rentenübersicht bietet hierfür bereits gute Voraussetzungen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Digitale Rentenübersicht soll weiterentwickelt werden. Insbesondere sollen Zugangshürden abgebaut, die Darstellung verbessert und die Möglichkeiten der Nutzung als Altersvorsorgeplanungstool vorangetrieben werden. So könnte beispielsweise ein Zugang auch über ELSTER geprüft und in der Renteninformation explizit auf die Digitale Rentenübersicht hingewiesen werden. Die Integration weiterer Altersvorsorgesysteme (z. B. der berufsständischen Versorgung, der Beamtenversorgung sowie der vorgeschlagenen gesetzlichen Kapitalrente, siehe Empfehlung 28) in die Digitale Rentenübersicht soll forciert werden, z. B. durch die Verpflichtung der Anbieter zum Versand einer jährlichen Standmitteilung. Damit wäre automatisch eine Verpflichtung zur Anbindung an die Digitale Rentenübersicht verbunden. Auch Hinweise auf die abgedeckten Lebensrisiken sollten ergänzt werden. Die Darstellungsweise sollte sukzessive so weiterentwickelt werden, dass die Digitale Rentenübersicht zur Planungshilfe für Nutzende wird, z. B. durch systematische Fortschreibung von Ansprüchen in die Zukunft oder Darstellung von Zahlungsströmen über die Zeit.

Die Kommission befürwortet zudem die Umsetzung einer Finanzbildungsstrategie für Deutschland, insbesondere im Hinblick auf die Altersvorsorgeplanung. Altersvorsorge ist vor allem beim Berufseinstieg, aber auch in kritischen Lebensphasen und beim Erwerbsaustritt von großer Relevanz und sollte daher qualitätsgesichert und auf verschiedene Lebensphasen zugeschnitten entwickelt und angeboten werden.

Auswirkungen und Umsetzung

Die Maßnahmen tragen dazu bei, dass sich Menschen mit dem komplexen Thema Altersvorsorge auseinandersetzen. Unsicherheit in Bezug auf künftige Altersvorsorge kann abgebaut und Vertrauen in das Altersvorsorgesystem gestärkt werden. Vorausschauendes Planen und Handeln wird unterstützt, indem mögliche Vorsorgelücken sichtbar und Anpassungen im Erwerbs- und Vorsorgeverhalten möglich werden.

III.2 Renteneintritt, Rehabilitation und Prävention

Empfehlung 5

Die Kommission empfiehlt, die Regelaltersgrenze nach 2031 bei einem weiteren Anstieg der Lebenserwartung moderat anzupassen. Die Regelaltersgrenze für den Renteneintritt soll so an die Lebenserwartung gekoppelt werden, dass sich die Änderungen der Lebenserwartung im Verhältnis 2:1 auf die Erwerbs- und die Rentenphase aufteilen. Ergäbe sich eine Entwicklung der Lebenserwartung anhand der aktuellen mittleren Annahmen des Statistischen Bundesamtes, würde das bedeuten, dass die Regelaltersgrenze im Zeitraum zwischen 2031 und 2041 schrittweise um etwa sechs Monate von 67 auf 67,5 Jahre angehoben würde. Die Kommission spricht sich für eine regelmäßige Überprüfung aus, ob die der Anhebung der Regelaltersgrenze zugrundeliegenden Rahmenbedingungen und Annahmen weiterhin zutreffen – sei es durch das Parlament oder sei es durch ein Gremium wie z. B. den Sozialbeirat.

Ausgangslage

Altersgrenzen haben für die Wahl des Renteneintrittszeitpunkts eine wichtige Signalwirkung. Bis zum Jahr 2031 (Geburtsjahrgang 1964) wird die Regelaltersgrenze schrittweise auf 67 Jahre angehoben. Eine Erhöhung des Renteneintrittsalters trägt angesichts des demografischen Wandels zu einer Sicherung der finanziellen Stabilität der GRV bei. Eine Verlängerung des Erwerbslebens dämpft Beitragssatz und Bundeszuschuss und stabilisiert das Sicherungsniveau. Verlängerte Erwerbsleben führen zudem für sich genommen zu höheren individuellen Rentenansprüchen. Ferner wirkt eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit Älterer positiv auf den Arbeitsmarkt und kann den Fachkräftemangel abmildern.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission schlägt für die Zeit nach 2031 (Geburtsjahrgänge 1965 und jünger) bei einem weiteren Anstieg der Lebenserwartung eine moderate Anpassung der Regelaltersgrenze vor. Die Anpassung der Altersgrenze soll regelbasiert erfolgen und für rentennahe Jahrgänge jeweils frühzeitig feststehen, um Planbarkeit zu schaffen und die Akzeptanz zu erhöhen. Die Kommission hält es für sachgerecht, einem Anpassungsmechanismus zu folgen, mit dem ein Jahr zugewonnene Lebenserwartung im Verhältnis 2:1 auf acht Monate längeres Arbeiten und vier Monate längeren Rentenbezug verteilt wird. Dadurch würde das heutige Verhältnis der bedingten Lebenserwartung bei Renteneintritt (ca. 20 Jahre) zur durchschnittlichen Dauer der Erwerbsphase (ca. 40 Jahre) etwa konstant gehalten.

Auf Basis der aktuellen (mittleren) Annahme des Statistischen Bundesamtes zur Entwicklung der Lebenserwartung wäre mit einer Erhöhung der Regelaltersgrenze um etwa sechs Monate alle zehn Jahre zu rechnen. Die Kommission plädiert dafür, die Regelaltersgrenze entsprechend den tatsächlichen Änderungen in der Lebenserwartung gemäß den Periodensterbetafeln für die Gesamtbevölkerung anzuheben. Auf dieser Basis sollte die Regelaltersgrenze jeweils mit einem Vorlauf von mindestens fünf Jahren festgelegt werden. Die Kommission spricht sich dafür aus, regelmäßig zu überprüfen, ob die Rahmenbedingungen und Annahmen, die der Anhebung der Regelaltersgrenze zugrunde liegen, weiterhin zutreffen. Dies kann beispielsweise durch Beschlussfassung im Parlament oder auf Empfehlung z. B. des Sozialbeirats erfolgen.

Auswirkungen und Umsetzung

- Die Maßnahme betrifft alle Versicherten in der GRV und soll wirkungsgleich auf Beamte übertragen werden.
- Wegen der großen Heterogenität von Gesundheit und Lebenserwartung und deren Zusammenhängen mit Bildungsstand, Berufsgruppen, Einkommen und Erwerbsverläufen wirkt diese Regelung individuell unterschiedlich. Belastungen im Erwerbsverlauf sind vor allem durch Gesundheitsprävention und Rehabilitationsmaßnahmen verschiedener Träger zu adressieren (siehe Empfehlung 12). Zudem soll Unterschieden mit Hilfe von Härtefallregelungen Rechnung getragen werden, falls Menschen aufgrund von gesundheitlichen Einschränkungen nicht bis zur Regelaltersgrenze arbeiten können (siehe Empfehlung 10).
- Die Maßnahme wirkt stabilisierend auf die Finanzen der GRV, da zusätzliche Beitragseinnahmen generiert und gleichzeitig die Rentenausgaben verringert werden. Langfristig stehen den zusätzlichen Beitragseinnahmen jedoch auch entsprechend höhere Renten gegenüber. Insgesamt werden der Anstieg des Beitragssatzes und der Bundeszuschüsse sowie der Rückgang des Rentenniveaus gedämpft. Die genaue Wirkung hängt von der Anpassung des Erwerbsverhaltens ab. Falls der tatsächliche Renteneintritt parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenze zum Beispiel um sechs Monate verschoben wird, kann mit einer Entlastung des Beitragssatzes um 0,35 bis 0,5 Prozentpunkte gerechnet werden. Gleichzeitig kann sich das Sicherungsniveau um 0,3 bis 0,5 Prozentpunkte erhöhen. Eine stabilisierende Wirkung ist bereits ab Mitte der 2030er Jahre zu erwarten und nimmt mit der Zeit zu.
- Die Maßnahme soll ab 2032 wirksam werden, wenn der Geburtsjahrgang 1965 das 67. Lebensjahr erreicht. Um den rentennahen Jahrgängen ausreichend Planungssicherheit zu gewährleisten, ist eine sofortige Vorbereitung der

Umsetzung erforderlich, da ein Vorlauf von fünf Jahren gewährleistet sein sollte.

Empfehlung 6

Die Kommission empfiehlt, den abschlagsfreien Renteneintritt für besonders langjährig Versicherte abzuschaffen.

Ausgangslage

Die Altersgrenze für den abschlagsfreien Rentenzugang für besonders langjährig Versicherte wurde für vor 1953 Geborene auf 63 Jahre abgesenkt und danach schrittweise auf 65 Jahre erhöht. Die letzten Schritte der Erhöhung laufen mit dem Rentenzugang 2030 aus und betreffen die Geburtsjahrgänge 1962 und 1963. Für die Geburtsjahrgänge 1964 und jünger ist der Rentenzugang für besonders langjährig Versicherte abschlagsfrei im Alter 65 möglich.

Seit 2015 haben etwa 30 Prozent aller Altersrentenzugänge die Möglichkeit des abschlagsfreien vorgezogenen Rentenzugangs für besonders langjährig Versicherte genutzt. Ihre durchschnittliche Zugangsrente betrug 2025 1.677 Euro, damit lag sie rund ein Drittel höher als im Durchschnitt der Altersrente für langjährig Versicherte (Wartezeit 35 Jahre mit Abschlägen) mit 1.257 Euro.[4] In der Kommission wurde diskutiert, ob es aus Aspekten der Anerkennung von Lebensleistung weiterhin einen abschlagsfreien früheren Rentenzugang für diejenigen geben sollte, die bereits früh angefangen haben zu arbeiten und langjährige Beitragszeiten aufweisen, beispielsweise nach 47 Beitragsjahren. Die Daten zeigen jedoch, dass von solchen Regelungen vor allem Besserverdienende, Gesündere und Männer profitieren, während Geringverdienende, Personen mit weniger stabilen Erwerbsverläufen und Frauen sie nicht in Anspruch nehmen (können). Die Abschlagsfreiheit führt faktisch zu höheren Renten zu Lasten der Versichertengemeinschaft. Da zudem keine Grenzen bei Hinzuverdienstmöglichkeiten bestehen, besteht ein zusätzlicher ökonomischer Anreiz, die Rente zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu beziehen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, den abschlagsfreien Renteneintritt für besonders langjährig Versicherte abzuschaffen. Ein abschlagsfreier vorgezogener Rentenbeginn ausschließlich nach Beitragsjahren soll zukünftig nicht mehr möglich sein.

[4] Statistik der DRV- Rentenzugang 2025

Auswirkungen und Umsetzung

- Da die vorausgesetzten 45 Versicherungsjahre häufiger von Männern als von Frauen, sowie von Personen mit höheren Einkommen, längeren Versicherungsbiografien und besserer Gesundheit erreicht werden, wird die Abschaffung des abschlagsfreien Rentenzugangs für besonders langjährig Versicherte die bisher gewährten Begünstigungen nicht mehr ermöglichen.
- Die Abschaffung des abschlagsfreien vorgezogenen Rentenzugangs kann die Finanzen der GRV dauerhaft entlasten. Soweit die Personen, die die Rente für besonders langjährig Versicherte beziehen, stattdessen ab demselben Zeitpunkt die mit Abschlägen belegte vorgezogene Rente für langjährig Versicherte beziehen würden, ergäben sich unmittelbare Einsparungen in Höhe von etwa 430 Millionen Euro pro Jahr des Rentenbezugs und pro Rentenzugangsjahrgang (in Werten des Zugangs 2025). Die Einsparungen durch Abschläge wirken verteilt über die gesamte Rentenbezugsdauer. Die stabilisierende Wirkung setzt ab dem Jahr ein, in dem kein abschlagsfreier Zugang mehr möglich ist. Würden alle Versicherten ihren Renteneintritt um ein Jahr aufschieben, ergäben sich Einsparungen für die DRV von ca. 6,5 Milliarden Euro pro Rentenzugangsjahrgang.
- Zudem ist mit zusätzlichen Beitragseinnahmen zu rechnen, da zumindest ein Teil der Betroffenen den Renteneintritt aufschiebt, dem Arbeitsmarkt länger zur Verfügung steht und länger erwerbstätig sein dürfte. Die späteren Rentenansprüche der Betroffenen erhöhen sich um die in den zusätzlichen Jahren erworbenen Entgeltpunkte.
- Künftig kann folglich nur mit Härtefallregelungen (siehe Empfehlung 10) oder mit Abschlägen vorzeitig der Rentenzugang vollzogen werden. Sofern sie die Voraussetzungen erfüllen, können Menschen mit geringen Rentenansprüchen bei vorzeitigem Rentenzugang weiterhin den Grundrentenzuschlag erhalten, der in den meisten Fällen deutlich höher ausfällt als die derzeit geltenden Abschläge.
- Die Rente für besonders langjährig Versicherte soll unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutzes zum frühestmöglichen Zeitpunkt abgeschafft werden.

Empfehlung 7

Die Kommission empfiehlt, keine Regelung einzuführen, die einen Renteneintritt allein nach Beitragsjahren vorsieht.

Ausgangslage

Die abschlagsfreie vorgezogene Rente für besonders langjährig Versicherte ist nicht nur an eine gewisse Zahl von Beitragsjahren, sondern auch an das Erreichen einer bestimmten Altersgrenze gebunden. Ohne eine solche zusätzliche Bedingung kann eine Rente nach Beitragsjahren entweder zu deutlich früheren Renteneintritten führen als nach geltendem Recht, oder sie muss eine sehr hohe Zahl an Beitragsjahren voraussetzen. Um abschlagsfreie Renteneintritte vor Vollendung des 65. Lebensjahres auszuschließen, müssten z. B. 50 Beitragsjahre als Zugangsvoraussetzung festgelegt werden.

Wie bei der Rente für besonders langjährig Versicherte wäre zudem auch bei der Rente nach Beitragsjahren zu erwarten, dass Menschen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien, Frauen und Personen mit Migrationserfahrung benachteiligt würden (siehe Empfehlung 6). Akademikerinnen und Akademiker müssten zwar wegen ihres späteren Eintritts in den Arbeitsmarkt länger arbeiten, aber dasselbe würde auch für viele Menschen mit Erwerbsunterbrechungen gelten. Zudem könnte das bildungspolitisch problematische Signal gesendet werden, dass die Aufnahme eines Studiums zu einem späteren Renteneintritt führt.

Das Argument, dass solch eine Regelung Unterschiede in der Lebenserwartung ausgleiche, ist nicht zutreffend, da Beitragsjahre nur ein sehr schlechter Indikator für psychische oder physische Belastungen und damit eine längere oder kürzere Lebenserwartung sind. Auch den Unterschieden in den Erwerbsbiografien und der Lebenserwartung zwischen Männern und Frauen würde solch eine Regelung nicht gerecht. Insgesamt wäre dies demnach keine zielgenaue Lösung zum Ausgleich sozialer Härten beruflich bedingter Belastungen.

Abschlagsfreie Rentenzugänge vor der Regelaltersgrenze verletzen grundsätzlich das Prinzip, dass gleich hohe Beiträge zu gleich hohen Renten führen. Jemand, der eine bestimmte Summe an Entgeltpunkten über 45 Jahre erworben hat, erhielte eine höhere Rente als jemand, der die gleiche oder eine höhere Summe an Entgeltpunkten in kürzerer Zeit erworben hat.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, keinen abschlagsfreien frühzeitigen Rentenbeginn ausschließlich nach Beitragsjahren zu ermöglichen. Ebenso wird empfohlen, generell keine Rente ausschließlich nach Beitragsjahren einzuführen.

Empfehlung 8

Die Kommission empfiehlt, die Altersgrenze für die Rente für langjährig Versicherte zeitnah von 63 auf 64 Jahre zu erhöhen. Danach soll sie parallel zur Entwicklung der Regelaltersgrenze angehoben werden. Das Renteneintrittsfenster soll dadurch auch bei Anhebung der Regelaltersgrenze bei drei Jahren bleiben.

Ausgangslage

Im Jahr 2025 waren über 30 Prozent der Altersrentenzugänge mit Abschlägen belegt. Darunter entfielen rund 18 Prozent auf die Altersrente für langjährig Versicherte zum frühestmöglichen Renteneintrittsalter mit 63 Jahren. Durch die laufende Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre vergrößert sich das Renteneintrittsfenster für diese Rentenart von ursprünglich zwei auf vier Jahre. Damit erhöhen sich die Abschläge, die für den frühesten Renteneintritt anfallen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt eine Anhebung der Altersgrenze für langjährig Versicherte und eine anschließende parallele Erhöhung zur Regelaltersgrenze (siehe Empfehlung 5). Die parallele Altersgrenzenanhebung soll für alle Altersrenten gelten. Damit werden das Renteneintrittsfenster und die maximale Höhe der Abschläge auch bei einer Anhebung der Regelaltersgrenze festgeschrieben. Das soll vermeiden, dass Versicherte einen zu frühen Rentenbeginn zulasten der Höhe ihrer Rente wählen. Dies könnte zu geringen Renten und zum vermeidbaren Bezug von Grundsicherungsleistungen führen. Internationale Erfahrungen zeigen, dass Versicherte ihre Rentenansprüche oft überschätzen und ihren Bedarf während der Rente unterschätzen.

