

Holtemöller, Oliver; Schultz, Birgit; Zeddies, Götz

Research Report

Reformvorschläge für die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland

IWH Policy Notes, No. 1/2024

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Holtemöller, Oliver; Schultz, Birgit; Zeddies, Götz (2024) : Reformvorschläge für die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, IWH Policy Notes, No. 1/2024, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale)

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/297979>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



IWH Policy Notes

1/2024

29. Mai 2024

Reformvorschläge für die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland

Oliver Holtemöller, Birgit Schultz, Götz Zeddies

Impressum

Kontakt

Professor Oliver Holtemöller
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)
Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)
Tel +49 345 77 53 800
Fax +49 345 77 53 820
E-Mail: oliver.holtemoeller@iwh-halle.de

Autoren*

Professor Dr. Oliver Holtemöller, IWH und Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Birgit Schultz, IWH
Dr. Götz Zeddies, IWH

* Wir danken Franziska Exß für die redaktionelle Unterstützung.

Dieses Gutachten wurde von der INSM Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH in Auftrag gegeben und finanziert.

Herausgeber

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Geschäftsführender Vorstand

Professor Reint E. Gropp, Ph.D.
Professor Dr. Oliver Holtemöller
Professor Michael Koetter, Ph.D.
Dr. Tankred Schuhmann

Hausanschrift

Kleine Märkerstraße 8
D-06108 Halle (Saale), Germany

Postanschrift

Postfach 11 03 61
D-06017 Halle (Saale)

Tel +49 345 7753 60
Fax +49 345 7753 820

www.iwh-halle.de

Zitierhinweis

Holtemöller, Oliver; Schultz, Birgit; Zeddies, Götz: Reformvorschläge für die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland. IWH Policy Notes 1/2024. Halle (Saale) 2024.

ISSN 2702-4725

Reformvorschläge für die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland

Dieses Gutachten wurde von der INSM Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH in Auftrag gegeben und finanziert.

Halle (Saale), 26.04.2024

Inhaltsverzeichnis

1	Ziele und Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung	1
2	Aktuelle Lage und demografische Herausforderungen für die gesetzliche Rentenversicherung	3
	2.1. Einkommenssituation im Alter	3
	2.2. Demografische Entwicklung	4
3	Vorschläge zur Reform des deutschen Rentenversicherungssystems	5
	3.1. Das Rentenpaket II	5
	3.2. Weitere Reformvorschläge	6
4	Fazit	9

1 Ziele und Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland ist ein wichtiges Element des sozialen Sicherungssystems. Sie zielt darauf ab, die **finanzielle Absicherung der Versicherten im Alter, bei Erwerbsminderung und für Hinterbliebene** zu gewährleisten. Die Sozialleistungen insgesamt beliefen sich im Jahr 2022 auf knapp 1,2 Billionen Euro; das sind gut 30% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.¹ Diese Relation war in den vergangenen Jahren weitgehend stabil; seit dem Jahr 2009 liegt sie in etwa auf diesem Niveau. Von den gesamten Sozialleistungen entfallen etwa 36% auf Altersrenten, Pensionen und ähnliche Leistungen; die Bereiche Invalidität und Hinterbliebene schlagen mit weiteren 13% zu Buche.

Die staatliche **soziale Sicherung** kann auf verschiedenen Prinzipien aufgebaut werden: gesetzliche Sozialversicherung, soziale Versorgung und Sozialfürsorge.² Das Bismarck'sche Alterssicherungsmodell folgt dem Versicherungsprinzip; es basiert auf einkommensabhängigen Sozialbeiträgen, die die abhängig Beschäftigten in der Erwerbsphase abführen.³ Im Gegenzug dafür werden im Alter Leistungen bezogen, deren Höhe von den zuvor einbezahlten Beiträgen abhängig ist. Solche Alterssicherungsmodelle sind in Mitteleuropa vorherrschend. Hingegen wird in sogenannten Beveridge-Systemen, die eher in den angelsächsischen und nordeuropäischen Ländern anzutreffen sind, nach Renteneintritt eine vom vorherigen Einkommen unabhängige Versorgung garantiert, die aus Steuermitteln finanziert wird (Tabelle 1).

Tabelle 1

Rentensysteme im internationalen Vergleich

	Sicherungsniveau (brutto) ^a aus			Regelaltersgrenze	Ausgaben/Fonds für die Altersversorgung in % des Bruttoinlandsprodukts		
	Pflichtbeiträgen staatliche RV	Pflichtbeiträgen private RV	Freiwillige RV		Staat	Private	Rentenfonds
Dänemark	30,2	42,9		67	8,1	2,4	–
Deutschland	43,9		10,9	65,8^b	10,4	0,7	1,1
Frankreich	57,6			63,8	13,4	0,3	3,4
Niederlande	29,1	45,6		66,6	5,0	5,3	–
Norwegen	39,1	5,4		67	7,1	1,1	5,7
Schweden	49,0	13,3		65	7,0	2,9	30,5
Schweiz	21,2	18,7		65	6,4	5,3	6,1
Vereinigtes Königreich	21,7	20,1		66	4,9	0,6	2,9

^a Rentenzahlbetrag (brutto) in Relation zum Bruttoverdienst vor Renteneintritt in %. – ^b Die Regelaltersgrenze wird in Deutschland bis zum Jahr 2031 stufenweise auf 67 Jahre angehoben und lag zum Zeitpunkt der Erhebung durch die OECD bei 65,8 Jahren.

Quelle: OECD Pensions at a Glance 2023.

