

POLICY BRIEF

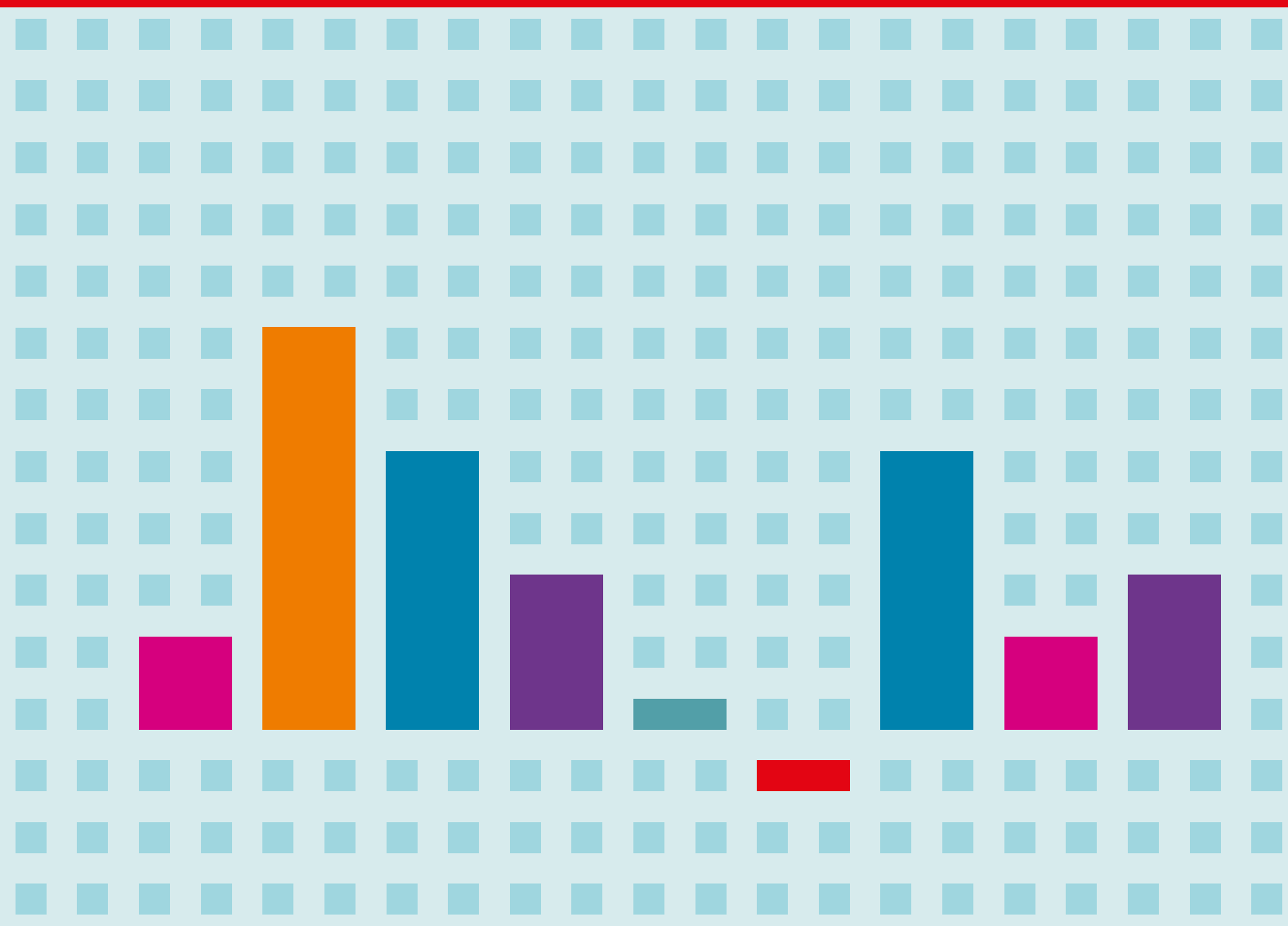
Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Policy Brief Nr. 189 · April 2025

STÄRKUNG DER GESETZLICHEN RENTENVER- SICHERUNG UND STABILISIERUNG DES RENTENNIVEAUS

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Finanzausschusses des Schleswig-
Holsteinischen Landtags zum Alternativantrag der Fraktionen von SPD und SSW

Ulrike Stein



28.03.2025

An Christian Dirschauer (Vorsitzender des Finanzausschusses)

Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung und Stabilisierung des Rentenniveaus

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Alternativantrag der Fraktionen von SPD und SSW zu „Private Altersvorsorge stärken!“ zum Thema „Sichere und stabile Renten“ (Drucksache 20/2899 vom 30. Januar 2025).

Dr. Ulrike Stein

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung

1. Ausgangslage

Der nun verstärkt einsetzende Renteneintritt der Babyboomer-Generation hat die Diskussion um die Zukunft und Tragfähigkeit der gesetzlichen Rente noch weiter verschärft. Mit dem Rentenpaket II wollte die Ampelkoalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP das gesetzliche Rentensystem stabilisieren. Durch das Scheitern der Koalition konnte es nicht mehr verabschiedet werden. Die Dringlichkeit der Frage wie der zukünftige Lebensstandard im Alter gesichert werden soll, bleibt bestehen.

Grundsätzlich gibt es konträre Ansätze, wie die Altersversorgung langfristig stabilisiert werden soll. Während die Fraktion der FDP einseitig auf die Stärkung der privaten Vorsorge setzt (Drucksache 20/2859), verfolgen die Antragstellenden der Fraktionen der SPD und SSW (Drucksache 20/2899) einen umfassenderen Ansatz. Ihr Fokus liegt dabei insbesondere auf der Stärkung der ersten Säule der Alterssicherung und damit auf einer Stärkung des gesetzlichen Rentensystems.

Die Fraktionen der SPD und SSW fordern daher in ihrem Antrag zum Thema „Sichere und stabile Renten“, das Rentenniveau und die Beitragssätze stabil zu halten und die Regelaltersgrenze nicht anzuheben. Sie begrüßen daher die Reformvorschläge des nicht mehr verabschiedeten Rentenpakets II zur Stabilisierung des Rentenniveaus und setzen sich dafür ein, dass die Rentnerinnen und Rentner auch zukünftig am gesellschaftlichen Wohlstandsfortschritt partizipieren, indem die Entwicklung der Renten an die Lohnentwicklung gekoppelt bleibt. Ebenso soll das gesetzliche Rentensystem langfristig ein Solidarsystem für alle Erwerbstätigen werden. Ergänzend befürworten sie eine Förderung der betrieblichen Altersvorsorge im Rahmen von Tarifverträgen und eine Förderung der privaten Altersvorsorge – insbesondere für Beziehende von kleinen und mittleren Einkommen, die bisher nur in geringem Maße davon profitieren. Darüber hinaus werden faire Löhne als Grundvoraussetzung für gute Renten im Alter gesehen. Daher soll der gesetzliche Mindestlohn auf mindestens 15 Euro angehoben werden.

Das Ziel dieser Stellungnahme ist es, Handlungsoptionen zur Stabilisierung des gesetzlichen Rentensystems mit sicheren und stabilen Renten aufzuzeigen unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und den unterschiedlichen Präferenzen der verschiedenen Generationen.

2. Das gesetzliche Rentensystem: Mechanismen, Kenngrößen und Status Quo

Das gesetzliche Rentensystem basiert auf einem Umlageverfahren, sodass die Einnahmen der Rentenversicherung innerhalb eines Jahres ausreichen müssen, um die Ausgaben der

Rentenversicherung im selben Zeitraum zu decken.¹ Übersteigen die Ausgaben die Einnahmen (oder umgekehrt), dann führt die Rentenanpassungsformel dazu, dass der Beitragssatz, die Bundeszuschüsse und der aktuelle Rentenwert – der dann das Sicherungsniveau vor Steuern festlegt – so angepasst werden müssen, dass die Einnahmen und Ausgaben wieder im Gleichgewicht sind.

Wenn der Gesetzgeber Änderungen an einem dieser drei Stellschrauben – dem Beitragssatz, den Bundeszuschüssen oder dem Sicherungsniveau – vornimmt, setzt dies die Rentenanpassungsformel teilweise außer Kraft. Infolgedessen können nur die verbleibenden beiden Stellschrauben angepasst werden.

Mit dem Inkrafttreten des „Rentenversicherung-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz“ aus dem Jahr 2018 wurde eine doppelte Haltelinie eingeführt: Die Festschreibung des Sicherungsniveaus auf 48 % vor Steuern und eine Beitragssatzbegrenzung mit einer Untergrenze von 18,6 % und einer Obergrenze von 20 %. Erst bei der Rentenanpassung 2024 griff zum ersten Mal die Niveauschutzklausel, die ein Absinken des Sicherungsniveaus auf unter 48 % verhinderte. Dank der guten Arbeitsmarktentwicklung waren die Einnahmen der Rentenversicherung in den letzten Jahren so hoch, sodass die Haltelinie für die Beitragssatzobergrenze nicht überschritten wurde und die Rentenbeitragssätze stabil geblieben sind. Ohne die Beitragssatzuntergrenze hätte der Rentenbeitrag im Jahr 2019 nach der Rentenanpassungsformel sogar auf 18,3 % abgesenkt werden müssen. Der Gesetzgeber hat die Untergrenze bewusst eingezogen, um sicherzustellen, dass die Rentenversicherung stabil bleibt und genügend Rücklagen gebildet werden. Hätten beispielsweise beide Haltelinien – Sicherungsniveau und Beitragssatzobergrenze – gegriffen, wären zusätzliche Steuermittel vonnöten gewesen, die Lücke zwischen Ausgaben und Einnahmen zu decken.