Auswirkungen und Umsetzung

- Die Maßnahme wirkt bei versicherungsmathematisch korrekt berechneten Abschlägen (siehe Empfehlung 9) neutral auf Beitragssatz, Bundeszuschuss und Sicherungsniveau. Aus Sicht des Einzelnen wirkt sie bei einer Verlängerung des Erwerbslebens rentenerhöhend, da zusätzliche Entgeltpunkte erworben werden. Die Möglichkeiten, die Erwerbstätigkeit zu verlängern, werden allerdings von der Lage am Arbeitsmarkt sowie von den individuellen Umständen beeinflusst.

- Die Umsetzung der Maßnahme sollte sofort beschlossen und mit einem Vorlauf umgesetzt werden, der den rentennahen Jahrgängen ausreichend Planungssicherheit gibt.

Empfehlung 9

Die Kommission empfiehlt, die Umrechnungsfaktoren bei vorgezogenem bzw. aufgeschobenem Renteneintritt (Abschläge bzw. Zuschläge) weiterhin nach versicherungsmathematischen Grundsätzen zu berechnen und regelmäßig zu aktualisieren. Damit sollen die finanziellen Auswirkungen von vorzeitigen bzw. späteren Renteneintritten für die Versichertengemeinschaft weiterhin neutral bleiben.

Ausgangslage

Werden Renten vorzeitig bezogen, muss der monatliche Rentenzahlbetrag an eine verlängerte Rentenbezugsdauer angepasst werden. Das erfolgt durch Abschläge. Sind diese zu gering, erzeugt der vorgezogene Renteneintritt finanzielle Vorteile für den Einzelnen, die Kosten werden von der Versichertengemeinschaft getragen. Im Gegenzug kompensieren Zuschläge eine verkürzte Rentenbezugsdauer bei gegenüber der Regelaltersgrenze aufgeschobenem Rentenbeginn. Werden die Umrechnungsfaktoren budgetneutral bestimmt, so sind frühe oder späte Renteneintritte für die Versichertengemeinschaft über die erwartete Rentenbezugszeit hinweg neutral und ermöglichen den Versicherten, ihren Altersübergang flexibler zu gestalten.

Für die Berechnung neutraler Zu- bzw. Abschläge sind anhaltende Veränderungen demografischer, ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen von Bedeutung. Veränderungen der Lebenserwartung, der gesetzlichen Altersgrenzen für den Rentenbeginn oder des tatsächlichen Renteneintrittsverhaltens beeinflussen zentrale Parameter der barwertneutralen Abschlagsberechnung. Ebenso spielen Entwicklungen am Arbeits- und Kapitalmarkt eine Rolle für den zugrunde zu legenden Diskontsatz.

Die Deutsche Bundesbank hat Berechnungen durchgeführt, die zu ähnlichen Abschlägen wie im geltenden Recht bzw. zu geringfügig höheren Abschlägen führen. Auf dieser Basis sieht die Kommission derzeit keinen zwingenden Bedarf für eine Anpassung der Umrechnungsfaktoren.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, die Umrechnungsfaktoren weiterhin nach versicherungsmathematischen Grundsätzen zu berechnen. Eine politische Setzung zur Steuerung des Rentenbeginns wird nicht befürwortet.

Die Kommission empfiehlt, die Berechnung in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren, um die Auswirkungen vorzeitiger bzw. aufgeschobener Renteneintritte auf die Versichertengemeinschaft auch bei einer Veränderung der Rahmenbedingungen neutral zu halten.

Die Kommission sieht folgende Grundsätze als maßgeblich bei der Berechnung:

- Berechnung als pauschaler, durchschnittlicher Satz für die gesamte Rentenlaufzeit.
- Berücksichtigung von Hinterbliebenenrenten.
- Ansatz der Budgetneutralität zur Neutralisierung finanzieller Auswirkungen auf die Versichertengemeinschaft.

Auswirkungen und Umsetzung

Die Überprüfung sollte in regelmäßigen Abständen (z. B. alle fünf Jahre) erfolgen. Eine eventuelle Anpassung der Umrechnungsfaktoren sollte mit entsprechendem zeitlichem Vorlauf verkündet werden, um Planungssicherheit für rentennahe Jahrgänge zu gewährleisten.

Empfehlung 10

Die Kommission empfiehlt, das zum Jahresbeginn 2026 eingeführte Fallmanagement der Träger der GRV und die freiwillige, individuelle, berufsbezogene Gesundheitsvorsorge für Versicherte ab Vollendung des 45. Lebensjahrs, die die Bundesregierung flächendeckend umsetzen will, wissenschaftlich eng zu begleiten und ggf. weiterzuentwickeln. Im Lichte der Evaluation soll auch geprüft werden, ob ein zusätzlicher Check zu einem späteren Alter (z. B. Ü 63) angeboten werden soll.

Die Kommission empfiehlt, für Versicherte, die bereits eine Erwerbsminderungsrente beziehen und trotz gesundheitlicher Einschränkungen wieder arbeiten möchten, den Wiedereingliederungsversuch attraktiver auszugestalten. Sie schlägt vor, den Erprobungszeitraum von derzeit sechs Monaten auf ein Jahr zu verlängern.

Die Kommission empfiehlt, dass Menschen in rentennahen Jahrgängen, die nach einer individuellen Gesundheitsprüfung nachweislich nicht mehr in ihrem letzten langjährig ausgeübten Berufsfeld erwerbstätig sein können, einen vereinfachten

Zugang zu einer Rente erhalten sollten. Auf eine Verpflichtung zu beruflichen Neu- und Anpassungsqualifizierungen sollte in dieser Altersgruppe verzichtet werden.

Die Kommission empfiehlt, den Begriff der Erwerbsminderung zu überarbeiten und dabei insbesondere die Vermittlungschancen von Personen zu berücksichtigen, die nur drei Stunden am Tag erwerbsfähig sind.

Ausgangslage

Im Zuge der Diskussion um höhere Altersgrenzen darf nicht aus dem Blick geraten, dass zahlreiche Menschen aus gesundheitlichen Gründen nicht bis zur Regelaltersgrenze erwerbstätig sein können. Soweit sie die Voraussetzungen für den Bezug einer Erwerbsminderungsrente erfüllen, profitieren sie von Leistungsverbesserungen der letzten Jahre. Neue Erwerbsminderungsrenten fallen dadurch rund 60 Prozent höher aus als vor zehn Jahren.

Menschen, die aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen nicht in ihrem bisherigen Beruf arbeiten können, aber mehr als sechs Stunden am Tag auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können, haben keinen Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente. Insbesondere kurz vor dem regulären Renteneintrittsalter bestehen bei einer eintretenden Arbeitslosigkeit kaum Chancen auf Vermittlung. Nach Auslaufen des Arbeitslosengeldanspruches (18 bzw. 24 Monate) sind Betroffene dann ggf. auf Grundsicherungsleistungen angewiesen, was auch angesichts der engen Vermögensfreigrenzen eine soziale Härte darstellt.

Alle Bemühungen, gesundheitliche Risiken möglichst frühzeitig zu erkennen und durch Prävention und Rehabilitation zum Erhalt der Gesundheit beizutragen, sind von großer Bedeutung. Im Fokus der Bemühungen muss zudem eine altersgerechte Arbeitsplatzgestaltung stehen, die eine Weiterbeschäftigung bis zum Renteneintritt ermöglicht.

Das Prinzip „Prävention vor Reha vor Rente“ muss weiterhin gestärkt werden. Seit Jahresbeginn 2026 sieht das SGB VI ein Fallmanagement der Träger der GRV vor. Es kann unter anderem die Ermittlung des individuellen Rehabilitationsbedarfs umfassen, die Entwicklung und Koordinierung eines individuellen Rehabilitationsprozesses und die rechtskreisübergreifende Unterstützung Versicherter bei der Beantragung von Sozialleistungen und der Inanspruchnahme weiterer unterstützender Angebote. Das Fallmanagement befindet sich derzeit im Aufbau.

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht vor, den bisher in Modellprojekten erprobten Ü-45-Check, eine freiwillige, individuelle berufsbezogene Gesundheitsvorsorge für Versicherte ab Vollendung des 45. Lebensjahrs,

flächendeckend umzusetzen. Hierdurch können berufsbezogene Teilhabestörungen frühzeitig erkannt und geeignete Leistungen zur Prävention und Rehabilitation angeboten werden. Die Auswertung der Modellprojekte zum Ü-45-Check zeigt, dass Männer damit weit schwerer zu erreichen sind als Frauen und dass Personen mit niedriger Bildung und hohem Risiko, später eine Erwerbsminderungsrente zu beziehen, unterrepräsentiert sind (Präventionsdilemma).

Von hoher Bedeutung ist auch die Zusammenarbeit zwischen den Krankenversicherungen und den Trägern der GRV. Wenn die Zeit des Krankengeldbezuges nicht genutzt wird, um in Zusammenarbeit mit der GRV die Möglichkeiten der Rehabilitation auszuloten und die Versicherten bei der Entwicklung weiterer beruflicher Perspektiven zu unterstützen, steigt die Gefahr, dass eine spätere Erwerbsminderungsrente nicht mehr vermeidbar ist.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, das Fallmanagement und den flächendeckenden Ü-45-Check wissenschaftlich eng zu begleiten, zu evaluieren und ggf. weiterzuentwickeln. Dabei sollte die Kooperation zwischen den relevanten Akteuren einbezogen werden. Die Evaluation sollte auch erheben, wie weit das Präventionsdilemma überwunden werden kann. Im Lichte der Evaluation sollte geprüft werden, ob ein zusätzlicher Check zu einem späteren Alter (z. B. Ü 63) angeboten wird.

Zudem sollte ein stärkerer Fokus auf denjenigen Menschen liegen, die bereits eine Erwerbsminderungsrente beziehen. Diese sollen bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unterstützt werden. Die Kommission empfiehlt, den seit 2023 bestehenden Wiedereingliederungsversuch attraktiver auszugestalten. Ziel dieser Regelung ist es, Beziehenden von Erwerbsminderungsrenten die Sorge zu nehmen, bei einem gescheiterten Arbeitsversuch ihren Rentenanspruch zu verlieren. Um eine nachhaltige Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, sollte der Erprobungszeitraum von derzeit sechs Monaten auf ein Jahr verlängert werden.

Um mögliche soziale Härten abzumildern, sollte die Prüfung der Erwerbsminderung in den letzten Jahren vor dem Renteneintrittsalter um einen Tatbestand einer beruflichen Leistungseinschränkung nach individueller Gesundheitsprüfung erweitert werden. Diese Möglichkeit sollte an die Altersrente für schwerbehinderte Menschen (§ 37 SGB VI) angelehnt werden. Damit würde für Versicherte, die aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen nicht mehr in ihrem letzten langjährig ausgeübten Berufsfeld erwerbstätig sein können, ein Rentenzugang abschlagsfrei zwei Jahre vor der Regelaltersgrenze und weitere drei Jahre vorzeitig mit Abschlägen ermöglicht werden. Bedingung für die Inanspruchnahme dieser Rentenart ist eine Wartezeit von mindestens 35 Jahren.

Die Kommission empfiehlt eine zeitnahe und regelmäßige Evaluation nach Inkrafttreten einer solchen Regelung.

Auswirkungen und Umsetzung

- Das Fallmanagement bietet aufgrund seiner rechtskreisübergreifenden Ausgestaltung Chancen, Koordinations- und Schnittstellenprobleme zwischen Sozialleistungsträgern, insbesondere zwischen GRV und gesetzlicher Krankenversicherung (GKV), abzubauen.
- Jede Erwerbsminderungsrente, die durch Prävention verhindert werden kann bzw. bei der eine erfolgreiche Rückkehr in Beschäftigung erfolgt, bedeutet einen Gewinn für die Betroffenen selbst, entlastet die GRV und stärkt zugleich die Einnahmen der Sozialversicherungen sowie den Bundeshaushalt.
- Erfahrungen mit der früheren Berufsunfähigkeitsrente in Deutschland und aus anderen Ländern zeigen, dass bei solchen gesundheitsbezogenen Regelungen das Risiko besteht, dass diese für eine betriebliche Frühverrentungspolitik zu Lasten der Versicherungsgemeinschaft genutzt werden. Der Gesetzgeber sollte daher die unbestimmten Rechtsbegriffe (z. B. Berufsfeld, langjährige Tätigkeit, schwerwiegende gesundheitliche Einschränkung, rentennahe Jahrgänge) so definieren, dass die Regelung zielgenau und rechtssicher ausgestaltet ist.
- Durch eine zeitnahe und regelmäßige Evaluation kann die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüft werden.

Empfehlung 11

Die Kommission empfiehlt, Reformoptionen zu prüfen, welche die Hinterbliebenenversorgung an die geänderten gesellschaftlichen Normen und Rahmenbedingungen anpassen.

Ausgangslage

Die Hinterbliebenenrente ist eine zentrale Säule der GRV zur sozialen Absicherung nach dem Tod eines Versicherten. Sie ersetzt den wegfallenden Unterhalt und dient der Absicherung von Witwen, Witwern und Waisen.

Die Ausgestaltung der Hinterbliebenenrente stammt aus einer Zeit, in der die Alleinverdienerehe das dominante Familienmodell in Westdeutschland war. Die gesellschaftlichen Normen und Rahmenbedingungen haben sich seitdem geändert.

Der Anspruch auf eine große Witwen-/Witwerrente greift bereits mit knapp 47 Jahren und damit zu einer Zeit, in der die Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbstätigkeit erfolgen kann. Die bei der Witwen-/Witwerrente erfolgende Einkommensanrechnung kann Anreize setzen, die einer Aufnahme bzw. Ausweitung

der Erwerbstätigkeit entgegenstehen. Schwer zu begründen ist auch, dass es für den Anspruch auf eine Witwen-/Witwerrente ohne Belang ist, ob der hinterbliebene Partner Sorgearbeit für Kinder geleistet hat und dadurch beim Aufbau eigenständiger Alterssicherungsansprüche eingeschränkt war.

Vorgeschlagene Maßnahme

Eine Reform der Hinterbliebenenversorgung ist komplex und muss auf ihre Wirkungen hin sorgfältig geprüft werden. Die Kommission konnte dies in der ihr zur Verfügung stehenden knappen Zeit nicht leisten. Die Kommission schlägt vor, zeitnah einen Prozess aufzusetzen, der unterschiedliche Reformoptionen prüft.

Empfehlung 12

Die Kommission empfiehlt, Rehabilitation in Deutschland durch passende Maßnahmen gezielt zu stärken, um Gesundheit, Teilhabe und die langfristige Stabilität der sozialen Sicherungssysteme zu sichern. Die Kommission empfiehlt ein Reha-Budget in der GRV, das sich an den tatsächlichen Versorgungsbedarfen orientiert.

Ausgangslage

Angesichts des begrenzten Erwerbspersonenpotentials und Arbeitskräftemangels ist es essenziell, die Erwerbsfähigkeit von Versicherten zu erhalten oder wiederherzustellen und damit ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben zu verhindern.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt ein Reha-Budget in der GRV, das sich an den tatsächlichen Versorgungsbedarfen orientiert.

Auswirkung und Umsetzung

Erfolgreiche Rehabilitationsmaßnahmen kommen sowohl den Betroffenen als auch Arbeitgebern und den Sozialversicherungssystemen zugute, da Erwerbsminderungsrenten vermieden und Fachkräfte im Arbeitsmarkt gehalten werden können.

Empfehlung 13

Die Kommission empfiehlt, die Altersgrenze für die Inanspruchnahme von Altersteilzeit von derzeit 55 Jahren auf 58 Jahre anzuheben und künftig an die Regelaltersgrenze zu koppeln.

Altersteilzeit im Blockmodell soll nicht mehr länger möglich sein.

Ausgangslage

Altersteilzeit können Arbeitnehmende ab dem 55. Lebensjahr nutzen, wenn sie in den letzten fünf Jahren vor Beginn der Altersteilzeit wenigstens 1.080 Kalendertage sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Beschäftigte und Arbeitgeber vereinbaren dies freiwillig im Arbeitsvertrag; häufig ermöglichen auch Betriebsvereinbarungen oder Tarifverträge Altersteilzeit. Ein Rechtsanspruch besteht nicht. Im Gleichverteilungsmodell wird die Arbeitszeit während der gesamten Laufzeit bis zum Renteneintritt auf die Hälfte reduziert.

Im Blockmodell arbeiten die Beschäftigten in der ersten Hälfte der Altersteilzeit voll (Arbeitsphase), in der zweiten Hälfte hingegen gar nicht mehr (Freistellungsphase). Der daraus resultierende Einkommensverlust wird durch den Arbeitgeber teilweise ausgeglichen. Beim Blockmodell handelt es sich faktisch nicht um eine echte Teilzeitbeschäftigung, sondern eine arbeitsrechtlich ermöglichte Form der Frühverrentung, die sich zudem negativ auf die individuellen Rentenanwartschaften auswirkt. Zugleich nimmt es die Arbeitgeber aus der Verantwortung, die Beschäftigungsmöglichkeiten älterer Arbeitnehmender zu verbessern und die Arbeitsbedingungen altersgerecht auszugestalten.

Vorgeschlagene Maßnahme

Altersteilzeit im Blockmodell soll nicht länger ermöglicht werden, um Frühverrentungsanreize zu verringern und so zusätzliche Beschäftigungspotenziale von Älteren zu sichern.

Das Teilzeitmodell kann dagegen beibehalten werden, da hier Ältere nicht frühzeitig aus dem Berufsleben austreten und Beschäftigungspotenziale gesichert werden.

Die Altersgrenze sollte auf 58 Jahre angehoben und zukünftig an die Regelaltersgrenze gekoppelt werden, so dass die Altersteilzeit fließend in den Renteneintritt mündet.