Die **gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland** stellt eine Mischform dar, sie vereint Elemente des Versicherungs- und des Versorgungsprinzips. Beim Versicherungsprinzip steht die Äquivalenz von individuellen Beiträgen und Leistungen im Vordergrund, demnach ergeben sich die Leistungen aus den individuell eingezahlten Beiträgen während des Erwerbslebens. Nach dem Versorgungsprinzip werden Leistungen unabhängig von eigenen Beiträgen bei Vorliegen bestimmter Sachverhalte gewährt, wie etwa bei der Mütterrente oder der Anerkennung von beitragsfreien Zeiten. Die daraus resultierenden Ausgaben sind von den Beitragseinnahmen nicht gedeckt und müssen anderweitig finanziert werden. Gegenwärtig geschieht das durch die Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung, die aus allgemeinen Steuermitteln aufgebracht werden.

¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023), Sozialbudget 2022, Bonn.

² Dietzel, C. (2023), Sozialversicherung. Studententext Nr. 1, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.

³ Vgl. Rohwer, A. (2008), Bismarck versus Beveridge: Ein Vergleich von Sozialversicherungssystemen in Europa, ifo-Schnelldienst 21/2008, S. 26–29.

Konzeptionell lassen sich drei **Aufgabenbereiche in der Altersvorsorge** unterscheiden:

1. **Absicherung des Existenzminimums.** Ziel ist es, im Alter ein Grundniveau an finanzieller Sicherheit zu bieten. Dies soll eine Mindestlebensqualität im Alter sicherstellen und verhindern, dass einzelne Bürger die Altersvorsorge vernachlässigen und dann im Alter auf Sozialleistungen zur Absicherung des Existenzminimums angewiesen sind. Hierzu ist eine gesetzliche Pflichtversicherung gut geeignet.
2. **Leistungen ohne eigene Beiträge.** Solche Leistungen dienen der sozialen Gerechtigkeit und sollen sicherstellen, dass auch Personen, die keine oder nur geringe eigene Beiträge leisten konnten, im Bedarfsfall unterstützt werden. Dazu zählen etwa Renten wegen Erwerbsminderung oder für Hinterbliebene und die Anerkennung von Kindererziehungszeiten. Da entsprechende Zahlungen nicht direkt durch Beiträge der Empfänger finanziert sind, sind Steuermittel erforderlich.
3. **Lebensstandardsicherung.** Altersvorsorge, die über die Absicherung des Existenzminimums im Alter hinausgeht, muss nicht zwangsläufig in einem Pflichtsystem erfolgen. Ergänzungen hierzu können die betriebliche und die private Altersvorsorge sein. Um etwaigem kurzsichtigen Handeln der Bürger entgegenzuwirken, kann der Staat für diese Formen der Vorsorge finanzielle Anreize schaffen, z.B. durch Steuervergünstigungen oder Zuschüsse.

Die Finanzierung dieser Aufgaben kann grundsätzlich in Form eines **Umlagesystems**, bei dem die laufenden Beiträge unmittelbar zur Deckung der laufenden Ausgaben herangezogen werden, oder durch ein **Kapitaldeckungsverfahren**, bei dem mit den Beiträgen ein Kapitalstock aufgebaut wird, der später Erträge erzielt, erfolgen. Mischformen sind ebenso möglich. Der Vorteil einer individuellen, kapitalgedeckten Altersvorsorge liegt darin, dass diese gegenüber demografischen Veränderungen resistenter ist als ein Umlagesystem. Zudem ist sie deutlich transparenter als ein umlagefinanziertes System, weil jedem Einzelnen der Gegenwartswert des gebildeten Kapitals bekannt ist. Hinzu kommt, dass individuelle Entscheidungen mit Blick auf die Höhe und die Gestaltung der Kapitalanlagen (z.B. Aktien, Versicherungen, Immobilien usw.) möglich sind. Somit erfüllt eine derartige Altersvorsorge die ordnungspolitischen Anforderungen an ein individuelles und marktwirtschaftliches Alterssicherungssystem, wie das Prinzip der Eigenvorsorge, der individuellen Gestaltungsfreiheit oder der Beschränkung staatlicher Einflussnahme auf Fälle von Marktversagen.⁴ Im Unterschied dazu erfüllt ein Umlagesystem diese ordnungspolitischen Anforderungen nur bedingt. Zwar garantiert die Beitragsäquivalenz die Anforderungen mit Blick auf Beiträge und Rentenhöhe bei Personen, die zur selben Zeit in die Rentenversicherung ein- und wieder austreten. Zwischen verschiedenen Generationen besteht diese Äquivalenz jedoch nicht. Kapitalanlagen hingegen, seien sie privat oder staatlich organisiert, bergen gewisse Verlust- und Schwankungsrisiken, die sich durch eine möglichst breite Streuung der Anlagen zwar reduzieren aber nicht gänzlich vermeiden lassen.⁵ Im Falle eines staatlichen Kapitalstocks besteht zudem die Gefahr, dass das gebildete Kapital seitens der Politik aufgelöst und für andere Zwecke verwendet wird. Die deutsche gesetzliche Rentenversicherung ist gegenwärtig nach dem Umlageverfahren organisiert. Traditionell wird dabei als Ziel die Sicherung des im Erwerbsleben erreichten Lebensstandards angesehen.⁶

⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998), Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, S. 31, Berlin.

⁵ Klauser, N.; Schikora, F. (2022), Ist die Rente wirklich sicher?, Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen & Argumente, Nr. 482, Mai 2022.

⁶ Dudel, C.; Schmied, J.; Werding, M. (2020), Sicherungsziele für die Rente: empirische Messung und Ergebnisse, Wirtschaftsdienst 2020 (3), S. 185–193.