Eine weitere Stellschraube, die nicht durch die Rentenanpassungsformel bestimmt wird, aber im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liegt ist das Renteneintrittsalter. Es gibt einige Stimmen, die fordern das gesetzliche Renteneintrittsalter weiter anzuheben. Dabei ist die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre noch voll im Gange. Seit dem Jahr 2012 wird die Regelaltersgrenze jährlich angehoben. Erst im Jahr 2031 wird der Prozess abgeschlossen sein. Ohne Anhebung der Regelaltersgrenze hätte sich der Altenquotient, gemessen als Verhältnis der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und mehr zu jenen im Alter von 20 bis einschließlich 64 Jahren, von 2011 bis 2031 von 33,9 % auf 46,1 % erhöht. Durch den Anstieg der Regelaltersgrenze ist allerdings der Altenquotient im Alter von 67 Jahren und mehr zu jenen im Alter von 20 bis einschließlich 66 Jahren die relevante Vergleichsgröße. Dieser beträgt im Jahr 2031 nach den Vorausberechnungen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nur 38,5 %. Das

¹ Eine kleine Abweichung ist möglich. Um unerwartete Schwankungen, auch unterjährig ausgleichen zu können, verfügt die Deutsche Rentenversicherung über eine Nachhaltigkeitsrücklage, die sich am Jahresende in der Spannbreite von 0,2 bis 1,5 Monatsausgaben bewegen muss.

bedeutet durch die Anhebung der Regelaltersgrenze wurde schon mehr als 60 % des demografisch bedingten Alterungsprozesses in diesem Zeitraum aufgefangen.

Obwohl auch die Bundeszuschüsse Teil der Rentenanpassungsformel sind und es feste Regeln gibt, wie sich die Bundeszuschüsse im zeitlichen Verlauf entwickeln und fortgeschrieben werden sollten, nimmt sich der Gesetzgeber das Recht heraus, davon abzuweichen und per Gesetz Änderungen bei den Bundeszuschüssen zu beschließen. Werden Bundeszuschüsse gekürzt, müssen die Beitragssätze angehoben werden oder es fällt das Sicherungsniveau. Im Falle eines konstanten Sicherungsniveaus führt ein Kürzen der Bundeszuschüsse zwangsläufig zu einem höheren Beitragssatz. Dass die Kürzung der Bundeszuschüsse kein Einzelfall ist, zeigt die Tatsache, dass die Bundesregierung zur Sanierung des Haushalts die Bundeszuschüsse seit 2022 bereits vier Mal gekürzt hat. Für die Jahre 2022-2027 belaufen sich die Kürzungen auf insgesamt 9 Mrd. Euro.²

3. Rentenpaket II: wesentliche Reformvorschläge

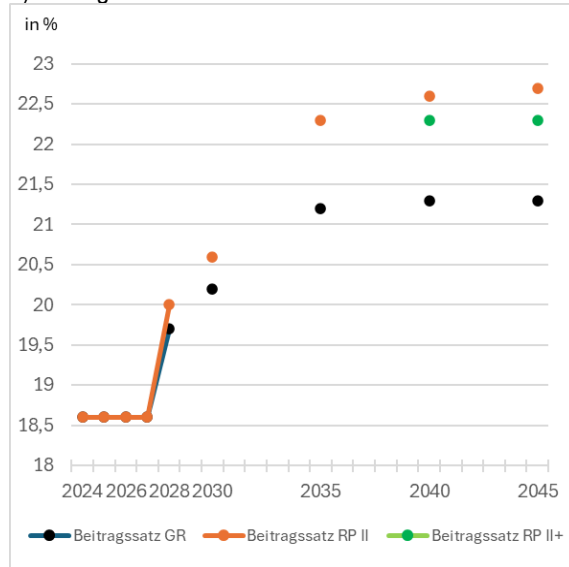
Mit dem Rentenpaket II strebte die Ampelkoalition an, das gesetzliche Rentensystem zu stabilisieren. Die beiden Hauptpunkte waren die Festschreibung des Sicherungsniveaus und die Einführung eines Generationenkapitals. Damit hätte sie in einer der oben benannten Stellschrauben – dem Sicherungsniveau – eingegriffen.

Hierfür sollte die bis zum 1. Juli 2025 befristete Regelung zur Sicherung des Mindestsicherungsniveaus von 48 % vor Steuern bis zum 1. Juli 2039 verlängert werden. Vorausberechnungen des BMAS (2024) zeigen jedoch, dass die Regelung das Sicherungsniveau sogar bis mindestens 2045 bei 48 % vor Steuern gehalten hätte (Abbildung 1b). Mit der Gesetzesänderung wäre auch die bisherige Beitragsobergrenze von 20 % abgeschafft worden. Die seit 2019 geltende Beitragssatzuntergrenze von 18,6 % wäre jedoch bis 2036 bestehen geblieben. Diese Beitragssatzuntergrenze würde ohnehin nicht mehr greifen, da absehbar ist, dass der Beitragssatz in Zukunft steigen wird. Laut BMAS (2024) würde der Beitragssatz ohne gesetzliche Änderungen bis ins Jahr 2045 auf 21,3 % steigen (Abbildung 1a), während das Sicherungsniveau auf 44,9 % (Abbildung 1b) sinkt. Die Festschreibung des Sicherungsniveaus auf 48 % würde zu einem etwas stärkeren Anstieg des Beitragssatzes auf 22,7 % führen.

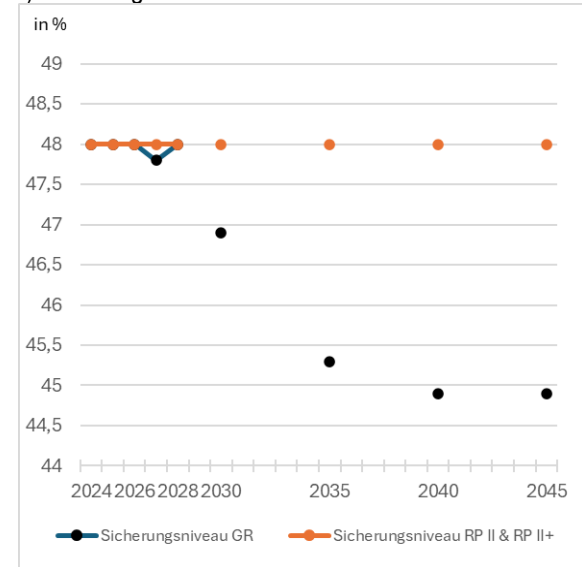
² Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2022 und dem Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz im Jahr 2022 wurden die vereinbarten Sonderzahlungen in Höhe von jährlich 500 Mio. Euro (zuzüglich Dynamisierung) für die Jahre 2022-2025 abgeschafft. Mit den Haushaltsfinanzierungsgesetzen für die Jahre 2023 und 2024 wurde der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss in den Jahren 2024 bis 2027 pro Jahr um 1,2 Mrd. Euro gekürzt. Eine weitere Bundeszuschusskürzung erfolgte mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2025 mit der Kürzung des Erhöhungsbeitrags zum zusätzlichen Bundeszuschuss für die Jahre 2025 bis 2027 in Höhe von insgesamt 2 Mrd. Euro. Für eine Übersicht der gesetzlichen Änderungen siehe Steffen (2024).

Abbildung 1: Entwicklung der wichtigsten Kenngrößen der allgemeinen Rentenversicherung

a) Beitragssatz



b) Sicherungsniveau



Anmerkung:

GR = Geltendes Recht, RP II = Rentenpaket II, RP II+ = Rentenpaket II inklusive Maßnahmen des Generationenkapitals
Quellen: BMAS (2024); eigene Darstellung.

Der zweite zentrale Punkt des Rentenpakets II sah den Einstieg in eine kapitalgedeckte Aktienrente vor. Ziel war es, durch den Aufbau eines Generationenkapitals bis zum Jahr 2036 ein Fondsvolumen aufzubauen, dessen Aktienerträge ab diesem Zeitpunkt die Beitragszahlenden entlasten sollten. Diese Maßnahme hätte jedoch nur zu einer geringen Entlastung von 0,3 bis 0,4 Beitragssatzpunkten geführt (Abbildung 1a), sofern der Plan wie angedacht aufgegangen wäre. Dies war jedoch keinesfalls sicher, da das Vorhaben schuldenfinanziert gewesen wäre, eine relativ kurze Laufzeit gehabt hätte und hohe Renditen erforderlich gewesen wären, damit die „Zins-Wette“ aufgegangen wäre. Das ganze Konzept war von vornherein mit hohem Risiko behaftet.

4. Handlungsoptionen

Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, die Einnahmen- und Ausgabenseite der Rentenversicherung zu beeinflussen. Neben den direkten Stellschrauben des Gesetzgebers – die Anpassung des Beitragssatzes, des Sicherungsniveaus, des Renteneintrittsalters oder der Bundeszuschüsse – existieren auch eine Reihe weiterer Faktoren, die auf die Entwicklung der Beitragseinnahmen und Rentenausgaben wirken. Im Folgenden werden einige dieser Einflussfaktoren und Stellschrauben näher betrachtet.

4.1. Einnahmenseite der Rentenversicherung stärken

Entscheidend für die Stabilität und Stärkung der Einnahmenseite der Rentenversicherung ist neben der Anzahl der Beitragszahlenden auch die Höhe der durchschnittlich entrichteten Rentenbeiträge

sowie die Bundeszuschüsse bzw. Bundesmittel. Der Kreis der Beitragszahlenden setzt sich derzeit aus den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zusammen. Der demografische Wandel wirkt sich negativ auf ihre Anzahl aus. Um diese Entwicklung entgegenzuwirken, ist es entscheidend, weitere Potentiale auf dem Arbeitsmarkt zu aktivieren und zu nutzen. Zudem kann die Zahl der Beitragszahlenden durch einen Ausbau der Rentenversicherung hin zu einer Erwerbstätigenversicherung erweitert werden. Für die Höhe der durchschnittlichen Rentenbeiträge spielen neben der Einkommenshöhe auch der Rentenbeitragssatz eine Rolle.