Auswirkungen und Umsetzung

- Einschränkungen bei der Altersteilzeit schränken die Privatautonomie der Arbeitsvertragsparteien und der Tarifpartner ein. Dies ist jedoch durch die Verbesserung der Erwerbsbeteiligung Älterer und einer möglichen Entlastung der Sozialversicherungen gerechtfertigt.
- Die Abschaffung des Blockmodells kann die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmenden steigern und wirkt damit dem Fachkräftemangel entgegen.
- Die Verkürzung der Laufzeit der Altersteilzeit führt zu längeren Beitragszeiten mit höheren Beiträgen und trägt damit zu einer Erhöhung der individuellen Renten bei.

III.3 Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung

Empfehlung 14

Die Kommission empfiehlt die Kopplung der Rentenentwicklung an die Lohnentwicklung beizubehalten und zu regelbasierten jährlichen Rentenanpassungen zurückzukehren, die automatisch auf Änderungen der Demografie und der Erwerbstätigkeit reagieren. Zu diesem Zweck soll der Nachhaltigkeitsfaktor der aktuellen Rentenanpassungsformel beibehalten werden, dessen Anwendung derzeit bis 2031 ausgesetzt ist. Der Parameter „alpha“ im Nachhaltigkeitsfaktor soll zudem moderat auf 0,33 erhöht werden, um die Lasten der demografischen Alterung ausgewogener als bisher zwischen Rentnern und Beitragszahlern zu verteilen.

Die konkrete Implementierung dieser Dämpfungsfaktoren soll so erfolgen, dass das Rentenniveau (inkl. gesetzlicher Kapitalrente) unter Berücksichtigung des gesamten vorgeschlagenen Reformpakets weder für den Rentenbestand noch für die künftigen Rentenzugänge geringer als nach dem geltenden Recht ausfällt.

Ausgangslage

Nach der Rentenanpassungsformel werden die Renten jedes Jahr an Änderungen der Bruttoentgelte je Arbeitnehmende, des Beitragssatzes in der allgemeinen Rentenversicherung (zuzüglich des erwarteten Anteils der Bruttoentgelte für die staatlich geförderte private Altersvorsorge) sowie des Rentnerquotienten angepasst. Maßgeblich sind jeweils Änderungen im Vorjahr gegenüber dem vorvergangenen Jahr. Ausgehend von den lohnorientierten Rentenanpassungen bewirkt die Berücksichtigung des Beitragssatzes (und des Altersvorsorgeanteils), dass Steigerungen der laufenden Aufwendungen für die Altersvorsorge die Rentenanpassungen dämpfen. Steigende Lasten der Beitragszahlenden, die aufgrund der Umlagefinanzierung die aktuellen Leistungen an die Rentenbeziehenden finanzieren, werden somit abgemildert. Die Berücksichtigung des Rentnerquotienten durch den sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor dämpft die Rentenanpassungen zusätzlich, falls die Anzahl der Leistungsbeziehenden (normiert als Äquivalenzrentner) schneller steigt als die der Beitragszahlenden (normiert als Äquivalenzbeitragszahler). Dieser Mechanismus bewirkt eine automatische Selbststabilisierung des umlagefinanzierten Rentensystems, vor allem mit Blick auf ungünstige Effekte der demografischen Entwicklung und der Arbeitsmarktentwicklung für die Finanzierung des Systems.

Die aus einem steigenden Rentnerquotienten resultierende Finanzierungslast wurde dabei – geregelt über den Parameter alpha (mit alpha = 0,25) – zwischen

Leistungsbeziehenden und Beitragszahlenden bisher so aufgeteilt, dass rund ein Viertel dieses Effekts durch Dämpfung der Rentenanpassungen, drei Viertel durch höhere Beitragszahlungen und daran ausgerichtete Anhebungen des allgemeinen Bundeszuschusses zur GRV ausgeglichen wird.

Im Jahr 2018 wurde gesetzlich festgelegt, dass die Renten – gemessen am Sicherungsniveau netto vor Steuern einer Standardrente relativ zu den Durchschnittslöhnen – bis zum Jahr 2025 so angepasst werden, dass das Rentenniveau nicht unter 48 Prozent sinken soll. Im Dezember 2025 wurde diese Regelung bis zum Jahr 2031 verlängert. Seitdem diese Haltelinie greift, werden die Rentenanpassungen durch Beitragssatz- oder Nachhaltigkeitsfaktor nicht weiter gedämpft.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, die Rentenanpassungsformel mit Beitragssatz- und Nachhaltigkeitsfaktor nach 2031 wieder in Kraft zu setzen. Der Nachhaltigkeitsfaktor soll moderat verstärkt werden, indem der Parameter alpha auf 0,33 heraufgesetzt wird. Im Beitragssatzfaktor der Rentenanpassungsformel soll der Beitragssatz zur gesetzlichen Kapitalrente (siehe Empfehlung 28) als Altersvorsorgeaufwand neben dem Beitragssatz zur umlagefinanzierten GRV berücksichtigt werden. Die konkrete Implementierung dieser Dämpfungsfaktoren soll so erfolgen, dass das Rentenniveau (inkl. gesetzlicher Kapitalrente) unter Berücksichtigung des gesamten vorgeschlagenen Reformpakets weder für den Rentenbestand noch für die künftigen Rentenzugänge geringer ausfällt als nach dem geltenden Recht, das ohne Reformen nach 2031 gültig wäre.

Die steigende Finanzierungslast der demografischen Alterung wird durch die Verstärkung des Nachhaltigkeitsfaktors zukünftig durch stärker gedämpfte Rentenanpassungen von den Leistungsbeziehern mitgetragen. In der Gesamtschau der Reformen beteiligen sich dadurch auch die älteren Generationen stärker an der nachhaltigen Finanzierung des umlagefinanzierten Alterssicherungssystems, ohne, im Vergleich zum heutigen Recht, Einschnitte im Sicherungsniveau in Kauf nehmen zu müssen. Zudem bleibt weiterhin durch die Schutzklausel garantiert, dass es keine Rentenkürzungen gibt. Der empfohlene Mechanismus sorgt dafür, dass die Renten weniger stark erhöht werden, wenn die Anzahl der Rentenbeziehenden stärker steigt als die der Beitragszahlenden.

Auswirkungen und Umsetzung

- Eine Anhebung des Parameters alpha auf 0,33 wirkt in der derzeit anlaufenden Phase beschleunigter demografischer Alterung dämpfend auf den Beitragssatz und die Bundeszuschüsse. Die Maßnahme senkt für sich genommen den Beitragssatz bis 2040 um rund einen halben Prozentpunkt, bis 2060 um fast einen Prozentpunkt.
- Rentensteigerungen würden damit ab 2031 ohne sonstige Reformen stärker gedämpft als auf Basis des geltenden Rechts. In Kombination mit weiteren Reformempfehlungen der Alterssicherungskommission sollen die Dämpfungen jedoch weniger stark ausfallen als ohne Reformen.
- Betroffen sind alle Versicherten in der GRV. Die Empfehlungen der Kommission, welche das Sicherungsniveau für Bestandsrentnerinnen und -rentner gegenüber dem geltenden Recht stabilisieren und ab 2040 darüber hinaus heben werden, wirken dem entgegen. Hierzu zählen insbesondere die empfohlenen Maßnahmen beim Renteneintritt (siehe Empfehlung 5 bis Empfehlung 10), und die Einbeziehung weiterer Gruppen in die Versicherungspflicht (siehe Empfehlung 21 bis Empfehlung 26). Dämpfende Wirkungen auf die Rentenleistungen für Menschen mit niedrigen Alterseinkommen sollen zudem gezielt reduziert werden, etwa durch die Einführung von Freibeträgen für alle gesetzlichen Renten bei der Grundsicherung im Alter (siehe Empfehlung 19). Durch den Aufbau einer zusätzlichen gesetzlichen Kapitalrente (siehe Empfehlung 28) sowie einem Übergangsfaktor (siehe Empfehlung 15) wird das Rentenniveau für Zugangsrentner bei 48 Prozent stabilisiert und perspektivisch für alle Rentenbeziehenden gesteigert.

Exkurs: Inflationsanpassung von Renten

Intensiv diskutiert und einheitlich abgelehnt hat die Kommission eine Inflationsanpassung von Bestandsrenten.

Sofern die Löhne stärker steigen als die Verbraucherpreise, könnte eine jährliche Inflationsanpassung den Anstieg der Rentenausgaben relativ schnell dämpfen. Dies hätte günstige Effekte für die Entwicklung des Beitragssatzes.

Insbesondere Menschen mit langer Rentenbezugsdauer und niedrigem Einkommen – hiervon sind vor allem Frauen betroffen – könnten jedoch durch solche Regelungen deutlich schlechter gestellt werden als unter dem geltenden Recht. Daneben stellen sich Fragen nach angemessenen Anpassungsregeln für Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten. Zugunsten einer solchen Lösung ließe sich anführen, dass Anpassungen entsprechend dem Verbraucherpreisindex den Leistungsbeziehenden

dauerhaft mindestens die Kaufkraft ihrer beim Renteneintritt festgesetzten Bruttorente garantieren würden.

Allerdings kann eine Inflationsanpassung der Bestandsrenten kurzfristig Risiken für die finanzielle Stabilität des Rentensystems mit sich bringen, wenn die Inflation oberhalb der Lohnentwicklung liegt. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass dieses Risiko erheblich sein kann. Angesichts in jüngerer Zeit stärker schwankender Inflationsraten und mittelfristiger Aussichten auf ein eher geringes Lohnwachstum dürfen diese Risiken nicht vernachlässigt werden. Daher spricht sich die Kommission für regelbasierte Rentenanpassungen aus, die die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Finanzen der GRV explizit und verlässlich berücksichtigen.

Empfehlung 15

Die Kommission empfiehlt die Einführung eines Übergangsfaktors bei der Rentenberechnung. Dieser stellt für die Rentenneuzugänge ab 2032 sicher, dass diejenigen, die vor allem durch eine kurze Ansparzeit noch nicht in ausreichendem Maß von der gesetzlichen Kapitalrente (siehe Empfehlung 28) profitieren können, einen Niveauzuschlag erhalten. Damit wird gewährleistet, dass das Rentenniveau (inkl. gesetzlicher Kapitalrente) für die Rentenneuzugänge künftig mindestens so hoch wie heute ausfällt.

Der Übergangsfaktor wird sukzessive abgeschmolzen, wenn die gesetzliche Kapitalrente das Rentenniveau erhöht.

Die Kosten des Übergangsfaktors sollen aus Steuermitteln finanziert werden.

Ausgangslage

Mit der Einführung einer gesetzlichen Kapitalrente (siehe Empfehlung 28) legt die Kommission einen Vorschlag vor, mit dem mittel- bis langfristig für alle Rentenbeziehenden ein Sicherungsniveau in der gesetzlichen Rente erreicht wird, das über dem heutigen Wert liegt. Damit kann die gesetzliche Rente dauerhaft den zentralen Beitrag zur Lebensstandardsicherung im Alter leisten. Hinzu kommen Leistungen der bAV und der privaten Altersvorsorge.

Die Kommission sieht jedoch, dass ein angemessenes Niveau auch für rentennahe Jahrgänge gesichert werden sollte, für die die Erträge aus der gesetzlichen Kapitalrente wegen einer geringen Ansparzeit noch nicht ausreichen, um das Rentenniveau im Rentenzugang auf dem heutigen Stand zu halten. Hierfür wird eine Übergangslösung benötigt.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Haltelinie in ihrer jetzigen Gestaltung läuft 2031 aus.

Für Rentenzugänge ab 2032 empfiehlt die Kommission einen Übergangsfaktor für die Niveausicherung von Zugangsrenten einzuführen. Mit diesem Faktor wird sichergestellt, dass das Rentenniveau beim Rentenzugang gegenüber heute nicht sinkt. Die laufenden Renten aus dem Umlageverfahren der betroffenen Jahrgänge werden – wie für den gesamten Rentenbestand – entsprechend der geltenden Rentenanpassungsformel mit den Dämpfungsfaktoren jährlich erhöht. Damit wird gewährleistet, dass heute jüngere Versicherte beim Rentenzugang eine Rente auf dem gleichen Niveau erhalten wie die heute Älteren. Der Übergangszeitraum beginnt mit dem Auslaufen der Haltelinie ab 2032, er dauert bis ca. Mitte der 2040er Jahre an, wenn das Sicherungsniveau bei Rentenzugang durch die angesparte gesetzliche Kapitalrente stabilisiert und mit zunehmender Ansparzeit (deutlich) steigen wird.

Der Übergangsfaktor für neue Zugangsrenten wächst auf bis die Auszahlungen der gesetzlichen Kapitalrente das Rentenniveau spürbar stabilisieren. Danach wird der Faktor entsprechend der Entwicklung der Kapitalrente abgeschmolzen, da das Zugangsniveau durch die Erträge aus der gesetzlichen Kapitalrente sukzessive stabilisiert und später sogar erhöht wird.

Mit diesem Modell wird einerseits die langfristige finanzielle Tragfähigkeit gesichert und andererseits erreicht, dass das Rentenniveau inklusive der gesetzlichen Kapitalrente langfristig wieder über den heutigen Wert ansteigt.

Auswirkungen und Umsetzung

Das derzeitige Rentenniveau beim Rentenzugang wird übergangsweise für alle Versicherten gesichert, die noch nicht von den Erträgen der gesetzlichen Kapitalrente profitieren können. Für das Rentenniveau werden Renten aus dem Umlagesystem und der gesetzlichen Kapitalrente zusammen betrachtet.

Die Kosten fallen mit dem Abschmelzen des Übergangsfaktors zunehmend geringer aus.

Empfehlung 16

Die Kommission empfiehlt, am Grundsatz eines einheitlichen Beitragssatzes auf Löhne und Gehälter festzuhalten. Zusätzliche Faktoren sollen bei der Festlegung der Beitragssatzhöhe ebenso wenig berücksichtigt werden wie weitere Einkunftsarten bei der Beitragsbemessung.

Darüber hinaus empfiehlt die Kommission, die bisherige Berechnung der Beitragsbemessungsgrenze (BBG) in der GRV unverändert beizubehalten.

Ausgangslage

Die Beiträge zur GRV werden paritätisch von Arbeitnehmenden und Arbeitgebern getragen. Im Bereich geringfügiger Beschäftigung und im Übergangsbereich (Midijob) gelten abweichende Beitragsregelungen. Grundlage der Beitragsberechnung sind die beitragspflichtigen Arbeitsentgelte bei abhängig Beschäftigten bzw. Arbeitseinkommen bei Selbständigen, jeweils bis zur geltenden BBG. Individuelle Merkmale bleiben dabei unberücksichtigt. Weitere Einkunftsarten werden nicht herangezogen.

Die BBG wird jährlich neu festgelegt und orientiert sich an der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter (Lohnsteigerungsfaktor). Sie liegt etwa beim Zweifachen des Durchschnittsentgelts.

Vorgeschlagene Maßnahme

Ein einheitlicher Beitragssatz bedeutet, dass keine individuelle Differenzierung, etwa nach Entgelthöhe oder Kinderzahl, erfolgt. Die bisherigen abweichenden Regelungen im Mini- und Midijobbereich sollten abgeschafft werden (siehe Empfehlung 26). Sozialpolitische Aspekte werden innerhalb des Rentensystems an anderer Stelle berücksichtigt, beispielsweise durch den Grundrentenzuschlag oder die Anrechnung von Erziehungszeiten.

Mit der BBG wird der in der GRV versicherbare Verdienst festgelegt. Die BBG fungiert damit zugleich als Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenze. Eine Anhebung der BBG über die bisher verankerte Regelung hinaus würde lediglich kurzfristige Mehreinnahmen aus Beiträgen (Einführungsgewinne) generieren. Die damit verbundenen höheren Rentenanpassungen führen jedoch zu höheren Rentenausgaben. Zusätzlich entstünden mittel- bis langfristig höhere Rentenanwartschaften. Eine systematische Entlastung der GRV wäre damit nicht verbunden.

Die Leistungen der GRV dienen in erster Linie dem Ersatz des Erwerbseinkommens, das im Alter wegfällt. Darüber hinaus versichert die GRV insbesondere das Risiko

von Einkommensverlusten infolge von Erwerbsminderung oder im Todesfall. Grundlage der Beitragsbemessung für Versicherungspflichtige sind daher die beitragspflichtigen Arbeitsentgelte von abhängig Beschäftigten bzw. Arbeitseinkommen von Selbständigen.

Eine Einbeziehung weiterer Einkunftsarten versicherungspflichtiger Personen, die im Alter typischerweise nicht entfallen (z. B. Miet- und Pachteinkünfte oder Kapitaleinkünfte), würde dieser Systematik widersprechen. Leistungen der GRV haben hier keine Ersatzfunktion. Zudem würden zusätzliche Beiträge bei äquivalenter Berücksichtigung mittel- bis langfristig zugleich höhere Rentenanwartschaften begründen. Nach gewissen Einführungsgewinnen würde sich keine systematische Entlastung der GRV ergeben. Hinzu kämen negative Auswirkungen auf die Anreize zum privaten Vermögensaufbau und zur ergänzenden Altersvorsorge.

Wenn zusätzlichen Beitragszahlungen, die aus einer verstärkten Anhebung der BBG oder der Einbeziehung weiterer Einkunftsarten resultieren, keine zusätzlichen Rentenanwartschaften gegenüberstehen würden, bedeutete dies eine Abkehr vom Äquivalenzprinzip. Die zusätzlichen Beitragszahlungen hätten in diesem Fall den Charakter einer Steuer, die nur von bereits versicherungspflichtigen Personen zu tragen wäre.