2 Aktuelle Lage und demografische Herausforderungen für die gesetzliche Rentenversicherung

2.1 Einkommenssituation im Alter

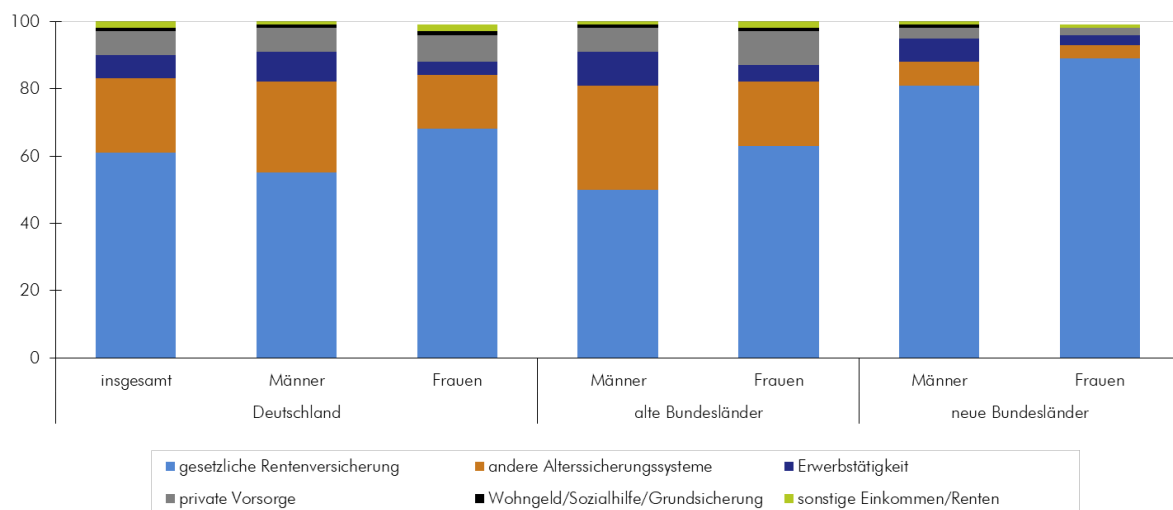
Das durchschnittliche **Haushaltsnettoeinkommen älterer Menschen** (ab 65 Jahre) betrug im Jahr 2022 monatlich 3 115 Euro, Arbeitnehmerhaushalte hatten hingegen 4 983 Euro zur Verfügung.⁷ Von Altersarmut⁸ sind 18,7% der älteren Personen betroffen. Vor allem ältere Frauen sind mit knapp 21% überdurchschnittlich häufig einkommensarm. In der Gesamtbevölkerung liegen die vergleichbaren Armutsgefährdungsquoten bei 14,3% insgesamt und 15% für Frauen.⁹

Die **durchschnittliche gesetzliche Bruttorente** lag am Ende des Jahres 2022 bei 1 176 Euro je Monat (964 Euro je Monat für Frauen und 1 444 Euro für Männer). In den neuen Bundesländern war dieser Betrag mit 1 393 Euro deutlich höher. Insbesondere Frauen erhielten mit 1 295 Euro auch aufgrund der historisch bedingt längeren Erwerbsbiografien eine deutlich höhere Rente als im Westen des Landes.¹⁰ Hinzu kommen je nach sozialer Situation noch Witwen-/Witwerrenten oder Erziehungsrenten.

Abbildung 1

Einkommensquellen im Alter

Anteile der Einkommensarten am Bruttoeinkommen der 65-Jährigen und Älteren in %



Quellen: Deutsche Rentenversicherung; Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die gesetzliche Rente trägt im Durchschnitt 61% zu den **gesamten Bruttoeinkommen** der älteren Personen bei (Abbildung 1). Durch andere Alterssicherungssysteme wie die Beamtenversorgung oder die betriebliche Altersversorgung kommen nochmals 22% hinzu. Eine weitere Erwerbstätigkeit führt im Schnitt zu weiteren 7% der Bruttoeinkommen. Der Rest kommt aus der privaten Vorsorge oder Sozialtransfers wie Wohngeld bzw. Grundsicherung.¹¹ In den neuen Bundesländern gibt es häufiger als in den alten Bundesländern nur die gesetzliche Rentenzahlung und keine weiteren Einkommensquellen im Alter.

⁷ Statistisches Bundesamt (2023), Statistischer Bericht. Laufende Wirtschaftsrechnungen – Einkommen, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte 2022, EVAS-Nummer 63121.

⁸ Mit Altersarmut ist hier der EU-weit harmonisierte Standard der Armutsgefährdung gemeint, der Personen umfasst, deren Nettoäquivalenzeinkommen geringer als 60% des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens der Bevölkerung ist.

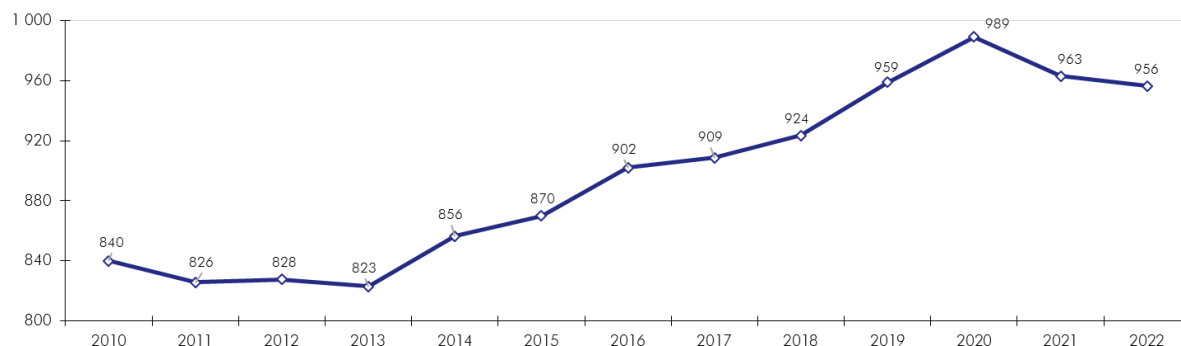
⁹ Statistisches Bundesamt (2024), [Einkommen und Lebensbedingungen, Armutsgefährdung Armutsgefährdungsquote \(monetäre Armut\) nach Geschlecht und Alter](#), Wiesbaden.