4.1.1. Den Arbeitsmarkt fit machen und Potentiale nutzen

Eine gute Einnahmenentwicklung der Rentenversicherung ist an eine gute Arbeitsmarktp Performanz gekoppelt. So wurde neben der Heraufsetzung der Regelaltersgrenze ein Teil der demografischen Alterung durch die gute Arbeitsmarktentwicklung und der daraus resultierenden höheren Einnahmen der Rentenversicherung kompensiert. Es bestehen aber noch weitere Potentiale sowohl die Erwerbsbeteiligung als auch die -intensität zu erhöhen, die nicht nur helfen würden den Fachkräftemangel abzufedern, sondern auch dazu beitragen die Einnahmenbasis der gesetzlichen Rentenversicherung weiter zu stärken. Neben guten Löhnen ist eine gute und nachhaltige Beschäftigungsentwicklung entscheidend, die sich durch eine hohe Erwerbsbeteiligung, eine niedrige Arbeitslosigkeit und gute Arbeitsbedingungen, die ein langes und gesundes Arbeiten ermöglichen, ausdrückt. In Dullien et al. (2025) wurden Handlungsempfehlungen aufgezeigt, um den Herausforderungen des Arbeitsmarktes erfolgreich zu begegnen.

4.1.1.1. Stärkung der Tarifbindung

Der beste Garant für gute Löhne und Arbeitsbedingungen ist das deutsche Tarifvertragssystem. In der Vergangenheit hat es wesentlich zum Erfolg der deutschen Wirtschaft beigetragen. Allerdings befindet es sich in einem schleichenden Erosionsprozess. Die Tarifbindung ist seit Mitte der 1990er Jahre rückläufig und liegt inzwischen unter 50 %. Gleichzeitig hat in dieser Zeit sowohl die Lohnungleichheit als auch der Niedriglohnsektor deutlich zugenommen. Deshalb ist eine nachhaltige Stärkung der Tarifbindung von zentraler Bedeutung. Bislang sind politische Maßnahmen, die das System der kollektiven Beziehungen wieder nachhaltig gestärkt haben, allerdings ausgeblieben. Dabei gibt es eine Reihe von effektiven Möglichkeiten, wie die Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung, die Einführung eines Bundestariftreugesetz oder auch die Stärkung der Arbeitgeberverbände als Tarifparteien.³

³ Weitere Punkte siehe im Aufruf „Tarifautonomie schafft faire Arbeit, fördert soziale Gerechtigkeit und sichert demokratische Teilhabe Für eine Stärkung der Tarifbindung“, https://www.boeckler.de/pdf/aufruf_wissenschaftler_innen_fuer_die_staerkung_der_tarifbindung.pdf.

4.1.1.2. *Mindestlohn*

Dies allein reicht allerdings nicht aus. Der gesetzliche Mindestlohn ergänzt das Tarifvertragssystem und leistet als gesetzliche Lohnuntergrenze einen wichtigen Beitrag für gute Löhne in Deutschland. Seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 wurde ein weiteres Ausfransen der Löhne nach unten verhindert. Die Lohnungleichheit und der Niedriglohnsektor sind seitdem zurückgegangen. Neben dem Mindestlohn ist das auch auf die Lohnpolitik der Gewerkschaften zurückzuführen, die seit einigen Jahren verstärkt auf pauschale Mindestzahlungen setzen, die prozentual bei den unteren Lohngruppen zu höheren Lohnsteigerungen führen als bei höheren Lohngruppen. (Grabka 2025, S. 106). Über die richtige Höhe und eine angemessene jährliche Anpassung des Mindestlohns wird gerungen. So liefern Lübker et al. (2025) eine aktuelle Einordnung und Begründung für eine Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 15 Euro basierend auf einem Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten wie ihn die Europäische Mindestlohnrichtlinie (Europäisches Parlament/ Rat 2022, S. 38) und auch die neue Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission als Kriterium zur Orientierung bei der Festsetzung des Mindestlohns vorsehen.

4.1.1.3. *Ausschöpfen von heimischen Beschäftigungspotentialen*

Um die Folgen des demografischen Wandels und der damit einhergehenden Verschärfung der Arbeitsknappheit aufgrund des Renteneintritts der Babyboomer abzumildern, bedarf es eines Bündels von Maßnahmen. Es müssen heimische Beschäftigungspotentiale erschlossen und besser genutzt werden. Potentiale liegen vor allem in einem weiteren Anstieg der Erwerbsquoten der Frauen (hier insbesondere bei Frauen ohne deutsche Staatsbürgerschaft) und Älteren, bei der Arbeitszeit von Teilzeitbeschäftigten sowie bei der hohen Zahl an Personen ohne Berufs- oder Hochschulabschluss. Neben dem Schaffen der entsprechenden Rahmenbedingungen für eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren sowohl entlang der extensiven (Arbeitsmarktpartizipation) als auch der intensiven Marge (Arbeitsstunden), können zusätzliche steuerfinanzierte finanzielle Anreize sinnvoll sein. Für weitere Details siehe Dullien et al. (2025, S. 14-15). Weitere Potentiale gibt es bei der hohen Anzahl an jungen Menschen, die ohne Schulabschluss bzw. ohne Berufs- oder Studienabschluss sind. Derzeit haben mehr als 10 % der 18 bis 24-Jährigen höchstens einen mittleren Schulabschluss (Lindner und Tiefensee 2024). 2,9 Millionen Personen im Alter zwischen 20 und 34 Jahren sind nicht formal durch einen Berufs- oder Studienabschluss qualifiziert (bibb 2024). Personen ohne Berufsabschluss haben traditionell überdurchschnittlich hohe Erwerbslosenquoten und überdurchschnittlich niedrige Erwerbsquoten. Deutschland kann es sich angesichts der bestehenden Herausforderungen nicht leisten, einen so großen Personenkreis zurückzulassen und deren Potenziale für den Arbeitsmarkt nicht zu nutzen.

4.1.1.4. *Gezielte Arbeitsmigration*

Allein einheimische Potentiale werden aber nicht ausreichen, um den bestehenden und zukünftigen Fachkräftebedarf zu decken. Daher bedarf es einer gesteuerten Arbeitsmigration.

Entscheidend hierbei ist, dass die Hürden im Einwanderungsprozess, die einer gesteuerten Arbeitsmarkt im Weg stehen und diese behindern, abgebaut werden. Weniger großen Nutzen wird dahingegen eine teilweise Befreiung von Steuern und Abgaben haben, so wie es in dem Programm zum Anwerben von Fachkräften vorgeschlagen wurde (Brücker et al. 2024). Zudem besteht die Gefahr erheblicher Mitnahmeeffekte.

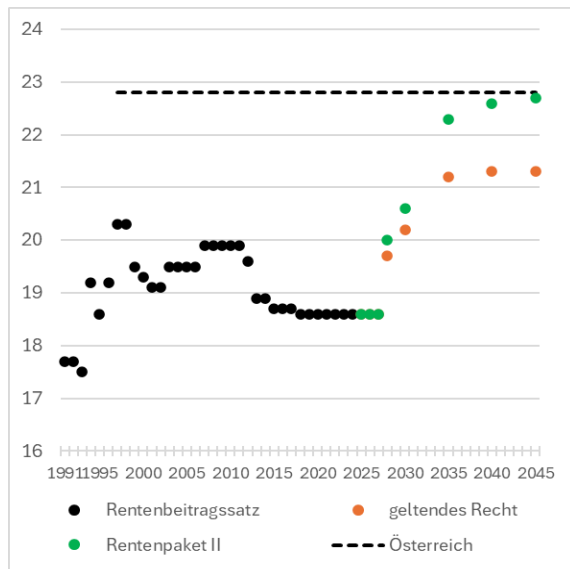
4.1.2. Ausweitung des Versichertenkreises

Das gesetzliche Rentensystem sollte langfristig zu einem solidarischen Modell für alle Erwerbstätigen weiterentwickelt werden, um die Kosten des demografischen Wandels gerechter zu verteilen – sowohl zwischen als auch innerhalb der Generationen (Zwiener et al. 2020). Da die Finanzierung der gesetzlichen Rente maßgeblich von der Zahl der Beitragszahlenden abhängt, ist eine breite Absicherung in der ersten Säule der Alterssicherung erforderlich. Dafür muss der Kreis der Versicherten ausgeweitet werden, sodass zukünftig alle Erwerbstätigen – einschließlich bislang ausgeschlossener Gruppen wie Selbstständiger, Beamter und Abgeordnete – in die gesetzliche Altersversorgung einbezogen werden. Eine solche Reform würde nicht nur die Einnahmenbasis verbreitern, sondern auch das System finanziell stabilisieren, für mehr Gerechtigkeit sorgen, indem alle Erwerbstätigen gleichermaßen zur Finanzierung der Altersvorsorge beitragen und gleichzeitig das Risiko zunehmender Altersarmut reduzieren, welches sich als Folge prekärer Erwerbsverläufe im Zusammenhang mit modernen Formen zeitweiser oder dauerhafter (Solo-)Selbstständigkeit ohne ausreichende eigenständige Alterssicherung ergibt.