Auswirkungen und Umsetzung

Gegenüber dem geltenden Recht ergeben sich keine Auswirkungen auf bestimmte Personengruppen oder besondere Verteilungswirkungen.

Empfehlung 17

Die Kommission empfiehlt, eine nachvollziehbare Systematisierung und transparente Darstellung von Leistungen der GRV, für die keine Beiträge entrichtet wurden (nicht beitragsgedeckte Leistungen), weiterhin sicherzustellen.

Die Kommission empfiehlt klar abzugrenzen und in der Höhe zu prüfen, welche der nicht beitragsgedeckten Leistungen innerhalb der Versichertengemeinschaft der GRV zu tragen sind.

Leistungen, die eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe erfüllen, sind perspektivisch vollständig über Bundesmittel zu erstatten. Eine Begrenzung von Bundesmitteln wird von der Kommission nicht befürwortet. Es wird empfohlen, die Bundesmittel zukünftig als „Bundesanteil“ statt als „Bundeszuschüsse“ zu bezeichnen.

Ausgangslage

In der öffentlichen Diskussion spielen die so genannten Bundeszuschüsse zur GRV eine große Rolle. Sie werden oft als Indiz dafür betrachtet, dass die GRV nicht in der Lage sei, die von den Versicherten mit ihren Beiträgen erworbenen Rentenansprüche aus ihren Beitragseinnahmen zu finanzieren.

Diese Sichtweise verkennt jedoch, dass die GRV eine Vielzahl von Rentenzahlungen leistet, für die keine oder nur verringerte Beiträge geleistet wurden. Dabei handelt es sich um sozialpolitische Entlastungs- und Ausgleichsmaßnahmen, die der GRV von der Politik übertragen wurden. Beispiele hierfür sind die Höherbewertung von Zeiten der beruflichen Ausbildung und anderer Anrechnungszeiten, der Grundrentenzuschlag sowie die abschlagsfreie Gewährung vorzeitiger Renten oder die Anerkennung von Erziehungszeiten für Geburten vor 1992 (Mütterrente). Man spricht dabei von nicht beitragsgedeckten Leistungen

Bei näherem Hinsehen lässt sich klar sagen, welche Leistungen der GRV nicht (allein) auf Basis früher geleisteter Beiträge bemessen werden und in diesem Sinn nicht beitragsgedeckt sind. Weniger klar ist, ob sie nicht trotzdem der Funktionsweise oder dem Schutzzweck der GRV als umlagefinanzierter Sozialversicherung entsprechen, so dass sie nicht eindeutig als versicherungsfremd einzustufen sind.

Letztlich gibt es keine gesetzliche und auch keine eindeutige systematische Abgrenzung von nicht beitragsgedeckten oder von versicherungsfremden Leistungen der GRV. Die Bundesregierung legte dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Jahr 2024 eine Aufstellung nicht beitragsgedeckter Leistungen der GRV vor. Auf dieser Basis schätzt die DRV seither regelmäßig den Umfang dieser Leistungen. Im Jahr 2023 beliefen sie sich in einer „engen Abgrenzung“ auf rund 68 Milliarden Euro, in einer „erweiterten Abgrenzung“ auf rund 124 Milliarden Euro. Dabei handelt es sich nicht um eine konzeptionelle, sondern um eine historisch bedingte Abgrenzung. Die sogenannten Bundeszuschüsse betrugen im selben Jahr rund 84 Milliarden Euro.[5]

Die Differenz von bis zu 40 Milliarden Euro bedeutet, dass die Beitragszahlenden der GRV jedes Jahr einen hohen Betrag zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Aufgaben leisten. Soweit nicht beitragsgedeckte Leistungen primär gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllen, bedürfen sie jedoch einer Finanzierung aus Steuermitteln und nicht aus Beitragseinnahmen. Anderenfalls ergibt sich eine versteckte Form der Besteuerung der Beitragszahlenden, die – anders als bei der

[5] Deutsche Rentenversicherung (2024). *Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2023*. DRV Bund, Berlin

Einkommensbesteuerung – proportional zum Einkommen und ohne Freibeträge erfolgt.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt eindeutig abzugrenzen und zu quantifizieren, welche nicht beitragsgedeckten Leistungen dem Versicherungscharakter der GRV zuzuordnen sind und somit von den Versicherten getragen werden, und welche rein gesamtgesellschaftliche Aufgaben darstellen und über Steuermittel finanziert werden. Leistungen, die eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe erfüllen, sind perspektivisch vollständig über Bundesmittel zu erstatten.

Demgemäß sollen insbesondere künftige Erweiterungen bestehender oder die Einführung neuer nicht beitragsgedeckter Leistungen durch eine entsprechende Erhöhung der Bundesmittel für die GRV ausgeglichen werden, um die finanzielle Belastung der Versichertengemeinschaft zu vermeiden.

Für ein verbessertes Verständnis, und entsprechend der tatsächlichen Funktion der Bundesmittel innerhalb des Umlagesystems, wird empfohlen, die Bundesmittel zukünftig als „Bundesanteil“ statt als „Bundeszuschüsse“ zu bezeichnen.

Auswirkungen und Umsetzung

Durch eine Anpassung des Bundeszuschusses wäre es in den kommenden Jahren möglich, das Trilemma von Beitragssatz, Rentenniveau und Bundeszuschuss, in die Richtung von niedrigeren Beitragssätzen und einem höheren Rentenniveau zu verändern. Sachgerecht und transparent könnte der Bundesanteil zur Finanzierung dadurch ansteigen.

III.4 Vermeidung von Altersarmut

Die Kommission betont, dass eine langjährige Vollzeiterwerbstätigkeit unter Einbeziehung aller drei Säulen ein auskömmliches Einkommen im Alter oberhalb der Grundsicherung ermöglichen muss. Es muss sich auch im Alter auszahlen, gearbeitet zu haben. Das ist für die Akzeptanz des Alterssicherungssystems von entscheidender Bedeutung. Eine möglichst lückenlose Erwerbsbiografie ist der wichtigste Hebel zur Vermeidung von Altersarmut.

Derzeit führt eine Vollzeittätigkeit mit Mindestlohn, selbst wenn sie über 45 Jahre ausgeübt wird, nicht zu einer Nettorente oberhalb des soziokulturellen Existenz- und Teilhabeminimums. Erst der Grundrentenzuschlag bewirkt, dass die gesetzliche Rente oberhalb der Grundsicherungsleistung liegt.

Armutsbekämpfung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die vorrangig über die steuerfinanzierte Grundsicherung erfolgen sollte. Die Grundsicherung ist nach dem Bedarfsprinzip ausgerichtet. Sie ist nachrangig und setzt eine Einkommens- und Vermögensprüfung voraus. Dadurch ermöglicht sie eine zielgenaue Armutsbekämpfung und ist integraler Bestandteil des Alterssicherungssystems.

Empfehlung 18

Die Kommission empfiehlt, dass Bund, Länder und Kommunen verdeckte Armut bekämpfen. Ziel muss sein, allen bedürftigen Bürgerinnen und Bürgern den faktischen Zugang zum verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimum zu sichern. Die Kommission unterstützt die Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform, das Sozialleistungsrecht einfacher und übersichtlicher zu gestalten und die persönliche Beratung vor Ort und über digitale Zugangswege auszubauen.

Ausgangslage

Für bedürftige Menschen in Deutschland gilt das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Es sichert „jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind“, so das Bundesverfassungsgericht. Für bedürftige Menschen im Rentenalter wird dieses Recht durch die Grundsicherung im Alter umgesetzt. Etwa vier Prozent der Menschen im Rentenalter erhalten Grundsicherungsleistungen. Unter den Beziehenden einer gesetzlichen Altersrente sind es etwa drei Prozent.

Viele Menschen, die leistungsberechtigt sind, werden vom Hilfesystem jedoch nicht erreicht. Wenn diese Personen mit einem Einkommen unterhalb des soziokulturellen

Existenzminimums leben, sind sie verdeckt arm. Das betrifft auch Menschen, die aufgrund ihrer Erwerbsbiografie keine armutsfesten Renten haben und ihr Einkommen mit Grundsicherung aufstocken könnten. Sie stellen keinen Antrag, sei es aus Unkenntnis, Scham oder Überforderung. Auch der bewusste Verzicht kann eine Rolle spielen, wenn Menschen vermuten, nur kurzfristig bedürftig zu sein oder sehr geringe Ansprüche zu haben. Das Ausmaß der Nichtinanspruchnahme kann nur mit hohen Unsicherheiten abgeschätzt werden. Die Schätzungen schwanken zwischen 40 und 70 Prozent.

Vorgeschlagene Maßnahme

Es muss der politische Anspruch sein, dass bedürftige Menschen nicht beim Zugang zur sozialen Absicherung scheitern. Das Sozialrecht enthält die Verpflichtung der Verwaltung, für die faktische Umsetzung der sozialen Rechte zu sorgen.

Die Vision eines bürgerfreundlichen Sozialstaats, die die Kommission zur Sozialstaatsreform skizziert hat, kann einen Weg eröffnen, verdeckte Armut zu überwinden. Wer Anspruch auf Grundsicherung hat, soll sich jederzeit an eine örtliche Anlaufstelle wenden können, die zu allen Sozialleistungen kompetent berät. Die Mitarbeitenden dort ermutigen Hilfesuchende zur Antragstellung und unterstützen diese im Verwaltungsverfahren. Der Antrag sollte in kurzer Frist beschieden werden.

Die Umsetzung der Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform wird Zeit brauchen. Auch im sozialrechtlichen Status quo muss verdeckte Armut bekämpft werden. Die Antragsformulare sind zu komplex und überfordern viele Antragstellende. Eine öffentlich zur Verfügung gestellte App könnte Antragstellende oder eine Unterstützungsperson mittels Filterfragen durch den Antrag lenken und sicherstellen, dass keine Informationen abgefragt werden, die für den konkreten Fall irrelevant sind. Zur Sensibilisierung über potenziell zustehende Hilfeansprüche könnten mit Einwilligung der Betroffenen soziale Dienste genutzt werden, mit denen Berechtigte ohnehin in Kontakt treten (Hausarzt oder -ärztin, Seniorenangebote, Ambulante Pflege).

Dringend notwendig ist eine begleitende öffentliche Kommunikation. In der Armutsdebatte wird häufig der Umfang von Armut mit der Zahl der Personen mit Grundsicherungsbezug gleichgesetzt. Ein Anstieg der Zahl führt dann zum Fehlschluss einer wachsenden sozialen Schieflage, obwohl Armut wirksamer bekämpft wird.

Auswirkungen und Umsetzung

Die Maßnahmen wirken zielgenau bei von Armut betroffenen Menschen. Sie erhöhen die Einkommen im untersten Dezil der Einkommensverteilung substanziell. Da mehr Frauen als Männer Grundsicherungsleistungen im Alter beziehen, haben sie zudem eine positive Wirkung auf die geschlechtsspezifische Verteilung der Alterseinkommen im untersten Einkommensbereich.

Die fiskalischen Folgen einer vollständigen Überwindung der Nichtinanspruchnahme für den Bund als Träger der Grundsicherung sind nicht verlässlich bezifferbar. Sie ergeben sich aus dem geschätzten Anteil der nicht in Anspruch genommenen Leistungen und deren geschätzter Höhe. Damit verbundene Mehrkosten sind nicht Folge einer Leistungsausweitung, sondern der Durchsetzung des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums.

Empfehlung 19

Die Kommission empfiehlt, die Anrechnungsregeln in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung so zu gestalten, dass Personen, die Sozialversicherungsbeiträge eingezahlt haben, im Alter mehr verfügbares Einkommen haben als Personen, die keine oder geringe Beiträge geleistet haben.

Die Kommission empfiehlt daher, auch für Personen, die nicht grundrentenzuschlagsberechtigt sind, einen Freibetrag für gesetzliche Renten einzuführen und diesen bei der Konzeption des neuen Leistungssystems im Rahmen der Umsetzung der Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform zu berücksichtigen.

Ausgangslage

Auf die Grundsicherung im Alter wird nach derzeitiger Rechtslage bei der Berechnung des Hilfeanspruchs die gesetzliche Rente als Einkommen angerechnet (§ 82 SGB XII). Das führt dazu, dass viele Personen trotz einer langjährigen Berufstätigkeit im Alter nicht mehr Geld zur Verfügung haben, als wenn sie nie sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen wären. Insbesondere trifft das Menschen, die nicht die Voraussetzungen für den Grundrentenzuschlag erfüllen, etwa, weil sie die notwendigen 33 Beitragsjahre nicht erreichen. Ihre Rentenbeiträge sind dann für ihre materielle Situation im Alter ohne jede Wirkung.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt die Einführung eines Freibetrags beim anzurechnenden Renteneinkommen für alle Grundsicherungsbeziehenden im Alter und bei Erwerbsminderung. Damit wird bewirkt, dass die während der Erwerbstätigkeit geleisteten Rentenbeiträge zu höheren verfügbaren Einkommen in der Rentenphase führen.

Zu entscheiden ist die Ausgestaltung der Freibetragsregelung.

Denkbar wäre, Leistungen der GRV in die bereits geltende Freibetragsregelung bei der Anrechnung der Einkommen aus zusätzlicher Altersvorsorge einzubeziehen. Die Freigrenze von 100 Euro und die Begrenzung des Freibetrags auf die Hälfte der Regelbedarfsstufe 1 bewirken dann jedoch, dass für Renteneinkommen, die anteilig angerechnet die Obergrenze (halbe Regelbedarfsstufe 1) übersteigen, eine höhere Bruttorente nicht mehr zu einem höheren verfügbaren Alterseinkommen führt.

Um dies zu vermeiden, empfiehlt die Kommission, die Regelung in eine prozentuale Freibetragsregelung ab dem ersten Euro Bruttorente (z. B. 20 oder 30 Prozent) zu verändern und die Obergrenze auf zwei Drittel der Regelbedarfsstufe 1 zu erhöhen.

Die Kommission verweist darauf, dass im Rahmen der Umsetzung der Vorschläge der Kommission zur Sozialstaatsreform, die unter anderem eine Zusammenlegung existenzsichernder und existenzunterstützender Leistungen wie Grundsicherung im Alter und Wohngeld vorschlägt, auch über die Freibeträge für Renten aus der GRV entschieden werden soll.

Auswirkungen und Umsetzung

Die Freibetragsregelung sichert für Personen, die Beiträge in die GRV entrichtet haben und im Alter Grundsicherungsleistungen beziehen, einen Abstand zu den Leistungen der Grundsicherung. Dies ist für die Akzeptanz eines Pflichtversicherungssystems von großer Bedeutung. Es profitieren alle, die die Bedürftigkeitsschwelle zur Grundsicherung nicht überschreiten, jedoch Rentenansprüche aus Entgeltpunkten gesammelt haben - sei es durch Beitragsjahre in der GRV oder rentenpolitische Zusatzleistungen (z. B. Mütterrente, Fremdrentenansprüche).

Die Kosten, die der Bund zusätzlich zu tragen hat, sind abhängig von der Ausgestaltung der Freibetragsregelung. Bei Übertragung der bei Grundrentenzuschlagsberechtigten bereits gültigen Freibetragsregelung ergeben sich Kosten von ca. einer Milliarde Euro pro Jahr, bei einer prozentualen Regelung von 20 Prozent bis zu zwei Drittel der Regelbedarfsstufe 1 von ca. 500 Millionen Euro. Die Schätzungen beziehen sich auf den aktuellen Bestand der Leistungsbeziehenden

oberhalb der Regelaltersgrenze. Da durch Freibeträge auch Personen hilfeberechtigt werden, die es im Status quo nicht sind, erhöhen sich die genannten Beträge.

Bei einer Freibetragsregelung entsteht kein zusätzlicher bürokratischer Aufwand, da bei der Entscheidung über den Leistungsanspruch die Renteneinkommen ohnehin erfasst werden.

Empfehlung 20

Die Kommission empfiehlt, die mit dem Bürgergeldgesetz bis Ende 2026 ausgesetzte Regelung, nach der langzeitarbeitslose Menschen durch das Jobcenter dazu verpflichtet werden können, vorzeitig mit Abschlägen in Rente zu gehen, dauerhaft abzuschaffen.

Ausgangslage

Beziehende von Leistungen des SGB II (Grundsicherungsgeld) sind verpflichtet, Sozialleistungen anderer Träger in Anspruch zu nehmen und die dafür erforderlichen Anträge zu stellen, sofern dies zur Verminderung der Hilfebedürftigkeit erforderlich ist. Das Jobcenter kann den Antrag ersatzweise auch gegen den Willen des Leistungsbeziehenden vornehmen. Das gilt grundsätzlich auch für einen Antrag auf vorgezogene Altersrente.

Mit der Einführung des Bürgergeldgesetzes wurde in das SGB II eine bis Ende 2026 befristete Regelung aufgenommen, die jegliche Verpflichtung zur Beantragung einer vorgezogenen Rente ausschließt. Dadurch sollten „ältere erwerbsfähige Personen künftig nicht mehr durch Verweisung in die Rente wegen Alters dem Arbeitsmarkt entzogen [werden]. Zudem führt die Maßnahme zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung.“[6]. Mit der SGB-II-Reform von 2026 ist die zeitliche Befristung der Aussetzung nicht verändert worden, sodass nach derzeitiger Rechtslage ab 2027 die rechtliche Möglichkeit einer frühzeitigen Verrentung gegen den Willen von Empfängern des Grundsicherungsgelds wieder greifen wird.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Möglichkeit, eine frühzeitige Verrentung zu erzwingen, kann in der Praxis der Jobcenter dazu führen, dass Vermittlungsbemühungen bereits vor Erreichen der Altersgrenze für einen vorzeitigen Renteneintritt unterbleiben, weil die Verrentung eine zeitnahe Lösung des Falls anbietet. Das ist mit dem politischen Ziel, die Lebensarbeitszeit zu verlängern, nicht kompatibel und stellt eine unbillige Härte für

[6] BT-Drs. 20/3873, S. 55

Menschen dar, die zum Ende ihrer Berufstätigkeit langzeitarbeitslos werden. Da für einen vorzeitigen Renteneintritt mit aktuell 63 Jahren eine Wartezeit von 35 Versicherungsjahren gefordert ist, sind davon besonders Personen mit längeren Erwerbsbiografien betroffen, bei denen Vermittlungsbemühungen erfolgreich sein können.