¹⁰ Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rentenversicherung in Zahlen 2023, S. 70.

¹¹ Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rentenversicherung in Zahlen 2023, S. 72 und Bundesministerium für Arbeit und Soziales, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/Fakten-zur-Rente/csv-einkommensquellen-im-alter.csv?__blob=publicationFile&v=4.

Abbildung 2

Durchschnittliche preisbereinigte Zahlbeträge der gesetzlichen Rentenversicherung für Altersrenten
In Euro pro Monat (inflationssbereinigt in Preisen von 2020)



Quellen: Deutsche Rentenversicherung; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

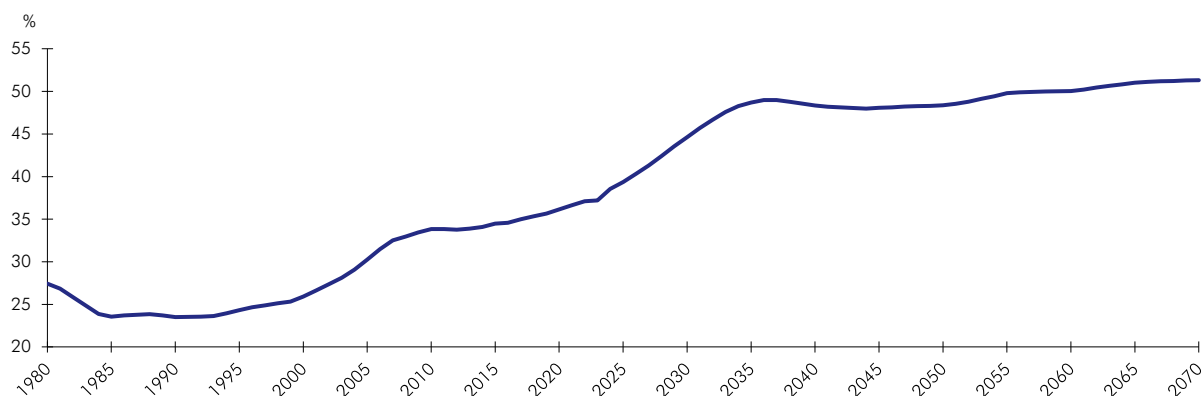
Nach Abzug der Inflation sind die gesetzlichen Renten in den Jahren von 2013 bis 2020 um 20% gestiegen.¹² In den Jahren 2021 und 2022 hat die hohe Inflation hingegen zu deutlichen **realen Einkommensverlusten** bei den Rentenempfängern geführt (Abbildung 2). Hinzu kommt, dass die Löhne, die Grundlage für die Rentenanpassungen im Folgejahr sind, im Jahr 2020 pandemiebedingt stagnierten und erst später wieder zulegten.

2.2. Demografische Entwicklung

Bereits in den 1960er Jahren zeichnete sich ab, dass der **demografische Wandel** die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung über kurz oder lang vor Probleme stellen wird.¹³ Seit der Wiedervereinigung verschlechtert sich die Lage trendmäßig: betrug der Altenquotient (das zahlenmäßige Verhältnis der über 64-Jährigen zu den 20- bis 64-Jährigen) im Jahr 1990 noch 23%, lag er im Jahr 2023 bei 37%, und es wird erwartet, dass er in den kommenden Jahren infolge einer steigenden Lebenserwartung und niedriger Geburtenraten auf etwa 50% steigen wird (Abbildung 3), so dass im Umlageverfahren zwei Erwerbstätige einen Rentner finanzieren.¹⁴ Diese Entwicklung stellt die Finanzierung der umlagebasierten Rentenversicherung vor große Herausforderungen.

Abbildung 3

Altenquotient in Deutschland



Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWH.

¹² Grabka, M. (2022), Löhne, Renten und Haushaltseinkommen sind in den vergangenen 25 Jahren real gestiegen, DIW Wochenbericht 23/2022, S. 334.

¹³ Ragnitz, J.; Rösel, F.; Thum, M.; Werding, M. (2021), Die teure Bilanz der Rentenpakete der vergangenen Jahre, ifo Dresden berichtet 5/2021, S. 3–6.

¹⁴ Die Nettozuwanderung nach Deutschland hat dazu beigetragen, dass der Anstieg des Altenquotient nicht noch deutlich stärker steigt, vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Jahresgutachten 2023/2024, S. 287.

Im Jahr 1999 hatte der **Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung** mit 20,3% seinen bisherigen Höchstwert erreicht. Zu dieser Zeit war die Zahl der Arbeitslosen relativ hoch, die Rentenversicherung war nach der Wiedervereinigung auf die neuen Bundesländer übertragen worden, und der demografische Wandel setzte bereits ein. Mit der anschließenden spürbaren Belebung am Arbeitsmarkt konnte der Beitragssatz bis auf derzeit 18,6% gesenkt werden. Zudem wurden seit der Wiedervereinigung in verschiedenen Rentenreformen Änderungen an der gesetzlichen Rentenversicherung vorgenommen, um sie tragfähiger zu gestalten. So wurde etwa die Regelaltersgrenze schrittweise angehoben, und die Rentenanpassung wird bei einer Erhöhung des Beitragssatzes gedämpft. Zudem wurden über den ‚Nachhaltigkeitsfaktor‘ demografische Veränderungen bei der jährlichen Rentenanpassung berücksichtigt und die Frühverrentung erschwert. In den Jahren 2002 bis 2013 dämpfte zudem der Riester-Faktor durch die Berücksichtigung zusätzlicher Altersvorsorgeaufwendungen im Zusammenhang mit der im Jahr 2002 eingeführten Riester-Rente die Rentenanpassungen.