4.1.3. Erhöhung des Rentenbeitragssatzes

Die Einnahmen der Rentenversicherung hängen unter anderem vom Rentenbeitragssatz ab. Die Schätzungen der Deutschen Rentenversicherung gehen davon aus, dass der Beitragssatz bis 2045 auf 21,3 % steigen wird (Abbildung 2). Viele sehen in dem Anstieg des Beitragssatzes ein ökonomisches Problem. Dabei lag der Rentenbeitragssatz in Deutschland in der Vergangenheit deutlich höher als der aktuelle Rentenbeitragssatz von 18,6 %. Verglichen mit Österreich, wo der Beitragssatz seit Ende 1998 stabil bei 22,8 % liegt, wäre ein Beitragssatz von 21,3 % nicht hoch. In Österreich trug im Jahr 2022 der höhere Beitragssatz zu einer höheren durchschnittlichen österreichischen Rentenzahlung in Höhe von 156 Euro im Vergleich zur deutschen Rente bei (Brandt und Freudenberger 2024). Eine Festschreibung des Sicherungsniveau auf 48 %, wie sie im nicht zustande gekommenen Rentenpaket II vorgesehen war, würde einen Beitragssatzanstieg auf 22,7 % erfordern.

Abbildung 2: Entwicklung Rentenbeitragssatz 1970-2045



Anmerkung: Die Rentenbeitragssätze ab dem Jahr 2025 sind Schätzung des BMAS (2024) für zwei Szenarien: geltendes Recht und Rentenpaket II ohne Generationenkapital. Österreich hat seit 1998 einen festen Beitragssatz zur Rentenversicherung in Höhe von 22,8 %.

Quellen: BMAS (2024), Deutsche Rentenversicherung (2024b).

4.1.4. Ausreichende Bundeszuschüsse zur Deckung der gesamtwirtschaftlichen Aufgaben

Gut 22 % der Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung werden aktuell durch Bundeszuschüsse gedeckt. Dies ist einer der Gründe, warum einige in der Debatte um die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung fordern, die Ausgaben der Rentenversicherung zu beschränken oder zu kürzen. In der Vergangenheit war der steuerfinanzierte Anteil an den Rentenausgaben meistens höher – Mitte der 2000er Jahre lag er sogar bei rund 24 %. Seitdem ist er tendenziell zurückgegangen und wird auch in den kommenden Jahren schätzungsweise zwischen 20 und 20,6 % betragen. Gleichzeitig wurden und werden der Rentenversicherung vom Gesetzgeber immer wieder Aufgaben übertragen, die nicht unmittelbar zu den Kernrisiken der gesetzlichen Rentenversicherung gehören, für die sie eigentlich zuständig ist – etwa die Finanzierung der Kindererziehungszeiten. Bereits Ruland (1995) kam zum Schluss, dass die Bundeszuschüsse nicht ausreichen, um diese versicherungsfremden Leistungen zu finanzieren.

In unregelmäßigen Abständen veröffentlicht die Deutschen Rentenversicherung Schätzungen über die Höhe der versicherungsfremden/nicht-beitragsgedeckten Leistungen. Die letzte vorliegende Schätzung gibt es für das Jahr 2020 (Deutsche Rentenversicherung 2021). Die Rentenausgaben 2020 betrugen 289 Mrd. Euro. Von diesen beliefen sich 21,9 % der Rentenausgaben (63,3 Mrd. Euro) auf nicht-beitragsgedeckte Leistungen nach der Abgrenzung des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger aus dem Jahr 1995. Die weiteren nicht-beitragsgedeckten Leistungen, die durch die Wiedervereinigung entstanden sind, und der den Splitting übersteigenden Anteil der Witwen-/Witwerrenten und Waisenrenten belaufen sich nach

Schätzungen der Deutschen Rentenversicherung auf weitere 17 % der Rentenausgaben (49,1 Mrd. Euro).⁴ Von den insgesamt 112,4 Mrd. Euro, die die Rentenversicherung für nicht-beitragsgedeckte Leistungen im Jahr 2020 ausgegeben hat, waren nur 75,3 Mrd. Euro durch die Bundeszuschüsse gedeckt, womit nach der erweiterten Abgrenzung eine Differenz von 37,1 Mrd. Euro, was einem Anteil von 12,8 % der Rentenausgaben entspricht, nicht durch Steuern, sondern von Rentenbeiträgen finanziert wurde. Eigene Schätzungen der nicht-beitragsgedeckten Leistungen für das Jahr 2024 belaufen sich in der erweiterten Abgrenzung auf gut 126 Mrd. Euro, wovon 88,3 Mrd. Euro von den Bundeszuschüssen finanziert werden.

Da große Uneinigkeit darüber besteht, welche Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu ihren Kernaufgaben gehören und welche als nicht-beitragsgedeckte Leistungen einzustufen sind, ist eine transparente Aufschlüsselung dieser Leistungen erforderlich. Zudem bedarf es einer angemessenen staatlichen Beteiligung an der Finanzierung diesen Leistungen. Alle nicht-beitragsgedeckten Leistungen sollten aus Steuermitteln finanziert werden. Dies würde dazu beitragen, das gesetzliche Rentensystem zu stabilisieren und die Einnahmehasis der Deutschen Rentenversicherung klarer vorhersehbar sowie langfristig stabiler zu machen. Darüber hinaus sind klare Regelungen erforderlich, wie sich die Bundeszuschüsse entwickeln werden. Es muss sichergestellt werden, dass diese nicht nach Belieben und kurzfristig aufgrund von Haushaltsproblemen gekürzt werden, so wie es seit 2022 vier Mal geschehen ist (siehe Fußnote 2). Auch gibt es, angesichts des eher rückläufigen Anteils der Bundeszuschüsse an den Rentenausgaben, trotz steigender Anzahl an Rentenempfängenden und der zusätzlichen Belastungen für die Rentenversicherung, keine Möglichkeit, die Bundeszuschüsse aufgrund von Haushaltsengpässen weiter zu kürzen, ohne die Stabilität der Rentenversicherung zu gefährden.

4.1.5. Anhebung der Regelaltersgrenze

Die Effekte der Anhebung der Regelaltersgrenze auf die Entwicklung der Renteneinnahmen ist nicht eindeutig und hängt davon ab, wie sich der Arbeitsmarkt entwickelt. Generell führt eine Ausweitung des Arbeitsangebots auch zu einer Ausweitung der Beschäftigung. Von daher wird die Anhebung der Regelaltersgrenze vermutlich zu mehr Beschäftigung in Köpfen führen. Mehr Beschäftigung bedeutet aber nicht gleichzeitig mehr Einnahmen, dies hängt ebenso von der Entwicklung der geleisteten Arbeitsstunden der abhängig Beschäftigten und der Lohnentwicklung infolge der Arbeitsangebotsausweitung ab.

4.1.6. Kapitalgedeckte Elemente wie das Generationenkapital

Derzeit wird immer wieder intensiv diskutiert, inwieweit die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland durch kapitalmarktbasierte Elemente gestärkt werden kann. In mehreren europäischen Ländern, etwa Schweden und Norwegen, bestehen solche Modelle bereits. Sie

⁴ Meinhardt (2018) definiert den Umfang der nicht-beitragsgedeckten Leistungen in einer Spannbreite, je nachdem ob die komplette Hinterbliebenenrente oder nur der Splitting übersteigende Anteil der Witwen-/Witwerrente als nicht-beitragsgedeckt angesehen wird.

wurden dort allerdings eingeführt, bevor der demografische Wandel dort bei den Rentensystemen zum Tragen kam. Mit dem Rentenpaket II sollte nun auch in Deutschland der Einstieg bei der staatlichen Rente in eine kapitalgedeckte Komponente erfolgen, mit dem Ziel den Rentenbeitragssatz dadurch langfristig etwas zu entlasten. Mit der im Jahr 2001 eingeführten Riester-Rente wurde in Deutschland erstmals der Versuch unternommen, die gesetzliche Rentenversicherung teilweise durch eine kapitalgedeckte, staatlich geförderte Altersvorsorge zu ersetzen. Dieses Ziel wurde jedoch deutlich verfehlt, da die erzielten Erträge weit hinter den Erwartungen zurückblieben. Zudem sind die Produkte kompliziert, intransparent und kostenintensiv.

Das von der letzten Regierung viel diskutierte Vorhaben des Generationenkapitals ist daher aus verschiedenen Gründen mit Skepsis zu betrachten. Die Finanzierung einer schuldenfinanzierten Aktienrente bringt erhebliche Renditeanforderungen mit sich. Diese Renditen müssen nicht nur die Zinslast sowie die Verwaltungskosten des Fonds decken, sondern darüber hinaus einen spürbaren Mehrwert erwirtschaften, um in einer relativ kurzem Ansparphase die jährlich angestrebte Ausschüttung von 10 Mrd. Euro zu ermöglichen. Aus ökonomischer Perspektive ist es nichts anderes als eine riskante Zins- und Renditewette, die aus einer Abwägung von Kosten, Risiko und Nutzen abzulehnen ist.

4.2. Stabilisierung der Ausgabenseite der Rentenversicherung

In der Diskussion um das gesetzliche Rentensystem wird immer wieder gefordert, die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen – einerseits, um die Rentenbeitragssätze im Zaum zu halten, andererseits, um den Bundeshaushalt damit nicht weiter zu belasten. Eine genauere Betrachtung zeigt jedoch, dass die Bundeszuschüsse im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) über die Zeit hinweg relativ konstant geblieben sind und dies voraussichtlich auch bleiben werden. Dullien (2024) weist darauf hin, dass die Bundeszuschüsse von 2020 bis 2035 zwar leicht von 2,0 % auf 2,3 % des BIP ansteigen werden, dieser Wert im Jahr 2035 jedoch immer noch unter dem Niveau von 2003 liegen wird (damals 2,4 % des BIP). Dennoch gibt es einige Möglichkeiten, mit denen sich die Ausgaben der Rentenversicherung stabilisieren lassen.