Deshalb sind auch in rentennahen Jahrgängen intensive Bemühungen zur Vermittlung in Arbeit geboten. Beschäftigungsverhältnisse und Weiterbildungsangebote sollten so gestaltet sein, dass auch ältere Arbeitnehmende am Arbeitsmarkt teilhaben können.

Auswirkungen und Umsetzung

Die Maßnahme kann zeitnah umgesetzt werden. Sie führt in kurzer Frist zu einer zusätzlichen Erhöhung der Kosten für das Grundsicherungsgeld. Bei einer Vermittlung in eine Erwerbstätigkeit stehen dieser mögliche Einsparungen in der Grundsicherung im Alter entgegen, sowie zusätzliche Beiträge in der Sozialversicherung.

III.5 Einbeziehung weiterer Gruppen in die gesetzliche Rentenversicherung

Empfehlung 21

Die Kommission sieht eine Erwerbstätigenversicherung, in die neben abhängig Beschäftigten auch Selbständige, Beamte, Abgeordnete und Vorstände von Aktiengesellschaften einbezogen sind, als Idealbild der Alterssicherung an.

Mit einer Erwerbstätigenversicherung, in die neben abhängig Beschäftigten auch Selbständige, Beamte, Abgeordnete und Vorstände von Aktiengesellschaften einbezogen werden, würden nicht nur Sicherungslücken geschlossen, sondern auch Anpassungen der Alterssicherung an Veränderungen im Arbeitsmarkt erleichtert, einschließlich häufiger Wechsel zwischen verschiedenen Formen der Erwerbstätigkeit. Ein einheitliches Recht ließe sich auch besser politisch steuern. Auch könnte der als ungerecht wahrgenommenen Differenzierung in der Alterssicherung unterschiedlicher Berufsgruppen begegnet werden. Zudem könnte die Finanzlage der DRV durch Einführungsgewinne über einen möglicherweise langen Übergangszeitraum gestärkt werden. Da die DRV auch Lebensrisiken wie Erwerbsminderung abdeckt, würde zudem der Risikopool erweitert und die Resilienz des Umlagesystems verbessert.

Angesichts der starken Pfadabhängigkeit des Systems der Alterssicherung wird das Idealbild einer Erwerbstätigenversicherung in absehbarer Zeit womöglich schwer zu erreichen sein. Es dient gleichwohl als Orientierung.

Empfehlung 22

Die Kommission empfiehlt, künftig alle nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen, die ihre Tätigkeit ab einem Stichtag neu aufnehmen, verpflichtend und ohne Opt-out in die GRV einzubeziehen.

Die Versicherungspflicht sollte auch alle Personen umfassen, die bereits jetzt eine selbständige Beschäftigung ausüben. Ihnen soll jedoch ein voraussetzungsloses Herausoptieren ermöglicht werden.

Ausgangslage

Versicherungspflichtig in der GRV sind bislang nur einzelne Gruppen von Selbständigen, etwa aus den Bereichen Landwirtschaft, Kunst oder Publizistik; dabei gelten unterschiedliche, an die Selbstständigkeit angepasste Finanzierungsregeln. Zwar betreibt nur ein kleiner Teil der Selbständigen keinerlei Altersvorsorge, verlässliche Daten zum Umfang privater Vorsorge fehlen jedoch. Freiberufler sind

meist über berufsständische Versorgungswerke ausreichend abgesichert. Dennoch sind viele Selbständige im Alter auf Grundsicherung (SGB XII) angewiesen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, dass künftig alle nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen ab einem Stichtag verpflichtend, also ohne Möglichkeit zum Opt-out, in der GRV versichert werden sollen. Damit sollen potenzielle Schutzlücken in der Altersvorsorge geschlossen und die Lebensstandardsicherung im Alter auf individueller Ebene erleichtert werden. Zugleich wird die GRV als System gestärkt, wenn der Kreis der Versicherten breit gefasst wird.

Die Verbeitragung soll sich am Regelbeitrag für die Pflichtversicherung von Handwerkern orientieren. Wahlweise könnten Selbständige auch einen Beitrag entrichten, der sich an ihrem steuerpflichtigen Einkommen orientiert, um eine wirtschaftliche Überlastung für jene zu vermeiden, deren Einkünfte deutlich unter der Bezugsgröße liegen.

Um Gründungen zu erleichtern, soll eine Karenzzeit von drei Jahren gelten, in der nur der halbe Regelbeitrag zu entrichten ist. Eine Verkettung von Neugründungen soll keine weitere Karenzzeit ermöglichen; als neu kann folglich nur die erstmalige Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit im Verlauf des Erwerbslebens gelten.

Die Kommission plädiert dafür, auch Selbständige im Bestand in den Kreis der Pflichtversicherten einzubeziehen, die bei Einführung der Regelung bereits selbständig tätig sind. Ihnen sollte aber die Möglichkeit eines voraussetzungslosen Opt-out eingeräumt werden. Auf diese Weise würde bestehenden Altersvorsorgeverträgen Rechnung getragen werden.

Auswirkungen und Umsetzung

- Eine Pflichtversicherung für Selbständige würde zunächst Einführungsgewinne erzeugen; der Beitragssatz könnte mittelfristig um 0,5 Prozentpunkte sinken, das Sicherungsniveau um bis zu 0,5 - 0,6 Prozentpunkte erhöht werden. Langfristig relativieren sich diese Gewinne, weil Selbständige Anwartschaften aufbauen, die später zu Leistungsansprüchen werden.
- Eine Pflichtversicherung wird die Abgrenzung zwischen Arbeitnehmenden und Selbständigen im Rentenrecht erleichtern.
- Eine obligatorische Alterssicherung reduziert das Risiko der Altersarmut, besonders für Selbständige mit schwankenden Einkommen, die bislang wenig vorsorgen.
- Die Empfehlung ist sofort und ohne Übergangsfristen umsetzbar.

Empfehlung 23

Die Kommission empfiehlt, Reformen, die in der GRV erfolgt sind oder noch vorgenommen werden, wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung zu übertragen. Zudem sollte die Zahl der Verbeamtungen deutlich reduziert werden. Bund und Länder sollten sich verpflichten, ausreichende Rücklagen für die Pensionen zu schaffen, um die Entscheidung der Verbeamtung finanzneutral im Hinblick auf die Alterssicherungsaufwendungen zu gestalten.

Ausgangslage

Anders als die Leistungen der GRV bemisst sich die Beamtenversorgung nach den ruhegehaltsfähigen Bezügen aus dem letzten Amt, sofern dies vor der Pensionierung mindestens zwei Jahre lang ausgeübt worden ist. Der Ruhegehaltshöchstsatz von 71,75 Prozent der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge wird nach 40 Jahren erreicht (1,79 Prozentpunkte pro Jahr). Die Diskrepanz zum Sicherungsniveau der GRV wird oft als ungerecht empfunden, wobei die Doppelfunktion der Beamtenversorgung als Regelabsicherung (wie in der GRV) und als zusätzliche Altersversorgung durch die Arbeitgeber (wie in der bAV) dabei unbeachtet bleibt.

Die oft geforderte Eingliederung der Beamtinnen und Beamten in die GRV ist an hohe verfassungsrechtliche Hürden gebunden. Zum einen steht die Beamtenversorgung als „hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums“ (Artikel 33 Absatz 5 Grundgesetz) unter verfassungsrechtlichem Schutz. Das Bundesverfassungsgericht hat den dabei zu beachtenden Grundsätzen insbesondere die Versorgung aus dem letzten Amt, die Beitragsfreiheit und die Amtsangemessenheit der Versorgung zugeordnet. Zum anderen liegt das Beamtenrecht – mit Ausnahme der Beamtinnen und Beamten des Bundes – in der Zuständigkeit der Länder. Eine bundesweite Vereinheitlichung der Alterssicherung der Beamtinnen und Beamten könnte sich daher über einen langen Zeitraum erstrecken oder – aus Gründen des Wettbewerbs um die Gewinnung von Personal für den öffentlichen Dienst – ganz unterbleiben.

Die Versorgung von Personen im Beamten-, Richter- und Soldatenverhältnis sowie von Beschäftigten der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts wird aus den Haushalten der jeweiligen Dienstherren finanziert. Zusätzlich bilden der Bund und viele Länder Rücklagen für ihre Versorgungszusagen. Wegen der verfassungsrechtlich gebotenen Beitragsfreiheit der Beamtenversorgung müssten bei einer Einbeziehung der Beamtenverhältnisse in die GRV die Rentenversicherungsbeiträge durch den Dienstherrn voll getragen werden oder die Besoldung so angehoben werden, dass ein von Beamtinnen und Beamten selbst zu tragender Arbeitnehmeranteil des Rentenbeitrags kompensiert würde. Bund und Länder müssten in einer jahrzehntelangen Übergangsphase der Doppelbelastung

sowohl die Pensionen aller bisherigen Versorgungsempfangenden und Beamtinnen und Beamten als auch die Rentenbeiträge für die neuen Beamtinnen und Beamten finanzieren. Durch die höhere Lebenserwartung können auf Dauer auch zusätzliche Belastungen für die GRV entstehen. Eine nachhaltige finanzielle Entlastung der GRV wäre deshalb nicht möglich.

Das Recht des öffentlichen Dienstes ist jedoch nicht veränderungsfest, sondern unter Beachtung der Grundsätze des Berufsbeamtentums fortzuentwickeln. Um den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu erweitern, wäre eine Verfassungsänderung zulässig. Zur Lösung der finanzpolitischen Probleme ist ein zweistufiges Modell denkbar, nach dem Beamtinnen und Beamte in der GRV pflichtversichert und die Differenz zur Versorgung aus dem letzten Amt als zweite Säule durch den Dienstherrn organisiert würde. Durch separierte Rentenkassen ließe sich zugleich vermeiden, dass durch die höhere Lebenserwartung von Beamtinnen und Beamten über die lange Sicht zusätzliche Belastungen für die GRV entstehen. Das umzusetzen wäre ebenso wie eine Verfassungsänderung Gegenstand eines langfristigen Prozesses.

Vorgeschlagene Maßnahme

Um die Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Beamtenpensionen künftig zu verringern und Beamtinnen und Beamte in Reformen des sonstigen Alterssicherungssystems einzubeziehen, empfiehlt die Kommission verschiedene Maßnahmen.

So sollten Bund und Länder die Anzahl ihrer Verbeamtungen deutlich einschränken. Der Funktionsvorbehalt (Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse) sollte sich auf die hoheitlichen Aufgaben beschränken, die mit Grundrechtseingriffen im engeren Sinne verbunden sind, das heißt öffentliche Gewalt, Befehl und Zwang (Eingriffsverwaltung).

Außerdem sollten sich Bund und Länder verpflichten, bei weiterhin vorgenommenen Verbeamtungen ausreichende Rücklagen für die späteren Pensionen zu schaffen. Dadurch würden zukünftige Versorgungslasten angemessen vorfinanziert und derzeit bestehende Fehlanreize bei Entscheidungen für Verbeamtungen vermieden.

Alle bereits erfolgten sowie künftigen Anpassungen des Rentenrechts sollten wirkungsgleich auf die Beamtinnen und Beamten übertragen werden. Dies betrifft Änderungen der Regelaltersgrenze und der Rentenanpassung. So wurde das Rentenniveau seit dem Jahr 2000 durch Änderungen der Rentenanpassungsformel um rund zehn Prozent reduziert, der für Beamtenpensionen maßgebliche Ruhegehaltshöchstsatz lediglich um fünf Prozent. Dieser Unterschied sollte ausgeglichen werden.

Die Kommission plädiert zudem für eine Verlängerung der Wartezeit für die Versorgung aus dem letzten Amt von derzeit zwei Jahren auf fünf bis zehn Jahre. Im Vergleich zum Rentenrecht, bei dem die Rentenhöhe vom Entgeltverlauf während der gesamten Erwerbsbiografie abhängt, erscheint diese Regelung als besonders begünstigend. Zwar hatte das Bundesverfassungsgericht bereits die 1999 beschlossene Verdoppelung der Wartezeit von einem auf zwei Jahre äußerst kritisch gesehen. Der Zeitablauf und die seither eingetretenen Änderungen der gesamtgesellschaftlichen Lage gebieten jedoch eine rechtliche Neubewertung.

Auswirkungen und Umsetzung

- Die Vorschläge zur wirkungsgleichen Übertragung von Reformen der GRV auf die Beamtenversorgung betreffen neue Beamtinnen und Beamte ebenso wie Personen, die bereits im Beamtenverhältnis stehen.
- Die Einschränkung von Verbeamtungen und die Bildung ausreichender Rücklagen für zukünftige Pensionsansprüche können ab sofort umgesetzt werden.
- Eine wirkungsgleiche Übertragung von Reformen im Bereich der GRV sollte zeitnah vorgenommen werden.
- Zeitnah könnte auch ein Prozess eingeleitet werden, um den Nachholbedarf gegenüber bereits erfolgten Reformen der GRV, ggf. schrittweise, einzulösen.

Empfehlung 24

Die Kommission empfiehlt, Abgeordnete des Deutschen Bundestages und der Landesparlamente in den Kreis der Pflichtversicherten in die GRV einzubeziehen.

Ausgangslage

Abgeordnete erhalten eine Altersentschädigung, die sich in der Regel nach der Dauer der Zugehörigkeit zum Parlament richtet. Es bestehen starke Unterschiede zwischen Bund und den einzelnen Ländern im Hinblick auf die Mindestdauer des Mandats, die Höhe der Versorgungsbezüge und das frühestmögliche Eintrittsalter. Wegen der geringen Anwartschaftszeiten und den als hoch wahrgenommenen Entschädigungen steht die Versicherungsfreiheit von Abgeordneten in der GRV in der Kritik.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, Abgeordnete zeitnah in die GRV einzubeziehen. Um die dabei entstehende Versorgungslücke auszugleichen, soll eine Zusatzversorgung eingerichtet werden.

Eine Alternative wäre mindestens eine wirkungsgleiche Übertragung der Dämpfung bei den Rentensteigerungen auf die Altersentschädigung von Abgeordneten.

Auswirkungen und Umsetzung

- Die vorgeschlagene Änderung wäre ab der nächsten Legislaturperiode umsetzbar. Sie wäre vom Bund für die Abgeordneten des Bundestags, von den Ländern für die Abgeordneten der Landtage umzusetzen, sodass die Gleichstellung mit anderen gesetzlich Versicherten sich unter Umständen über einen längeren Zeitraum erstrecken könnte.
- Die Maßnahme betrifft alle Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der Landesparlamente.
- Die Auswirkungen auf die finanzielle Entwicklung der GRV, etwa den Beitragssatz und das Rentenniveau, sind angesichts der Anzahl von Abgeordneten vernachlässigbar.

Empfehlung 25

Die Kommission empfiehlt, Vorstände von Aktiengesellschaften in den Kreis der Pflichtversicherten in die GRV einzubeziehen.

Ausgangslage

Mitglieder der Vorstände von Aktiengesellschaften sind für ihre Vorstandstätigkeit nicht versicherungspflichtig in der GRV. Die Regelung wird begründet mit ihrer wirtschaftlich starken Stellung, durch die sie nicht des Schutzes der Solidargemeinschaft bedürfen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, künftig auch Mitglieder des Vorstands von Aktiengesellschaften in die GRV einzubeziehen.

Die Kommission sieht eine Erwerbstätigenversicherung als Idealbild der Alterssicherung an (siehe Empfehlung 21). Keine Gruppe müsste sich im Zuge von Reformdiskussionen über einzelne Teilsysteme benachteiligt fühlen.

Auswirkungen und Umsetzung

- Die Maßnahme betrifft alle Vorstände von Aktiengesellschaften und kann unmittelbar umgesetzt werden.
- Die Auswirkungen auf die finanzielle Entwicklung der GRV sind angesichts der geringen Anzahl von Vorstandsmitgliedern vernachlässigbar.

Empfehlung 26

Die Kommission empfiehlt, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) ohne Opt-out-Möglichkeit in die GRV einzubeziehen und ihren steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Sonderstatus abzuschaffen. Ausnahmen sollten nur noch für Schülerinnen und Schüler vorgesehen werden.

In der Folge erübrigt sich auch die gesonderte Berechnung der beitragspflichtigen Einnahmen im Übergangsbereich (Midijobs).

Ausgangslage

Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) sind versicherungspflichtig in der GRV. Es besteht jedoch die Möglichkeit zum Opt-Out, die sehr oft genutzt wird. Zudem sind Arbeitnehmende auch von anderen Sozialbeiträgen und von der Einkommensteuer befreit, während die Arbeitgeber eine pauschale Abgabe entrichten. Der Gesetzgeber geht von einem fehlenden Sicherungsbedürfnis aus, da diese Beschäftigungsverhältnisse lediglich einen Hinzuverdienst darstellen. Tatsächlich bergen Minijobs ein erhebliches Armutsrisiko, insbesondere für Frauen. Die Entgeltgrenze beeinträchtigt ihre Anreize, die Erwerbstätigkeit auszudehnen, wenn der Betreuungsbedarf der Kinder altersbedingt zurückgeht. Minijobs werden dadurch zur dauerhaften, sozial kaum abgesicherten Beschäftigungsform. Die Fehlanreize werden durch das Zusammenwirken zwischen dem Opt-out aus der GRV, Versicherungsfreiheit in den sonstigen Zweigen der Sozialversicherung, Ehegattensplitting und begünstigter Familienversicherung in der GKV verstärkt.