In den kommenden Jahren dürfte der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung ohne spürbare Reformen deutlich steigen. So kommen etwa Pimpertz und Schöler (2022), der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Holtemöller et al. (2018) oder Werding und Läßle (2019) zu dem Ergebnis, dass er sich bis zum Jahr 2050 zwischen 22 und 24% einpendeln würde.¹⁵ Auch die Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung dürften sich bis zum Jahr 2050 ungefähr verdoppeln auf gut 200 Mrd. Euro.¹⁶ In Relation zu den Bruttolöhnen und -gehältern dürften sie sich demnach bis zum Jahr 2050 um ungefähr 4 Prozentpunkte erhöhen.¹⁷ Nicht nur die Ausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung, sondern auch für die Beamtenversorgung dürften in den kommenden Jahren deutlich zunehmen.¹⁸ Dem neuesten EU Ageing Report zufolge werden sich die Beiträge zum staatlichen Rentensystem in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in den kommenden Jahrzehnten in Deutschland überdurchschnittlich erhöhen. Höhere relative Zuwächse weisen in der EU nur Spanien, Irland, Finnland und die Niederlande auf.¹⁹

3 Vorschläge zur Reform des deutschen Rentenversicherungssystems

3.1. Das Rentenpaket II

Die Bundesregierung hat am 5. März 2024 **das Rentenpaket II** angekündigt.²⁰ Es sieht vor, dass das Verhältnis von gesetzlicher Durchschnittsrente²¹ und Durchschnittslohn (Rentenniveau) durch eine „Niveauschutzklausel“ nicht unter 48% sinken soll und ein Stiftungskapital („Generationenkapital“) geschaffen werden soll, dessen Erträge dazu beitragen, den Anstieg des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung zu dämpfen.

Laut aktuellem Rentenversicherungsbericht²² lag das Rentenniveau im Jahr 2023 bei 48,2%. Im Jahr 2000 betrug es noch 52,9%. Die Verlängerung der **Haltelinie für das Rentenniveau** durch die Niveauschutzklausel

¹⁵ Vgl. Pimpertz, J., Schöler, R.M. (2022), Kapitaldeckung in der gesetzlichen Rente und private Altersvorsorge – Offene Fragen für die neue Legislaturperiode, Gutachten im Auftrag der INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln; Sachverständigenrat Wirtschaft, Jahresgutachten 2023/24, Wiesbaden; Holtemöller, O.; Schult, C.; Zeddies, G. (2018), Zu den rentenpolitischen Plänen im Koalitionsvertrag 2018 von CDU/CSU und SPD: Konsequenzen, Finanzierungsoptionen und Reformbedarf, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 3/2018, S. 247–265; Werding, M.; Läßle, B. (2019), Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung, FiFo-Berichte Nr. 29.

¹⁶ Vgl. Pimpertz, J.; Schöler, R.M. (2022), a.a.O.

¹⁷ Vgl. Holtemöller, O.; Zeddies, G. (2018), Kosten der Maßnahmen aus dem ‚Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung, IWH Online 3/2018.

¹⁸ Nicht nur die Ausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung, sondern auch für die Beamtenversorgung dürften in den kommenden Jahren deutlich zunehmen (vgl. Holtemöller, O.; Zeddies, G. (2021), Projektion der Ausgaben für die Beamtenversorgung in Deutschland bis zum Jahr 2080, Wirtschaft im Wandel 2/2021, S. 30–34).

¹⁹ Vgl. European Commission (2024), 2024 Ageing Report, Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022–2070), Institutional Paper 279.

²⁰ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024), [Die Beschäftigten von heute brauchen auch morgen eine stabile Rente](#), Berlin.

²¹ Gemeint ist hier die sogenannte Regelaltersrente (45 Versicherungsjahre mit durchschnittlicher Einzahlung) gemindert um die Sozialversicherungsbeiträge (§ 154 (3) SGB VI).

²² Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rentenversicherung in Zahlen 2023, S. 27.

bei 48% erhöht den Finanzierungsbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Ohne diese Haltelinie würde die bestehende Rentenanpassungsformel das durchschnittliche Rentenniveau aufgrund der abzusehenden weiteren Verschlechterung des quantitativen Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentenempfängern in ein niedrigeres Rentenniveau übersetzen. Somit wird die bisherige doppelte Haltelinie aufgegeben, d.h. der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung kann stärker steigen als bislang vorgesehen und liegt laut Gesetzentwurf voraussichtlich schon im Jahr 2030 bei über 20%.²³ Damit wird der Nachhaltigkeitsfaktor praktisch ausgesetzt und das Rentenniveau zu Lasten der verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer stabilisiert.²⁴

Das **Generationenkapital** zielt darauf ab, die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung durch ein kapitalgedecktes Element zu ergänzen. Insgesamt sieht der Entwurf zum Rentenpaket II vor, dass der Bund bis zum Jahr 2036 dem Generationenkapital ungefähr 200 Mrd. Euro kreditfinanzierte Mittel zuführt. Daraus sollen dann ab dem genannten Jahr jeweils 10 Mrd. Euro entnommen und in die Rentenversicherung eingebracht werden.