4.2.1. Keine weiteren nicht-beitragsgedeckte / versicherungsfremde Leistungen ohne Gegenfinanzierung der Rentenversicherung aufbürden

Der gesetzlichen Rentenversicherung wurden in der Vergangenheit wiederholt Aufgaben übertragen, deren Finanzierung nicht durch die Beitragszahlungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gedeckt war. Prominente Beispiele sind die Mütterrente I und II, mit denen die Kindererziehungsleistungen der Mütter und Väter für Geburten vor 1992 honoriert werden sollten. Diese Gesetzesänderungen waren nicht nur kostenintensiv und haben die Ausgaben der Rentenversicherung spürbar erhöht, sie wurden zudem ausschließlich durch die Beitragszahlungen der Beschäftigten finanziert. Auch bei anderen Reformen, wie die Rente mit 63,

der Grundrentenzuschlag oder die Midijob-Reform, erfolgte keine adäquate Gegenfinanzierung durch Steuermittel.

In den aktuellen Koalitionsverhandlungen ist die Einführung der Mütterrente III auf Wunsch der CSU ein fester Bestandteil der Verhandlungen im Bereich Rente. Angesichts der angespannten Haushaltslage und begrenzter Finanzierungsspielräume besteht die Gefahr, dass auch die Mütterrente III eingeführt wird, ohne dass dafür die Bundeszuschüsse in angemessener Weise erhöht werden. Die Kosten der Mütterrente I und II beliefen sich im Jahr 2024 bereits auf über 13 Mrd. Euro, was 0,7 Beitragssatzpunkten entspricht. Die Einführung der Mütterrente III würde schätzungsweise 4,5 Mrd. Euro kosten – dies entspricht etwa einem Viertel Prozentpunkt des Beitragssatzes. Angesichts der demografischen Herausforderungen, vor denen die Rentenversicherung bereits steht, gibt es keinen Spielraum für solche zusätzlichen Belastungen. Ohne eine angemessene und langfristig gesicherte Gegenfinanzierung sollten der Rentenversicherung keine weiteren versicherungsfremden Leistungen auferlegt werden.

4.2.2. Heraufsetzung des Renteneintrittsalters

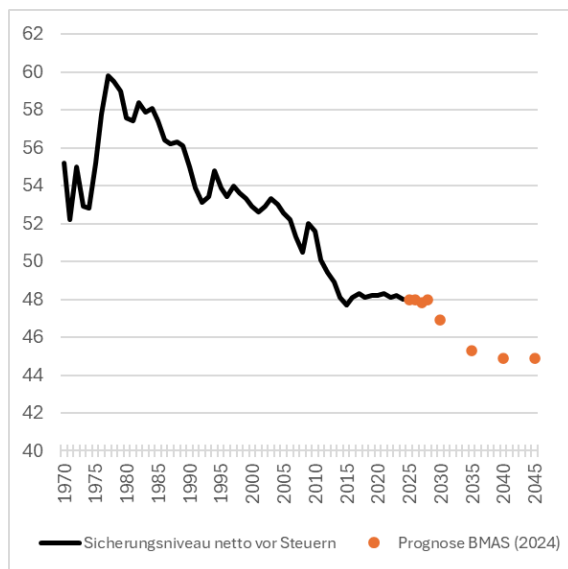
Wie in Abschnitt 2 bereits ausgeführt wurde, wird die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters erst im Jahr 2031 abgeschlossen sein. Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters, ceteris paribus, führt dazu, dass Beitragszahlende für einen längeren Zeitraum Beiträge bezahlen und weniger lang Rentenzahlungen erhalten als zuvor. Für die Rentenversicherung würde das zunächst einmal die Rentenausgaben reduzieren.

Als zentrales Argument für eine erneute Anhebung des gesetzlichen Rentenalters wird häufig der demografische Wandel angeführt, der mit dem Eintritt der Babyboomer in den Ruhestand einen starken Anstieg des Altenquotient zur Folge haben wird. Für die Tragfähigkeit des Rentensystems ist jedoch nicht der Altenquotient die entscheidende Größe, sondern die ökonomische Abhängigkeitsquote – das Verhältnis der Transferempfänger (Beziehende von Lohnersatzleistungen oder Renten) zu den wirtschaftlich aktiven Personen (Türk et al. 2018). Die ökonomische Abhängigkeitsquote ist generell deutlich höher als der Altenquotient und hängt maßgeblich von der Entwicklung des Arbeitsmarktes ab. Die Szenarien-Rechnungen in Türk et al. (2018) verdeutlichen, welche zentrale Rolle der Arbeitsmarkt bei der erfolgreichen Bewältigung des demografischen Wandels spielt. Eine gute Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und die konsequente Ausschöpfung der Arbeitsmarktpotentiale würden dazu führen, dass die ökonomischen Abhängigkeitsquoten deutlich weniger stark ansteigen als der Altenquotient. Damit schließt sich der Kreis zu den in Abschnitt 4.1.1 aufgeführten Handlungsoptionen den Arbeitsmarkt fit zu machen und die Potentiale zu nutzen, um damit die Einkommensbasis der Rentenversicherung zu stärken.

4.2.3. Rentenkürzungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung und dafür Förderung einer private Altersvorsorge

Oft wird argumentiert, dass die gesetzliche Rente allein nicht ausreicht, um einen ausreichend hohen Lebensstandard im Alter zu sichern, und dass deshalb eine ergänzende private oder betriebliche Altersvorsorge notwendig ist. Zu dieser Entwicklung trägt auch die kontinuierliche Absenkung des Sicherungsniveaus (Abbildung 3) in der gesetzlichen Rentenversicherung bei, wodurch die Lebensstandardsicherung durch das gesetzliche Rentensystem zunehmend eingeschränkt wurde. Ohne weitere Reformen wird das Sicherungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung weiter sinken und noch weniger zur Lebensstandardsicherung beitragen. Daher wird häufig gefordert, diese Lücke durch private Vorsorge zu schließen, um zu verhindern, dass die jüngeren Generationen die gesamte Last des demografischen Wandels schultern müssen.

Abbildung 3: Entwicklung des Sicherungsniveau netto vor Steuern



Anmerkung:

GR = Geltendes Recht, RP II = Rentenpaket II, RP II+ = Rentenpaket II inklusive Maßnahmen des Generationenkapitals

Quellen: Deutsche Rentenversicherung (2024a), BMAS (2024).

Insgesamt muss berücksichtigt werden, dass zusätzliche private Vorsorge für jüngere Generationen bedeutet, nicht nur die laufenden Renten der heutigen Rentnergeneration über ihre Beiträge zu finanzieren, sondern zugleich auch noch für die eigene private Altersvorsorge aufkommen zu müssen. Während die gesetzliche Rentenversicherung paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragen wird, liegt die finanzielle Last der privaten Altersvorsorge in der Regel vollständig beim Arbeitnehmenden. Selbst staatliche Zuschüsse ändern daran wenig – der Großteil der Kosten bleibt beim Einzelnen. Besonders für Menschen mit niedrigen oder mittleren Einkommen ist diese doppelte Belastung kaum zu bewältigen.

Die private Altersvorsorge unterscheidet sich nicht nur in der Finanzierung von der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch grundlegend in den Risiken, die sie abdeckt. In der gesetzlichen Rentenversicherung werden mehr und umfassendere Risiken abgedeckt. Dazu zählen unter anderem das Risiko von Erwerbsminderung, die Absicherung von Hinterbliebenen, anrechenbare Zeiten für Kindererziehung, Pflegezeiten, Arbeitslosigkeit sowie der Schutz vor Langlebigkeit.

„Die bisherige Erfahrung mit der Teilprivatisierung der gesetzlichen Rente zeigt, dass die ursprünglichen Versprechen weder hinsichtlich der Leistungsfähigkeit noch der Generationengerechtigkeit erfüllt werden.“ (Zwiener et al. 2020, S. 9) Falls die private Altersvorsorge gestärkt und gefördert werden soll, muss dies unter strengen Auflagen erfolgen, um Fehler aus der Vergangenheit zu vermeiden. Gefördert werden dürfen nur transparente Produkte, die eine verlässliche Rendite bieten und gleichzeitig nur geringe Kosten verursachen. Zudem sollte die Förderung gezielt Beziehende von kleinen und mittleren Einkommen unterstützen, die bisher nur in geringem Maße davon profitieren. Andernfalls wären die staatlichen Gelder besser in der gesetzlichen Altersvorsorge investiert.

Weitere Leistungskürzungen sind angesichts des kontinuierlich sinkenden Sicherungsniveaus keine sinnvolle Lösung. Eine weitere Absenkung des Rentenniveaus würde unweigerlich dazu führen, dass noch mehr Menschen in die Grundsicherung im Alter abgleiten. Bereits jetzt erhalten fast 4 % der Personen über der Altersgrenze Grundsicherung im Alter – 2003 waren es nur 1,7 %.⁵ Ein weiteres Absenken des Sicherungsniveaus würde nicht nur die Altersarmut verschärfen, sondern auch die Kosten an eine andere Stelle verschieben – mit weitreichenden sozialen und finanziellen Konsequenzen.

5. Was tun zur Stabilisierung des Rentensystems? Einnahmenbasis stärken oder Rentenausgaben kürzen

In Kapitel 4 wurden Handlungsoptionen vorgestellt, die sowohl die Einkommensseite der Rentenversicherung stärken als auch die Ausgabenseite der Rentenversicherung stabilisieren könnten. Daher stellt sich nun die Frage, welche Lösung am besten geeignet ist, um den Herausforderungen des demografischen Wandels zu begegnen. Dies betrifft nicht nur die sich verändernde Altersstruktur in Deutschland, sondern auch den kontinuierlichen Anstieg der Lebenserwartung (mit Ausnahme in der Zeit der Corona-Pandemie), was bedeutet, dass Rentnerinnen und Rentner immer länger Rentenzahlungen erhalten werden.