Um den Übergang aus Minijobs in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu erleichtern, hat der Gesetzgeber zudem den Übergangsbereich (Midijobs) geschaffen. Für Beschäftigte mit einem Einkommen zwischen 603,01 Euro und 2.000 Euro erfolgt ein Beitragsrabatt in der Sozialversicherung, der jedoch keine verringerten Rentenanwartschaften zur Folge hat. Die Entlastung von Beiträgen wird als wenig zielgenau kritisiert, da sie nicht nach Stundenlohn oder Haushaltseinkommen differenziert. Zudem birgt sie Fehlanreize zugunsten einer begrenzten Teilzeitbeschäftigung und hat erhebliche Mindereinnahmen für die Sozialversicherung zur Folge.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission schlägt vor, die Opt-out-Möglichkeit für Minijobs in der GRV zu beenden. Mit Rücksicht auf die Beschäftigungswirkungen und die Auswirkungen auf die Finanzen der Sozialversicherungszweige sowie das Steueraufkommen sollte der gesamte steuer- und sozialversicherungsrechtliche Sonderstatus von Minijobs abgeschafft werden. Lediglich für Schülerinnen und Schüler kann es Ausnahmen geben, da bei ihnen keine Gefahr einer Verstetigung der begrenzten Arbeitsmarktteilnahme besteht.

Die Kommission schließt sich damit den Empfehlungen der FinanzKommission Gesundheit und der Kommission zur Sozialstaatsreform an, die beitragsrechtliche Begünstigung von Minijobs zu reduzieren, diese verstärkt in die Sozialversicherung zu überführen und Anreize für die Ausübung einer vollzeitnahen Beschäftigung zu setzen.

In der Folge entfällt auch die Notwendigkeit für eine gesonderte Berechnung der beitragspflichtigen Einnahmen im Übergangsbereich (Midijobs).

Auswirkungen und Umsetzung

Die Maßnahme betrifft Personengruppen, die derzeit verstärkt geringfügig beschäftigt sind, insbesondere Studierende, Rentenbeziehende, Frauen im Erwerbsalter, sowie Beziehende von Grundsicherungsleistungen. Ihre Einbeziehung in die GRV ohne Opt-out-Möglichkeit trägt dazu bei, Armutsrisiken und geschlechtsspezifische Ungleichheiten zu reduzieren.

Betroffen sind zudem Beschäftigte mit Einkommen im Übergangsbereich (Midijobs). Mit dem Wegfall des Übergangsbereichs würden Geringverdienende stärker mit Sozialversicherungsbeiträgen belastet. Die Kommission betont jedoch, dass Umverteilung und eine kohärente Entlastung von Geringverdienenden im Steuerrecht und durch steuerfinanzierte Leistungen zielgenauer zu erreichen sind.

Die Maßnahmen können Erwerbsanreize stärken und über höhere Beiträge Mehreinnahmen in der GRV generieren.

Die Empfehlung ist sofort und ohne Übergangsfristen umsetzbar.

III.6 Kapitalgedeckte Elemente

Empfehlung 27

Die Kommission empfiehlt eine Stärkung kapitalgedeckter Elemente in der Alterssicherung. Sie sieht darin einen wichtigen Schritt, um das Gesamtversorgungsniveau für Rentnerinnen und Rentner in Deutschland nicht nur zu stabilisieren, sondern mittelfristig deutlich zu erhöhen.

Bei der Umsetzung sollte sich Deutschland an den besonders erfolgreichen Vorbildern in anderen Ländern orientieren. Kapitalgedeckte Elemente erfahren dort bei guter Organisation und verantwortungsvoller sowie transparenter Governance breite Akzeptanz.

Eine Stärkung kapitalgedeckter Elemente in der Alterssicherung hat vier wesentliche positive Folgen. Erstens können solche Elemente das Umlageverfahren in Zeiten des demografischen Wandels ergänzen, da sie weniger abhängig von der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland Erträge für die Rentnerinnen und Rentner erwirtschaften. Zweitens können damit möglichst viele Menschen erreicht werden – und besonders diejenigen, die bisher keinen Zugang zu Kapitalmärkten haben und daher von deren Entwicklung nicht profitieren können. Die Kommission sieht diesen sozialpolitischen Aspekt als besonders wichtig an. Drittens können zukünftige Rentnerinnen und Rentner an globalen Entwicklungen teilhaben und vom globalen Wirtschaftswachstum profitieren – gerade in Zeiten, in denen das Wirtschaftswachstum in anderen Teilen der Welt höher ist als in Deutschland. Viertens trägt die Stärkung kapitalgedeckter Elemente in der Alterssicherung zur Belebung des europäischen Kapitalmarkts bei und ermöglicht damit Innovation und Wachstum.[7]

Wesentlich für die Realisierung der genannten positiven Wirkungen kapitalgedeckter Elemente und für die Vertrauensbildung sind folgende Qualitätskriterien:

- die Abdeckung großer Teile der Bevölkerung,
- eine hohe Qualität der Kapitalanlage mit möglichst niedrigen Kosten,
- eine hohe Qualität der Anbieter einschließlich deren Governance,
- eine möglichst gute Mitnahmemöglichkeit bei Arbeitsplatzwechseln.

[7] Siehe hierzu den Abschlussbericht der deutsch-französischen Initiative *„Financing Innovative Ventures in Europe – FIVE“* (Jörg Kukies, Christian Noyer), Januar 2026

Es ist Aufgabe des Staates und der Regulierung, die hierfür notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Bei der Stärkung kapitalgedeckter Elemente sollte die angespannte wirtschaftliche Lage in Deutschland berücksichtigt werden. Arbeitnehmende sowie Arbeitgeber dürfen nicht unangemessen zusätzlich belastet werden, da höhere Lohnnebenkosten Investitionen ins Ausland lenken könnten.

Empfehlung 28

Die Kommission empfiehlt die Einführung einer obligatorischen kapitalgedeckten Rentenkomponente im Rahmen der GRV (gesetzliche Kapitalrente). Dazu sollen individuelle Kapitalkonten für die Beitragszahlenden eingerichtet werden. Empfohlen wird ein paritätisch finanzierter zusätzlicher Beitragssatz von zwei Prozent mit schrittweiser Einführung. Die Beiträge sollen nach schwedischem Vorbild zentral verwaltet und am Kapitalmarkt angelegt werden.

Die Kapitalrente soll im Rahmen der Gesamtreform dazu beitragen, dass längerfristig das Rentenniveau in der ersten Säule wieder spürbar ansteigt.

Ausgangslage

Bislang wird die GRV ausschließlich über das Umlagesystem finanziert. Die demografische Alterung wird das Verhältnis von Beitragszahlenden zu Rentenbeziehenden verschlechtern und in der Folge das Rentenniveau mindern.

Vorgeschlagene Maßnahme

Das Umlagesystem bleibt auch künftig Kernelement der ersten Säule. Um die Chancen des Kapitalmarkts für die Alterssicherung besser nutzen zu können, wird die Einführung einer kapitalgedeckten Komponente in der GRV empfohlen, angelehnt an das schwedische Modell der Prämienrente als internationales Vorbild.

Es soll ein zusätzlicher Beitragssatz von zwei Prozent in die kapitalgedeckte gesetzliche Rente fließen, die Beiträge sollen paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden getragen werden. Die Einführung soll schrittweise in jährlichen Schritten von 0,5 Prozentpunkten für alle Altersgruppen erfolgen – idealerweise beginnend ab 2028 –, damit die Gesamtabgabenlast nicht zu schnell und sprunghaft erhöht wird. Ein Teil des Beitragsanstiegs wird mittelfristig durch andere von der Kommission in diesem Bericht empfohlene Reformen ausgeglichen.

Für die Kapitalanlage soll ein öffentlicher, international wettbewerbsfähiger Fonds (wie z. B. der Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung – KENFO) etabliert werden. Wer nicht in diesen öffentlichen Fonds einzahlen will, soll aus einer

möglichst begrenzten Anzahl zertifizierter Anlagefonds weiterer Anbieter auswählen können, die denselben strengen Kriterien unterliegen müssen.

Auswirkungen und Umsetzung

Die Kapitalrente ergänzt das Umlageverfahren und erwirtschaftet Erträge, die weniger abhängig von der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland sind. Durch die obligatorische Ausgestaltung können breite Bevölkerungsschichten an den – in der Rückschau über lange Zeiträume immer positiven – Entwicklungen der Kapitalmärkte partizipieren.

Durch die Einführung der Kapitalrente ist davon auszugehen, dass das Rentenniveau in der ersten Säule längerfristig wieder spürbar ansteigt (siehe Abbildung 3).

Für die Umsetzung sind folgende Punkte erfolgsentscheidend:

- Das vorhandene Beitragseinzugsverfahren über die Arbeitgeber soll genutzt werden. Damit steht ein bewährtes und unbürokratisches Verfahren zur Verfügung, das zu keinem nennenswerten Mehraufwand für die Beitragszahlenden führt.
- Das angelegte Kapital muss vor einer (auch politischen) Zweckentfremdung geschützt werden.
- Die individuellen Kapitalkonten dürfen nicht mit Bankkonten oder Wertpapierdepots verwechselt werden, denn sie können nicht vererbt werden. Bei der gesetzlichen Kapitalrente handelt es sich um Sozialversicherung, Risiken werden im Kollektiv ausgeglichen.
- Die Kapitalanlage soll professionell erfolgen und langfristig orientiert sein. Das Kapital muss möglichst breit gestreut angelegt werden, um die Ertragsrisiken einzelner Anlagen, Anlageklassen, Branchen oder Länder auszugleichen. Das verbleibende Risiko langfristiger Schwankungen der globalen Kapitalmärkte ist beim langfristigen Anlagehorizont für die Alterssicherung begrenzt.
- Im Vordergrund sollen die Renditeorientierung und die Chancen einer höheren Alterssicherung stehen. Dabei sind politische Festlegungen zur Anlagepolitik und ein Ausschluss bestimmter Länder oder Branchen zu vermeiden. Sehr wohl können und sollen nach sorgfältiger Einzelfallprüfung unethische Investitionen ausgeschlossen werden.
- Um Vertrauen in die Kapitalanlage durch den öffentlichen Anbieter zu schaffen, ist eine Unabhängigkeit der Anlageentscheidungen von politischer Einflussnahme und die Besetzung eines professionellen Anlageausschusses durch externe Fachleute unabdingbar.

- Zur Orientierung sollen Kosten von maximal zehn Basispunkten des Kapitalstocks angestrebt werden – das heißt effektive Kosten von maximal 0,1 Prozent pro Jahr.
- Die Wertentwicklung der Kapitalanlage muss transparent kommuniziert werden, auch in schwierigen Marktphasen.
- Die kapitalgedeckten sollen zusammen mit den umlagefinanzierten Leistungen als lebenslange Rente ausgezahlt werden, um einen hohen Grad an Konformität mit dem bestehenden System zu schaffen. Gleichzeitig müssen die beiden Komponenten transparent gemacht werden.
- Für die Verrentung sollen möglichst realitätsnahe Schätzungen der Lebenserwartung verwendet werden.
- Es ist zu prüfen, ob und wie das Risiko der Erwerbsminderung sowie Elemente des sozialen Ausgleichs unter Berücksichtigung der Renditeorientierung integriert werden können. Eine eventuelle Absicherung der Hinterbliebenenversorgung in der Kapitalrente sollte nicht zu Lasten des Versichertenkollektivs erfolgen.
- Die Erhebung von Beiträgen in der Kapitalrente sollte zügig eingeleitet werden, idealerweise ab 2028, damit sie die umlagefinanzierten Renten der GRV unter Nutzung von Zinseszinseffekten möglichst schnell wirksam ergänzen kann.

Empfehlung 29

Die Kommission empfiehlt, im Jahr 2026 im Rahmen eines Sozialpartnerdialogs konkrete Maßnahmen zu erarbeiten, die die Verbreitung der bAV insbesondere in bisher unterversorgten Bereichen deutlich erhöhen und von beiden Sozialpartnern mitgetragen werden. Diese Maßnahmen sollen im Anschluss in ein Gesetzgebungsverfahren überführt werden. Eine annähernd flächendeckende Verbreitung der bAV sollte perspektivisch angestrebt werden, um ein lebensstandardsicherndes Gesamtversorgungsniveau der Alterssicherung für alle Beschäftigten zu erreichen.

Ausgangslage

Die bAV ist ein wichtiger Baustein für ein gutes Gesamtversorgungsniveau. Durch die kollektive Organisation kann sie Effizienzvorteile realisieren und Kosten reduzieren. Zudem ermöglicht sie eine berufsgruppenspezifische Ausgestaltung. Durch das Zusammenwirken von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden besteht ein hohes Maß an Vertrauen. Die bAV kann zudem ein wichtiges Instrument zur Mitarbeiterbindung sein und helfen, die Attraktivität des Arbeitgebers sowie von Arbeit insgesamt zu erhöhen.

Die Kommission sieht, dass mit den beiden Betriebsrentenstärkungsgesetzen bereits wichtige Schritte zur Verbreitung der bAV auf den Weg gebracht wurden. Dennoch ist der Verbreitungsgrad weiterhin nicht hoch genug. Dies gilt insbesondere bei KMU und bei Arbeitnehmenden mit geringem Einkommen.

In Deutschland hatten Ende 2023 rund 18,1 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bei ihrem aktuellen Arbeitgeber eine aktive Betriebsrentenanwartschaft. Die Verbreitungsquote liegt zuletzt bei knapp 52 Prozent mit großen Verbreitungslücken insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie bei Beschäftigten mit geringeren Einkommen. In Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten liegt die Verbreitung bei lediglich 25 Prozent, in Großunternehmen erreicht der Verbreitungsgrad hingegen 86 Prozent. Nur rund 34 Prozent der Beschäftigten mit einem Bruttolohn bis zu 2.500 Euro verfügen über eine bAV.[8]

Das Zweite Betriebsrentenstärkungsgesetz (2026) beinhaltet eine Evaluation der teilweisen Öffnung der Sozialpartnermodelle. Das BMAS wird 2027 untersuchen, ob die Verbreitung der bAV erkennbar gestiegen ist. Sollte sich die Zahl der Beschäftigten, die an einem Sozialpartnermodell teilnehmen, bis dahin gegenüber 2025 nicht verdoppelt haben, muss die Bundesregierung geeignete Maßnahmen vorschlagen, damit allen Unternehmen und ihren Beschäftigten der Zugang zu einem Sozialpartnermodell eröffnet wird.

Da die Anzahl der Beschäftigten mit einem Sozialpartnermodell 2025 nur etwa 40.000 Beschäftigte betrug, hält die Kommission das Ziel einer Verdoppelung vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung der bAV zur Erreichung eines lebensstandardsichernden Gesamtversorgungsniveaus im Alter für nicht ausreichend ambitioniert. Eine Verdopplung ist deshalb als Mindestzielmarke anzusehen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Um ein besseres Gesamtversorgungsniveau im Alter zu erreichen, muss es das Ziel sein, den Verbreitungsgrad der bAV zu erhöhen. Perspektivisch ist eine annähernd flächendeckende Verbreitung der bAV für alle Beschäftigten anzustreben.

Es wird eine Vielzahl an Wegen diskutiert, um dieses Ziel zu erreichen. Dazu gehören unter anderem:

- ein erleichterter Zugang zu Sozialpartnermodellen – und damit zur reinen Beitragszusage – durch die voraussetzungslose Öffnung der Sozialpartnermodelle für alle Arbeitgeber und Beschäftigten,

[8] Alterssicherungsbericht 2024 (BT-Drs. 20/14086), Teil D

- eine erleichterte Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen zur bAV,
- die Einführung von leichter zugänglichen Entgeltumwandlungsmodellen in der bAV mit Opt-out-Möglichkeit für Arbeitnehmende,
- die Einführung eines Obligatoriums in der zweiten Säule der Alterssicherung,
- die Möglichkeit, dass Arbeitgeber (insbesondere KMU) im Rahmen von altersvorsorgewirksamen Leistungen auf private Altersvorsorgedepots ihrer Arbeitnehmenden einzahlen können, um die Altersvorsorge ihrer Beschäftigten im Rahmen der dritten Säule zu fördern.

Um einen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden im Grundsatz getragenen Kompromiss zu erreichen, empfiehlt die Kommission daher, noch im Jahr 2026 einen Sozialpartnerdialog durchzuführen, in dem konkrete Maßnahmen zur Erhöhung des Gesamtversorgungsniveaus im Alter über die bAV erarbeitet werden. Im Mittelpunkt des Dialogs sollte die stärkere Verbreitung der bAV insbesondere in unterversorgten Bevölkerungsgruppen stehen. Dabei ist auf eine ausreichende Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern aus KMU und aus Branchen mit geringer Verbreitung zu achten.

Die von den Sozialpartnern mitgetragenen Maßnahmen sollten im Anschluss in ein konkretes Gesetzgebungsverfahren münden.

Auswirkungen und Umsetzung

Der Sozialpartnerdialog sollte zeitnah gestartet werden. Er bietet das Potenzial, zu tragfähigen Kompromisslösungen zwischen den Sozialpartnern zu gelangen, die den Verbreitungsgrad der bAV erhöhen.