Positiv ist am Generationenkapital zu bewerten, dass der Anstieg der Beitragssätze und damit die ohnehin schon hohen Lohnnebenkosten in Deutschland gedämpft werden können. Aufgrund der demografischen Entwicklung steigen die Beiträge jedoch künftig trotzdem. Für eine deutliche Absenkung des Beitragssatzes hätte mit dem Aufbau eines **Staatsfonds** schon deutlich früher begonnen werden müssen. Um nennenswerte Entlastungen der Rentenkasse zu erreichen, müsste der Kapitalstock deutlich höher ausfallen.

Das Generationenkapital führt zunächst zu keinem höheren Finanzierungsbedarf für die öffentlichen Haushalte, weil es durch **zusätzliche Staatsschulden** aufgebaut werden soll.²⁵ Allerdings ergeben sich dadurch höhere Zinsausgaben in der Zukunft, so dass nur die über diese Zinsausgaben hinausgehenden Erträge für die Beitragsminderung zur Verfügung stehen werden, wenn die Zinsausgaben nicht aus dem Bundeshaushalt eingebracht werden sollen. Beim Generationenkapital handelt es sich nicht um ein individuelles Kapitaldeckungssystem im herkömmlichen Sinne, weil keine individuellen Beiträge einbezahlt werden, denen dann spätere Auszahlungen gegenüberstehen. Grundsätzlich könnte auch jeder Einzelne im Rahmen einer privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge einen Kapitalstock ansparen. Es liegt hier also kein Marktversagen vor, das staatliches Handeln rechtfertigen würde.²⁶ Außerdem unterliegen die Nettoerträge aufgrund der Kreditfinanzierung Zinsschwankungen, die bei gegebenen Auszahlungsverpflichtungen aus anderen Einnahmen kompensiert werden müssten.²⁷ Dadurch, dass keine individuellen Ansprüche gegenüber dem Kapitalstock bestehen, steigt zudem die Wahrscheinlichkeit, dass der Staat die Kapitalreserven für andere Ausgaben zweckentfremdet.

3.2. Weitere Reformvorschläge

Es gibt eine Vielzahl von weiteren Reformvorschlägen zur Rentenversicherung, die sich mit der demografischen Entwicklung, der langfristigen finanziellen Nachhaltigkeit und der gerechten Alterssicherung befassen. Im Folgenden werden einige Vorschläge und ihre potenziellen ökonomischen Konsequenzen kurz vorgestellt:

Eine weitere **Flexibilisierung des Renteneintrittsalters**²⁸ könnte positive Effekte auf das Arbeitsvolumen haben, wenn dadurch ältere Beschäftigte dem Arbeitsmarkt länger zur Verfügung stehen. Dies könnte das Rentensystem stabilisieren. Beispielsweise in Schweden wurde ein solches Modell umgesetzt.

²³ Im Jahr 2018 wurde mit dem Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2025 das Rentenniveau auf 48% und der Beitragssatz auf maximal 20% gedeckelt.

²⁴ Vgl. Holtemöller, O.; Pohle, F.; Zeddies, G. (2016), Was Änderungen beim Rentenniveau die Beitragszahler kosten, IWH Online 2/2016.

²⁵ Die im Rahmen des Generationenkapitals am Kapitalmarkt angelegten Mittel gelten als finanzielle Transaktion und sind deshalb mit der Schuldenbremse vereinbar.

²⁶ Vgl. Krebs, T. (2019), Grundzüge einer effizienten Altersversorgung, Wirtschaftsdienst 1/2019, S. 32–35.

²⁷ Vgl. Fuest, C.; Hainz, C.; Meier, V.; Werding, M. (2019), Staatsfonds für eine effiziente Altersvorsorge: Welche innovativen Lösungen sind möglich?, ifo-Schnelldienst 14/2019, S. 3–11.

²⁸ Vgl. etwa Sachverständigenrat (2023), Jahresgutachten 2023/24: Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, S. 284–387; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2021), Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung; Bundesbank (2022), Rentenversicherung: Langfristszenarien und Reformoptionen, Monatsbericht Juni 2022, S. 49–63; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2022), Sachstand. Regelungen zum Renteneintritt in Skandinavien. Ergebnisse einer MISSOC-Datenbankabfrage. WD 6 – 3000 – 104/21, S. 8; Erste Ansätze dazu gibt es auch bereits in Deutschland mit dem Flexirentengesetz, dass

Tabelle 2

Zu aktuellen Reformen der Rentensysteme in ausgewählten Ländern

Land	Regulierung der Rentenansprüche	Kapitalsicherungsverfahren	Inflationsausgleich
Dänemark	Koppelung zwischen Rentenalter und Lebenserwartung		
Estland	Koppelung zwischen Rentenalter und Lebenserwartung Mindestrente erhöht		Steuersenkungen für Rentner
Finnland	Koppelung zwischen Rentenalter und Lebenserwartung		
Frankreich	Mindestrentenalter angehoben Mindestrente erhöht		
Italien	Koppelung zwischen Rentenalter und Lebenserwartung Mindestrente erhöht		
Niederlande	Koppelung zwischen Rentenalter und Lebenserwartung	systematische Reform der kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge von leistungsorientierten zu beitragsorientierten Leistungen beschlossen	
Polen	Anreize, den Rentenbezug aufzuschieben und über den Ruhestand hinaus zu arbeiten		Zusätzliche Monatsrente
Portugal	Koppelung zwischen Rentenalter und Lebenserwartung		
Schweden	Koppelung zwischen Rentenalter und Lebenserwartung Mindestrente erhöht		Steuersenkungen für Rentner
Schweiz	geschlechtsspezifische Kluft beim normalen Renteneintrittsalter verringern	kapitalgedeckte Betriebsrenten sollen finanziell nachhaltiger werden	
Spanien	Mindestrente erhöht Anreize, den Rentenbezug aufzuschieben und über den Ruhestand hinaus zu arbeiten	höhere Beiträge insbesondere von Gutverdienern, die keine Anwartschaft auslösen, sondern zum Aufbau von Rücklagen verwendet werden sollen	Preisindexierung eingeführt
Slowakische Republik	Koppelung zwischen Rentenalter und Lebenserwartung		
Tschechische Republik	Mindestrentenalter angehoben		

Quelle: OECD: Pensions at a Glance 2023 OECD and G20 Indicators, Pensions at a Glance 2023, <https://doi.org/10.1787/19991363>.