Um die Belastungen der Rentenversicherung durch die steigende Lebenserwartung abzufedern, gibt es zwei Möglichkeiten, falls eine Senkung des Sicherungsniveaus nicht in Betracht

⁵ Daten für Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter gibt es in den Tabellen 22151 der Datenbank Destatis.

gezogen werden soll. Entweder man erhöht den Beitrag während der Erwerbsphase, sodass bei gleichbleibender Dauer der Erwerbsphase mehr gespart wird, um einen längeren Zeitraum des Rentenbezugs zu finanzieren. Oder man spart den gleichen Betrag wie zuvor, verlängert jedoch die Erwerbsphase etwas, sodass der Beitrag ausreicht, um die gleichen Leistungen während einer kürzeren Rentenphase zu finanzieren. Wichtig ist, dass diese Logik für alle Alterssicherungssysteme gleichermaßen zutrifft, unabhängig davon, ob diese kapitalgedeckt oder umlagefinanziert sind.

Im Prinzip bedeutet dies, dass bei konstantem Sicherungsniveau eine steigende Lebenserwartung entweder mit einem höheren Rentenbeitragssatz oder einer Anhebung der Regelaltersgrenze einhergehen muss. Die Präferenzen der Erwerbstätigen sprechen jedoch klar für eine Erhöhung der Rentenbeiträge und gegen eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze. Eine umfangreiche Befragung zeigt, dass sich 75 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten für höhere Rentenbeiträge aussprechen, damit die Renten zukünftig nicht schlechter ausfallen und zumindest auf heutigem Niveau verharren. 12 % der Befragten wären sogar bereit noch höhere Beiträge zu zahlen, damit die Renten im Vergleich zu heute besser ausfallen (Arbeitnehmerkammer Bremen et al. 2025).

5.1. Wie wirkt sich die Stabilisierung des Rentenniveaus aus?

Zentrales Element des nicht mehr zustande gekommenen Rentenpakets II war die Stabilisierung des Rentenniveaus auf 48 % ohne eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze nach 2031. Als Konsequenz hätten die beiden anderen Stellschrauben der Rentenanpassungsformel (siehe Abschnitt 2) – die Beitragssätze (Abbildung 2) und die Bundeszuschüsse – etwas stärker steigen müssen als ohne Stabilisierung des Rentenniveaus.

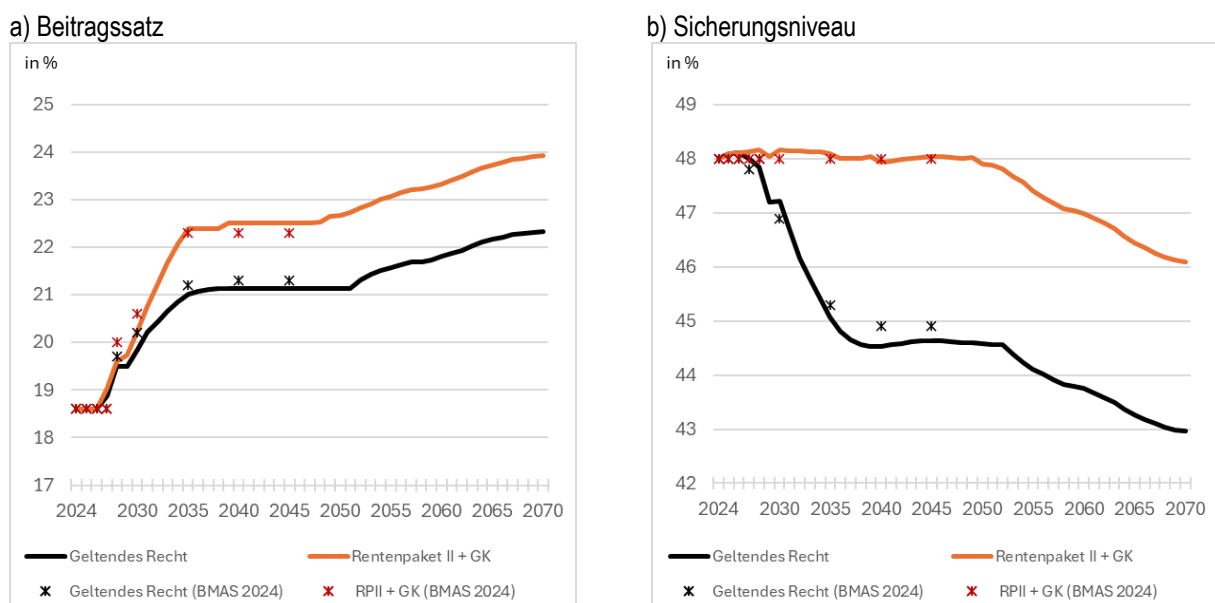
Gerade diese steigenden Beitragsätze und Bundeszuschüsse standen stark in der Kritik, wie unter anderem aus den Stellungnahmen zur Anhörung im Deutschen Bundestag hervorging. Die BDA (2024) betonte, dass vor allem die jüngeren und zukünftigen Generationen die Last tragen müssten. Der Bundesrechnungshof (2024) warnte vor einer starken Belastung der Beitragszahlenden und kritisierte die steigenden finanziellen Verpflichtungen des Staates. Besonders die Benachteiligung der jungen Generationen wurde als zentraler Kritikpunkt des Rentenpakets II angeführt. All diese Kritik basierte jedoch nicht auf belastbaren empirischen Arbeiten.

Das IMK hat dies zum Anlass genommen, um mit einem neuen, an der HTW Berlin entwickelten und von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten dynamischen Rentenversicherungsmodell (DyReMo) zu analysieren, wer die Gewinner und Verlierer des Rentenpakets II sind. Ziel war es, die Diskussion auf eine sachliche, faktenbasierte Ebene zu bringen und auf Basis fundierter Modellrechnungen die tatsächlichen Auswirkungen des Rentenpakets für zukünftige Generationen transparent darzustellen. In der Simulation wurden die im Gesetzesentwurf geplanten Änderungen vom Rentenpakete II implementiert und mit einem Referenzszenario verglichen, das sich aus

geltendem Recht ableitet. Die vollständigen Simulationsergebnisse sowie eine kurze Modellbeschreibung sind in Domingues Semeano et al. (2025) zu finden.

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung des Beitragssatzes und des Sicherungsniveaus für den Zeitraum der Jahre 2024 bis einschließlich 2070.⁶ Demnach geht die Stabilisierung des Sicherungsniveaus mit einem Anstieg des Beitragssatzes um 1,6 Prozentpunkte einher, wobei dieser Abstand zwischen 2050 und 2070 konstant bleibt. Dafür ist das Sicherungsniveau ab dem Jahr 2035 dauerhaft um mehr als drei Prozentpunkte höher.

Abbildung 4: Simulationsergebnisse der wichtigsten Kenngrößen der allgemeinen Rentenversicherung mit dem DyReMo



Anmerkung:

GR = Geltendes Recht, Rentenpaket II + GK = Rentenpaket II inklusive Maßnahmen des Generationenkapitals

Quellen: BMAS (2024); Simulationsergebnisse aus Domingues Semeano et al. (2025).

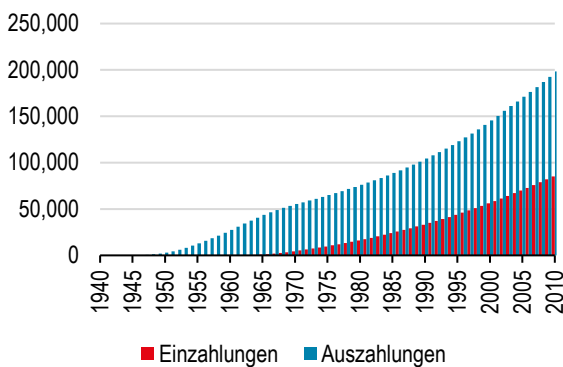
Neben der Entwicklung der wichtigsten Kenngrößen der Rentenversicherung ist es jedoch von entscheidender Bedeutung, wie hoch die Nettobelastungen der Versicherten einzelner Generationen ausfallen. Daher wurde mit dem DyReMo durchgerechnet, wie die zusätzlichen Beitragszahlungen in Relation zu den voraussichtlich zukünftigen höheren Rentenzahlungen sein werden. Entgegen der Kritik und einigen pessimistischen Prognosen zeigen die Projektionen, dass in allen untersuchten Fällen die künftigen Auszahlungen aus der Rentenversicherung deutlich stärker steigen würden als die Einnahmen. Daher wären die jüngeren Generationen keineswegs die Verlierer einer solchen Rentenreform.

⁶ Die Simulationsergebnisse des Modells liegen nahe an den Schätzungen des BMAS (2024) überein.