Empfehlung 30

Die Kommission empfiehlt, durch Verbesserungen in den Bereichen Bürokratieabbau, Portabilität, Rechtssicherheit, Kostenverteilung und Geringverdienerförderung die Attraktivität der bAV zu erhöhen und den Verbreitungsgrad zu steigern.

Ausgangslage

Über die in Empfehlung 29 genannten, im Rahmen des Sozialpartnerdialogs zu prüfenden Möglichkeiten zur Stärkung der bAV hinaus bestehen weitere Möglichkeiten. Die bAV ist historisch gewachsen und daher durch eine hohe strukturelle Differenzierung und Komplexität geprägt, die aus unterschiedlichen Durchführungswegen sowie der engen Verknüpfung arbeits-, steuer- und

sozialversicherungsrechtlicher Regelungen resultiert. Vor diesem Hintergrund besteht in mehreren Bereichen kurzfristiger Handlungsbedarf.

Vorgeschlagene Maßnahme

Kostenstruktur verbessern

Die anfängliche Kostenbelastung (Frontloading) sollte reduziert werden, indem Abschlusskosten über die gesamte Laufzeit oder zumindest auf die ersten zehn Jahre verteilt werden. Dies verhindert renditeschwächende und fragmentierte Rumpfanwartschaften, welche durch geringe Portabilität und häufige Arbeitsplatzwechsel entstehen können.

Geringverdienerförderung dynamisieren

Die bestehende Förderung für Geringverdienende sollte regelmäßig dynamisiert werden, um ihren realen Wert und Anreizcharakter dauerhaft zu sichern und inflationsbedingte Abschwächungen zu vermeiden.

Bürokratieabbau vorantreiben

Die Bundesregierung sollte die 60 von der Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung identifizierten Maßnahmen zum Bürokratieabbau prüfen und bis Ende 2026 einen Bürokratieabbauplan vorlegen.

Rechtssicherheit erhöhen

Für Änderungen bestehender Versorgungsregelungen sollte eine zeitnahe gerichtliche Überprüfung zur Regel werden, um langfristige Unsicherheiten und spätere Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden.

Rechtssicherheit beim Future Service

Für zukünftige Dienstzeiten sollte eine flexiblere Anpassung von Versorgungszusagen nach arbeitsrechtlichen Grundsätzen geprüft werden, um mögliche Rechtsunsicherheiten zu reduzieren.

Portabilität verbessern

Übertragungsprozesse zwischen Versorgungsträgern sollten durch Standardisierung, digitale Schnittstellen und einheitliche Bewertungsverfahren vereinfacht werden, ohne zusätzliche Bürokratie zu schaffen.

Auswirkungen

Die Maßnahmen führen zu einer strukturellen Modernisierung und Vereinfachung der bAV. Sie reduzieren administrative und regulatorische Belastungen, erhöhen die Rechtssicherheit, verbessern die Portabilität und stärken die Verbreitung insbesondere in KMU sowie bei Geringverdienenden. Insgesamt wird die Attraktivität der bAV durch effizientere, rechtssichere und praxistaugliche Rahmenbedingungen nachhaltig erhöht.

Empfehlung 31

Die Kommission empfiehlt, die Ausgestaltung der Frühstart-Rente mit der gesetzlichen Kapitalrente zu verzahnen, um Synergien und besonders lange Ansparzeiten zu ermöglichen. Doppelstrukturen sollten vermieden werden.

Ausgangslage

Mit der Frühstart-Rente soll noch 2026 eine staatlich geförderte kapitalgedeckte Zusatzvorsorge eingeführt werden, die es Eltern ermöglicht, für ihre Kinder zwischen sechs und 18 Jahren Kapital für die Altersvorsorge aufzubauen. Ziel ist zudem, die Finanzbildung von Kindern und Jugendlichen über alle Einkommensgruppen hinweg zu stärken.

Die bisherige Planung der Bundesregierung sieht vor, die Frühstart-Rente für Kinder einzurichten, die das sechste Lebensjahr vollendet haben. Ab diesem Zeitpunkt können Eltern oder Erziehungsberechtigte ein individuelles Altersvorsorgedepot für ihr Kind eröffnen. Der Staat fördert dieses Depot mit einer monatlichen Prämie von zehn Euro, was über den Förderzeitraum von zwölf Jahren zu staatlichen Einzahlungen von 1.440 Euro führt. Für Eltern und Erziehungsberechtigte, die für ihr Kind kein Altersvorsorgedepot eröffnen, soll eine Standardlösung eines öffentlichen Trägers eingeführt werden, der das Geld für die Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres und darüber hinaus anlegt und verwahrt.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Frühstart-Rente soll mit der gesetzlichen Kapitalrente verzahnt werden, um damit Synergien und Kostenvorteile sowie eine möglichst lange Ansparphase zu ermöglichen. Synergiepotenzial besteht sowohl bei der Führung der Konten als auch bei der Kapitalanalage.

Jedes Kind erhält mit dem sechsten Lebensjahr ein individuelles Kapitalkonto bei der GRV. Damit werden Doppelstrukturen bei den öffentlich verwalteten Kapitalkonten vermieden.

Bei der Kapitalanlage sind alternative Varianten denkbar, die zu prüfen sind. Nach derzeitiger Planung sollen Eltern und Erziehungsberechtigte für ihr Kind das Kapital für ein Altersvorsorgedepot abrufen können. Alternativ sollen sie den öffentlichen Fonds oder die zertifizierten Fonds der gesetzlichen Kapitalrente als Anlage wählen können. Auf jeden Fall sollte bei der Gestaltung des öffentlichen Fonds und der Auffanglösung darauf geachtet werden, dass auch hier keine Doppelstrukturen entstehen. Zudem könnte das mit der Frühstart-Rente aufgebaute Kapital mit 18 Jahren in die gesetzliche Kapitalrente überführt werden, sollte es nicht vorab oder in einer Übergangsphase (z. B. zwischen 18 und 25 Jahren) für ein Altersvorsorgedepot abgerufen worden sein.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob der öffentliche Fonds für die gesetzliche Kapitalrente auch als öffentliches Angebot im Rahmen der geförderten privaten Altersvorsorge dienen kann und somit auch in diesem Bereich Doppelstrukturen vermieden werden können. Ggf. hierfür notwendige gesetzliche Anpassungen sollten vorgenommen werden. Mit dem Altersvorsorgereformgesetz wurde die Bundesregierung ermächtigt, eine Rechtsverordnung zur Umsetzung eines durch einen öffentlichen Träger angebotenen Standarddepot-Vertrags zu erlassen.

Auswirkungen und Umsetzung

- Eine effiziente Verzahnung zwischen Strukturen der gesetzlichen Kapitalrente (Empfehlung 28), dem Altersvorsorgedepot und der Frühstart-Rente wird es Personen ermöglichen, kosteneffiziente kapitalgedeckte Altersvorsorge vom sechsten Lebensjahr bis zum Renteneintritt über einen langen Ansparzeitraum aufzubauen.
- Zusätzliche finanzielle Belastungen entstehen durch die Verzahnung nicht. Es sind Effizienzgewinne durch die Vermeidung von Doppelstrukturen bei der Kontenführung und beim Aufbau der Standardlösung zu erwarten.

Die Möglichkeiten der Verzahnung sollten zeitnah diskutiert werden, da die Diskussionen zur Frühstart-Rente bereits im Gesetzgebungsprozess fortgeschritten sind. Ähnliches gilt für die Nutzung der durch das Altersvorsorgereformgesetz geschaffenen Verordnungsermächtigung.

Empfehlung 32

Die Kommission empfiehlt ein enges, laufendes Monitoring der Wirkung der bereits beschlossenen Reformen in der privaten, steuerlich geförderten Altersvorsorge, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der Verbreitung, die angebotenen und gewählten Verträge, ihre Kosten und Renditechancen sowie die Auswirkungen der staatlichen Förderung auf den Bundeshaushalt und ihre Verteilungswirkungen.

Ausgangslage

Mit der Reform der Riester-Rente durch das Altersvorsorgereformgesetz wurde bereits eine substanzielle Reform der privaten Altersvorsorge im Jahr 2026 auf den Weg gebracht. Die Reform hat das Potenzial, die private Altersvorsorge wieder zu beleben, die Verbreitung zu erhöhen, die Kosten zu senken und das Renditepotenzial für den Aufbau der privaten Altersvorsorge zu erhöhen.

Nach dem allgemeinen Teil der Begründung zum Altersvorsorgereformgesetz wird das Bundesministerium der Finanzen im Jahr 2031 prüfen, ob die Verbreitung der privaten Altersvorsorge gesteigert werden konnte und die Eigenbeiträge zur Altersvorsorge gestiegen sind, inwieweit die neuen Produkte der Altersvorsorge und insbesondere das Standarddepot von den Altersvorsorgenden angenommen wurden und ob durch weitere Veränderungen der rechtlichen Vorgaben und der steuerlichen Förderung ein stärkerer Anstieg der Verbreitung privater Altersvorsorge erreicht werden kann.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Entwicklung sollte mit einem engen Monitoring verfolgt werden. Insbesondere sollten die Verbreitung, die angebotenen und verkauften Verträge, ihre Kosten und Renditemöglichkeiten sowie die Auswirkungen der staatlichen Förderung auf den Bundeshaushalt und ihre Verteilungswirkungen beobachtet werden.

Auswirkungen und Umsetzung

Ein solches Monitoring versetzt erst in die Lage, fundiert überprüfen und evaluieren zu können, ob die Reform der privaten Altersvorsorge zur beabsichtigten Dynamik beim Aufbau der zusätzlichen Altersvorsorge führt. Auf mögliche Fehlentwicklungen kann zeitnah reagiert und ggf. weitere Schritte der Regulierung in die Wege geleitet werden.

III.7 Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung

Empfehlung 33

Die Kommission empfiehlt, die DRV organisatorisch so weiterzuentwickeln, dass sie ihre Aufgaben künftig effizienter, schneller und bei gesicherter Flächenpräsenz zugleich bürgernäher erfüllen kann.

Ausgangslage

Die heutige Struktur der DRV ist Ergebnis historisch gewachsener politischer Kompromisse, die zuletzt 2005 neu justiert wurden. Regionale Präsenz, Selbstverwaltung und institutionelle Balance wurden gesichert, eine übergreifend mandatierte Führung mit verbindlichem Durchgriff wurde jedoch nicht geschaffen. Stattdessen entstand eine Organisation mit 16 Trägern, davon 14 Regionalträgern und zwei Bundesträgern, darunter die DRV Bund, die gleichzeitig eigene Trägeraufgaben und trägerübergreifende Grundsatz- und Querschnittsaufgaben wahrnimmt.

Diese Struktur war politisch erklärbar, passt aber nur begrenzt zu einer Rentenversicherung, deren Leistungen nach bundesweit einheitlichen Regeln erbracht werden. Die heutigen Trägerstrukturen, die doppelte Selbstverwaltung in Vorständen und Vertreterversammlungen und die Vielzahl an Gremien erfordern einen erheblichen Abstimmungsaufwand. DRV-weit finden geschätzt rund 500 Sitzungen pro Jahr statt. Hinzu kommen jährlich rund 150 trägerübergreifende Hauptamtsgremien, davon etwa 40 im IT-Bereich.

Auch die Leitung ist hochgradig fragmentiert. Heute bestehen 16 Träger mit 38 Geschäftsführungsmitgliedern, über 100 Vorstandsmitgliedern und fast 500 Mitgliedern der Vertreterversammlungen. In trägerübergreifenden Fragen der GRV kann zudem nur gehandelt werden, wenn in den gemeinsamen Gremien eine Mehrheit von zwei Dritteln der Träger zustimmt. Im Konfliktfall fehlt damit eine eindeutig mandatierte Entscheidungsspitze.

Die Steuerung der DRV ist schwerfällig und langsam. Entscheidungen werden auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen und lassen sich oft nicht durchsetzen. Größenvorteile werden häufig nicht genutzt, weil die Träger vielfach eigenständig agieren. Aus dem gleichen Grund bleibt vorhandenes Synergiepotenzial, etwa im Rehabilitationsbereich, bei der Personalgewinnung oder im Immobilienmanagement, vielfach unausgeschöpft.

Diese Steuerungs- und Effizienzdefizite legen nahe, dass bei der Verwaltung der GRV Wirtschaftlichkeitsreserven vorhanden sind. Auch wenn die Verwaltungsausgaben der GRV im Vergleich zu ihren Gesamtausgaben mit 1,3 Prozent gering sind, ist ihre Höhe in absoluten Zahlen mit rund 5,6 Milliarden Euro dennoch erheblich.

Vorgeschlagene Maßnahme

Leitung der GRV straffen

Die Kommission empfiehlt, die Leitungsaufgaben der GRV an einer Stelle bei der DRV Bund zu bündeln und damit die fragmentierte Führung der GRV zu beenden. Die Steuerung der GRV sollte durch eine zentrale Steuerungsinstanz erfolgen und auf einen Träger konzentriert werden, so wie dies mit der Bundesagentur für Arbeit z. B. auch in der Arbeitslosenversicherung der Fall ist. Die zentrale Steuerungsinstanz sollte für die regionalen Organisationseinheiten der GRV durchgriffs- und weisungsfähig sein und damit bundesweit einheitliche Standards durchsetzen können.

Leistungserbringung über gemeinsame Serviceeinheiten zentraler und professioneller organisieren

Die Kommission empfiehlt, die Leistungserbringung stärker zu bündeln und über gemeinsame Serviceeinheiten zu professionalisieren. Definierte Aufgaben könnten zukünftig durch eine gemeinsame Einheit erbracht werden, etwa Leistungen, Prozesse, IT-Services, Personalservices, Produktfunktionen und unterstützende Verwaltungsaufgaben. Dadurch ließen sich Größenvorteile nutzen, die Qualität vereinheitlichen, Doppelstrukturen abbauen, die IT-Strukturen verbessern und Effizienzen heben. Bürgerinnen und Bürger würden von einheitlichen Standards und besser zugänglichen digitalen sowie analogen Leistungen profitieren. Zudem muss die gesamte Struktur digitaler, einfacher und schneller werden. Sie muss auf eine effiziente und nutzerorientierte Verwaltung abstellen. Das heißt, dass Prozesse weiter automatisiert und digitale Angebote für Kundinnen und Kunden ausgebaut werden müssen. So sind bestehende rentenrechtliche Regelungen auf digitaltaugliche Vereinfachungsoptionen (Rechts- und Verfahrenserleichterungen) hin zu untersuchen. Ziel muss es sein, sozialpolitisch sachgerechte Lösungen zu finden, die die Nutzerperspektiven von Versicherten, Rentenbeziehenden und Arbeitgebern in den Mittelpunkt stellen und durch Digitalisierung sowie Entbürokratisierung auch zur Transparenz des Verwaltungshandelns beitragen. Als Beispiel ist hier die Rentenberechnung zu nennen. Hier sollten die einzelnen Elemente mit Blick auf die Lohnbezogenheit der Renten auf ihre Wirksamkeit und Erforderlichkeit hin überprüft werden. Das Recht der GRV muss an so vielen Stellen wie möglich vereinfacht werden.

Regionale Ansprechbarkeit sichern

Trotz zentraler Steuerung sollte die GRV weiter überwiegend durch regionale Organisationseinheiten verwaltet werden. Insbesondere gilt es, die Ansprechbarkeit der GRV vor Ort zu erhalten. Bürgernähe entsteht allerdings nicht durch eine Vielzahl rechtlich oder organisatorisch eigenständiger Träger, sondern durch verlässliche

Beratung, erreichbare Anlaufstellen, digitale Zugänge und sichtbare Präsenz in der Fläche. Regionale Auskunfts- und Beratungsstellen, lokale Sprechtage, örtlich verfügbare Versichertenberatung bzw. Versichertenälteste und Beratungsangebote per Telefon, Video oder auf dem Schriftweg bleiben auch in Zukunft unverzichtbar.

Selbstverwaltung verschlanken

Die Kommission empfiehlt, die historisch gewachsene doppelte Selbstverwaltung aus Vorstand und Vertreterversammlung auf *ein* Selbstverwaltungsorgan zu verschlanken und auf ihre wesentlichen Funktionen zu konzentrieren: Legitimation, Kontrolle, strategische Richtungsgebung und Interessenvertretung. Ziel ist, die Handlungsfähigkeit der Selbstverwaltung zu stärken und sie von übermäßiger Gremien-Komplexität zu entlasten. Vorbild könnte hier die gesetzliche Krankenversicherung sein, bei der das Nebeneinander von Vorstand und Vertreterversammlung bereits 1996 beendet wurde. Seitdem besteht mit dem Verwaltungsrat nur noch *ein* Selbstverwaltungsorgan.

DRV Knappschaft-Bahn-See stärken

Mit einer Zusammenführung der GRV zu einem Träger würden auch die bisher von der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS) wahrgenommenen Aufgaben als Träger der allgemeinen und der knappschaftlichen Rentenversicherung künftig durch den gemeinsamen Rentenversicherungsträger wahrgenommen. Die zahlreichen übrigen heute von der DRV KBS übernommenen Aufgaben sollten weiter von ihr als eigenständige Verwaltung wahrgenommen werden. Sollte überlegt werden, das Beitragseinzugsverfahren zu bündeln, so würde sich die DRV KBS als zentrale Einzugsstelle anbieten. Schon heute führt die DRV KBS den Beitragseinzug für Minijobber durch.