Frührentnern seit dem 1. Januar 2023 erlaubt, mit einem Nebenjob beliebig viel hinzuverdienen, ohne dass ihre Rente gekürzt wird. Bei Beziehern von Erwerbsminderungsrenten sind die Hinzuverdienstgrenzen deutlich erhöht worden.

Eine **Anhebung der Regelaltersgrenze**²⁹ könnte die steigende Lebenserwartung und die damit verbundenen längeren Rentenbezugszeiten ausgleichen und in der Summe die finanzielle Belastung des Rentensystems verringern. Kurzfristig dürfte dies zu höheren Beitragseinnahmen führen, da die Erwerbstätigen länger Beiträge entrichten und das potenzielle Arbeitsvolumen höher ausfällt. Später kommt es allerdings aufgrund der gestiegenen Rentenanwartschaften zu höheren monatlichen Rentenauszahlungen. Dieser Vorschlag wird bereits in mehreren Ländern umgesetzt (Tabelle 2).

Eine **Stärkung der privaten Altersvorsorge** durch staatliche Zuschüsse oder steuerliche Förderung würde Anreize erhöhen, während der Erwerbstätigkeit zielgerichtet für das Rentenalter zu sparen. Die Riester-Rente war ein Schritt in diese Richtung. Die damit verbundenen Ziele wurden allerdings bislang verfehlt; hier besteht grundlegender Reformbedarf.³⁰

Eine **zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge im gesetzlichen Rentensystem**³¹ soll durch die erzielte Rendite das umlagefinanzierte Rentensystem entlasten. Jedoch hängt die Höhe der Rendite von der Entwicklung der Kapitalmärkte ab. Diese Art der Altersvorsorge gibt es bereits in mehreren Ländern in unterschiedlichem Umfang (Schweden, Niederlande). Je höher der Anteil des angesparten Altersvorsorgekapitals am Gesamtkapitalmarkt ist, umso stärker dürften dann auch die im Zuge der zunehmenden Alterung steigenden Kapitalabflüsse auf Kurse und Renditen wirken.

Weitere **Maßnahmen zur Stärkung der Nachhaltigkeit des Rentensystems**³² könnten dazu beitragen, zukünftige Rentenansprüche zu sichern. Werden zum Beispiel über steigende Beitragssätze Reserven aufgebaut, könnte sich das jedoch negativ auf die Lohnkosten und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auswirken. Alternativ ließe sich auch das Rentenniveau senken. Die Reduzierung des Rentenniveaus könnte bei Empfängern niedriger Renten die Armutsgefährdung erhöhen und müsste daher von weiteren Maßnahmen begleitet werden.

Eine **Ausweitung der Sozialversicherungspflicht**³³ auf Beamte und Selbständige, eine Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit und eine schnellere Integration von Migrant*innen könnte die gesetzliche Rentenversicherung kurz- bis mittelfristig finanziell entlasten, da zunächst nur weitere Beitragszahler aufgenommen werden, aber erst einmal keine zusätzlichen Renten anfallen. Langfristig kehrt sich dieser Effekt um, wenn Rentenleistungen an diese zusätzlichen Gruppen gezahlt werden müssen.

Eine **gesetzliche Basisrente**³⁴ würde die Rentenhöhe von den geleisteten Einzahlungen entkoppeln. Das führt je nach Ausgestaltung zu einer teilweisen bis hin zu einer vollständigen Nivellierung der bisher vorhandenen individuellen Rentenzahlungen. Dieser Vorschlag wird insbesondere zur Armutsvermeidung im Alter diskutiert.

Eine **Preisindexierung der Renten statt der bisherigen Lohnindexierung**³⁵ würde zu einer Entlastung der Rentenkasse führen, weil die Nominallohne im langjährigen Durchschnitt aufgrund des Produktivitätsfortschritts schneller als die Preise steigen. Da die Rentenversicherungsbeiträge an die Nominallohne gekoppelt sind, würde sich das Verhältnis von Einnahmen zu Ausgaben bei einer Preisindexierung der Renten verbessern.

²⁹ Sachverständigenrat (2023) – Jahresgutachten 2023/24, S. 313 ff; Deutsche Bundesbank (2022), Monatsbericht Juni 2022, S. 60; Holtemöller, O.; Pohle, F.; Zeddies, G. (2016), Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung durch Erhöhung des Renteneintrittsalters, IWH Online 3/2016.

³⁰ Geyer, J.; Grabka, M.; Haan, P. (2021), 20 Jahre Riester-Rente – Private Altersvorsorge braucht einen Neustart, DIW Wochenbericht 40/2021, 668–673.

³¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2022), Kapitalgedeckte Rente: Ein neuer Anlauf? Gutachten 02/2022; Sachverständigenrat (2023), Jahresgutachten 2023/24, S. 338 ff; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2022), Sachstand. Regelungen zum Renteneintritt in Skandinavien. Ergebnisse einer MIS-SOC-Datenbankabfrage. WD 6 – 3000 – 104/21, S. 8.