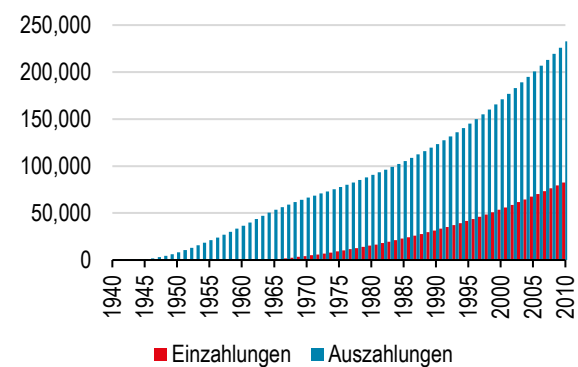
Um mögliche Verteilungseffekte zwischen den Generationen zu analysieren, wurden in Abbildung 5 für alle Geburtsjahrgänge zwischen 1940 und 2010 die kumulierten Veränderungen der Einzahlungen und Auszahlungen berechnet. „Die Ergebnisse zeigen, dass durch das Rentenpaket II für alle Geburtsjahrgänge die Auszahlungen aus der Rentenversicherung stärker gestiegen wären als die Einnahmen, sowohl absolut in Euro (Abbildung 5a und b) als auch prozentual (Abbildung 5c und d). Abbildung 6 zeigt, dass die kumulierten zu erwarteten Auszahlungen der Rentenversicherung über die gesamte Lebenszeit für alle hier betrachteten Geburtsjahrgänge von Männern (Abbildung 6a und b) und Frauen (Abbildung 6c und d) höher wären, wenn das Rentenpaket implementiert werden würde.“ (Domingues Semeano et al., S. 10)

Abbildung 5: Veränderungen der Ein- und Auszahlungen in die Rentenversicherung durch das Rentenpaket II über die Lebenszeit, nach Geburtsjahr

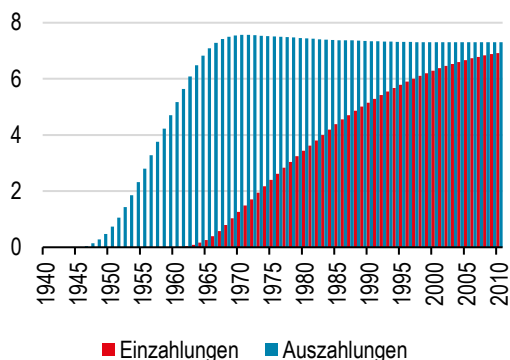
a) Männer, in €



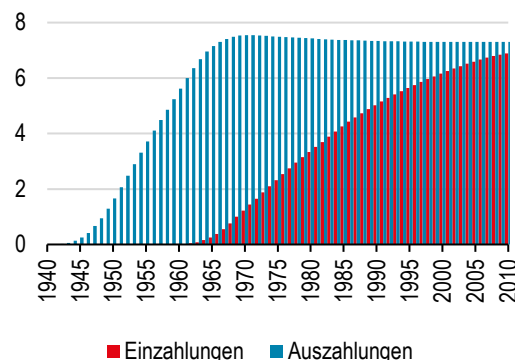
b) Frauen, in €



c) Männer, in %



d) Frauen, in %

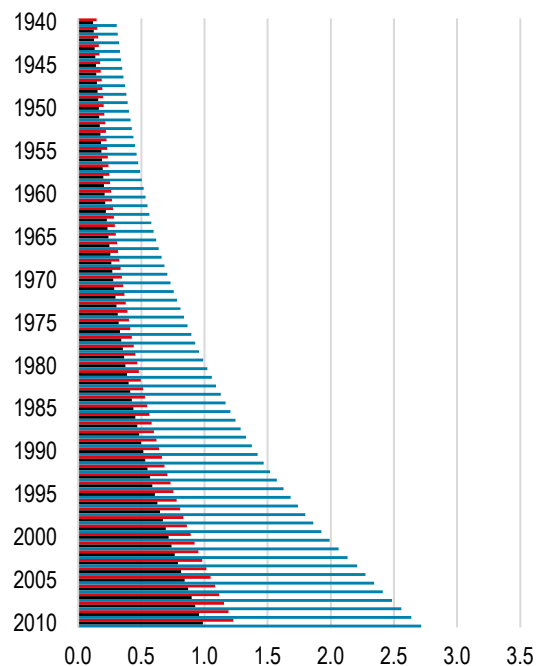


Anmerkung: Jeder einzelne Balken stellt eine spezifische Geburtskohorte dar und gibt für diese die Differenz zwischen den kumulierten nominalen Ein- bzw. Auszahlungen im Szenario mit Rentenpaket II im Vergleich zum Basisszenario über ihre Lebenszeit hinweg an.

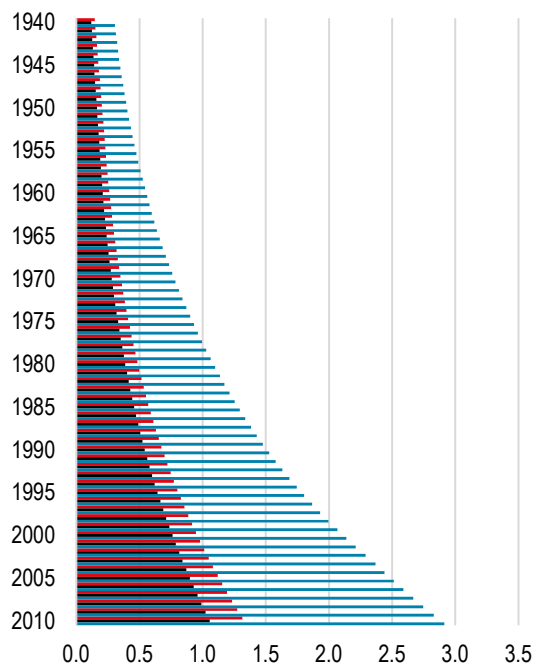
Quelle: Abbildung 2 in Domingues Semeano et al. (2025).

Abbildung 6: Erwartete Ein- und Auszahlungen in die Rentenversicherung über die gesamte Lebenszeit, nach Geburtsjahr

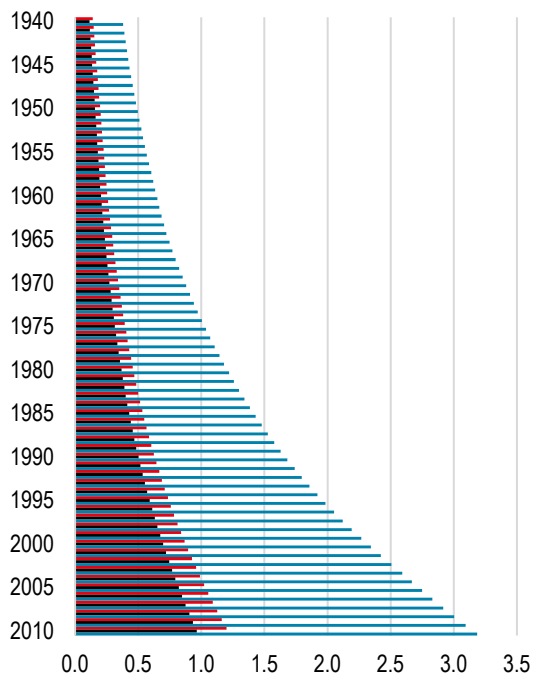
a) Männer, ohne Rentenpaket II, in Mio. €



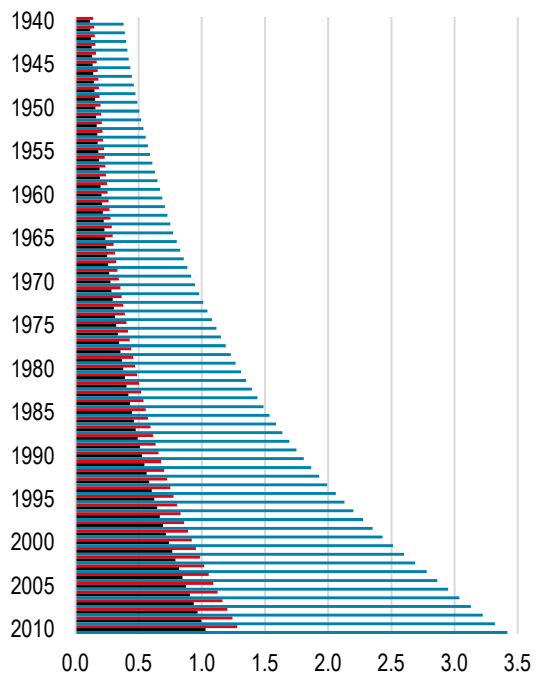
b) Männer, mit Rentenpaket II, in Mio. €



c) Frauen, ohne Rentenpaket II, in Mio. €



d) Frauen, mit Rentenpaket II, in Mio. €



■ Einzahlungen nur Altersrente

■ Einzahlungen gesamt

■ Auszahlungen Altersrente

Anmerkung: Den Unterschied zwischen den Einzahlungen "gesamt" und "nur Altersrente" bildet der Korrekturfaktor (siehe Text im Abschnitt "Implizite Renditen in der gesetzlichen Rentenversicherung" in Domingues Semeano et al. 2025).

Quelle: Abbildung 3 in Domingues Semeano et al. (2025).

Insgesamt zeigen die Simulationsergebnisse in Domingues Semeano et al. (2025), dass die These, nach der eine Stabilisierung des Rentenniveaus auf 48 % und die damit verbundenen Beitragserhöhung jüngere Generationen benachteiligen würden, empirisch nicht haltbar ist. Tatsächlich würden alle betrachteten Geburtskohorten (1940-2010) von solch einer Maßnahme profitieren, da die erwarteten Rentenzahlungen die geleisteten Beiträge übersteigen. Darüber hinaus trägt die Stabilisierung des Rentenniveaus zur langfristigen Leistungsfähigkeit des Rentensystems bei. Ein zusätzlicher positiver Effekt besteht darin, dass durch die Stabilisierung des Sicherungsniveaus der Renten die Einnahmen der Kranken- und Pflegeversicherung ebenfalls steigen würden, was auch zur Stabilisierung dieser Sozialversicherungszweige beitragen würde.