Auswirkungen und Umsetzung

Die vorgeschlagenen Maßnahmen würden die DRV organisatorisch weniger fragmentiert, technologisch sicherer und konsequent bürgerorientiert aufstellen. Eine zentrale Steuerungsinstanz schafft verbindliche Standards, die auch umgesetzt werden, erhöht die Professionalität und Skalierbarkeit. Zugleich bleiben die überwiegend dezentrale Organisation der GRV und die regionale Ansprechbarkeit gesichert. Eine verschlankte Selbstverwaltung stärkt Entscheidungsfähigkeit, Umsetzungskraft und Umsetzungsgeschwindigkeit. Zugleich wird das System effizienter und damit dem Ziel der Staatsmodernisierungs-Agenda gerecht.

Mit einer Reform der Organisationsstrukturen der DRV würde zugleich der Erwartung der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen, dass bei

Ausgabenbegrenzungen bei den Leistungen der GRV auch im Bereich der Verwaltung Maßnahmen zur Kostenreduzierung ergriffen werden.

Abkürzungsverzeichnis

bAV	betriebliche Altersversorgung
BBG	Beitragsbemessungsgrenze
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DRV Bund	Deutsche Rentenversicherung Bund
DRV KBS	Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See
ELSTER	Apronym für Elektronische Steuererklärung
ggf.	gegebenenfalls
GKV	gesetzliche Krankenversicherung
GRV	gesetzliche Rentenversicherung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnik
KENFO	Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (deutsch: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PhD	Doktor der Philosophie
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VWL	Volkswirtschaftslehre
z. B.	zum Beispiel

Anhang

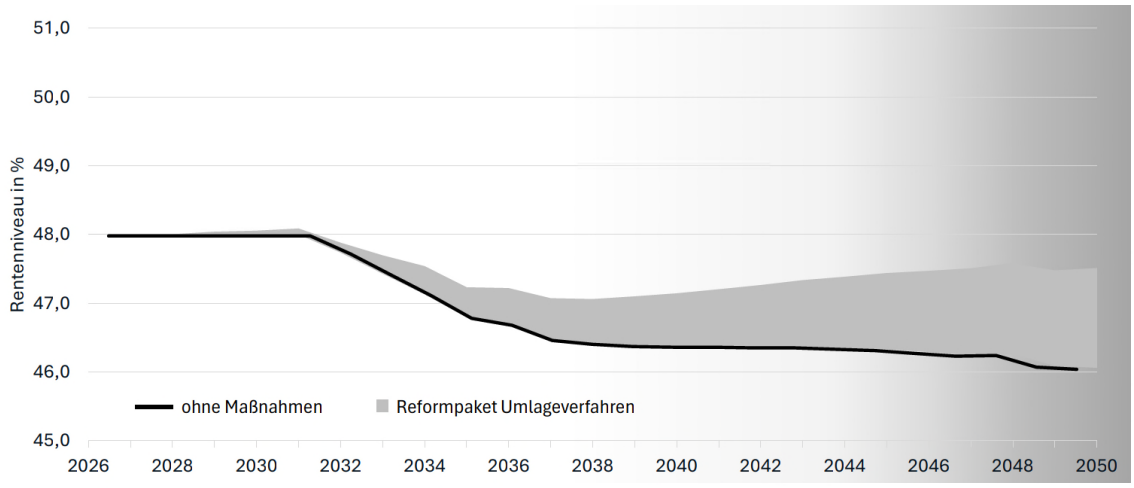
Die Modellberechnungen der Alterssicherungskommission dienen der Veranschaulichung der möglichen Reformwirkungen. Sie ersetzen jedoch nicht die detaillierte Finanzberechnung, die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erforderlich ist.

Die Abschätzungen zum Reformpaket im Umlageverfahren umfassen insbesondere die Anhebung der Regelaltersgrenze, die Abschaffung der abschlagsfreien Rente für besonders langjährig Versicherte, die Anhebung der Altersgrenze für langjährig Versicherte von 63 auf 64 Jahre sowie die Einbeziehung von Selbständigen.

Die Abschätzungen zum Gesamtpaket umfassen zusätzlich die Einführung der gesetzlichen Kapitalrente, die Verstärkung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel (Erhöhung des Faktors alpha) sowie die Einführung eines Übergangsfaktors zur Stabilisierung des Zugangsrentenniveaus.

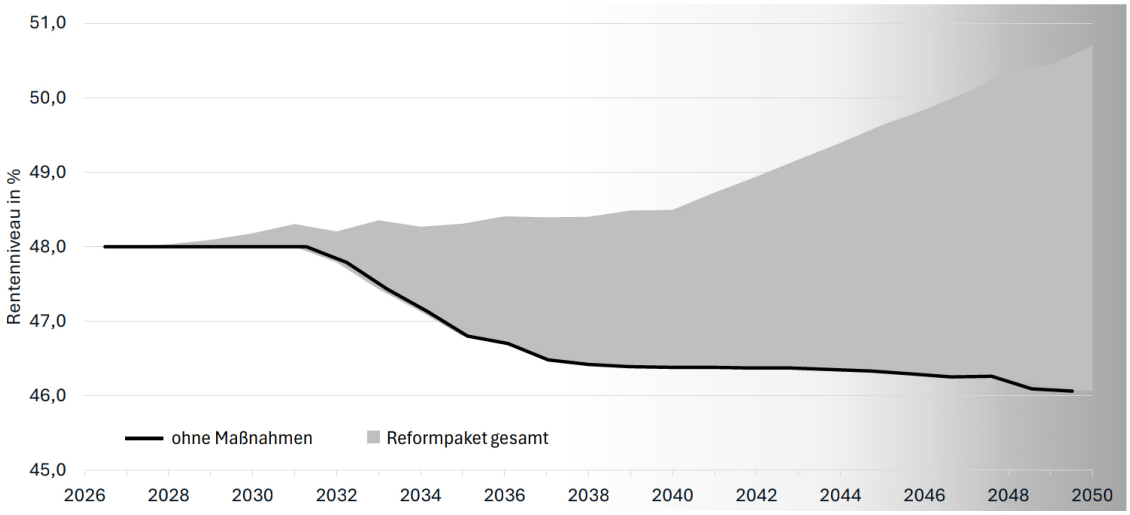
In den nachfolgenden Abbildungen wird auf Basis verschiedener Modellrechnungen die Bandbreite möglicher Auswirkungen der Reformvorschläge dargestellt. Das Referenzszenario bildet dabei die Vorausberechnung der DRV Bund unter geltendem Recht (siehe Abbildung 1). Der grau hinterlegte Bereich stellt keinen Reformkorridor dar. Er veranschaulicht die über die verschiedenen Modelle hinweg maximal erwartete Wirkung im Vergleich zum Referenzszenario.

Abbildung 2 Veranschaulichung der möglichen Entwicklung des Rentenniveaus mit Reformvorschlägen für das Umlageverfahren (ohne Kapitalrente, ohne Verstärkung des Nachhaltigkeitsfaktors, ohne Übergangsfaktor)



Quelle: Eigene Darstellung der Alterssicherungskommission auf Basis verschiedener Modellrechnungen

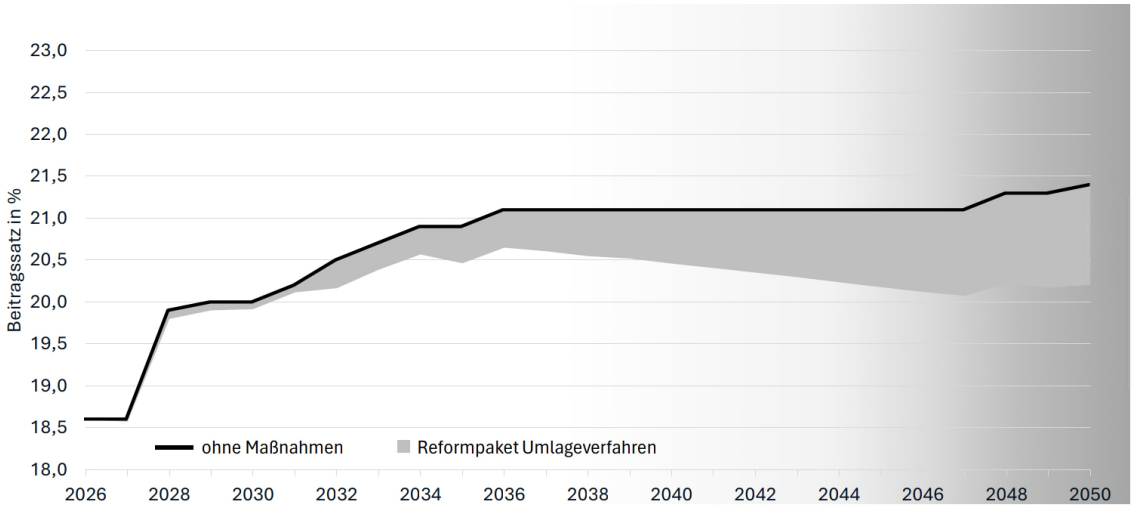
Abbildung 3 Veranschaulichung der möglichen Entwicklung des Zugangsrentenniveaus unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen der Gesamtreform



Dargestellt ist die mögliche Entwicklung des Rentenniveaus (ohne Maßnahmen) bzw. des Gesamtniveaus aus Umlage und Kapitaldeckung (Reformpaket gesamt) im Rentenzugang des jeweiligen Kalenderjahres. Die Reformen (gesetzliche Kapitalrente, Übergangsfaktor) führen dazu, dass ein einheitliches Niveau für den Rentenbestand nicht mehr ausweisbar ist.

Quelle: Eigene Darstellung der Alterssicherungskommission auf Basis verschiedener Modellrechnungen

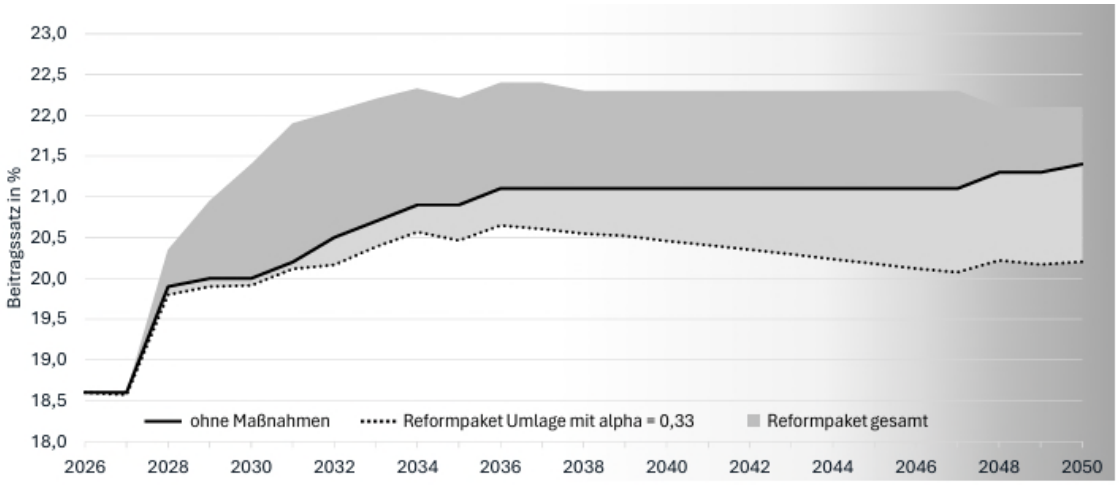
Abbildung 4 Veranschaulichung des möglichen Beitragssatzverlaufs mit Reformvorschlägen für das Umlageverfahren (ohne Kapitalrente, ohne Verstärkung des Nachhaltigkeitsfaktors, ohne Übergangsfaktor)



Der Anstieg im Jahr 2028 unter geltendem Recht ergibt sich unabhängig von den Reformvorschlägen aus demografischen Gründen.

Quelle: Eigene Darstellung der Alterssicherungskommission auf Basis verschiedener Modellrechnungen

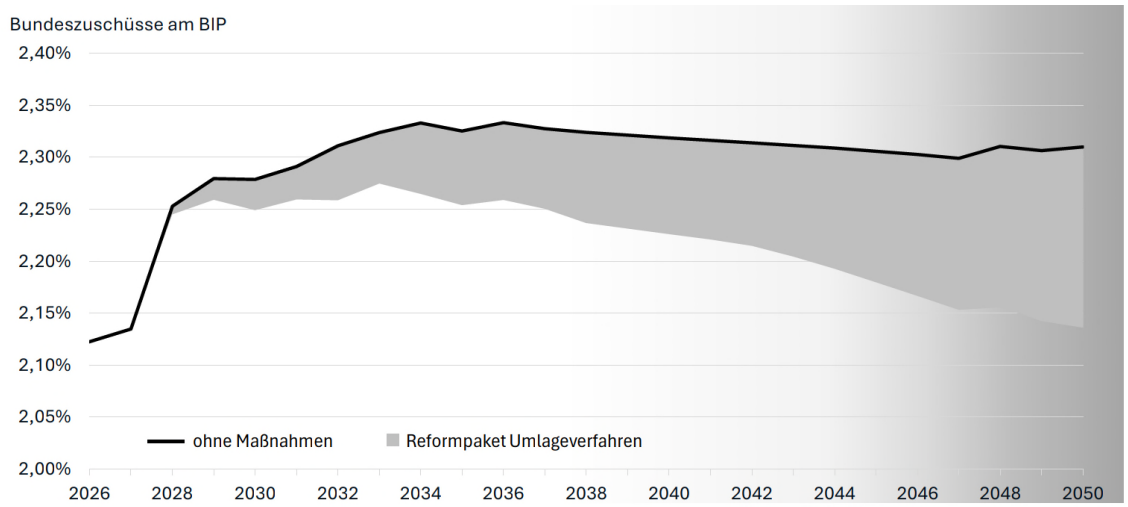
Abbildung 5 Veranschaulichung der möglichen Bandbreite des Beitragssatzverlaufs unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Maßnahmen



Dargestellt ist die mögliche Entwicklung des Gesamtbeitragssatzes, der sich aus dem Beitrag zum Umlageverfahren unter Wirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen (inkl. einer Erhöhung des Nachhaltigkeitsfaktors) und – für das Reformpaket gesamt – dem Beitrag zur gesetzlichen Kapitalrente ergibt. Die Beiträge zur gesetzlichen Kapitalrente werden zum Aufbau individueller Leistungsansprüche aus der Kapitaldeckung genutzt. Der Anstieg im Jahr 2028 unter geltendem Recht ergibt sich unabhängig von den Reformvorschlägen aus demografischen Gründen.

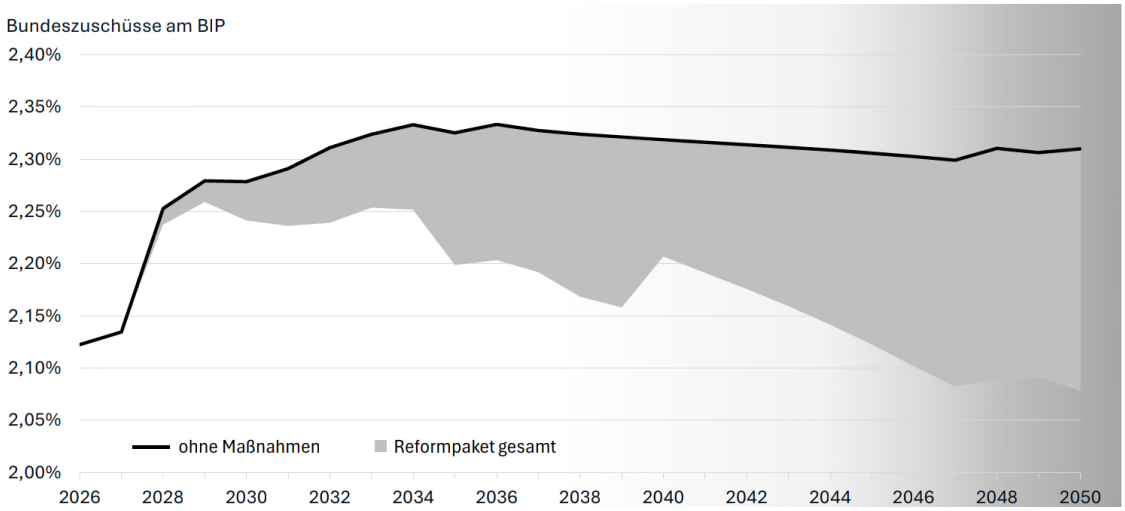
Quelle: Eigene Darstellung der Alterssicherungskommission auf Basis verschiedener Modellrechnungen

Abbildung 6 Veranschaulichung der möglichen Entwicklung des Anteils der Bundeszuschüsse am BIP mit Reformvorschlägen für das Umlageverfahren (ohne Kapitalrente, ohne Verstärkung des Nachhaltigkeitsfaktors, ohne Übergangsfaktor)



Quelle: Eigene Darstellung der Alterssicherungskommission auf Basis verschiedener Modellrechnungen

Abbildung 7 Veranschaulichung der möglichen Entwicklung des Anteils der Bundeszuschüsse am BIP unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen der Gesamtreform



Quelle: Eigene Darstellung der Alterssicherungskommission auf Basis verschiedener Modellrechnungen

Impressum

Herausgeber:

Alterssicherungskommission

c/o Bundesministerium für Arbeit und Soziales

11017 Berlin

info@bmas.bund.de

www.bmas.de

Stand

Juni 2026

Satz/Layout: BMAS, Berlin

Titelbild: BMAS, Berlin

Grafik: Eigene Darstellung der Alterssicherungskommission auf Basis verschiedener Modellrechnungen

Wenn Sie aus der Publikation zitieren wollen, dann bitte mit genauer Angabe des Herausgebers, des Titels und des Stands der Veröffentlichung.