³² Sachverständigenrat (2023), Jahresgutachten 2023/24, S. 323 ff

³³ Sachverständigenrat (2023), Jahresgutachten 2023/24, S. 308 ff; Sozialverband VdK Deutschland (2024), Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V. vom 22. März 2024 zum Entwurf eines Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz. S. 4f.; Ferenc, G.; Scheurer, T. (2023), Stabile Finanzierung des Rentensystems: Was Deutschland von anderen europäischen Ländern lernen kann, ifo Dresden berichtet 06/2023, S. 12–17.

³⁴ Sachverständigenrat (2023), Jahresgutachten 2023/24, S. 327 ff; Sozialverband VdK Deutschland (2024), Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V. vom 22. März 2024 zum Entwurf eines Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz. S. 5.

³⁵ Deutsche Bundesbank (2022), Monatsbericht Juni 2022, S. 53; Holtemöller, O.; Zeddies, G. (2017), Zur Stabilisierung von Rentenniveau und Rentenversicherungsbeitrag, IWH Online 2/2017.

Ein *Ausbau der Digitalisierung und Nutzung von künstlicher Intelligenz*³⁶ kann zur Senkung der Verwaltungskosten und Verbesserung des Services in der gesetzlichen Rentenversicherung führen.

4 Fazit

Politik und Gesellschaft verknüpfen mehrere verschiedene Ziele mit der gesetzlichen Rentenversicherung, nämlich die Sicherung des Existenzminimums im Alter, die Erbringung von Leistungen bei (teilweiser) Erwerbsunfähigkeit und die Sicherung des während des Erwerbslebens erreichten Lebensstandards im Alter. Aus ökonomischer Perspektive wäre es besser, für verschiedene Ziele auch verschiedene Instrumente einzusetzen.³⁷ Sonst besteht die Gefahr von Zielkonflikten, insbesondere im Zusammenhang mit der effizienten Finanzierung der Leistungen. Im System der Sozialen Marktwirtschaften ist staatliches Handeln vor allem dann angezeigt, wenn Marktversagen besteht, der Markt ohne staatliche Eingriffe also nicht zu effizienten Lösungen führt. Dies ist im Bereich der Alters- und Invaliditätsvorsorge in unterschiedlichem Umfang gegeben. Eine gesetzliche Pflichtversicherung ist zur Absicherung des Existenzminimums im Alter sinnvoll, um Trittbrettfahrerverhalten und kurzichtigem Handeln entgegenzuwirken. Dem Versicherungsprinzip folgend, sollte in diesem Fall eine Äquivalenz zwischen Beiträgen während der Erwerbsphase und Rentenzahlungen im Alter bestehen. Reichen die eigenen Beiträge zum Beispiel aufgrund von Krankheit nicht aus, um das Existenzminimum im Alter oder bei Erwerbsunfähigkeit zu gewährleisten, kommt das Fürsorgeprinzip zum Tragen; entsprechende staatliche Ausgaben sollten nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip über Steuern finanziert werden. Bei der Sicherung des Lebensstandards im Alter liegt eine mildere Form des Marktversagens vor. Eine individuelle, private Vorsorge wäre hier grundsätzlich möglich und zielführend; allerdings wären finanzielle Anreize etwa durch Steuervergünstigungen oder staatliche Zuschüsse sinnvoll, um eine etwaige zu geringe Sparneigung auszugleichen. Die individuelle Vorsorge ließe sich grundsätzlich über freiwillige zusätzliche Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung oder über privates Sparen realisieren. Hier könnte den Menschen ein eigenverantwortlicher Entscheidungsspielraum überlassen werden, um unterschiedlichen Lebensentwürfen Rechnung zu tragen.

Die Vermischung der verschiedenen Aufgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung trägt dazu bei, dass die Finanzierungslasten im Zuge des demografischen Wandels deutlich zunehmen werden. Das gegenwärtige System – auch zusammen mit den Vorschlägen aus dem Rentenpaket II der Bundesregierung – dürfte zu erheblich steigenden Rentenversicherungsbeiträgen und Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt führen. Somit ist eine Dämpfung der Zunahme von gesetzlichen Leistungen nicht nur aus den oben genannten rentenspezifischen Effizienzgründen zu empfehlen, sondern auch um die Abgabenlast des Produktionsfaktors Arbeit nicht weiter steigen zu lassen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Deutschland zu stärken sowie die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Ansatzpunkte hierfür können das Renteneintrittsalter und der Umfang der jährlichen Rentenanpassungen sein. Im Gegenzug könnte die Förderung individueller Vorsorge verbessert werden, u.a. indem die Riester-Rente grundlegend reformiert wird. Ein Kapitalstock in staatlicher Hand ohne individuelle Ansprüche der Rentenversicherten birgt hingegen die Gefahr, dass er nicht hinreichend vor einer Zweckentfremdung durch zukünftige Regierungen geschützt ist, wenngleich die Schuldenbremse in ihrer gegenwärtigen Form dem in gewissem Umfang entgegenwirkt.

³⁶ Deutsche Rentenversicherung, [Digitalisierung: Unsere Zukunftsperspektive 2030](#).

³⁷ Dies besagt etwa das Konzept der rationalen Wirtschaftspolitik nach Tinbergen, vgl. Tinbergen, J. (1952), *On the Theory of Economic Policy*, North Holland, New York.



Leibniz-Institut für
Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Kleine Märkerstraße 8
D-06108 Halle (Saale)

Postfach 11 03 61
D-06017 Halle (Saale)

Tel +49 345 7753 60
Fax +49 345 7753 820

www.iwh-halle.de

ISSN 2702-4725



Das IWH wird von Bund und Ländern gefördert.