6. Ergänzende betriebliche und private Altersvorsorge

Eine ergänzende Förderung der betrieblichen Altersvorsorge im Rahmen von Tarifverträgen und eine Förderung der private Altersvorsorge – insbesondere für Beziehende von kleinen und mittleren Einkommen, die bisher nur in geringem Maße davon profitieren – kann je nach Ausgestaltung eine sinnvolle Ergänzung zum bestehenden Altersvorsorgesystem sein, solange sie nicht die erste Säule der gesetzlichen Rentenversicherung schwächt.

7. Fazit

Die Fraktionen der SPD und SSW fordern in ihrem Antrag „Sichere und stabile Renten“, das Rentenniveau und die Beitragssätze stabil zu halten und die Regelaltersgrenze nicht anzuheben. In der vorliegenden Stellungnahme wurden verschiedene Handlungsoptionen aufgezeigt, wie das gelingen kann, jedoch wird keine Maßnahme allein in der Lage sein die demografischen Herausforderungen zu bewältigen. Nur ein Maßnahmenbündel kann die Auswirkungen der Alterung der Gesellschaft abmildern. Es wird nicht gelingen, gleichzeitig das Rentenniveau und die Beitragssätze stabil zu halten sowie die Regelaltersgrenze nicht anzuheben. Dies könnte nur erreicht werden, wenn die höheren Ausgaben der Rentenversicherung durch Steuern finanziert würden. Angesichts der angespannten Haushaltslage und den anderen großen Herausforderungen, vor denen wir angesichts der sozial-ökologischen Transformation und den geopolitischen Entwicklungen stehen, erscheint das wenig realistisch.

Es bestehen keine Spielräume, die Ausgaben der Rentenversicherung zu senken, ohne das System der sozialen Sicherung massiv zu schwächen. Mit der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre und dem stark gesunkenen Sicherungsniveau wurden den heutigen und zukünftigen Rentnerinnen und Rentnern bereits einiges abverlangt. Wichtig bei der Ausgabenentwicklung der deutschen Rentenversicherung ist im Blick zu behalten, dass ihr durch den Gesetzgeber nicht noch mehr versicherungsfremde Leistungen aufgebürdet werden – wie möglicherweise durch die aktuell diskutierte Mütterrente III – die voraussichtlich allein von den Beiträgen der

sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu finanzieren sind, sondern, dass weitere nicht von Beiträgen gedeckten Leistungen zukünftig vollständig aus Steuermitteln finanziert werden.

Im Gegensatz dazu bietet die Stabilisierung der Einnahmen der Rentenversicherung einen größeren Spielraum. Vor allem der Arbeitsmarkt spielt hierbei eine entscheidende Rolle. Wichtig ist eine positive Arbeitsmarktentwicklung mit einem hohen Beschäftigungsniveau und guten Löhnen, so wie es in den letzten Jahren in Deutschland der Fall war. Denn dies ist ein Garant für stabile Einnahmen bei der Rentenversicherung. Es gilt weiterhin daran zu arbeiten und die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, dass die noch ungenutzten Potentiale auf dem Arbeitsmarkt aktiviert werden und das Tarifvertragssystem so zu stabilisieren und zu stärken, dass faire und gute Löhne bezahlt und gute Arbeitsbedingungen gewährt werden. Ebenso hat auch der Mindestlohn dazu beigetragen, die Lohneinkommen am unteren Rand der Verteilung spürbar zu erhöhen und zu stabilisieren. Eine Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung auf perspektivisch alle Erwerbstätige, würde die gesetzliche Rentensystem weiter stabilisieren und für mehr Gerechtigkeit in der Altersvorsorge sorgen. Wichtig ist, dass Rentnerinnen und Rentner auch zukünftig am gesellschaftlichen Wohlstandsfortschritt partizipieren, indem die Entwicklung der Renten an die Lohnentwicklung gekoppelt bleibt.

Zur Abfederung des Effekts der steigenden Lebenserwartung und zur Stabilisierung des Sicherungsniveaus ist ein Anstieg der Rentenbeitragssatzes und der Bundeszuschüsse notwendig. Simulationen mit einem neuen dynamischen Rentenversicherungsmodell (DyReMo) zeigen, dass alle Geburtsjahrgänge zwischen 1940 und 2010 davon profitieren würden. Trotz höherer Beitragszahlungen in der Erwerbsphase, würden die zukünftig zu erwartenden Rentenzahlungen diese übersteigen. Mit den höheren Rentenbeiträgen könnte eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze über 67 Jahre vermieden werden. Dieses ist im Interesse der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die zu einer überwiegenden Mehrheit bereit wären, für ein zukünftig höheres Sicherungsniveau heute höhere Rentenbeiträge zu entrichten.

Des Weiteren wurden die Auswirkungen der Reformvorschläge, die im Rentenpaket II angedacht waren, anhand einer Simulation analysiert. Eine längerfristige Fortschreibung des Sicherungsniveaus auf 48 % wäre mit einem zusätzlichen Beitragsanstieg verbunden. Die Simulationen zeigen, dass die höheren Beitragszahlungen in der Erwerbsphase mit höheren zu erwartenden Rentenzahlungen in der Rentenphase bei gleichbleibendem Renteneintrittsalter verbunden wären, wovon alle Generationen profitieren würden. Trotz vieler anderslautender Kritik am Rentenpaket II, kann daraus keine Generationenungerechtigkeit abgeleitet werden.

Eine Förderung der betrieblichen Altersvorsorge im Rahmen von Tarifverträgen und eine Förderung der private Altersvorsorge – insbesondere für Beziehende von kleinen und mittleren Einkommen, die bisher nur in geringem Maße davon profitieren, kann je nach Ausgestaltung eine sinnvolle Ergänzung zum bestehenden Altersvorsorge sein, solange sie nicht die erste Säule der gesetzlichen Rentenversicherung schwächt.

Literatur

Arbeitnehmerkammer Bremen / Arbeitskammer des Saarlandes / DGB (2025): SozialstaatsRadar 2025: Zentrale Ergebnisse.

BDA (2024): Rentenpaket II: Den Preis für den fehlenden politischen Mut zahlen die Jungen. BDA Agenda, 17/2024.

bibb – Bundesinstitut für Berufsbildung Hrsg. (2024): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2024. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024): Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz) vom 04.03.2024.

Brandt, U. / Freudenberg, C. (2024): Österreichs Rentenpolitik: Vom Nachbarn lernen? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 104, H. 10, S. 696–702.

Brücker, H. / Kosyakova, Y. / Weber, E. (2024): Steuerrabatt für neu Zugewanderte: Was ist zu erwarten, worauf kommt es an? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 104, H. 9, S. 631–635.

Bundesrechnungshof (2024): Bericht nach §88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Auswirkung des Rentenpakets II. Haushaltsausschuss, Ausschussdrucksache 6468, 10.9.2024.

Deutsche Rentenversicherung (2021): Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2020, Oktober 2021. Berlin.

Deutsche Rentenversicherung (2024a): Rentenversicherung in Zeitreihen – Kapitel: „Kenngrößen und Bemessungswerte“.

Deutsche Rentenversicherung (2024b): Rentenversicherung in Zeitreihen, DRV-Schriften Nr. 22, Oktober 2024.

Dullien, S. (2024): Die umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland ist solider als oft dargestellt. In: ifo Schnelldienst, Jg. 77, H. 12, S. 30-33.

Dullien, S. / Bauermann, T. / Herzog-Stein, A. / Paetz, C. / Rietzler, K. / Stein, U. / Stephan, S. / Tober, S. / Watzka, S. (2025): Modell Deutschland neu justieren – Nachfrage und Innovationen stärken. Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2025. IMK Report Nr. 194.

Domingues Semeano, J. / Dullien, S. / Logeay, C. / Stein, U. (2025): Stabilisierung des Rentenniveaus: Wer verliert und wer gewinnt wirklich? Simulationsergebnisse für verschiedene Geburtsjahrgänge zum gescheiterten Rentenpaket II der Ampel-Regierung. IMK Policy Brief Nr. 186.

Europäisches Parlament / Rat (2022): Richtlinie 2022 / 2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union L275 vom 25.10.2022, S. 33–47.

Grabka, M. (2025): Einkommensverteilung: Anzeichen für Trendbruch beim Armutsrisiko – Alleinerziehende seltener von Armut bedroht. DIW Wochenbericht Nr. 8/2025, S. 104-113.

Lindner, F. / Tiefensee, A. (2024): Nachhaltigkeit der Wirtschaftspolitik in Zeiten der Polykrise. Lehren aus dem Neuen Magischen Viereck. IMK Study Nr. 94.

Lübker, M. / Schulten, T. / Herzog-Stein, A. (2025): 10 Jahre Mindestlohn: Bilanz und Ausblick – Gemeinsame Stellungnahme von WSI und IMK anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2025. WSI Policy Brief Nr. 88.

Meinhardt, V. (2018): Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung. IMK-Study Nr. 60.

Ruland, F. (1995): Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) Deutsche Rentenversicherung Nr. 1, S. 28-38.

Steffen, J. (2024): Kürzung von Bundesmitteln für die allgemeine Rentenversicherung – 2022 bis 2027. Portal Sozialpolitik.

Türk, E. / Blank, F. / Logeay, C. / Wöss, J. / Zwiener, R. (2018): Den demografischen Wandel bewältigen. Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes. IMK Report Nr. 137.

Zwiener, R. / Blank, F. / Logeay, C. (2020): Werden die Kosten der Alterung gerecht verteilt? Vorteile eines stabilen Rentenniveaus und einer Erwerbstätigenversicherung. IMK Policy Brief Nr. 89.

Impressum

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Georg-Glock-Str. 18,
40474 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail imk-publikationen@boeckler.de

Die Reihe „IMK Policy Brief“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:
<https://www.imk-boeckler.de/de/imk-policy-brief-15382.htm>

ISSN 2365-2098



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz:
Namensnennung 4.0 International (CC BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.
